

----- KNIHOVNA -----  
SBORNÍKU VĚD PRÁVNÍCH A STÁTNÍCH

VYDÁVANÁ

S PODPOROU ČESKÉ AKADEMIE CÍŠ. FRANTIŠKA JOSEFA PRO VĚDY,  
SLOVESNOST A UMĚNÍ.

---

*B) ŘADA STÁTOVĚDECKÁ. Čís. V.*

O STÁTOPRÁVNÍ POVAZE

---

==== KRÁLOVSTVÍ A ZEMÍ ====

NA ŘÍŠSKÉ RADĚ ZASTOUPENÝCH.

*Upraveno (6/1)*

NAPSAL

Dr. F. VAVŘÍNEK.

---



V PRAZE.

RYDAVATEL A NAKLADATEL : SBORNÍK VĚD PRÁVNÍCH A STÁTNÍCH.  
(BURSÍK & KOHOUT V PRAZE).

1905.

—  
—  
2010  
37

Tiskem Aloisa Wiesnera v Praze. knihtiskáře České Akademie císaře Františka Josefa pro vědy, slovesnost a umění. — Papír ze skladu **České společnosti pro obchod a průmysl papírnický** G. Wiesner, Duffek a spol. v Praze.

## Předmluva.

---

Podávaje práci tuto veřejnosti, prosím, aby byl vzat zřetel na to, že celý souhrn otázek, k nimž thema práce dává podnět, nemůže býti rozřešen v rámci jediné monografie, nýbrž že k tomu třeba ještě úsilovné práce v budoucnosti.

Při tom vděčně cítím povinnost, vzdáti vřelé díky všem, kdož mi jakkoli podali pomocné ruky. Tu na předním místě s hlubokou pietou vzpomínám zesnulého učitele svého dvorního rady prof. Dra *Šiřího Pražáka*, jenž vedl mne studijními pokyny.

Zvláštními díky však jsem zavázán předním učitelům svým, pánům: professoru Dru *Boh. Riegrovi* v Praze za účinná povzbuzení a vzácnou obětavost, jíž mi přispěl při celém postupu práce, dvornímu radovi professoru Dru *Šiřímu Jellinkovi* v Heidelbergu za laskavou ochotu, s jakou mi byl na radu v otázkách zásadného významu, professoru Dru *Juliu Hatschkovi* v Heidelbergu a professoru Dru *O. Mayerovi* v Lipsku za cenná upozornění a poukazy literární.

Pokus, jenž má určití královstvím a zemím místo v řadě státoprávních typů se srovnacího hlediska a dle všeobecné theorie státního práva a jenž tvořiti má ideový závěr spisu, zůstal vyhrazen publikaci zvláštní.

V PRAZE, 30. června 1905.



# I.

## Úvod.

(Z všeobecné nauky o státu.)

*„Když vidíme, že každý stát je jakýmsi společenstvem, a že každé společenstvo jest sestaveno za účelem nějakého dobra, neboť každý z nás koná k vůli něčemu, co se zdá býti dobrem, na úřední jest, že všechna společenstva spíjí za nějakým dobrem, nevíce jak a za nešťastnějším dobrem to, které jest nejšťastnější a všechna ostatní v sobě zavírají. A tím jest tak řečený stát, společenstvo státní.*

*A. Aristotelovy Politiky, I. 1252a.  
(Překl. Urváčková.)*

I. Po třikráte v novověku měnil se od základu státoprávní ráz nynějších království a zemí na říšské radě zastoupených: Poprvé hned po spojení územních skupin české a uherské s dědičnými zeměmi rakouskými osobou téhož panovníka (1526) za dob vyvinutého státu monarchicko stavovského, kdy obor neobmezené moci panovnické začal jednotlivé územní skupiny spojovati na venek v jednotný politický vyšší svazek; podruhé za Marie Teresie (1749) na přechodu do období vrchnostenského státu policejního, kdy osobní zasahování panovnice vybudováním společného úředního organismu pro oddělené územní skupiny, tedy cestou správní a soudní centralisace, sloučilo pod zeměpanským absolutismem země České s dědičnými zeměmi rakouskými v úzký státoprávní poměr; a konečně potřetí po r. 1848 v periodě moderních ústav reprezentativních, kdy snahy po obnově historické samobytnosti státoprávní různých oněch územních skupin bylo uváděti v souhlas se zajištěním základních práv konstitučních. V této poslední periodě, po intervalech ústav-

ního zápasu Uhrů proti obživlému absolutismu let padesátých a proti centralismu ústavních pokusů z let šedesátých, v r. 1867 definitivně článkem XII. rakousko uherského vyrovnání samostatný stát uherský postaven byl proti nově utvořenému, jednotnému celku království a zemí na říšské radě zastoupených, proti státoprávnímu celku bez společného názvu.

Tato definitivní úprava státoprávních poměrů říšských, tak náhlá a proti historickým základům monarchie neorganická, tvoří od té doby pro theorii státního práva neutuchající podnět, vyložiti státoprávní podstatu jak obou státních útvarů, z nichž složena je říše, tak i jednotlivých územních částí uvnitř každé z obou polovicí monarchie. Byla-li konstrukce právní povahy jednotlivých korunních zemí monarchie již dle diplomu říjnového a ústavy únorové takřka nepřekonatelným bodem pochybností státoprávní theorie, zvláště měl-li být vzat ohled na neuznávanou existenci historických práv státních koruny české a uherské, nestala se otázka nikterak lehčí uznáním historické ústavy uherské a určením oboru společných záležitostí v ústavě prosincové, když korunním zemím předlitavským bylo seskupiti se bez jejich souhlasu v bezejmenný státní celek proti plně svrchovanému státu uherskému. Pro tyto theoretické obtíže skutečně vážně může býti kladena otázka, zda není marným počínáním ony formy ústavního života, o jejichž vzniku rozhodují a rozhodly předem a výlučně poměry politické, činiti též předmětem právníckého výkladu, i pokud je možno vůbec útvary politického vývoje právnícky pochopiti. Jde nejen o to, lze-li pro politické vztahy najíti právníckých formulací, nýbrž dále o to, je-li vůbec možno v poměrech státních rozlišiti elementy právní od politických a dojíti pevných pojmů o povaze útvarů státních též na základě práva. Ze složitého života státního je pak vyloučiti jednu jeho část, stránku právní, a hleděti ji pochopiti samostatně, samostatnou juristickou methodou.

Není pochyby, že stát jako organisovaná jednota, má již pro různé obory lidské činnosti nestejný význam, má také pro jednotlivé obory vědeckého nazírání význam různý, a že každá z věd, jejichž předmětem je pozorování státní činnosti, dle své metody a účelu podstatu jeho vyšetřuje. Jaká je však podstata státu? Stát nemá tělesné existence, nemá hlavy ani rukou, nikdo jeho neviděl je jen promítáním na venek určitých našich představ,

keré nosíme v svém vědomí. Konkrétně vidíme ze státu vždy jen parlamenty, úřady a vojska, a teprve naše abstraktní představy dovedou sloučiti souhrn nejrůznějších výrazů státního života ve vyšší pojmovou jednotu. Ideální jednotu státu je pojmovou abstrakcí a dle toho, s jakými pojmy ten onen obor vědní státem se zabývající operuje, dle toho také si bude stát představovati tak, jak toho pro své pojmy potřebuje, aby svého zvláštního účelu došel. I bude pak také každá věda podstatu státu vykládati především pro sebe dle vlastních pojmů a představ a bude na ni, aby vymezila, jak si máme s jejího stanoviska stát představovati. Se stanoviska právní vědy bude pak otázku po podstatě státu položit prostě: Pohlží-li historik, sociolog, politik, se svého hlediska na stát tak či onak, jak si jej má mysliti právník?

Snaží-li se sociologie vystihovati s abstraktního hlediska podstatu státu jako zjevu specificky společenského, snaží-li se vytknouti dále souvislost společenského názoru světového s jistými formami ústavními i státními v určitém období, nebo chce-li politika pro své účely viděti ve státu jen činitele moci, kterýž by faktické poměry měl uváděti v souhlas s právním řádem a který by sloužil praktickému uskutečňování konkrétních snah politických stran, jakého pojetí má pro své účely a pojmy užití právník? A v jakém poměru bude jeho pojetí k výsledkům ostatních věd, zabývajících se jinými stránkami státního života? Vždyť stát není jen produktem práva, jenom část státního života upravena je právním řádem a stát ve své celosti je komplikovaným zjevem společenským, je institucí hospodářskou a do jisté míry ethickou, je plodem historického vývoje, zjevem kulturním i faktorem politické moci. Nuže, které *objektivní suaky* mají býti rozhodnými právě pro pojetí právníkovo a kterou podstatnou vlastnost státu má vzíti za základ pro své pojetí? Čím je pro právo organizovaná kolektivní moc jako je stát?

2. V nepřehledném shluku theoretických názorů o státu křižují se pojetí dle rozmanitých *suaků*, zvolených dle různosti přesyňdění, kteréž přirozeně snaží se vždy co nejvíce sesiliti takové momenty v pojmu státu, jaké má za směrodatné pro povahu celkového nazírání na stát se svého stanoviska. Všechna pojetí však reagují předem na onen nejvíce pronikavý výraz státního života, ve kterém státní činnost nejostřeji vystupuje, dávajíc jedno-

tlivcům pocítovati jejich povinnosti k státní jednotě po případě tím, že jejich individualní vůle dovede zlomiti vůli vyšší, a že jim uděluje rozkazy a zákazy, za nimiž stojí donucovací moc. Právě tento moment panství v pojmu státu, tento podstatný znak státu, že je též organizací donucovací, ve které členové organizace jsou zavázáni k plnění určitých úkolů vůči celku, zavalil přední podnět teoriím individualistického anarchismu, aby právě s tohoto bodu hleděly rozvrátiti veškerou oprávněnost státního zřízení. Theoretici ony vycítily, že státní organizace a státní právní řád znamená ohraničování volní moci jednotlivců donucením státním, že veškeré právo spočívá v negaci bezohledného a bezmezného individualismu. Vidouce však ve státu jen nejmocnějšího omezovatele, jenž stanoví vzájemně odvislosti individualních vůlí, přebližejí opět, že omezování jednotlivců neděje se stále z touhy panujících potlačovat rozvoj individualit, nýbrž že je založeno stejnou měrou na principech etnických a rozumových.

Rovněž teorie vědeckého socialismu nedoceníly a nedoceňují těchto důvodů státního zřízení, nepochopují celkové podstaty státu, jednostranně jej prohlašujíce za nástroj poměrů hospodářských. Dle teorií socialismu (specielně historického materialismu) vznikl prý stát z potřeby držeti třídní protivy na uzdě. Zůstal po dnes pouze organizací tříd majetných na ochranu jejich hmotných zájmů proti třídám hospodářsky slabším, zůstal organizací tříd mocnějších a panujících, kteréž pak státu užívají za nástroj své politické moci, a jako vrstva hospodářsky a politicky panující nabývají státem jen nových prostředků na potlačování hospodářsky slabších. Úkolem státu stalo se chrániti stávající a přežilé poměry mocenské.

Je ku podivu, že učení socialistická, kteráž (zvláště ve starší formě, jak se nám jeví u *Marxa* a *Engelsa*) odhazovala stát jako přechodní útvar úpadku a degenerace a kteráž ve svých požadavcích a ve svých názorech o státu byla přímo anarchismem, konec konců a jmenovitě v novější době hledají najednou ve státu všechnu svoji spásu. Na rozdíl od dnešního anarchismu jenž si zůstal důsledným aspoň v odporu proti právnímu panství státu a proti jeho donucovací moci, a jenž neguje tuto moc za každou cenu a v každé způsobě, chce se socialismus zmocniti dnes sám vši státní moci, aby právě stupňováním právního donucení státního došel jiného, s jeho hlediska lepšího obsahu práva. Vidí ve



zvýšené státní moci opravný prostředek na modifikaci dnešních poměrů a usiluje pak zvláště určité účely jisté třídy v příhodné době povýšiti za účely státu. Pro to má se dostati státu potom ještě intensivější moci reglementovati poměry společenského života. Stát budoucnosti, jak jej nejnověji nám vyličil *Antonin Menger* ve své »*Neue Staatslehre*«, má býti opět všemocný a všeobsáhlý, jako starý, zašlý, přísný policejní stát, jenž sám jediný nejlépe chtěl znáti blaho veškerenstva. Dnešní socialistické nauky stát již vesměs uznávají a dle nich v budoucnosti nejen že nebude stát »odumíratí«, nýbrž naopak jeho moc bude růsti, bude pohlcovati stále větší části pospolitého života, aby se pak státní moci mohlo užítí za prostředek na opravu stávajících řádů ve smyslu socialistickém.

Jinak mají všechny tyto uvedené a podobné theorie socialistické o státu povahu teorií mocenských, rozlučující stát v pouhý souhrn individualních poměrů mocenských mezi vládnoucími a ovládanými, v pouhé pochody společenské diferenciacie mezi silnějšími a slabšími. Dle podstaty své pak náležejí všechny mocenské theorie o státu, jejichž řady lze libovolně rozmnožiti i ukázkami z nejnovější literatury a kteréž hledí znovu hájiti t. zv. empirická nauka o státu (*Gumpłowicz, Lingg*), do souhrnu politických učení o státu, na které si tak dávno již zvykla státoprávní theorie 19. věku a které nvykla si slýchatí stejně od politiků ultrakonservativních i radikálních, nevyjímaje ani starého zastance patrimonialního státu, *Ludvíka Hallera*.

Nejsou jiného, ať jakkoli vykiádají složení státní moci z moci určitého množství osob, leč konstatováním, že ve státu existují určité faktické poměry mocenské. Avšak právní theorie má nám právě stát vyložiti uvnitř právního řádu, má nám vyložiti zjevy právního života a říci, jak věci dle práva jsou, a zda poměry faktické se srovnávají s právem či nic; na tento výklad poměrů právních ovšem theorie mocenské nestačí a nestačily nikdy, poněvadž se dosud nedostaly přes odpověď, že stát je panstvím těchto individuí nad oněmi, že je čistou mocí faktickou, a že není zákona ve státu, který by nebyl výrazem socialního boje, důsledkem vítězství nebo porážky. Proto také pro právo nemají mocenské theorie jiné ceny než každá jiná politická theorie, nemají více ceny, než jakou jim správně přiznal *Pruss*,

že jsou namnoze bystrými kritikami dosavadního řádu právního, státoprávních záhad však že vyložití nedovedou.

Celá jejich zajímavost pro teorii práva spočívá vlastně jen v ideovém pochodu, jakým se snaží najítí důvod státního panství a jakým hledají sankci skutečnosti, proč jednotlivec se má podříditi státní jednotě. Theorie státu budoucnosti pak mají ovšem ještě za úkol zdůvodniti, proč stát budoucnosti bude žádati podřízení se co nejúplnější.

3. V této těžké a hluboko zakryté otázce po důvodu panství státu jako nejvyššího činitele právní a faktické moci, po objektivním a subjektivním podkladu, v jakém je založena stará a obecně platná myšlenka práva, odvažovati chtění a přání jednotlivců s ohledem na neporušení celku, půda theorie kolísá, jako v každé otázce, která je do té míry věcí víry a osobního přesvědčení. Skutečnost, že každé spojení mezi lidmi jen autoritou je zřizováno a udržováno, každé chtění a myšlení že je určováno protikladem svobodného rozumu a autority, kteráž je výronem nadřizené moci\* (slova *Palackého* v *Gesch. d. Hussitenth.* s. 59), tak na pohled přirozená a jasná, je stále živým východištěm nejrůznějších konstruktivních teorií práva, jdoucích přímo na základy otázky po právní podstatě vyšší nadřizené moci vůbec a ptajících se po důvodech, z jakých ji uznáváme.

Tu stojí proti sobě nekonečná řada učení se potírajících, od rozvrácených teorií smluvních a aprioristických teorií XVIII. věku k empiričtějším učením XIX. století, od *Kantova* imperativu až k theistickým naukám, jaké namáhali se uplatniti *De Maistre*, *Bonald* a *Stahl*, od pojetí celé školy historické až k modernímu zkoumání sociologickému. Po atomistických a aprioristických formulacích státu, vypracovaných jmenovitě v XVII. a XVIII. věku, začátkem XIX. století vystupuje do popředí státní idea školy historické, jejíž pojetí, na tak dlouho mocně převládnuvší, připravovalo již půdu dnešnímu právnímu pojetí státu.

Historická škola právní, chtějíc se vraceti, jak říkala, k »živým základům práva«, k obecnému přesvědčení a k duši lidu jako k hybným tvůrcům práva, viděla ve všem právu jen konstatování společného právního přesvědčení a tudíž bezprostřední výtvar ducha lidu. Spokojovala se s nazíráním na stát jako na historicky danou realitu, stejný to výtvar ducha lidu, jako právo.

Po veřejnoprávní osobnosti a podstatě státu dle práva prozatím nepátrala. Existenci oprávněnost tohoto právně ještě více méně neurčitěho politického útvaru byla v skutečnosti, že byl tu, vyvinuv se jako resultát dlouhé historické přípravy. Byl výrobkem onoho ducha lidu, který ve všech jednotlivcích společně a najednou prý působí, neodvisle od individualního souhlasu jednotlivých členů lidového celku. Jako vytváření se práva je i utváření se organizace státní ponažhlým neviditelným vznikáním v duši lidu.

Stát jako právo tkví existenci svoji ve společné duši lidu, jenž takto jako celek má ještě jednu duši vlastní, od duše jednotlivcovy rozdílnou. Duch lidu organizací právní přijímá jen stělesnění a vnější poznatelnost, lid pak ve státu dostává jen pravou osobnost a schopnost jednati. Jsa tedy organickým výrazem duše lidu, má stát svoji bytnost jen v lidu, lidem a pro lid, vznikaje jen jeho immanentní silou. Duch lidu je onou přirozenou jednotou, která prochází pokolením za pokolením a spojuje tak přítomnost s minulostí i budoucností. Říše práva je královstvím tohoto romantického »ducha lidu«, zákony jsou jen jeho orgány a obsah zákonů plní se jedině latentním právem lidové duše, v ní existujícím.

Ideový svět historické školy právní, uznávaje za dostatečně legitimní všechno, co v minulosti právním přesvědčením bylo založeno a dlouhou (i neuvědoměnou) tradicí nepřetržitě zděděno hleděl překonati v platném právu s výsledkem dosavadní dualismus aprioristického práva rozumového a práva pozitivního. Veškero právo vůbec prohlásil za j e d n o t n ý výraz společného organického vědomí právního a hleděl podstatu práva pochopiti j e d n o t n ě v souvislosti s ostatními zjevny socialního života.

Proti dualismu práva rozumového a práva pozitivního, »nevy-spekulovaného«, kladla historická škola stále důraz na to, že ve š k e r o právo je právem p o s i t i v n í m. V tomto směru usilovala dále, aby sblížila dvojí oddělené a často kontradiktorické obory práva, racionalistickou dogmatiku a soustavu platných pravidel právních. Snažila se obě pojetí sloučiti pod j e d n o t n ý m n a z í r á n í m. Dle své základní zásady nemohla svých snah provésti jinak, než že právu rozumovému jako pouhému výsledku úmyslné kontemplanace rozumové vzala moc platného práva. Otázky po aprioristickém právu rozumovém odkazovala do souhrnu úvah

o vnitřní sankci práva, kteráž nemá vlivu na objektivní platnost jednou stanovených právních pravidel

Skutečně odtud se rozlučují otázky po objektivní existenci pozitivních právních norem od otázek po jejich vnitřní psychologické oprávněnosti a správnosti. Záhady, odkud právo je, proč se uznává a kde je jeho důvod pro jednotlivce, oddělují se od uvažování speciálně právního. Skutečnost, zda zákon platí a proč platí, posuzuje se nadále výhradně dle pravidel pozitivního práva, bez ohledu, jaké jsou důvody vnitřní pro jeho platnost. Soustava věd právních se dle toho mění. Za úkol po výtce právnícký počíná se mítí především pochopení a vyložení souhrnu pozitivních právních norem, upravujících ten který obor práva. Vztahy právních osobností, jejichž určité chování se má vynutiti právními sankcemi, posuzují právní nauky již jen dle pozitivních norem právních.

Jednotlivé právní disciplíny, zaujaté předním svým úkolem zkoumatí obsah pozitivních norem právních, stávají se vědou samostatného obsahu, vědou norem, a osamostatňují se theoreticky jako probádání pozitivního práva. Nevzdaly se zcela řešení otázek po vnitřní podstatě a důvodech práva, ale odkazovaly je již jen do všeobecné části právní vědy, nezabývajíce se jinak výkladem latentního práva, které nebylo došlo výrazu pozitivními normami. Přivedly k plné platnosti hlavní zásadu historické školy, že není jediného (právnícky) platného pravidla právního, kteréž by a priori bylo stanoveno, že látkou práva je jediné historické právo pozitivní. Proto začaly důsledně lišiti také mezi právní (t. j. dle právních ustanovení založenou) platností určitých pravidel a mezi platností, zaručenou jinými sankcemi, než jsou sankce obsažené v právním řádu pozitivním.

Důvod platnosti práva hledá se již jediné v platném vydání a trvání pozitivních právních pravidel. Tak dochází se důsledně k představě o uzavřenosti právního systému. Veškeré právo vystupuje jako uzavřený celek pozitivních norem, upravujících vnější chování se individuální příkazy a zákazy. Kde není pozitivních pravidel, užije se jejich analogie, nikoli všeobecných zásad rozumového práva, neboť jediným důvodem práva je platnost pozitivních norem a nedostatky práva pozitivního nelze vyplňovati právní filosofií, nýbrž stejnorodou právní látkou.

Takto vyvíjí se úplně samostatná právní dogmatika a systematická, jejíž předmět omezuje se především na výklad platného řádu právního. Veškeré právní otázky řeší se již výhradně dle objektivního práva pozitivního a oddělují se od uvažování každého jiného způsobu, od úvah významu filosofického, politického, hospodářského. Právní technika a interpretace výlučně juristická dle pravidel formální logiky nabývají zvýšené platnosti a přesné vypracovanosti. Dosah předpisů právních posuzuje se jen právníckými důvody a dle právníckých sankcí — proniká snaha po specificky právníckém způsobu myšlení, založeném jen na pozitivním právu a jeho konstrukcích.

Všecko toto nepropočovala ovšem historická právní škola sama, nýbrž také její bezprostřední nástupci, kteří přivedli k dokonalosti užití základních zásad historické školy ve všech oborech práva. Dbajíce všude přesné kontinuity práva, ježto vývoj práva postupuje nepřetržitě a bez ukvapení se, vylučovali všude působení všech jiných momentů mimo právo stojících na platnost právních norem a připouštěli modifikace práva jedině zase právem pozitivním a jeho řádně vydanými předpisy. Proto zavrhovali každou změnu práva fakty a v oboru státního práva stali se obháječi legitimacy.

4. Zásady historické školy, od jejich nástupců detailované a ostře vypracované, zasahovaly přirozeně hluboko do základů, z jakých bylo vycházeti tehdejší státoprávní theorii. O ni získala si historická škola aspoň tutéž trvalou zásluhu, jakou bylo ještě markantněji znáti v jiných oborech práva. Tato zásluha historické škole zůstane. Jeví se právě v jejím úsilí o vybudování j e d n o t n é h o a s a m o s t a t n é h o juristického stanoviska, opřeného o soustavu pozitivních norem, spočívá v odlišení a ujasnění samostatných právníckých formulací i stupňuje se v akcentování neodvislosti vlastního pozorování právníckého od každého jiného způsobu pozorování. Ovšem, že tato neodvislost může jíti jen až po určitý stupeň. Právo nesmí ztratiti všestranné souvislosti s projevem ostatního života: tak také právnícké pozorování může býti osamostatněno, nesmí však zůstatí osamoceno.

Snahy historické školy o vybudování přísné systematiky platného práva vykonaly na státoprávní theorii přiměřený vliv. Historická škola sice nedospěla k soustavnému proniknutí veřejného

práva vůbec, ale některé z jejích systematických základních zásad byly později uplatněny v právu veřejném i státním a zbyly pak v státoprávní teorii podnes.

Dnes ovšem již také jednostrannosti historické školy jsou známy. Dnes již také *Savignyho* »Volksgeist« jako tajemná bytost z říše juristického spiritualismu samým *Stammlerem* ukládá se k věčnému odpočinku do podsvětí sociální mythologie.

Ostatně však i onen »Volksgeist«, tak sešlý ve službách teorie práva, dítě romantické a subjektivistické filosofie, vyplnil dobře svoji úlohu: vždyť neměl býti ničím více, než zase psychologickým zdůvodněním práva, výrazem potřeby hledati také vnitřní sankci práva a důvody právního přesvědčení, najiti odpověď na otázku, proč se právo uznává.

Ať dnes opět hledáme již sankci práva v rozumu nebo citu, nebo ať již ji kdo hledá ve taktické moci, bylo přece vznikáním práva v »duši lidu« aspoň vyjádřeno, že právo je zkonkretisováním určitých našich přesvědčení (resp. citů), že ve stycích jednotlivců a v jejich poměru k celku existují určité, na venek závazné normy vůle. Že do pozitivní právní sféry přesvědčení naše vstupují teprve úpravou a uznáním normami řádu právního, *Savigny* již správně naznačoval.

Státoprávní teorii pomáhala nejvíce historická škola svojí methodou právo zase jedině z práva vykládati. Pomáhala zbavovati státoprávní teorii politických tendencí, které s ní dosud byly promíseny, a zjedнала si tak pojmovým ujasňováním v státoprávní teorii trvalou a zaslouženou památku.

Pomáhala teorii státu rozlišovati od praktických politických pouček, dosud poznání právní podstaty státu rušících a začala takto připravovati již pojetí státu jako celku řádem právním organizovaného a ovládaného.

Jakou silou působil nyní ideový pochod historické školy na pojetí státu? Pro státoprávní teorii měl způsob myšlení historické školy předem ten výsledek, že otázky po důvodu, oprávněnosti a účelech státu odloučeny byly od pozorování skutečnosti, že stát vyvinul se historicky. Stát je tu, máje dostatečnou sankci svého panství již ve svém historickém vývoji. Jeho panství je historicky založeno a odůvodněno nepopíratelným vývojem i ne-

třeba, než jeho normalní i abnormální zjevy historicky zjistiti a vývojem vyložiti.

Otázky po vnitřním rozumovém důvodu státu a po jeho nejvyšších principech přecházejí v celistvosti jinam a seskupují se vedle pozorování historických útvarů státních. Konkrétní historické útvary daných států prohlašují se ve své objektivní existenci za úplně neodvislé od důvodu, z jakého trvají. Každý stát je produktem zvláštního svého vývoje jako každý jiný úkaz společenského života. Může býti vystihován jediné v kontinuitě s dřívějšími formami politického života. Pochopován má býti především geneticky, jak konkrétně a spontánně se vyvinul v nejužším spojení s dějinnými základy společenských celků. Je nerozlučně spjat s celým rázem země a lidu, jehož je dějinným výtvozem. Proto nelze jej nikdy pochopiti racionalisticky nýbrž jen historicky. Není produktem subjektivní vůle individuí, nýbrž, jak *Savigny* učí, výsledkem (objektivního) historického pochodu, výtvozem zvláštního ducha lidu, rozdílného od ducha jednotlivce.

Dokud stát je stále ličen jen jako historicko-politický útvar, ospravedlňován jsa jen svojí historickou kontinuitou jako nezměnitelný účinek dávných společenských příčin, nejde soustavně pochopování jeho podstaty jako společenství právně organisovaného ku předu. Historické pojetí státu vykládá stále jeho kausální kontinuitu, vykládá vzájemné vztahy mezi ostatními společenskými prvky a jím v dějinné spojitosti; jeho kolektivní existenci jako politického společenství ličí pak jako stavbu pomocí neznatelných sil. Jsou to síly, které upravují a připravují successi jednotlivých stavů společnosti i jednotlivých fází vývoje státu.

Historické pojetí hledalo vysvětlení podstaty státu za určitého stavu společenského prostě vždy v právě předcházejícím stavu společnosti té. Nynější znaky státu pak svádělo prostě na příčiny jejich vzniku v bezprostředně předcházejícím období státu. Jakmile stát nynější stane se odvislým od společenských stavů předcházejících generací, stává se tou měrou neodvislým od svého důvodu pro nynější generaci a tím též neodvislým od její vůle. Z tohoto bodu historické nauky o státu prýští se zřídlo oblíbenosti, s jakou později za opětné revoluční doby začalo se užívati historického pojetí státu proti nauce o smluvním základu státu.

V tomto směru, v nauce o základu státu, historické pojetí státu ukazovalo, že stát ve své objektivní jsočnosti není úmyslným výtvozem rozumovým a že není vynálezem ani z nouze, ani z dovedností, že není strojem, ani akcíovou společností ani kontraktem, ani nevyhnutelným zlem, nýbrž nutným řádem prvotním (*Dahlmann*) a jen tím, čím se vyvinul. Jeho podstata i pojem vytvořily se jen jeho vývojem a vývojem oněch zjevů sociálního života, které si dnes shrnujeme v projevy jednotné státní osobnosti. Historické pojetí obrátilo zřetel na vývoj složek, patrných v organizačním procesu trvajících státův, ukazovalo na nezměnitelnost objektivní státní existence individualní vůlí jednotlivých členů státu historicky založeného, dovozovalo, že státotvornými faktory nejsou individua, nýbrž sociální společenství po sobě jdoucí, a snažilo se aspoň povšechně vystihnouti postup, jakým dnešní státoprávní útvary nastupují na místo předcházejících.

5. Než hned bezprostřední nástupci historické školy, kteří již úzce navazují na obecné její zásady jako na samozřejmé pravdy, nespokojují se pro své pojetí státu beze všeho odpovědmi, které dostali z rozvětveného myšlenkového aparátu historické školy. Ve dvojím směru zahajují další propracování, aby hledali nové prvky na doplnění poznatků historické školy a to prvky, skládající obsah pojmu. Snaží se vytknouti význam státu v konstantních vztazích mezi státem a jednotlivci, a snaží se dále zjistiti specifické pojmové znaky státu pro státoprávní teorii. Nástupcové užívají k tomu jen určitých důsledkův ideového pochodu historické školy.

Za silný podklad pro plné pochopení pozorovaného státu běrou právě onu nauku historické školy, dle níž původ státu tkví v jednotném společném vědomí, v úhrnném národním duchu, jenž všemi generacemi ustavičně prochází a všechny duše jednotlivce jako chvilkové přechodní momenty v sebe zabírá. Jakmile se jednou vyskytla představa, že život státu vzešel z ducha lidu jako uzavřeného celku a že tento jednotný duch existenci státu vyvolal a udržel, vystupuje nerozlučně také představa, že stát sám je uzavřenou jednotou, kteráž je spojena s pojmem lidu. Stát je dán a určen pojmem lidu, lid je přirozenou jednotnou osobností, stát je také tedy přirozenou osobností, přirozeným celkem, v lidu se vyvíjivším. Je-li lid reálním celkem, je jím stát také. Jednota státu, v jehož pozorování



dle metody historické školy převahu měl živel dynamický, pomalu takto dochází k uvědomění opět staticky. Po této stránce první práce *Bluntschliho*, jenž hledí zachytiti podstatu státu jako realní přirozené osobnosti, znamenají pokračování, sice ve stopách historické školy, ale za samostatným výsledkem.

Tím prosté historické pojetí státu jako jedině možné u veřejno-právních nástupců školy historické se překonává. Uznává se metoda historické školy — její historický výklad státu nebyl jiného než *methodou* —, uznává se, že ujasnivši historickou bytnost státu, vyložila jeho původ a vývoj v souvislosti s ostatními součástkami společenského života, individuum přetrvávajícího: vidí se však, že utkvěla na zevnějších znacích vývoje a nedospěla k organickému pojetí státu jako soudobého zjevu a k výkladu poměru jednotlivců k státu. Nástupcové dokonali, „co škola historická v oboru veřejného práva zanedbala“ (*Gierke*).

Ideový okruh historické školy, maje na otázku, jaká je podstata státu, stereotypní odpověď, že je historickým výtvozem a jen historicky že se dá vyložiti, začal se uvolňovati, když naproti němu prorážely snahy pochopiti stát v jeho současných vztazích k jednotlivcům bez ohledu na historický vývoj a původ. Dovožovala se nutnost skutečnosti, že k porozumění vývoje a historického původu státu je stejnou měrou třeba porozumění podstatě přítomnosti. Vývoji nelze přiznávatí jedině a konečné slovo při výkladu státu, nýbrž je stejně vymeziti, čím je dnes to, co se vyvíjelo. Je tudíž pochopiti podstatu útvarů nám nejbližších, abychom si dle získaných tím představ dovedli vyložiti zjevy historicky se vyvinuvší v jejich časové kontinuitě.

Mezi tím, co soukromoprávní obory práva nevybočují již celkem z kolejí, kladených historickou právní školou, vzrůstá pro státoprávní theorii poznání, že historická právní škola vzbudila jen novou metodu, která vlastní úkol státoprávní theorie dovedla luštiti jen z polovice. Tato metoda, žádající, aby státoprávní theorie se dívala na stát, jak se vyvinul, a odkazující stále na historický původ konkrétních státních individualit, nedovedla na konec pochopiti stát zpřítomněný v soustavě jeho vztahů, v jeho objektivní jednotě. Namáhala se prokázati jeho kontinuitu v řadě progressivních změn různých jeho částí, učila stále, že Francie za restaurace zůstává tímtež útvarem, jako Francie před revolucí,

v čem však je důvod, proč se udržuje tato kontinuita určitého státního subjektu, tak daleko metoda historické školy nedospěla.

Historická škola nepodjala se úlohy, aby kombinací method analysovala podstatu různých elementů, z nichž složeny jsou konstantní vztahy jednotlivců k státnímu celku, a aby srovnáváním elementů a vytknutím jejich hodnoty hledala pojetí, které by odpovídalo souhrnu všech současných vztahů jednotlivců k celku v určitém daném stavu státu. Teprve nástupcům historické školy zachován byl úkol najíti pojetí, které by vysvětlilo všechny vztahy, mající za účel vymezení individuu určitou sféru práv proti veškerosti.

Najíti toto pojetí bylo umožněno opětně přesným rozlišením způsobu pozorování. Stalo se tak, když státoprávní theorie novodobá, oživivši ve všech směrech a do důsledkův ideu státu jako uzavřeného celku, zbavila na vždy historickou školu oprávnění vydávati svoje líčení realních státních individualit již také za pojmové výměry pro státoprávní theorii. Historickému pojetí státu položeny jsou hranice. Ono zavádí se na své pravé místo, býti methodou, dle níž se vykládá kontinuita dnešního stavu s předcházejícím, a dle níž se snažíme pochopiti státní útvary jako produkty určité vývojové fáse, aby mohl býti plně vystižen jejich dnešní stav. Naproti tomu historická metoda nerozhoduje již o podstatě soudobých jevů státního života, ježto tyto začínají stejnou měrou býti vykládány ze svých obsahových elementů.

V tomto stadiu, kdy patrným se stává pokrok v soustavném pochopování státu dle elementů v jeho pojmu zahrnutých, otevírá se konečně brána pro nastoupení onoho pojetí státu, ve kterém se setkává theoretické pozorování konkrétních státních individualit, aby tyto objalo ve vyšší pojmovou kategorii. Moderní státoprávní theorie prosadila již na celé čáře své theoretické pojetí dle státního práva. Takto uzavřela prozatím řadu vývoje názorů o povaze státu jako útvaru, ve kterém naproti měnivému souhrnu členů stojí immanentní jednota celku je objímajícího, a ve kterém tato jednota je vyjádřena v určité právní organisaci.

6 Theorie státu, která bezprostředně vstoupila v dědictví historické školy, přinesla sobě z jejího ovzduší nejen historický smysl pro výklad kontinuity státoprávních individualit, nýbrž především také snahu po samostatnosti juristické metody a právníckého

pozorování. (Historická škola užívala sice samostatnosti právnícké metody na poli práva soukromého dostatečně, ale v oboru práva veřejného k ocenění jejího významu nedospěla.)

Mímo to přinesla si ona státní theorie z bývalého svého spojení s politikou a filosofií za doby přirozeného práva zase vědomí, že nesmí samostatnost svého juristického pojetí státu osamotiti, aby neztratila souvislosti s ostatními projevy státní činnosti. Nejen že tedy nesmí zanedbat historických předpokladů jako empirických prostředků k všestrannému pochopení změn útvarů státních, nýbrž také, čím hlouběji sahá dogmatická a věcná samostatnost státoprávní theorie, tím větší zřetel je obracet k výsledkům ostatních věd, aby celé pojetí státoprávní theorie netonulo ve scholastice života prázdného vykladačství. Juristická metoda nesmí se státi jednostrannou juristickou technikou.

Naopak, při juristické metodě, kteráž ovšem podmíněna je zvláštními vlastnostmi látky, t. j. práva, stejnou měrou je k výkladu užiti myšlének a stavů, za jejichž vlivu státoprávní normy a pojmy povstaly. Je třeba chápati státoprávní zjevy též z jejich ideového pozadí. Tak udrží se konnexní vztahy mezi právní stránkou státu a mezi ostatními částmi jeho podstaty, tak bude zjevno, kde ostatní obory poznání zasahují do sféry státního práva, a pak bude lze vyložit obsah státoprávních útvarů na širším podkladu.

Mezi těmito dvěma body: samostatností právnícké metody a souvislostí státního organismu právního s ostatními zjevy jeho jako zřízení společenského, nastupuje moderní theorie státoprávní svoji dráhu. Historická škola nemá ji již co pomáhati. Mocnější činitele vyvstávají, pomáhají státoprávní theorii ku předu a pohánějí ji k cíli. Nejmocnějším činitelem takovým je definitivní zavedení psaných konstitučních ústav, výsledek to nauk jiné epochy a úspěch náhlých státoprávních změn. Katalogy základních práv v moderních ústavách zaručují jednotlivcům pojednou určitou nedotknutelnou sféru proti moci státu a pohlížejí v určitých směrech na jednotlivce jako na nositele práv i proti státní moci.

Stát není již oním všemocným regulátorem všeho života společného, jakým býval za doby policejního absolutismu. Zjevuje se náhle jako stělesněná volní moc, kteráž v určitých směrech je nucena uznávati volní moci jednotlivcův a to i v jejich vztazích

ku státu. Mocenské poměry mezi státem a poddanými upravují se určitým řádem právním.

S kodifikováním ústavních práv zatlačují se politika a filosofie všeobecně platného rozumového práva na svá místa zpět. Jednak není jich již tolik třeba, ježto pro ústavní práva, která jsou všude kodifikována, netřeba uváděti již důvodů politických nauk, jednak s vývojem práva ústavního roste též celý souhrn norem, upravujících organizaci a funkce státu, a toto státní právo ustavuje se ve zvláštní nauku vedle politiky a politické filosofie. Státní právo se takto theoreticky osamostatňuje. Normy státního práva pozitivního přestávají se již považovati za jakási prováděcí nařízení obecně platného kodexu všeobecného (rozumového) aprioristického práva státního. Aprioristické státní právo vzorného státu padá a zůstávají jen soustavy platných pozitivních norem, upravujících organizaci konkrétního státu. Všeobecně rozumové státní právo přestupuje mezi politické a politicko-filosofické poučky.

Positivním státním právem bylo již jednou vytčeno, že mezi jednotlivci a státem uznávají se určité veřejnoprávní vztahy, jichž stát nemůže jednostranně rušiti bez porušení subjektivního práva poddaných. Vzájemné vztahy státu k jednotlivcům určují se právní hranicí mocenských a volních oprávnění obou stran. Schopnost státu, svoji nadřízenou vůli zasahovati do právní sféry individualní, váže se určitým řádem právním, jenž upravuje výkon veřejné moci.

Postavení státu, jenž před tím za policejního absolutismu vrchnostenského uvykl si poddané považovati všude takřka za objekty své všemocné státní činnosti, vymezuje se nyní vůči poddaným i v oboru práva veřejného omezujícími právními pravidly; vůle státu se váže právně, nikoli jen fakticky. Stát stává se takto vůči poddaným členem právního řádu i ve své vlastnosti panující moci. Poměr mezi vládnoucím státem a mezi ovládanými uvádí se ve formy práva.

Právo veškeré však upravuje faktické poměry mezi individualními osobnostmi tak, že je činí nositeli práv a povinností. Právní normy upravují vztahy právních subjektů, jimž přiznána jsou oprávnění a uloženy povinnosti. Právní upravení veřejnoprávních poměrů mezi jednotlivci a státem, resp. právní ohraničení mocenského okruhu státu, povzneslo pak taktéž poddané za nositele práv a povinností proti státu, opatřivši je obsahem určitých subjektiv-

ních práv, většinou negativního obsahu. Odtud také souhrn právních norem, jimiž upraven je právní řád státu a jimiž se určují oprávnění státu, začíná se pozorovati pod jiným zorným úhlem a podrobuje se úvaze, že je také souhrnem právně vymezených subjektivních volních schopností státu. Tak stal se stát jedním ze subjektů, mezi nimiž státní právo platí.

7. Na tomto ideovém pozadí vyvstává zvolna představa jednotné osobnosti státu, mezi níž a individualními osobnostmi upravují se poměry právem veřejným. Stát dosahuje tu schopnosti státi v právně upravených vztazích k jiným subjektům právním, koordinovaným i podřízeným. Nabývá právní osobnosti jako celek odlišný od souhrnu spojených individualních osobností. Nabývá schopnosti, jako celek stělesněný na venek v určité organizaci, býti subjektem práv a povinností. S jeho vůlí, jako s vůlí jiných osobností, spojují se právní účinky. Může chtíti dle právního řádu, jemu jako jednotě přiznává se vůle právně závazná.

Přestal býti osobností pouze v oboru práva soukromého, jakou býval za dob státu policejního; stává se subjektem, v jehož jménu a zastoupení veškerá veřejná moc se vykonává. Není již jen fingovanou soukromoprávní právnickou osobou, jak jej líčila civilistická nauka historické školy, nýbrž jednotnou osobností veřejného práva, abstrahovanou pojmově z konkrétních zjevů tímtež pochodem, jakým je abstrahována právní osobnost jednotlivcova. Veškerá činnost, ve které se jeví veřejná moc, děje se jen ve jménu této celkové osobnosti, jež žije v našich právních představách, vystupujíc na venek jen svými orgány a v nich. Na tuto celkovou osobnost přenáší se pak i zastupování společných zájmů před právním řádem proti zájmům osobností individuálních.

Stát jako jednotná osobnost, jako subjekt práv a povinností vztyčuje se naproti ostatním subjektům ve státu jako naproti nositelům uzavřených individuálních právních sfér, zabíraje jako nositel nejvyšší právní moci osobnost jejich až po určitou mez, až pokud sahá jeho právní moc. Stát právně může podnikati jen to, k čemu jej autorisuje právní řád, a právně smí chtíti jen to, co je dovoleno jeho zákony vázané vůli.

Takto obmezuje se moc státu proti ostatním nositelům práv a závazkův uvnitř státu jen na požadavky právně vytknuté. Kdykoli pak stát vystupuje při výkonu svých funkcí, všude se setkává

s právními subjekty, buď s individualními, buď s celkovými, z individualních členů složenými. Odtud je stát nucen upravovati své vztahy k právním subjektům uvnitř státu tak, aby nepřekročoval míru svých právně omezených nároků proti druhým subjektům a aby zachovával právní ohraničení jejich volních sil i své právní moci. Mezi těmito základy pevně spočívá těžiště dnešní idey právního státu.

Vztahy státu jako subjektu k ostatním subjektům které organizaci svojí objímá, mění se dle toho, jaké úpravy nabudou právním řádem. Podstata vztahů, právem upravovaných, určována a charakterisována je dle toho, či vůle rozhoduje ve veškerosti vztahů, či vůli se přizná rozhodovací moc ve vzájemných vztazích subjektů proti sobě stojících. V některých vztazích má stát subjekty, k nimž stojí v poměrech právně upravených, za rovnocenné a rovnoprávné se sebou a pak s nimi před právním řádem tak jedná jako s rovnorodými subjekty, v jiných vztazích pak je neuznává za rovnoprávné. Buď stát jako rovnoprávná strana individualní samostatnou sféru druhých osobností plně respektuje, nebo do ní svojí vůlí zasahuje. Tam, kde uznává ostatní subjekty za rovnoprávné, nemůže naproti nim vystupovati se svojí rozkazovací mocí, nýbrž jen se svými nároky obligatorními jako každá jiná právní osobnost, i musí se s nimi smlouvati a dohodovati. (Tak tomu na př. v právu soukromém.) Když pak v těchto rovnoprávných vztazích chce stát donutiti zavázané subjekty před právním řádem k plnění jejich závazku, donucuje je jen k tomu, k čemu se mu vlastní vůlí zavázaly, tak že konec konců vůle donucujícího státu spočívá tu zase na vůli donucované osobnosti. Ve vztazích, kde stát takto uznává ostatní subjekty za koordinované, ponechává jim, aby samy obsahem své vůle určovaly svůj poměr ku státu, aby tedy v těchto vztazích determinace jejich vůle děla se opět jejich vlastní vůlí.

Ve všech vztazích, ve kterých stát vůči jiným subjektům právním stojí jako koordinovaná osobnost s rovným postavením v právním řádu, nemá nad ostatními subjekty větší moci, než jakou sobě dovede zjednati též každá jiná osobnost v právních vztazích k jiným osobnostem stojící. Každá právní osobnost, jež naproti druhé požívá určitých práv jakýchkoli, je tím nadána také určitou mocí nad její vůlí. Každé právo a každý

právní nárok naproti některé osobnosti obsahuje zřejmě již určitou volní moc nad ní, poněvadž uděluje druhým oprávněným osobnostem právní možnost, aby směly na základě svých oprávnění určovat vůli oné osobnosti, naproti níž jim oprávnění přísluší; a kteráž vůli jim je zavázaným subjektem. Oprávněné osobnosti osvědčují tu výkonem svých práv vůči zavázaným jen onu vůli, která odpovídá právní možnosti, plynoucí z jejich oprávnění, a osvědčováním své vůle dle svých práv vykonávají ve veškerosti právních vztahů určující vliv na vůli zavázaných. Práva veškerá zajisté jsou jen ohraničováním volní moci jednotlivých osobností: právní moc pak, v jednotlivých právech založená, znamená vždy konkrétní obsah vůle určité osobnosti, kterýž je právně rozhodným pro směr vůle ostatních, naproti ní stojících osobností. Právní potence, smět chtítí určitému obsahu vůle, shodnému s obsahem oprávnění a rozhodnému tím pro směr vůle ostatních osobností, pojí a poutají vzájemné styky právních subjektův.

V právním postavení jednotlivých osobností práva přiznávají jim volní moci naproti ostatním subjektům a naopak. Volní moc určité osobnosti nad jinou je právě schopnost, určovat vůli této zavázané osobnosti dle obsahu vůle své (oprávněné) osobnosti. Volní moc oprávněné a tudíž určující osobnosti může mít svůj právní důvod ve vůli určované, dirigované osobnosti, kteráž se určující osobnosti z vlastní vůle byla zavázala a tím svoji vůli podřídila volní direktivě určující osobnosti. Vzájemné vztahy osobností zakládají se však také tak, že schopnost oprávněné osobnosti, určovat vůli druhých nalézá svůj právní důvod v některých objektivních skutečnostech, kteréž jsou nezávislými na oboustranné vůli osobností oprávněných i zavázaných a s nimiž objektivní právo přímo spojuje určité právní účinky bez ohledu na vůli osobností. Konečně pak vznikají mezi právními subjekty také takové vztahy, za kterých právní meze, jimiž je determinována vůle zavázané osobnosti, a práva, jichž naproti ní požívá oprávněná osobnost, mají svůj právní důvod jedině ve vůli oprávněné osobnosti.

Determinující schopnost oprávněné osobnosti vůči druhým (zavázaným) subjektům hledá a nalézá v tomto posledním

případu svůj právní důvod jediné v obsahu vůle oprávněné osobnosti, kteráž svým obsahem vůle směrodatně rozhoduje o obsahu vůle zavázaných osobností bez součinnosti jejich vůle. Volní moc osobnosti tímto způsobem oprávněné požívá tedy schopnosti determinovati vůli jiných dle svých práv, dle svých právních volností, a to z právního důvodu jediné zase ve vlastní určující vůli oprávněné osobnosti spočívajícího. Tím volní moc této oprávněné osobnosti nadřizuje se volním schopnostem takových ostatních osobností, které k založení svých oprávnění potřebují vesměs ještě souhlasné vůle zavázaných osobností jako právního důvodu. Volní moc osobnosti, jež ku vzniku svých oprávnění za právní důvod potřebuje jen projevu vůle vlastní bez ohledu na vůli zavázaných, nabývá tu pak bezpodmínečné platnosti a vlastní závazné síly, neboť její oprávnění mají stálý důvod svého trvání jen v právně uznané a právně upravené její vůli, kteréž takto se dostává stupňované moci.

8 V těchto oprávněních, na jejichž základě jistá osobnost smí určovat chtění ostatních osobností bez jejich vůle a dle nichž smí bezpodmínečným a regulativním způsobem vázat osvědčování se jejich vůle na svoji bez jejich souhlasu, vystupují v plné intenzitě momenty moci, znaky panství: panující osobnost jediná smí kdykoli prosaditi svoji normativní vůli na základě své právem udělené volní moci, dle níž může určovati obsah vůle ostatních osobností obsahem své nadřizené vůle. Koordinovanost a rovnost právních subjektů se vylučuje a ruší, jakmile se takto některé osobnosti přízná schopnost determinovati ostatní osobnosti z právního důvodu její vlastní vůle.

Právní vztahy mezi koordinovanými a rovnorodými subjekty upravují se jen vzájemnou, oboustrannou vůlí, sjednocováním a smlouváním se. Povinnosti zavázaných osobností mají tu svůj právní důvod vždy v jejich vlastní vůli, již se vůči oprávněné osobnosti zavazují a podřizují: mezi koordinovanými a rovnoprávnými subjekty vznikají jen obligatorní vztahy, spočívající na podřizení se a sjednocení se z vlastní vůle; v obligatorních vztazích, dojde-li k donucení zavázaných, stojí tu proti donucovanému vždy jen obsah jeho vlastní smluvní vůle, kterýž se proti němu přivádí k platnosti z důvodu jeho vlastního závazku. Vliv, který v obligatorních vztazích koordinovaných osobností vy-



konává vůle oprávněné osobnosti na osobnost zavázanou, je jen reflexem původní vůle zavázané osobnosti, z jejíž vůle oprávněná nabyla svých práv, aby je později přiváděla k platnosti i proti změněné mezitím snad vůli zavázané osobnosti a aby vykonávala takto na základě svých práv určující moc nad vůlí se podřídívší osobnosti.

V okamžiku, kdy osobnost se stane určovatelnou jinou osobností, jejíž určující vůle nemá již právního důvodu ve vůli determinované osobnosti, nýbrž v samé sobě, nastupuje mezi osobnostmi poměr nadřízenosti a podřízenosti na základě panství. Přestává dobrovolné podřizování se z vlastní vůle, vznikají závazky a povinnosti, kteréž mají své zdůvodnění jen ve právně určené vůli panující osobnosti. Panující osobnost nalézá důvod pro volní determinaci podřízených osobností jen ve své vůli. Podstata jejího panství obsažena je ve schopnosti, že je z vlastní moci oprávněna určovati vůli zavázaných. Kdo má vůči zavázané osobnosti jen obligační požadavky, může hledati pro své nároky příčinu a důvod vždy jen ve vůli zavázaného, kdo však naproti zavázaným uplatňuje své nároky z práva panství, má pro ně právní důvod ve vlastní nadřícené vůli, již protichůdnou vůli podřícených může překonati. Panství znamená právě cizí vůli závazně normovati, její obsah svým rozkazujícím obsahem určovati, jí poroučeti a po případě vlastní vůli jí nahraditi, a konečně ji k plnění vyšší nadřícené vůle nutiti a to mocí neodolatelnou. Práva panství znamenají schopnost závaznými rozkazy upravovati a vynucovati určitá jednání a jisté chování se podřícených subjektův. Práva panství jsou výrazy nadřícené moci.

Tato bezpodmínečná práva panství jsou ve své úplnosti charakteristickými atributy státu jako vrchnostenského subjektu. Vyvyšují jej též nad všechny ostatní právní subjekty uvnitř státu. Stát jediný má vlastní, neodvozené a úplné právo panství se všemi znaky a prostředky vrchnostenské moci. Všecky ostatní subjekty, ať svazky nebo jednotlivci uvnitř státu, kdykoli jsou v držení vrchnostenské moci a vykonávají práva panství, vykonávají vrchnostenská práva buď jen jako odštěpená z úhrnné státní moci, nebo jen ze svrchovaného dopuštění státu a s jeho souhlasem, byť i svá práva panství vykonávaly jako práva vlastní, která se stala vlastními právy subjektu, jenž smí sám chtíti jej ch obsahu.

Stát svým zákonodárstvím a normativním upravením disponuje o každé výsostné a vrchnostenské moci uvnitř svého obvodu a v poslední instanci je on depositářem vši právně panující moci, rozkazující a donucující.

Proto také schopnost panovati, resp. právní n ožnost uplatňovatí z vlastní moci práva panství, t. j. taková determinující práva, která mají svůj trvalý důvod a základ jen v právně uznané a organisované vůli panující osobnosti samy, nikoli ve vůli jiných koordinovaných osobností, ani ve vůli podřízených, staví se proti mocenským oprávněním všech jiných subjektů a stává se pojmovým kriteriem státu a útvarů státu nejbližších. Tyto přibližují se svým samostatným právem panovati k povaze státův. Skutečnost, že v dnešní organisaci příslušejí práva panství v úplnosti toliko státům a útvarům jim nejbližším, nevylučuje toho, že po dnes se uchovaly ještě v jiných společenských a právních organisacích skrovnou měrou určité poměry mocenské a práva moci vlastní, ovšem vykonávaná již jen z dopuštění státního (tak tomu na př. v právu rodinném). Byly ovšem taktěž státy, které uvnitř svého území měly právní organisace s původní a samostatnou vrchnostenskou mocí: středověké státy byly konglomeráty organisací se samostatnými a vlastními vrchnostenskými právy; s konsolidováním moci panovnické však začal stát pohlcovati všechny samostatné vrchnostenské moci a za státu policejního pak učinil se jediným zdrojem výsostných práv.

V dnešní právní organisaci bezpodmínečně a bez odvolání poroučí a k plnění své vůle z vlastní a neodvozené moci donucuje jen stát: rozkazující moc všech jiných svazků má pod svojí kontrolou, ona není nedostupna modifikacím jeho vůli a závisí svým puvodem na jeho dopuštění. Ve svých vztazích k ostatním subjektům uvnitř státu není stát odkázán jen na sjednocování se s nimi, jako na ně jsou odkázány osobnosti rovnoprávné; jeho vztahy pronikají momenty, které jeho právní postavení povznášejí. Vůle státu nemůže dle právního řádu ve většině vztahů býti určována vůli žádné právní osobnosti, nechce-li stát sám, čili: státu dána je v nejšířším objemu určovatelnost vlastní vůli, pokud není obmezena jeho vlastním právním řádem. Ve vztazích, ve kterých stát proti ostatním subjektům vystupuje jako koordinovaná osobnost, může jeho vůle býti určována síce cizí vůli, avšak jen proto, že

stát (jako na př. v právu soukromém) k tomu přivoluje, že se podřizuje, tu však jeho závazky jsou jen následek jeho vlastní vůle, jeho determinace má právní příčinu v jeho vlastní vůli a proto tím jeho práva panství netrpí, pokud jen omezení jeho vůle má právní důvod v jeho vlastní vůli.

9. Výrazem vůle státu jako panující osobnosti jsou rozkazy a závazné předpisy, výrazem jeho vůle tam, kde vystupuje jako osobnost ostatním koordinovaná a rovnoprávná, jsou pouhé nároky a pohledávání. Tam, kde se stát na ostatní subjekty obrací s rozkazy, podřizuje konkrétní obsah jejich vůle své neodolatelné volní moci, neuznává jejich vůle za rovnocennou, ba neuznává samostatné jejich vůle vůbec; jakmile na nich žádá bezpodmínečné podrobení se i proti jejich vůli, abstrahuje od jejich vlastnosti jako volních subjektů proti státu a nepřiznává jim v těchto směrech samostatné subjektivní právní sféry. Naopak zase tam, kde stát vystupuje vůči ostatním osobnostem jako rovnoprávná a koordinovaná bytost, abstrahuje od jejich povinnosti podřizovati se a od jejich vlastnosti členů státu, jsoucích pouhými objekty státní činnosti.

Právě tím, že stát neuznává v určitých významných vztazích a v určitých specifických oborech ostatní subjekty za rovnoprávné, brání pevně tomu, aby celá podstata jeho se náhle nerozloučila v mechanicky nespojené řady vzájemných poměrů mezi ním a rovnoprávnými subjekty uvnitř něho. Svoji nadřizenou vůli, projevující se v právech panství, ohraničuje a vylučuje vůli ostatních osobností tak, aby je svoji mocí a svoji organizací mohl sloučiti v celek, jež svoji vůli dále v jednotě udržuje. Svoji vůli podrží si individualní osobnosti ve svazku svém, stará se, aby neunikly jeho imperiu, jeho organisované moci volní, a stanovením nejrůznějších závazností připoutává je k sobě trvale a činí je odvislými od své moci. V určitých vztazích, charakterisujících právě co nejpříkřeji poměr jednotlivců k celku, nejedná stát s jednotlivci a s jinými osobnostmi jako s volnými subjekty, nýbrž jako se členy svého státního svazku, kteří jsou zavázáni povinnostmi k celku. Státní svazek absorbuje tu určitou část volních mocí osobností pro sebe. Volní schopnosti subjektův ustupují zde povinnostem k celku, příslušnosti k svazku.

Stát svoji nadřizenou vůli omezuje ostatní subjekty, zakládá mezi nimi trvalé vztahy a mocí spojuje je ve vyšší jednotu. Sub-

jektem vůle, jejíž výrazem je vyšší tato moc, je ten, kdo vůli jako vlastní vyjadřuje, resp. v jehož jménu se vyjadřuje a v jehož jménu moc se vykonává. Stát, v jehož jménu veškerá aktivní nadřízená vůle se vyjadřuje jako jeho bezprostřední jednotná vůle vlastní, zjevuje se sám jako subjekt nadřízené panující vůle, která všechny ostatní subjekty v jednotu zahrnuje a mocí svojí objímá. Stát jako všeobsáhlý subjekt vrchnostenských práv je výrazem myšlenkové nutnosti najítí pojetí, které by množství osobností individualních i ostatních shrnulo v právně konstantní jednotu.

Poznání státu jako jednotného mocenského subjektu právního s jednotnou vůlí od individualní vůle rozdílnou, i představa státu jako celkové osobnosti a výlučného majitele práv panství, poskytly trvalé a jednotné hledisko, nikoli pouze technickou pomůcku, jakou jsou civilistické fikce: představa státu jako subjektu je abstrahována z realních zjevů státního života, nikoli fingována, t. j. vymyšlena z neexistujících předpokladův. »Svět práva vůbec je světem představ« a abstrakcí, právní pojmy, vytvořené právem, nemají fyzické existence; »práva nejsou souhrnem fakt, ale souhrnem představ«. Již to, že z aktů vůle několika individuí může vzejítí vůle, kterouž pokládáme za jednotnou vyšší vůlí, menšinu zavazující, je jen výsledkem našich představ. Ve světě fakt a realních vztahů nevidíme leč volní akty jednotlivců, ve světě právním však si představujeme souhrn individualních volních aktu jako jednotnou vůli, po př. jako vůli jednotného subjektu.

Stát jako nejvyšší, všeobjímající subjekt, je právní formou pro společenství osob na místním podkladu, udržované bezpodmínečnou vůlí jednotného subjektu, jenž jednotlivce si podřizuje. Představa státu jako všeobsáhlého subjektu práv, jako vyššího jednotného celku, dává jasně pronikatí ideí, že stát jako celek má také právní povinnosti vésti vládu v zájmu veškerosti a na prospěch všech příslušníků svých, neboť pojetí státu jako jednotného subjektu celkového implicity dává vnímatí, že státem není ani jeden, ani někteří, ani většina, nýbrž všichni, a stát žije také ve vědomí všech.

V nazírání na stát jako na jednotný subjekt vrchnostenských práv, která nenálezejí ani jednotlivé osobě, ani určité třídě, nýbrž celku, subjektu slučujícímu všechny, hledá se pak zdůvodnění, proč celek je oprávněn ovládatí směr vůle jednotlivcův a určovatí

jejich vnější chování. Stát jako subjekt slouží neurčitému množství jednotlivců pro jistý díl jejich zájmů, pro ten díl, který je jim všem společným: Vůle, která nepřetržitě a bez ustání se nese za uskutečňováním a obstaráváním dílu společných zájmů společnými silami, vystupuje pak zosobněna v pojmu státu jako subjektu, jemuž je dána úhrnná moc k uskutečňování společných zájmů a za jehož orgán tudíž každý vykonavatel veřejné moci se pokládá. Pojetí státu jako jednotné celkové osobnosti je zároveň výrazem potřeby, najítí zdůvodnění, proč z vůle určitého počtu individuí vzhází jednotná vůle, stojící i nad vůlí všech oněch, kdož na vytváření se vůle měli podíl, a proč vyjádření vůle určitých osobností jednajících ve jménu státu mají tu onu intenzitu, různou dle jejich právního postavení. Stát jako nadřízený volní subjekt, jako nositel organizované moci, ve své objektivní bytnosti zjevuje se konečně jako zkonkretisování přesvědčení, že individualní volní schopnosti a určité stránky individualní činnosti z důvodů citových i rozumových a z různého hlediska zájmového vyžadují omezování vyšší, nezlomnou vůlí, docházející výrazu v úkonech vnější organizované moci.

10. Ku státoprávní konstrukci subjektu, jemuž vyšší vůle je vlastní a jenž je držitelem soustředěné organizované moci této, ku konstrukci státní subjektivity možno buď již pak užiti obecného typu korporace, nebo hledati jiný druhový pojem, který by stejně byl s to objati stát jako veškerost seskupenou k právnímu celku a vyjádřiti, že v osobnosti státu je jen nejmocněj stupňována povaha osobností svazkových či celkových jako samostatných právních subjektův.

Moderní státoprávní theorie užila k poznávání právní podstaty státu zvláštní kategorie veřejnoprávních osobností korporativního rázu. Stát vystupuje tu jako veřejnoprávní osobnost i ve své vlastnosti majitele a vykonavatele veřejné moci a vůbec všech práv vrchnostenských. Ovšem stát není jedinou osobností veřejného práva, nýbrž jsou jimi i jiné právní svazky, které, vykonávajíc určité veřejnoprávní funkce za pomoci veřejné moci a stělesňujíc společnou vůli v určitém okruhu záležitostí v korporativní právní jednotu, jsou subjekty veřejných práv i povinností.

Uznání státu za celek, v jehož zastoupení veškerá veřejná moc se vykonává, za osobnost, nad všemi jednotlivci stojící

a odlišnou od pouhého mechanického souhrnu individuí, zůstává za dnešního stavu východištěm státoprávní theorie při poznávání právní podstaty státu. Theorie vrátila se tu jen k myšlénkám, problesknuvším již dávno v starších přirozenoprávních naukách. Od XVII. st. pak již přímo a určitě se vyslovuje a právně formuluje idea, že stát je vyšší svazkovou osobností, nikoli summou individuí volně sdružených. Definitivně tu již ustálilo se poznání, že mocenská oprávnění, připisovaná veškerosti lidu, nejsou individuálními právy summy jednotlivcův, nýbrž právy konstituovaného svazku, že nejsou právy nespojené massy jednotlivcův, nýbrž oprávněními, kteráž vykonává civitas jako persona una, ab omnibus hominibus particularibus distinguenda et dignoscenda, habens sua iura et res sibi proprias.

Toto zásadní pojetí, vzniklé z přirozenoprávního podkladu, oživeno bylo a k plnému vědomí přivedeno však teprve teorií od druhé třetiny XIX. století po historických a organických konstrukcích státu. Vypracovalo se dokonale teprve moderní státoprávní školou, za vlády konstitučních ústav, a vniklo mezi předpisy ústavních chart i přidělo se souhrnem norem práva státního a správního, individualisovalo se pak dle zvláštních ústav jednotlivých státních osobností.

Pojetí státu jako právní osobnosti stalo se celkem obecným přesvědčením státoprávní theorie ve světové literatuře. Tato se hlásí dnes k pojetí státu jako subjektu svými předními představiteli a jejich vědeckými školami. Theorie o osobnosti státu působí pak svým učením, že každý výkon moci děje se ve jméno celkové státní osobnosti, ve svém smyslu i na rozvoj ústavního zákonodárství pod ideou státu právního; vystupuje-li stát i s veřejnou mocí svojí jako osobnost, musí pak svoje mocenská oprávnění vykonávati taktéž pod určitým řádem právním jako každý jiný subjekt, jenž svoje volní a mocenská oprávnění jen v mezích právního řádu smí vykonávati. Pojetí státu jako osobnosti stalo se úhelným kamenem státoprávní konstrukce dnešních státních individualit a jim příbuzných politických útvarů.

Námítky, které proti osobnosti státu vznesla některá novější učení, nedoznaly širšího souhlasu. Pokud řízeny byly proti subjektivní povaze státu, vycházely z předpokladu, že neexistuje žádná zvláštní, od majitele moci rozdílná osobnost státu, nýbrž, že ten,

kdo státní moc z vlastního práva drží, je právě také sám státem. Tato theorie, zvaná teorií předmětnou, kterou ještě do nejnovější doby zastával duchaplný *Max Seydel* a kterou po něm přejal též *Bornhak*, hledá osobnost státu v osobnosti panovníkově. Celé společenství státní je prý jen poměrem mezi vládcem a ovládanými a co jest poměrem, nemůže prý býti zároveň právním subjektem. Držitel státní moci je státní osobností ve svých vztazích k objektům panství, totiž k území a lidem. Lid a území, jako objekty panovnické či nosti jsou jediné, co mimo panovníka je na státu realního. Právní osobnost státu žije vždy v právě vládnoucím majiteli panství, resp. panovníkovi. Celá aktivní stránka státu klade se takto výlučně do panovníka, povzneseného nad právo a zákon. Předmětná theorie, jak správně ukázali *Jellinek* a *Rehm*, nejen že nedovede vyložiti podstatu státu jako jednoty, nýbrž naopak ku vysvětlení jednotlivých zjevů státoprávních je nucena se uchýlovati ještě ku větším fikcím, než jakým právě svojí konstrukcí hleděla uniknouti. Proto theorie tato v státoprávní nauce zůstala opuštěna.

Týž osud potkal t. zv. empirické pojetí státu, které vůbec vidělo ve státu jen stav ovládnutí silnějšími a souhrn individualních poměrů mezi ovládanými a vládnoucími; právnicky založeno bylo sice již pracemi *Seydelových*, propracováno bylo však později politicky a sociologicky. Učení o empirickém pojetí státu, kteréž místo státu vidí všude jen faktické mocenské poměry panujících tříd, zavrhló úplně pojmání státu dle státního práva a chtělo se na stát dívati pouze politicky, jak se zjevuje ve faktických poměrech mocenských. Proto bylo také po zásluze odkázáno *Gierkem*, *Rosinem* a *Preusssem* tam, kam patří, totiž do seznamu politických úvah o státu. Pro státoprávní theorii může býti sice kritickou pomůckou, nemůže však nikdy nahraditi výklad podstaty státu dle státního práva.

11. Specifickým obsahem vůle státu jako subjektu je jeho schopnost panovati, vyjadřovati bezpodmínečně závaznou vůli pro ostatní osobnosti. Obsahem své vůle vyvyšuje se stát nad ostatní subjekty ve svém obvodu. Za jeho právy panství stojí státní moc; on jediný má úplné, jednotné a originární imperium. Kdykoli vystupuje se svými právy panství, má na své straně veřejnou moc naproti nerovnoprávným podřízeným. Není státu bez

práv panství a bez imperia: Všude, kde se poroučí a nutí z vlastní, původní moci a po vlastním právu dle vlastního řádu, lze souditi na existenci samostatného imperia, a děje-li se výkon imperia v určitém územním obvodu nad osobami jako objekty státní činnosti, lze pak souditi na státní povahu takových donucovacích svazkův.

Shrneme-li abstraktně řadu konkrétních státních útvarů dle znaku jim všem společného, objeví se jako význačný pojmový znak státu jeho právo panství, schopnost nadřízené vůle, abstraktní potence určovati ostatní osobnosti svojí vůlí (na větší, menší objem mocenských oprávnění, resp. vrchnostenských práv, nepřijde). K markantnímu kriteriu státu stačí jeho bezpodmínečná schopnost panovati v určitém územním obvodu. Je-li schopnost nadřízené vůle podstatným a hlavním pojmovým znakem státu, je pak pro seznání právní podstaty státu předním a vlastně jediným úkolem zkoumati, kterak ona vůle je právně upravena, kterak vůli ostatních osobností právně obmezuje a určuje, i jak ona nadřízená vůle ostatní osobnosti na určitém územním obvodu jsou v právní jednotu slučuje. Pro seznání podstaty státu dle práva je dále zkoumati, jak jsou právně upraveny projevy nadřízené státní vůle, úkony státní moci. Toto zkoumání podniká nauka státního práva

Celá theorie státního práva je především naukou o státní moci, o jejích orgánech, funkcích, mezích, právech a povinnostech. Předmětem nauky je státní moc ve své organisaci i ve svých vztazích k objektům státní moci, k podřízeným. Státoprávní theorie vykládá právní řád stát ovládající, pozoruje stát jako právní subjekt schopný k jednání právnímu, jako společenství právně organisované pod jednotnou nejvyšší státní mocí, učí, jaká pravidla ovládají stát jakožto zjev právního života, jakožto právní osobnost.

Ježto nauka státního práva vidí před sebou jen konkrétní historické státní individuality a žádný vzorný stát, může se zabývatí také jen konkrétním právním řádem, kterým upraveno jest zřízení určitého státu nebo zřízení více států téže epochy a téhož asi kulturního vývoje, srovnávajíc s theoretického hlediska jejich právní organisaci a pozorujíc, jak jsou upraveny vnitřní státní poměry pozitivním právním řádem každého jednotlivého státu. Než



přes to, že každý stát je historickou individualitou s vlastními pozitivními státními právy, nejsou přece státy téže epochy a příbuzného ústavního vývoje tak různými a od sebe vzdálenými sociálními útvary, že by nevykazovaly společných znaků státoprávních. V útvarech, které se zahrnují pod pojem státu, opakují se tytéž zjevy a tytéž nebo podobné formy, které lze sjednotit pod obecným hlediskem na základě všeobecných ideí, které v konkrétních zjevech docházejí výrazu.

Žádný stát téže epochy a příbuzného ústavního vývoje není zjevem tak speciálním, aby jeho zřízení nedala se podřadit vyšším pojmům všeobecným a společným, a aby se v jeho státním zřízení neopakovaly určité typické úkazy, celé řadě soudobých států společné. Tu pak zkoumá státoprávní theorie řadu jednotlivých státoprávních útvarův, vytkne jejich společné znaky a hledí je pochopit jednotnými pojmy, dle nichž opět pak určuje povahu dosud nepozorovaných aneb nově vznikajících státních individualit. Stanovivši pak pevně určité státoprávní pojmy zkoumá dále, zda určitá státní podstata obsahuje znaky ve vyšší pojmy shrnuté a zda jisté konkrétní státní zjevy se dají zařadit pod stanovené státoprávní pojmy vyšší.

Úlohou státoprávní theorie na tomto poli je tudíž srovnací analýsou konkrétních státních osobností upozornit na společné právní elementy jejich státního zřízení, podřizovat elementy tyto pod dominující právní hlediska, hledat společné vyšší zásady pro učleňování státoprávních zjevů a snažit se o pojmovou konstrukci forem státního života právního. Rozborem veřejnoprávních poměrů na půdě pozitivního práva různých států s přibližně stejným vývojem hledí se státoprávní theorie dopracovat stanovění základních pojmův a určení vyšších pojmových kategorií, do nichž by typické zjevy ve zřízení států byly zařazeny. Snahy její tu směřují k tomu, aby zvláštní poměry jednotlivých státoprávních útvarův nejasněji byly vyloženy konstatováním toho, co právnícky je při nich typického.

Souhrn všeobecných státoprávních pojmův a všeobecných pojmových kategorií, odvozených srovnací právní naukou z pozitivního státního práva řady příbuzných státních individualit, bývá dnes též (nepřesně) zván »všeobecným státním právem«. Tímto názvem označován byl za dob, dokud se věřilo v platnost apri-

oristického státního práva, souhrn jakýchkoli ideálních, pro všechny státy platných norem. Dnes znamená již jen všeobecné pojmy a zásady, odvozené z pozitivních právních soustav a všeobecné státní právo tvoří již jen část všeobecné nauky o státu, kteráž se zabývá státem v ů b e c, státem jako abstraktním celkem. Dnešní státoprávní teorie užívá ovšem stále všeobecného práva státního a operuje vesměs a všude s jeho pojmy, ale již s plným vědomím, že jeho zásady nejsou normami obecně platného ideálního práva státního, nýbrž poučkami odvozenými z konkrétních státoprávních zjevů, s relativní platností.

Pokud představa o všeobecném státním právu podávati měla zároveň souhrn důvodů vnitřních, z jakých obecné přesvědčení uznává nutnost státní organizace jako příkaz rozumu nebo výraz solidaritních citů, převzaly tento úkol, zkoumati důvod státu, dnes jiné vědy, sociologie, politika a všeobecná nauka o státu. Všeobecná nauka o státu, tvoříc abstraktně-theoretický podklad pro státoprávní teorii konkrétních státních útvarů, zabývá se pojmem a podstatou státu v ů b e c, pojmem státu jako abstraktního celku, jehož podstata je odvozena z konkrétních individualit. Proto je také na všeobecné nauce o státu, aby hleděla soustřeďovati vý-  
těžky všech ostatních oborů poznání státem se zabývajících, pokud výtěžky ony by mohly ujasnit nebo modifikovati nějak výklad státní jednoty s abstraktního hlediska.

Státoprávní teorie přispívá všeobecné státovědě zjišťováním, z kterých právních živlu podstata státu je složena, a odvozuje právnícky vyšší státoprávní pojmy, jichž pak všeobecná nauka o státu užívá a jež si pak osvojuje. Naopak zase považuje státoprávní teorie všeobecnou nauku o státu za svoji všeobecnou abstraktně-theoretickou část a za svůj podklad na němž se snaží dojíti jednotných principů pro porozumění konkrétním útvarům státního práva. Všeobecná státní nauka jedná o státu jako o organickém celku, o pojmu a podstatě státní jednoty v ů b e c, o zjevech, vztahujících se ku státu jako povšechnému celku, státoprávní teorie pak zabývá se poznáváním konkrétních útvarů státního řádu právního a výkladem státoprávních norem. Základem pro theoretické (astraktní i konkrétní) zkoumání státní povahy zůstává jednak zjišťování a oceňování empirických jevů, jednak ověřování předpokladův empirii, realními příběhy, ve kterých do-

cházejí výrazu určité znaky, jejichž význam pro celkové nazírání vytkne se dle obecných státoprávních měřítek.

12. V theorii státního práva je implicitně obsažena theorie státního ústavního práva. Tato nauka má za předmět ústavu státní osobnosti. Každá právní svazková osobnost (»právnícká osoba«), kteráž je nositelem práv a závazků a kteráž je subjektem vlastní vůle, aby svoje postavení v řádu právním mohla utvrzovati, má v nejširším smyslu ústavu. Svoji vůli může totiž projevovati jen svými zástupci a ty určuje právě její ústava. Existence právních osobností svazkových korporativního rázu spočívá tudíž v právním řádu na jejich ústavě, neboť normy ústavy musí ustanoviti, za jakých předpokladů v projevech činnosti jednotlivých členův aneb kollegií členů dochází výrazu též jednota celku. V nejširším smyslu mají ústavu nejen veřejnoprávní korporace a obce, nýbrž také korporace práva soukromého a obchodního. Každá korporace má předpisy, které určují právní pojem jejího zástupce, počet zástupců, způsob jejich činnosti a obory jejich působení. Ústavy určují poměr individualní právní osobnosti zástupcovy k osobnosti jeho jako zástupce či orgánu, a ústavy určují, kterak sjednocením se jednotlivců tvoří se společná vůle z dílčích vůlí k účasti povolaných a kterak volní jednota celku dojde uplatnění proti individualním vůlím členův.

V užším smyslu užívá se pojmu »ú s t a v a« jen u určitých svazků veřejnoprávních, u obcí, vyšších svazků komunálních, států a útvarů státních. Ústava ve smyslu k o n s t i t u c e pak znamená výhradně ústavu státní. Korporace soukromoprávní a ostatní veřejnoprávné mají pak jen »stanovy«, statuty. Ústavu státní jednoty tvoří souhrn právních pravidel, která určují n e j v y š š í o r g á n y s t á t u, označují a upravují způsob jejich dosazování, vymezují jejich vzájemné poměry, postavení a působnosti, a zaručují jednotlivcům určité veřejnoprávní postavení proti moci státní, vylučující faktické zasahování státní správy tam, kde nemá zákonného, ústavou připuštěného, základu. Ústava (»konstituce«) vymezuje dosah státní správy a určuje okruh osob, pro které platí ústavní oprávnění a volnosti.

Ústava státu je řád, dle něhož se tvoří státní vůle a projevuje s t á t n í m o c, dle něhož se zjednávají orgánové pro zastupování státní moci a státní osobnosti vůbec. Ježto státoprávní theorie má

za předmět především právní úpravu státní moci a jejich úkolův, zabírá v sebe taktéž nauku o tom, kterak se státní moc tvoří, tedy výklad státní ústavy, theorii ústavního práva státu a nauku o konstitučních právech členů státu, o poměru občanů ku státní moci a ku jejím projevům a funkcím. Ústavní právo státní souvisí pak po případě úzce s ústavami jiných korporativních svazků veřejnoprávných, jmenovitě obcí a svazků komunálních, pokud jde o vztahy veřejnoprávných svazků ku státní moci a o jejich podíl na vykonávání státních práv vrchnostenských ve všeobecné správě uvnitř státu.

Stát totiž ku dosažení svých úkolův užívá nejen svých oprávnění přímo, nýbrž plní své společenské úkoly také prostřednictvím svazkův, které opatřil vrchnostenskou mocí na provádění určitých jejich kolektivních úkolů: vrchnostenská moc veřejnoprávných svazků tvoří jen součást vší veřejné moci, kteráž konec konců svůj původ bere vždy z moci státní. Stát není ovšem nikterak nucen všechny své účely obstarávat jen pomocí veřejné moci, ať již vlastní moci státní, ať moci jiným svazkům svěřené. Naopak, stát sleduje své účely také jinými prostředky, než užíváním práv panství, i užívá měrou rozsáhlou různých právních jednání, dle toho, jaké prostředky, soukromoprávní či veřejnoprávní, v daném případě a v určité době má za příhodnější pro vyplnění svých intencí.

Uskutečňování úkolů státních děje se činností k tomu se vztahující, správou. V této činnosti může se projevat veřejná moc, chce-li jí stát pro své účely užíti; stát však může některé obory své činnosti zařizovati tak, že se vzdá uplatňování svého imperia pro své zájmy, staví se na roveň s ostatními právními subjekty a spravuje jako oni, týmiž prostředky, bez použití veřejné moci. V těchto oborech jedná stát soukromohospodářsky a podléhá obecným zákonům jako jiné právní subjekty.

Veřejná správa státu, ve kteréž se projevuje veřejná moc, upravena je veřejnoprávními normami. Veškera správa řeší úkoly státní v mezích státního řádu právního. Veřejná správa pak je činností, která provádí zákony a státní předpisy i jedná dle volného uvážení pod platným řádem právním s eventuelním použitím veřejné moci. Vyřizuje řadou správních aktů konkrétní případy dle daných zákonných pravidel a stanoví sama v určitých

právních mezích předpisy pro správní úkony orgánů veřejné moc a pro správní opatření jejich.

Theorie státního práva, jakožto nauka o státní moci, zabývá se nutně a přímo též funkcemi státní moci a formami, v jakých státní moc pomáhá uskutečňovati účely státu. Státní právo i theorie správy zabývají se tudíž až do určité míry stejně projevy státní moci. Mají tudíž pak společná zásadní pojetí, jednotné obecné principy a mají společné i jednotlivé obory, ve kterých jde o podstatu státní moci, o její práva panství a o její poměr k podřízeným jako k objektům státní činnosti i jako k subjektům vlastních práv. Byť tudíž správní právo, pokud jde o detailní zkoumání obsahu nesčetných norem správních, bylo vědou relativně samostatnou, má přece se státním právem v jednotlivých společných oddílech společné pojmové konstrukce a má s ním společný abstraktní i konkrétní základ, totiž theoretické zkoumání výrazů státní vůle a úkonů státní moci.

13. Normy státního práva jsou částí práva veřejného a jsou tedy s ostatními obory právními ve větší menší souvislosti. Avšak stát není pouhým organismem právním, nýbrž je zřízením společenským, jehož poměry ovládnány jsou sice řádem právním, jehož bytnost však nikterak nezachází v úpravě právních vztahův a nevyčerpává se právní stránkou svou. Tak jako neustanou ještě funkce státu jakožto společenského útvaru s kolektivní mocí proto, že státoprávní aparát vypoví službu, tak jako život státu jako společenské organizace může dále trvati a postupovati i proti státnímu právu, protiprávně -- ovšem že abnormalní stav takový lze jen dočasně udržeti, než právo uplatní zase svoji tendenci uvésti své normy v souhlas s potřebami doby a s obecně cítěnými ideami práva -- tak také je jasno, že právo je jen jednou, nikoli jedinou stránkou života společnosti a existence státu. Pozorování státu dle státního práva je jen jedním mezi poznávacími prostředky povahy státu vůbec a státoprávní výklad státních poměrů je jen jedním mezi obory vědění, které se zabývají celkovým státním organismem.

Ježto stát není jen útvarem právním, nýbrž zřízením obecně společenským, nezjevuje se ve skutečnosti nikdy jako izolovaný právní institut a nemá právní stránku svého mechanismu ostře odlišenu od svých elementů jako útvaru socialního a politického.

Všecky elementy v bytnosti státu vystupují sloučeny a najednou. Teprve jednotlivé způsoby pozorování snaží se je rozpoznati a rozbořem odloučiti a tak pochopiti pak jejich komplikace a vysvětliti složky celku i celek sám. Existence a trvání státního svazku je mimo právní organisaci podmíněna ještě také určitým stavem společenským, a to jak vnějšími životními podmínkami hmotnými, tak určitým přesvědčením společenským a morálními silami u veškerosti ve stát seskupené. Pro tuto souvislost s ostatním životem je také státoprávní normy stále uváděti v souhlas s ostatními podmínkami a stránkami pospolitého života ve státu a vývoj státního práva je udržovati v rovnoměrném chodu s vývojem celkovým, neboť státoprávní normy vznikají také jen ve veškerosti vztahů společenského života a jsou podmíněny také celkovým duševním i hmotným stavem státního svazku, byť ona podmíněnost šla jen po určitou mez a být mohla býti silně modifikována cizorodými elementy.

Z těchto důvodů neobejde se výklad státu dle státního práva bez objasnění, jakého se obsahu státoprávních norem dostane pozorováním a seznáním podmínek, za kterých normy vznikly, zjištěním předpokladův a základních myšlének, z kterých vyšly, a sledováním duševních proudů, které se odrážejí v kodifikacích a zřízeních státního práva. Pro takové všestranné prohloubení svého pozorování vchází státoprávní theorie v nejužší konnexe s obory vědními, jejichž účelem je poznávání ostatních stránek společného života a vykládání povahy státu z jiných společenských úkazů, než z obsahu státoprávních norem. Tak udržuje se státní právo v stále spojitosti se sociologickými a politickými teoriemi o státu, s filosofickými a ethickými naukami, které se zabývají vnitřními důvody pospolitě organisace. Úzké jsou dále vztahy státního práva k historii, nejužší pak k dějinám institucí veřejnoprávních a politických, k dějinám státních teorií a myšlení o státu vůbec.

Historické nauky, jejichž výsledky, pokud se vztahují k vývoji zřízení státního a institucí veřejnoprávních, staly se již nevyhnutelnou podmínkou pro vytvoření celkového názoru na dnešní stav státoprávních útvarův a přešly v obecný majetek státoprávní doktriny, mají nás však dále seznámiti s prostředím, v jakém se brávil ku předu vývoj státního práva a v jakém vyrůstala jednot-

livá státoprávní učení. Historické nauky podávají nám zjištěná fakta, líčí kontinuitu událostí, vykládají hybné síly jejich vzniku a posuzují obecně politický význam dějinných skutečností. Na základě takto zjištěných fakt a souvisle vyličeného všeobecného historického vývoje hledáme pak i v nynějších státoprávních zřízeních jen následky spolupůsobení předcházejících příčin a znatelné stopy dávno minulých politických příběhův.

Jakmile dějinné líčení všeobecného společenského vývoje začíná spojovati mezi sebou historické události jakožto nutné a nezměnitelné následky celého souhrnu příčin, jakmile hledí k předcházejícím příčinám připojovati následky jakožto výsledky řady konkurujících vlivů, učíc, že vše, co se děje, je jen průměrným výsledkem spolupůsobení mnohých příčin a že spolupůsobením jejich vytvořen je rovněž obecný stav společnosti, začínají pronikat mezi shluky fakt v historickém líčení určité základní složky vývojové. Odtud dějí se pak pokusy s jednotného hlediska pochopiti složky, sbíhající se v chodu společenského vývoje, odkrývají empiricky jisté zákony, které dle všeho ovládají řád společenského pokroku a postupné transformace společenských zřízení, stanoviti, který souhrn lidských vlastností ve spojení se zevnějšími okolnostmi a podmínkami životními má převahu, dodáváje hybnou sílu při společenském vývojovém pochodu. Tyto snahy o obecnou theorii dějin, o vybudování jednotné filosofie dějin, vycházejí z přesvědčení, že chod dějin v postupné řadě společenských jevů je podroben taktéž určitým povšechným pravidlům a že je tudíž hledati přední agens, které určuje postup změn v jednotlivých stavech společenských za jednotlivých období.

Ježto státoprávní útvary nejsou izolovány ode všech jiných složitých vlivů socialních, nýbrž jsou s celkovým vývojem v nerozlučné spojitosti, nezůstává také státoprávní theorie bez povšimnutí zjišťování sociologických zákonů, podniknuté teorií a filosofii dějin. Nepokládá ovšem sociologický výklad za výklad státoprávního vývoje, nesměšuje metodu sociologickou a historickou s methodickými pravidly státního práva, sociologickou státní ideu nemá za pojetí státu dle státního práva, nýbrž považuje sociologické konstrukce theorie dějin, jmenovitě ovšem ty, které se týkají vývoje politických svazků, jen za příspěvky k celkovému náзору o tom, jaká korelace panuje mezi vývojem státoprávním

a mezi jednotlivými stavy sociálními v různých periodách. Rozumí se, že theorie dějin, jako sociologie vůbec, nemůže nahraditi samostatné státoprávní pojetí státu; tak na př. řekne-li nám sociální theoretik dějin, že světové dějiny jsou jen spojenými životopisy velikých mužů, že vše, co na světě se vykonalo, je vlastně jen vnějším, hmotným výsledkem, uskutečněním a stělesněním myšlének, které dlely v hlavách velikých mužův a pronikaly jako blesky, bez nichž by nebylo hořelo, nebo čteme-li dále, že veškera naše společenská zřízení mají svůj původ a hybnou sílu v altruistických citech a ethickém hnutí naší civilisace, že veškereň vývoj se uskutečňuje působením nesmírných altruistických fondů citových za zvýšené citlivosti veřejného svědomí a že výklad pro všechna sociální a politická hnutí je hledati v prohlubování altruistických citův, nebo dozvíme-li se konečně, že určité formy ústavní jsou v korespondujících vztazích s jistými poměry hospodářskými, klimatickými, etnografickými, neplyne z toho všeho pro pojetí státu dle státního práva přímo ničeho.

Avšak státoprávní theorie, kteráž sice má předmět svého pozorování, stát, vyložiti právě z jeho zvláštních vlastností státoprávních, starajíc se především o porozumění jedné jeho stránky a abstrahujíc při svém pozorování státoprávního vývoje od jiných stránek jeho plné empirické skutečnosti i od ostatního celkového sociálního a státního vývoje, má naproti tomu zase nevyhnutelnou povinnost k úspěšnému hlubšímu rozpoznání své látky obeznámiti se s celkovým vývojem a s celkovou podstatou předmětu, jehož státoprávní elementy a vývoj má rozpoznati. Chce-li dosáti úplnějšího pochopení dějinné souvislosti státoprávních útvarův, je jí ujasnit si nutně poměr státoprávního vývoje k rozvoji ostatních stránek společenského zřízení a poznati jeho postavení uprostřed dané časové plnosti. Tu přirozeně dojde k otázkám, má-li vývoj státní vůbec nějaký smysl a jaký, a která základní idea se tu ve vývoji uskutečňuje. Tu dále státoprávní theorie nutně užije práva zkouseti se svého stanoviska a pro své účely oprávněnost obecných sociologických pouček theorie dějin, pokud a zdaž nějak dovedou přispěti k doplnění theorie vývojové zřízení veřejnoprávních a státoprávních. Takto theorie dějin, jejíž obsah tvoří snahy po stanovení sociologických zákonův odvozených z vývoje společenských jevů, svádí vývoj jedné části společenských kolektivních zřízení,



totiž vývoj politických svazků, na základní složky všeho vývoje. Státoprávní theorii připadne však opět úkol varovati, aby při určování hybných sil vývoje nebylo přeceněno působení příčin všeobecných proti spolupůsobení vlivů specialních, plynoucích jen ze státoprávního vývoje.

Nauka o státním právu, pozorující jednu stránku společenské činnosti a společenského života, je částí věd společenských a jednou mezi nimi. Souvisí se všemi ostatními naukami o společenských zřízeních. Má s nimi společný předmět pozorování potud, že jedná taktéž o projevech společenské činnosti. Vychází z téhož společného theoretického základu jako ostatní společenské vědy, z theoretického abstraktního i konkrétního zkoumání kolektiva společenského. Užívá sociologicky zjištěných výsledků k ucelení svého povšechného názoru o podstatě a povaze státu vůbec. Jmenovitě abstraktní část státoprávní theorie, všeobecná nauka o státu, shrnuje též sociologicky zjištěná poznání o vzniku státu, o rozvoji jeho z nižších útvarů společenských, ze společenstev zřízení rodového a kmenového. Všimá sobě dále předcházejících stupňův, jimiž dle sociologického zkoumání procházely státní formy, a stará se také o pochopení dnešního státu v plnosti jeho daných vztahů společenských, v plnosti poměrů socialních a kulturních, v jeho silách mravních i politických, aby tak nauka o abstraktním státu (všeobecná nauka o státu) neztratila souvislosti se zkoumáním ostatních stránek konkrétního společenského soužití.

Sociologie, pokud se zabývá s abstraktního hlediska základy práva a státu v společenském vývoji, nemohla ovšem dosud státoprávní theorii poskytnouti více, než několik elementárních, obecně platných zásad, ježto zůstane stále nesmírně těžkou záhadou v oboru věd společenských rozpoznati i s přibližnou určitostí jen všechny spletité příčiny tak složitých jevů společenských a vymezení postupující se spolupůsobení jednotlivých příčin v daných stavech společenských, když ještě různé koexistující elementy a složky společenských úkazů jen v představách si můžeme oddělit a izolovati pro potřebu analýse.

14. Mnohem více, než theoretická sociologie, mohla státoprávní theorii poskytnouti ona praktická věda, kteráž právě usiluje modifikovati obsah státního práva za určitým konkrétně předsevzatým účelem, aby tento mohl býti uskutečňován za pomoci

změněných předpisův státoprávních. Praktickou onou vědou je politika. Politika obírá se státní činností. Obírá se však státní činností se zvláštního hlediska účelnosti, táže se, jak nejlépe je státní činnost zařídit, jak nejúčelněji ji vésti, jak nejprůměrněji upravit dle daných poměrův. S tohoto stanoviska, jak státní poměry nejlépe je utvářeti, posuzuje politika formu vlády a strukturu ústavy, působí na akty vlády i funkce správy, dává návod, jak se mají voliti ústavní zařízení, a hledí určovati soustavu zákonných vztahů, jaké mají býti zaváděny mezi vládou a mezi ostatními členy ovládané komunity. Politika není jen umění, jak vládnouti, nýbrž také souhrn skutečných tvůrčích snah při obstarávání záležitosti státních »určovati, co má býti, na rozdíl od toho, co jest, nebo co bylo« (*Sidgwick: The Elements of Politics, § 1*).

Politika v běžném smyslu, zabývající se poměry společnosti ovládaných, jejichž členové jsou uvyklí bezpodmínečně poslouchati rozkazů daných určitou organizací, zabývá se poměry organizovaného vládního zřízení, avšak tak, že hledí k tomu, kdo fakticky má vládu v rukou, kdo je držitelem faktické moci. Důsledně je pak praktickou politikou také nauka, jak lze dosíci této faktické moci ve státu a jak lze se domoci takového vlivu na vedení státních záležitostí, aby směr státní činnosti mohl býti řízen dle konkrétních snah a cílů určité strany při vládě jsoucí, resp. určitých stran o faktické vykonávání vlády se smlouvajících. Snahy politických stran o zjednání si vlivu na směr státní činnosti, docházejí výrazu a formulace v normách právních, neboť všechny strany hledí výsledky svých snah záhy vtěliti v obecně závaznou formu právní a uplatniti takto svoji vůli bezpodmínečně nad všemi jinými. Ježto pak politické snahy převážně se nesou za přiměřenými změnami v státním a ústavním zřízení a za úpravou aktů státní moci i vlády vůbec s určitých hledisek, dle přesvědčení politických stran za jisté doby účelných, je působení politických snah zřetelně cítiti především v normách práva státního, ústavního a správního. Mimo to takřka všechny státoprávní útvary vznikly z nejrůznějších snah politických; tak vznikly státy i utvořily se svazky státův. Odtud úplné pochopení obsahu a významu státního práva může se díti jen ve spojení s politickým ovzduším, ve kterém státní právo se vyvíjelo. Porozumění státnímu právu předpokládá porozumění poměrům politickým.

Ovšem vždy přesně je rozlišovati způsoby politického nazírání na záležitosti státní a státoprávní pojetí poměrů státu. Co je odůvodněno politicky, t. j. dle faktických poměrů mocenských, není ještě odůvodněno státoprávně, kdo má faktickou moc politickou, nemá ještě moci právní, moci založené dle státního práva. Faktický činitel mocenský není ještě činitelem právním, faktická možnost vykonat obsah určitého práva nemusí býti ještě možností právní, a pozitivní platné státní právo může býti v přímém odporu s poměry politickými, faktickými. Kdo má státní právo na své straně, nemá tím ještě při sobě politickou moc. Kdo má faktickou moc, nemusí mítí ještě práva k jejímu osvědčování. Tyto rozdíly je si uvědomiti každé státoprávní theorii a je jí ujasnití si, že moc není právem a že také řady práv bývají leckdy bez moci. Práva mohou v daném případě býti v odporu s moci: Rozpor vyrovná se tu konec konců tím, že buď moc, utvrdivši se, začíná býti pocíťována jako normalní a ponenáhlu jako právní, jako odpovídající obecným citům právním, nebo práva, která i u svých zastanců navždy ztratila naděje, že by za daných poměrů znovu se dala prosaditi, pozvolna odumírají, a moc vynasnaží se uzákoniť si a založití si nová práva dle faktických poměrů mocenských.

A tak při pohledu na celkový stav věcí proniká poznání, že, jako pozitivní právo nemusí ještě vyjadřovati city objektivní spravedlnosti, jako platné právo není ještě nutně »správným právem« (Stammler), jehož správnost odůvodňuje cit nebo rozum, jako na-proti pozitivnímu právu vždy zůstane souhrn požadavků právně-politických (resp. právně-filosofických) jako měřítko přiměřenosti a obsahové oprávněnosti platného řádu právního, tak také právo neznamena vždy nejmocnějšího činitele života státního. Mocnější často než moci právní je síla a váha jiných ideí kulturních a stát, jenž není jen institucí právní, nýbrž stejnou měrou kulturní, stavi svoji státní moc do služeb jiných socialních činitelů, především do služeb úsilí kulturního. Jako právo zajisté je jen jednou stránkou života, tak státní právo je jen jednou mezi silami, jimiž na nás politicky a společensky působí moc státu a jimiž nás ovládá život ve státu, a státoprávní theorie je jen jednou částí theorie o státu vůbec, hledající jeho pravou podstatu a smysl jeho vývoje.

15. Dle zásad státoprávní theorie, nauky, kteráž chce rozpoznati právní elementy organisace státního celku, půjde nyní

těž o to, pokusit se o výklad státoprávní povahy království a zemí na radě říšské zastoupených. Ježto státní právo je naukou o státní moci a ježto dle dnešního stavu nauky za nejvýraznější pojmový znak státu se má jeho schopnost panovati, bude jmenovitě zjistiti, zda jednotlivé země předlitavské jsou zvláštními státoprávními subjekty s vlastní mocí, obdobnou mocí státní, či jsou-li jen provincialními svazky bez vlastních práv panství, jsou-li jen vyššími svazky komunalními, které vykonávají část veřejné správy z dopuštění celkového státu předlitavského, a vykonávají-li vůbec práva vlastní, nebo práva cizí jim svěřená. Bude tudíž zjistiti, jsou-li vrchnostenské kompetence zemí vlastními jejich právy panství, nebo jsou-li oprávněnými nadřízeného státního subjektu říše předlitavské. Na zodpovědění těchto zásadních otázek záleží, jaký konečný soud bude možno pronésti o povaze uvedených království a zemí dle státního práva, o jejich státoprávní podstatě a vztazích.

Prostředkem k poznávání, jak lze zodpovědět všechny ony základní otázky, je ovšem analyza soustavy platného rakouského práva státního (resp. ústavního) a proniknutí jeho dle jednotných hledisek a všeobecných pojmových kategorií. Nejde o pouhé konstatování jednotlivých státoprávních předpisův, nýbrž především o určení jejich smyslu a významu pro theoretické nazírání na jistou povahu konkrétního státního útvaru, po případě o konsekvence, jaké z poznání určité státoprávní povahy pozorovaného útvaru pro státoprávní theorii vyllynou. Při výkladu je ovšem vždy míti na mysli konkrétní zvláštnosti jednotlivých státoprávních útvarů, žádný z nich není však zjevem tak zvláštním, aby nedal se aspoň objasniti pomocí stanovených typických forem státoprávních; ostatně jsou vyšší státoprávní pojmy a kategorie abstrahovány stejně z norem pozitivního práva užitím logických operací a abstraktní metody. Nejde taktéž nijak snad o násilné generalisování, nejde nikterak o to, aby pro axiomatickou poučku pracně shledána byla ustanovení, která by její oprávněnost učinila pravděpodobnou, nejde o to, aby státoprávní útvary vši mocí byly vtěsnány do strnulých a více méně libovolně určených forem, nýbrž jde o výklad, jenž by byl s to dle dnešních poměrů státoprávních objasniti právní povahu pozorovaných státních útvarů s nejmenším užíváním fikcí. Jde dále o prostou kontrolu, pokud ze skutečností právních, za

správné uznaných, dá se souditi na základy určitého pojetí a pokud předpoklady jsou dostatečny, aby odůvodnily usuzování v určitém směru. Tu pak běží dále o zjištění správnosti dostatečné řady předpokladů, jimiž by státoprávní zjevy co nej-jednodušeji byly ověřeny, při čemž opět je užití takových předpokladů, jejichž správnost se dá s nejmenšími pochybnostmi ověřiti.

Ježto historické české státní právo moderní ústavou a rakouským státním právem vůbec nebylo uznáno, nelze jeho též užití pro soustavný výklad dnešních státoprávních poměrů, ježto tyto jsou upraveny státním právem rakouským. Studium státoprávních útvarů, jako pozorování jiných empirických skutečností, má svoji stránku vývojovou, historickou, zabývající se stopováním dosavadního státoprávního vývoje; má pak svoji stránku věcnou, dogmatickou, vykládající nynější podstatu věcnou státoprávních útvarů a snažící se státoprávní individuality pochopiti v jejich konstantních vztazích dnešních, tak, jak poměry jsou dnes, nejen jak byly v pohybu vývoje. Nynější státoprávní podstata království a zemí na říšské radě zastoupených upravena je, ani země české nevyjímaje, vylučně rakouským právem státním (až na některé zbytky českého práva státního v oboru práva monarchického, resp. dynastického). Pak také historické české právo státní, jako pozitivní právo historických útvarů státních, zemí koruny české, neupravující více současných poměrů státoprávních, zůstává jen v historické části výkladu dnešních státoprávních poměrů, slouží jen hlubšímu pochopení dosavadního státoprávního vývoje, ale neovládá již žádnou dnešní státní organizaci, ježto jeho platnost není uznána, byť i právně a v celosti své nebylo dosud zrušeno pozdějšími předpisy dnes platné ústavy a byť stále tvořilo východisko a cíl tužbám politickým. Aktuálně (fakticky) české právo státní neplatí, t. j. jeho normy jsou bezúčinnými a mají pouze takovou právní platnost, jakou má každý jiný zákonný předpis, jenž nebyl dosud zrušen ve formách k zrušení předpisu zákonného právním řádem požadovaných, jenž tedy sice právně platí, ale stávajícím řádem právním není uznáván, ani zachováván. Jako právo bývalých útvarů státních patří české státní právo svým státoprávním významem historické stránce dnešních státoprávních organizací.

Avšak i státoprávní theorie současných útvarů státoprávních je nucena se zabývat českým právem státním, ježto české snahy politické dovolávají se jeho platnosti a obsahu, aby dnešní poměry státoprávní byly uvedeny v souhlas s historickým českým právem státním. Byť i nebylo věcí státoprávní theorie, aby rozsuzovala politické spory, nemůže se přece vyhnouti ocenění politických požadavků po stránce státoprávní, posouzení jejich státoprávního základu a kritice politických událostí dle státoprávního měřítka, ježto právě státoprávní theorie začasťe bývají základem různých politických přesvědčení a politické snahy rády shledávají si důvody a opory v státním právu.

Státoprávní theorie, kteráž při zkoumání nynějších poměrů státoprávních by sobě obrala zároveň za úkol vystihnouti význam, jaký má české právo státní pro dnešní státoprávní poměry a pro dnešní státoprávní theorie, stojí před celým komplexem nejobtížnějších otázek. Z fakta, že předpisy českého práva státního nebyly v celosti své a veskrze právně zrušeny normami moderních ústav, vzniká pro státoprávní theorii těžká otázka, jak určití cenu státoprávních předpisů, které nebyly právně zrušeny a přece de facto nejsou uznány, aktuálně neplatí, jsou mimo užívání a pouhé nudum ius, jak vytknouti jejich nynější význam, když není orgánu, který by autoritativním způsobem (na př. jako nejvyšší instance soudní) o platnosti českých norem státoprávních rozhodnouti mohl, když není soudce ani orgánu, jenž by o zachování jejich mohl rozhodnouti a je prosaditi. Jaká je pro státoprávní theorii cena těchto pozitivních práv bez dohledné naděje na realizaci? Nemají skutečně více ceny, než směnka, jejíž dlužník je insolventní (*Denis*)?

Státoprávní theorie nedává k těmto otázkám ani konečné odpovědi (v oboru theorie národohospodářské zabýval se těmito právy bez dohledné faktické možnosti jejich výkonu *Böhm-Bawerk*: Rechte u. Verhältnisse, 36–50); při zodpovězení otázek oněch přijde totiž především na dané poměry politické, na faktické poměry mocenské, na momenty ethické i společenské, a těmto faktorům pak musí státní právo ponechatí tu konečné a rozhodné slovo. Než tolik je již pro každou právní theorii jasno, že realizace jistého práva může býti úplně oddělena od práva sama, že jsou práva, jichž z různých příčin nelze realizovati, že je rozdíl mezi faktickou možností vykonat obsah jistého práva a mezi

možností právní, a že v různých právních soustavách najdeme dosti právních předpisů, kteréž de facto neplatí, právně však platí, a kteréž třeba řadu let fakticky neplatily, vyšly z užívání, až pojednou zase za změněných poměrů i k faktické platnosti přivedeny byly. Právní platnost a skutečná platnost pravidel právních nemusí tudíž spadat v jedno a právní skutečnost, že určitý zákon právně platí, nezaručuje vždy ještě jeho skutečnou platnost a prosaditelnost, naopak právní platnost takových pravidel právních má k své aktuální platnosti a k skutečné prosaditelnosti zapotřebí také určitých důvodů z přítomného společenského stavu vážených, má potřebí opory v poměrech politických, kulturních, ethických.

Při probírání všech těchto otázek setkává se tu státoprávní theorie co nejužší s úvahami o sankci práva, je nucena si rozhodnouti, do jaké míry je vynutitelnost podstatným znakem práva, je nucena si ujasnit, je-li či není-li sankce práva v moci a jakou cenu i jaký význam mají práva, za nimiž nestojí žádná moc; musí ku každému právu přistoupiti ještě moc, aby platilo? Pokud pak speciálně jde o poměr historického práva státního zemí českých k nynějším ústavním zřízením, naléhá na vyřízení ještě řada jiných, nevyhnutelných otázek: tak je rozhodnouti, zda nařizování individualních aktů zeměpanských proti stávajícímu řádu právnímu tvoří nové právo a pokud takovými opatřeními se mění řád právní, je tu vymeziti zvláštní smysl obecné zásady právní, že právní řád jedině zase právem může býti měněn a rušen, že právo právně jen právem může býti modifikováno, a je vytknouti význam této zásady pro naše poměry. Je dále zjistiti, zda a kdy se fakt může státi právem, když dlouho trvá, zda fakt tvoří nové právo, zda, když akt správy může porušiti jisté právní pravidlo, zda je může také změnit a nahraditi (tu opět dochází státoprávní theorie k souvislosti s úvahami o tom, vzniká-li nové právo vůbec právním jednáním a deliktem a jaké právo pak vzniká). Při tom je dále určit, za jakých podmínek se zhojí porušení práva, či zda se vůbec nezhojí a zda pro státní právo stále platí stará zásada, že sto let bezpráví není ještě ani hodina práva.

Je konečně přesně stanoviti, jakou moc a platnost má ve státním právu uznaná, je-li idea práva nezrušitelná a proč právní cit bývá opuštěn od moci, která jej měla chrániti, a čím oprávněný může zachovati své právní postavení, když jeho práva jsou šla-

pána nohama (Hering). Již z těchto zběžných ukázek lze seznati, že otázky po uznání platnosti historického českého práva státního setkávají se a protínají se se všemi problémy moderní státoprávní theorie. A ještě pak otázky po právní platnosti norem historického práva českého je stále lišiti od otázek, jaké důvody máme pro aktuální uplatnění jeho v přítomnosti: vždyť historické státní právo ličí nám jen, jak bylo upraveno státní ústrojí českého soustátí v minulosti, dívá se tedy nazpět, poskytuje nám jen poznávání toho, co bylo, nevykládá nám dogmaticky a věcně státoprávní stav přítomnosti a nepodává nám ani nástin státu pro budoucnost, neboť promyšlení a vypracování státu budoucnosti je věcí politiky a české právo státní, jako pozitivní právo historické, učí nás jen, jak poměry dle státního práva kdysi byly upraveny v soustátí zemi českých.

Pokud jde o otázku, lze li při výkladu historické stránky dnešních státoprávních útvarů (tudiž také při posuzování otázek českého práva státního) užívatí pojmů, s nimiž operuje dnešní státoprávní nauka, pokud jde o námitky, že státoprávní útvary dávných dob mohou býti předmětem pouze konkrétního popisného bádání historického a že nemají býti posuzovány dle měřítek, na jaká jsme si uvykli v soustavě dnešní státovědecké nauky, je ovšem uznati, že nelze beze všeho přenášeti pojmy, stanovené a vzniklé prací novodobé nauky, na formy státního života různých časových období. Zajisté také nenapadne nikoho přenášeti pojmy, vytvořené vývojem našeho konstitučního života na staré monarchie stavovské, tak jako také nebude nikdo na př. pojmy soukromoprávní přenášeti do práva státního. Než na druhé straně je zase uznati, jednak že historický materiál a snůšky faktů je pro naše účely s určitého hlediska rozříditi a dle určitého měřítka posouditi, jednak, že nestačí nám prostě věděti ta ona historická fakta, nýbrž že potřebujeme také znáti jejich smysl pro nás dnes. Oceniti je můžeme pak jen naší dnešní teorií, na základě oněch pojmů, které dle dnešního stavu státovědy jsou nám po ruce. Ostatně hledíme si vždy i historické útvary státní a veřejnoprávní představovati ve formě právnický našemu pochopení přístupné a dle nynějších našich měřítek srozumitelné, protože každý státoprávní výklad, i historický, který pro nás má míti význam, musí již počítati s našimi představami o podstatě státu.



Na konec třeba krátce se zmíniti o úkolu této práce o státoprávní povaze království a zemí na radě říšské zastoupených. Práci bylo možno podniknouti s tím větším zájmem, ježto se jedná o celý soubor otázek významu i pro nás zásadného, a tím snáze, ježto práce četných vědeckých představitelů státoprávní nauky, domácích i cizích, za posledních let vydané, umožňují syntese dosavadních výsledků státoprávní theorie dosáhnouti aspoň v určitých rysech ostřeji vypracovaného obrazu o povaze pozorovaných státoprávních útvarů.

Rozumí se, že nelze očekávati náhlého rozřešení záhad, které zabíraly již tolik myslí, a nelze si osobovati, že se podaří právě nyní najíti konečné a naprosté zodpovědění všech těch otázek, kteréž ve změněných formách se stále vracejí a doléhají na své vyřízení v státoprávní theorii a kteréž také často souvisejí s celými základy nauky, na níž se již po staletí pracuje. Nelze se nikterak nadíti, že se rázem podaří vyzkoumati neznámé stezky, vedoucí k řešení otázek, jichž značný díl hluboko se noří za hranice onoho oboru nauky o veřejnoprávných osobnostech, ku kterému dosud theorie pohlíží jako ku knize uzavřené sedmi zámky. Ostatně při každém vědeckém zkoumání je si uvědomiti, že pro zodpovědění každé otázky má každá věda k dispozici jen určitý, větší, menší počet způsobů řešení. Jen zřídka kdy lze naléztí zcela nový způsob.

Schopnost hledati odkrytí zahalených otázek propůjčena je také státoprávní theorii poznávací jen uvnitř mezi těchto stále se opakujících způsobů řešení, jejichž kombinací hledí se postupně vniknouti do základů neznámých a nezodpověděných otázek. Tak na př. celá theorie spolkového státu je jen význačným dokladem, že pro řešení určitých otázek vyskytuje se jen určitý možný počet způsobů řešení stále se vracejících, byť i v nových formách a pod novými hledisky, zvolenými dle základních zásad, z nichž ta ona theorie chce vycházeti.

Při zodpovídání jednotlivých otázek záleží ovšem na jednotném hledisku, s něhož se podnikají kombinace způsobů řešení. Zůstává tu ovšem stálou podmínkou, aby způsob řešení ani pojmy, ani methodou nevyšel z oboru vědy, pro kterou má rozřešení najíti. Pro jednotné hledisko, s něhož řešení lze podniknouti, je přirozeně třeba sesílití a zdůrazniti jednotlivé momenty, které při rozhodo-

vání otázky mají hlavní váhu; dle správně zjištěných momentů lze pak hledati odpověď. Jaký způsob řešení se zvolí, nemůže býti absolutně předepsáno, a zůstane věcí osobního přesvědčení o jeho správnosti.

Hlavním pak a předním úkolem prací státoprávními útvary se zabývajících, a tudíž také této práce o královstvích a zemích na říšské radě zastoupených, zůstane, jednak ukázati, jaké otázky nalehají na vyřízení a proč třeba si jich uvědomiti, jednak upozorniti na ony momenty a zdůrazniti ony elementy, které mají rozhodný význam pro posuzování povahy státních útvarů dle práva státního, a snažiti se význam rozhodných momentů v plnosti vytknouti a pochopiti. V těchto snahách záleží cena podniknutých prací, byť i jejich výsledky, při pokračování theorie bez oddachu postupující, v krátké době bývají opět předstiženy.

Z literatury: O státních teoriích soustavně a všeobecně: *Rehm*: Gesch. d. Staatsrechtswiss. Týž: Allg. Staatslehre *Jellinek*: Allg. Staatslehre. *A. Schmidt*: Allg. Staatslehre I. — Výklad vědeckého anarchistického učení o státu je u *Stirnera*: D. Einzige u sein Eigenthum. K tomu srv. *Menger*: Neue Staatslehre, p. 12—19, a *Stammler*: D. Theorie d. Anarchismus. Spis *Mackayov* (Anarchisté) není leč obratně psaný románový pokus dokázati zbytečnost právního donucení ve státu. — Výklad socialistického učení o státu v. na př. u *Engelsa*: Urspr. d. Familie, 6. v. p. 177. sq. K doplnění jeho názorů o vývoji státu a společnosti srv. *L. H. Morgan*: D. Urgesellschaft (něm překl., p. 6. sq 426. sq) K tomu srv. *Menger*, l. c., p. 16—49, 155—191. Kritiku socialistických názorů o státu a právu podává *Masaryk*, Otázky sociální, §§ 106—114. — O organizaci státu jako překážce bezmezného individualismu, *Steinbach*: Die Moral als Schranke d. Rechtserw. u. d. Rechtsausübung. Srv. též *Stammler*: D. Lehre v. richtigen Rechte, p. 316. sq. O právu jako ethickém minimu pro zachování existenčních podmínek společnosti, *Jellinek*: D. socialethische Bedeutung v. Recht, Unrecht, u. Strafe, p. 42—55. K tomu v. též *Ihering*: Kampf u. Recht, p. 20. sq.

O sociologickém pojmání státu, ale s vylučného stanoviska theorie mocenské. *Gumplowitz*: D. sociologische Staatsidee, p. 28, 32. sq., Allg. Staatsr., p. 25. sq., Rechtsst u. Socialismus, p. 542. sq., Oest Staatsr p. 2 Tentovídi ve státu jen panství spočívající na rassovém podrobení a na výbojích pánovačnosti a považuje stát jen za konglomerat společností, které se mezi sebou prou o nejlepší místo na slunci. Organizace státu je jen právní uspořádání nerovnosti. Domněle realistické toto pojetí, když jeho bezvýznamnost pro státní právo byli prokázali *Gierke*, *Jellinek* a *Kosin*, zůstalo opuštěno a propadá dnes téměř zapomenutí, jaké jeho autor chtěl rozestříti nad otázkami státního práva. — Na ethický význam státu a na mravní důvody jeho orga-

nisace proti teoriím o vzniku státu z panovačnosti upozorňuje *Masaryk*, Otáz. soc., p. 474. sq.

O pojetí státu dle nauky školy historické stačí srv. *Savigny*: Syst. d. heut. röm. Rechts, 1840, I. § 7. p. 13.—38. Týž: V. d. Berufe unserer Zeit f. Gesetzgeb. u. Rechtswiss., 1814, p. 8. sq.; *Stahl*: Gesch. d. Rechtsfil., 1856, 3. vyd., I. 570 a ve spojení s theistickou státní teorií, II. 2. od. 12—18., 176. sq. K tomu *Rehm*: Gesch., p. 260. sq. a *Stammler*: D. L. v. richt. Rechte, p. 150. sq.

O pojetí státu dle dnešní státoprávní teorie srv. *Jellinek*: System d. subj. öff. Rechte a Allg. Staatsl., p. 121. sq., 149. sq., 161. sq. *Laband*: Deut. Staatsr., 4. vyd. sv. I.; *Rosin*: Souverenetät, Staat, Gemeinde, Selbstverwaltung. *B. Schmidt*: D. Staat, § 11. *Rich. Schmidt*: Allg. Staatsl., I. 218. sq. *Gierke*: Labands Staatsr. u. d. deut. Rechtswis. v Schmolterových Jahrb., VII. p. 1097. sq., Naturrecht u. deut. Recht, D. Genossenschaftstheorie u. d. deut. Rechtssprechung, p. 174. sq., 603. sq., D. Wesen d. menschl. Verbände. *Combotherra*: La conception juridique de l'État. — O podstatě státu a o právu panství jako jeho hlavním pojmovém znaku přijaty jsou v textu celkem názory, které zastávají *Jellinek*, *Laband* a *Rosin* v uvedených spisech. O právní podstatě práv panství srv. úvahu *Sohmovu* v IV. sv. čas. Grünh., p. 457. sq. a vývody *Labandovy*, I. c. I. 64. a *Rosinovy* n. m. uv. — Proti pojetí státu jako subjektu státní moci srv. *Seydel*: Grundzüge einer allg. Staatsl., p. 1. sq., a Vorträge aus dem Allg. Staatsr., p. 5. sq. *Börnhak*. Allg. Staatsl., p. 13. sq. — O t. zv. empirickém pojetí státu srv. *Lingg*: Empirische Untersuchungen zur allgem. Staatslehre. K tomu srv. kritiku *Preussovu* v Arch. f. öf. Recht, sv. VI., p. 163. sq.

O státním právu, všeobecné nauce o státu a politice, *Rehm*, Allg. Staatsl., §§ 1. a 2., *Rich. Schmidt*: Allg. Staatsl., I. § 4., *Jellinek*: Allg. Staatsl., p. 12—19. — O politice a politickém pojmání státu v. též *Masaryk*: Naše nynější krise, XXXVIII.—XLVIII., a Právo přirozené a historické. K tomu opět srv. *B. Vacek*: Ku programu práva přirozeného (Osvěta 1900). — O metodě věd společenských srv. na př. kapitolu o sociologii v *Masarykově* Konkretní logice. Dále *Mill*: Logik (něm. překl.) II. kap. 10—12. *Menger* (Karel): Untersuchungen über d. Methode der Socialwissenschaften. K tomu v. *Bühm-Bawerkiův* posudek v XI. sv. čas. Grünh., p. 207. sq. Dále: *Menger* (Karel). D. Irrthümer des Historismus in d. deut. Nationaloekonomie (zvl. p. 64. sq.). Též *Schmoller* v I. sv. svých základů národohospodářské nauky uznal za potřebné šířeji pojednati o metodě věd společenských. — O theoretickém a metodologickém základu spisů *Jellinkových* v. pojednání *Teznerovo* v Annal. d. deut. Reiches, 1902.

O sociologii jakožto teorii dějin v. *Masaryk*: Theorie dějin dle zásad T. H. Bucklea. Týž: Otáz. social., p. 142. sq. *Schultze Gaevernitz*: Tomáš Carlyle jako sociální theoretik (čes. překl. z knihy Zum socialen Frieden), Naše Doba, roč. IV. *Carlyleův* spis o počtě reků vyšel ve Vzděl. knihovně, sv. 20. Srv. dále spis *B. Kiddův*: Sociale Evolution (něm. překl. *Pfeidercův*).

— O sociologii vůbec (mimo známé systémy světové literatury) srv. v naší literatuře stručný výklad *Trakalův*: Hlavní směry nov. právní a stát. fil., p. 137. sq. K tomu srv. kritiku tohoto spisu v *Athenaeu*, roč. III. p. 85. sq. 127. sq. Srv. dále: *Masaryk*: Rukověť sociologie, a týž: Podstata a metoda sociologie, N. Doba, roč. VIII.

K významu českého historického práva státního srv. *J. Fraňák*: O pojmu a povaze samosprávy, ve sbírce přednášek »Samospráva« p. 12. sq., a *Rak. právo ústavní*, II. (úst. zemská), p. 12. *B. Rieger*: Česká státoprávní otázka v l. 1848—1865 (Osvěta 1901).

## II.

### Část historická.<sup>1)</sup>

(Přehled.) Státní zřízení současného Rakouska a jeho moderní politický život pohybovaly se ve znamení ústav oktroyovaných: vlastně již od Obnoveného Zřízení Zemského (1627), které v Čechách na vždy zlomiti mělo stavovsko-monarchický protiklad rex contra regnum, až do ústavního zákona říšského z 2. dubna 1873, kterým předlitavské země zbaveny byly práva spolupůsobiti jako zvláštní politické celky při výkonu říšské zákonodárné moci, táhne se řetěz ústavních změn, provedených z nejvyšší moci panovnické, konkrétním rozhodnutím zeměpánovým, bez souhlasu určitých sborů reprezentativních aneb bez výhrady jejich dodatečného přivolení. Tak vzcházelo nové právní upravení ústavy většinou vždy bez souvislosti s právě předcházejícím řádem právním, akty, které plynuly z pramene dosavadní ústavou za ústavní nepokládaného, na cestách, jejichž nastoupení nebylo založeno v právu ústav historicky dochovaném. V řadě reprezentativních ústav, majících odvozený původ z neobmezené moci panovnické, jen jediný byl významný pokus, dáti vznik ústavě přímo ze středu ústavodárného shromáždění říšského (1848), a pokus ten zanikl v bouři, která se přehnala přes monarchii od říjnové revoluce vídeňské do vítězného ukončení zimního tažení uherského v r. 1849. Kroměřížský návrh ústavy padl a naproti němu zdůrazněna byla váha monarchického principu.

Státoprávní akty vladařské moci založily také nynější jednotnou strukturu naší polovice říše. Sjednocovací snahy, jejichž ony byly výrazem, začínají sice bezprostředně po státním spojení koruny

<sup>1)</sup> Dle přednášky, konané ve veřejnoprávních cvičeních profesora *Ā. Jellinka* dne 16. prosince 1902 na universitě heidelberské.

uherské a české se zeměmi dědičné skupiny rakouské (1526), nesly se však z počátku především a více za utužením moci panovnické proti obmezování ústavou stavovskou, a teprve v předvečer osvětleného absolutismu přecházejí ve vytrvalé úsilí po vytvoření jednotné moci státní a vyššího celkového svazku státního. Konečně pak oktroyované novodobé zřízení konstituční neuznalo a nezavedlo v státoprávním postavení zemí skupiny české a rakouské žádných ústavních rozdílů, jaké by byly bývaly odůvodněny jejich zvláštním státoprávním a politickým vývojem historickým, nýbrž učinilo ústavní uniformitu zemí českých a rakouských základem a řádem státu, pokusivši se dokonce jednou (v ústavě Pillersdorfově z 25. dubna 1848) i o snížení politických individualit zemských na pouhé díly provincialní soustavy uvnitř nivelisujícího jednotného státu celkového. Proti tomu všemu marně po padesát let bránily se snahy státoprávní, stran federalistických i autonomistických, namáhající se po dnes, aby aspoň na základě nynějšího obmezeného ústavního postavení zemí rozšířením jejich oboru působnosti a zřízením nových samostatných orgánů zemských sesilovala se povaha zemí jako státoprávních celkův a ony přibližovaly se více k rázu států, tím více, čím by pak jasněji proniknouti mohly i jejich politické rozdíly. -

### I. O státoprávních vztazích zemí skupiny české a starorakouské ku staré říši německé.

1. Je locus communis dnešní státoprávní nauky, že forma státního spojení zemí koruny české a uherské se zeměmi skupiny starorakouské uskutečněna byla (1526) nejprve v osobě společného vládcce, jenž se svojí územní skupinou starorakouskou byl v lenním svazku k císaři říše římské národa německého. Rovněž není sporu, že dědičné země rakouské až do zániku říše stále potrvaly v lenním a státoprávním svazku s ní, byť i faktický význam lenního svazku byl značně ztratil na své původní váze, ježto císařská koruna německá od druhé polovice 15. st. s nepatrnými výjimkami již nepřetržitě zůstávala na hlavách arcivévodů z domu rakouského a lenní pán i lénem obdařený bývala takto pravidelně táž osoba. Ačkoli tedy již od Fridricha III., od jehož vlády koruna císařská

celkem již nevychází z rukou Habsburgův, mizí a se stírá poměr právní podřízenosti mezi lenním pánem a vasallem, zůstáváje formálním, přece až do zániku říše německé (1806) lenní svazek aspoň formou svojí spojoval všechna teritoria říšská i země starorakouské v principiellní jednotu, kteráž formami lenního zřízení přece se udržovala jako slabě spojený celek státní.

I když dále (jak *Puffendorf* líčí) po vzrůstu moci říšských stavů a po míru westfalském, kdy císař vstoupil v řadu ostatních obyčejných teritorialních pánů a kdy jeho majestatní práva stávala se již jen aksesoriemi jeho partikulární zemské výsosti, udělování území lénem nabylo významu pouhé ceremonie a ztratilo povahu pravého udělení, ježto nikomu se nemohlo odepřítí, kdo v pravý čas za ně zažádal, nelze na druhé straně toho pomínouti, že právě zase zvýšená moc korporace říšských stavů, bez jejichž svolení žádné říšské léno nemělo býti udělováno ani zcizováno, zaručovala jistým způsobem také lenní jednotu říše až do posledka. Císař omezován byl v oprávněnosti svých lenních aktův do určité míry kollegiem říšským, orgánem to celé říšské jednoty.

Pokud základem spojení říšských území zůstávalo jméno a forma lenního svazku, bylo právním základem zeměpanské moci v jednotlivých říšských teritoriích také lenní udělení císařovo. Neodvislost některých říšských území od moci říšské byla tudíž právně sprostředkována jen říšskými privilegii, zeměpanskému domu uděleními, při čemž lenní poměr k císaři a říši formálně a právně trval dále. Bylo to jen přirozeným důsledkem historické skutečnosti, že v teritoriích říše německé tvořilo základ zeměpanské moci zastávání říšského úřadu, původně jen osobního, později fakticky i právně dědičného. Zastávání říšského úřadu, kteréhož oprávněný nabýval lenním udělením, vedlo pak v novověku k vývoji zemské výsosti teritorialních držitelů úřední moci.

Taktěž zeměpanská výsost rakouských arciknížat spočívala původem svým na základě úředním a vznikla z mocenských oprávnění uděleného říšského úřadu hrabského. Arcivévodská moc rakouská měla původně tedy úřednický ráz soukromoprávně (dle práva lenního) propůjčených práv zeměpanské výsosti, nikoli však povahy vlastní, neodvozené, původní panovnické a dynastické moci ze zvláštní ústavy zemské plynoucí, jakouž měli histo-

ricky králové čeští. Byly-li tudíž země rakouské ve znamenité míře vyjmuty z moci říšské i z moci úřadů říšských, ačkoli od r. 1512 tvořily rakouský kraj říše, nebylo to způsobeno samostatností původní zeměpanské moci, nýbrž značnými privilegii říšskými, rakouskému domu ulženými, kteráž se vztahovala (jako též udělení lénem) na veškerý součásti starorakouského soustátí, na všechny země skupiny zároveň.

Právní odvislost zeměpanské moci arcivévodské od moci císaře a říše německé neměla ovšem ve skutečnosti zvláštního významu jednak pro značná privilegia arcivévodského domu naproti říšské moci, jednak pro stálou personální unii moci císařské i arcivévodské. Přece však tam, kde se jednalo o zajištění čelného postavení domu rakouského v říši, jmenovitě za nejistých poměrů politických, a vůbec tam, kde šlo o zajištění zeměpanské moci arcivévodské proti vlivu říše a říšských instancí, bylo třeba si vždy uvědomiti, že táž osobnost panovníkova právně *obduas sustinet personas*, že spojuje státoprávně osobnost císařovu i osobnost rakouského arcivévody. Tento právní rozdíl uvědomil si také Karel VI., když ještě r. 1728 uznal za potřebí na zajištění arcivévodského postavení svého udělití sám sobě ze své císařské moci arcivévodství jako léno říšské a když na zajištění pro budoucnost potvrdil ze své císařské říšské moci všechna privilegia arcivévodského domu rakouského, jehož byl sám hlavou.

Ona lenní a státoprávní odvislost arcivévodské moci od říše měla však důležitý státoprávní účinek v tom směru, že dokud arcivévodství bylo v lenním a státoprávním svazku s říší, vylučovala se tím svrchovanost arcivévodova nad jeho zeměmi proti říši, již byl právně podřízen. Proto v rakouských zemích teprve po zániku říše (1806) tehdejší císař rakouský nabyt svrchované moci arcivévodské, zrušiv svoji lenní závislost na říši římské. Za své rakouské země k říši náleževší stal se arcivévodca svrchovaným teprve zrušením jejich lenního a státoprávního svazku s říší.

Až dotud, za trvání říšského svazku, jevila se arcivévodova zeměpanská moc jako udělená a odvozená z říšské moci císařské; říše, jejíž císař byl právně lenním pánem rakouského arcivévody, požívala práv vrchního vlastnictví z lenního svazku plynoucí, byť i toto vlastnické právo bylo *nudum ius* a byť jinak



výkon práv zeměpanských po udělení lénem děl se již z práva vlastního, z důvodu zemské výsosti, privilegii zaručené.

Než tato lenní závislost arcivévodské zeměpanské moci na říši byla sesílena ještě státoprávní odvislostí od říše. Jednak již historicky zeměpanská moc arcivévodova měla základ úřední, státoprávní, ježto arcivévodova býval říšským úředníkem ve formě mana, jednak země arcivévodské byly částí územního obvodu říšského a krajem říšským i byly tedy nejen spravovány jako říšské kraje, nýbrž podléhaly i určité moci říšských zřízení, jmenovitě usnesením říšského sněmu. Státoprávní svazek spojoval země starorakouské s ostatními teritorii říše ve vyšší státní celek. Zeměpán starorakouského soustátí požíval již z dob středověku vynikajícího postavení mezi ostatními říšskými stavy, byl členem říšských stavů a objevoval se na jejich sněmu s hlasem za veškerý země rakouské skupiny.

Země rakouské pak, jsouce územní částí říše, podléhaly, jako jejich zeměpán, zásadně t. j. v záležitostech neeximovaných, usnesením říšského sněmu, říšské instance; arcivévodovi bylo se řídití usneseními korporace říšských stavů všude, kde proti moci říšské nemohl namítati speciálních privilegii. Arcivévodova stál pod přímým vlivem říšských instancí v záležitostech, pro které neměl privilegii, zaručujících jeho zeměpanskou moc proti moci říšské. Politicky dovedl již ovšem vliv říšských instancí i v neeximovaných záležitostech paralyzovati, avšak státoprávně přece jen stál pod ním. A právě tato právní možnost přímého zasahování moci říšské v moc arcivévodskou, právní možnost, určovati v neeximovaných oborech směr výkonu zeměpanských práv usneseními říšských orgánů, vylučovala svrchovanost arcivévodova v jeho rakouských zemích, protože nad jeho státní mocí stála ještě vyšší státní moc celkového útvaru státního, moc říše jako státu státův, v základech ovšem již otřeseného, ale až do konce vykonávajícího vlastní vyšší kompetence v říšských teritoriích.

Nad zeměpanskou mocí arcivévodskou stála moc říše a spojovala země rakouské s ostatními teritorii říše v státoprávní jednotu, tak, že země rakouské byly státoprávně částí říšského státního celku. Tato státoprávní odvislost říšských teritorií od celkové moci říšské podržela význam až do zániku říše: tak ještě

*A. T. Goenner* (1804) ve svém výkladu německého práva státního rozpakuje se přiznati teritoriím říšským dle pozitivního práva povahu států, pravě dokonce, že, ježto říše německá není žádným spolkem států, nýbrž jediným a jednotným státem, že také je jen jediné říšské státní právo a že zeměpanská moc je jen zařízením říše ku výkonu celkové moci říšské, neboť není prý ani zvláštního státního práva jednotlivých teritorií, nýbrž jen jednotné státní právo říše.

Teprve po zrušení říše nastoupila i v zemích starorakouských bez výhrady zeměpanská úplnost moci. Zeměpánova státní moc vykonávala sice již před tím uvnitř svého území bezprostředně veškerá práva zemské výsosti, avšak jejich výkon děl se pod nadřízenou mocí říše a jejich objem rozšiřoval se jen na základě privilegií, domu zeměpanskému udělených ze svrchované císařské říšské moci. Od zrušení říše vstupuje však moc arcivévodská i na místo zaniklé moci říšské a arcivévodova zemská výsost stává se pak vlastní, neodvozenou, původní mocí panovnickou a na venek zcela neodvislou mocí státní, jejíž výkon děje se jediň z vlastní územní výsosti bez závaznosti k říši, kteráž po zrušení svého státoprávního základu přestala také pro vždy býti subjektem práv z bývalého lenního svazku starorakouských zemí plynoucích.

2. Naproti tomuto celkem jasnému poměru starorakouských zemí k říši je povaha státoprávního poměru českých zemí k říši německé a význam jejich vzájemných státních vztahů poměrně pochybnou otázkou. Země české vyvíjely se v středověku ze státu poplatnického a lenního pod určitou vnější závislostí na říši, sprostředkovanou formou lenního poměru, až po Zlaté Bulle Karla IV. (1356) a za dob Jiřího z Poděbrad lenní svazek obmezuje se na čestný úřad říšský a právo volenecké. Za doby habsburského panství však vztahy českých zemí k říši ještě více se uvolnily, za Habsburků zanikají již i zbytky lenních forem a země české, vypuštěné z lenního spojení s říši, stojí již mimo její organizaci a mimo její státoprávní rozčlenění.

Pro tyto volné vztahy českých zemí k říši a proto že nepatřily ku krajům jejím, nepovažuje již také proslulý publicista 17. věku, *Samuel Puffendorf*, jenž první právnický zkoumá státoprávní povahu starého císařství, země české za státoprávní části říše, pravě, že stojí s říši spíše v jakémś vzájemném spolku, než by s ní tvořily

jednotnou bytnost státní. Také pozdější literatura státního práva říše německé, po *Puffendorfovi* jmenovitě v XVIII. st. ku konci císařství se rozvinuvší, konstatuje vesměs, že země české nemohly býti zavazovány vůli říše a že tudíž spojení mezi nimi a říší nemělo státoprávně takového rázu, jako poměr říše k ostatním říšským teritoriím.

Z vynikajících publicistů na sklonku císařství je to především známý *F. F. Moser*, jenž svým obvyklým rozvláchným a nedostí jasným způsobem jedná o otázce, jsou-li Čechy údem říše; i uznává, že až na práva a povinnosti plynoucí z opětného připuštění českého hlasu kurfirstského (1708) král nebo královna vládnou nad Čechami »s mocí zcela neobmezenou, nestarají se nic o říši a říše nestará se nic o ně«. Uvádí sice jednání r. 1756, kdy M. Teresie dovolávala se pro Čechy ochrany říše (dle říš. snesení o readmissi z r. 1708) a říšské exekuce proti králi pruskému; praví však, že z toho, že panovnice hledala proti říšskému knížeti pomoci u říšských instancí, ještě neplyne, že by též sama byla chtěla uznati povinnost státi k soudu na žalobu tam od říšského knížete na ni vznesenou — (tak požadovalo Prusko, stěžujíc si, že rakouský dům sice rád chce požívatí ochrany říše, když myslí, že byl uražen členem říšských stavů, že však nikterak nechce státi pod říšskými soudy, když člena říšských stavů sám urazil, kteréžto jednání odporuje nejen vši slušnosti, ale i všem pravidlům občanské společnosti a předním zásadám práva přirozeného, a proto prý proti těmto prvním právům člověka nemohou domu rakouskému pomoci žádná privilegia, která si beztoho zvětšiny sám dal, ani říšská snesení, která si dobře dovedl vynutiti) Ze zemi přivtělených Morava byla kdysi nepochybným lénem říše a tento lenní svazek k říši prý ještě trvá, »ježto králové čeští mezi jiným bývají obdařováni lénem na markrabství, knížectví a země«; Lužice též zůstala v lenním svazku k říši, ježto prý Ferdinand III. při odstoupení jejím kurfirstovi saskému nemohl tímto jednostranným jednáním zadati ničeho z práv říše, třeba že si vyhradil všechna práva lenní jen jako král český. Nad Slezskem odstoupeným králi pruskému podržel prý císař jura imperii, která si v listině stvrzující usnesení říšského sněmu z r. 1751 (o garantování míru dráždanského) byl vyhradil; přes to přece však král pruský přijal titul suverenního a nejvyššího vévody za Slezsko, píše se tak, císař mu dokonce sám tento titul i ze své

říšské kanceláře dává, a král pruský vřadil si i nabyté hrabství Kladské mezi své suverenní státy, bez uznání císařova imperia.

Představitel nejznamenitější publicistické školy starého císařství na konci XVIII. věku, *J. St. Fütter*, má Čechy od doby jejich obnoveného spojení s říší (1708) za její část, kteráž požívá pouze staré přednosti královského titulu; přiznává však, že nepřispívaly k výdajům říšským, ježto nenáležejíce k říšským krajům, mezi kurfirství toliko dle jména se počítaly; ježto pak před r. 1708 ve skutečném spojení s říší nebyly, nevykonávaly také presentací přisedlicích k soudu komornímu. Shledává velmi podivným, že panovník český, jako král, náleží zároveň k říšským stavům, ježto dle zřízení celé Evropy král prý jen králem neodvislým býti může, kdežto od vlastnosti člena říšských stavů nelze oddělití pojem odvislosti od říše; tento odpor, že Čechy mají krále, jenž zároveň je říšským knížetem, není jiného prý než přežitek z doby, kdy středověké právo mezinárodní pokládalo za přípustno, aby králové císaře nad sebou uznávali, a odtud prý též skutečnost, že vládce Čech je v jedné osobě králem i kurfirstem. Náleží k stavům říšským, kteří nosí korunu, ale těmto proto ještě nepřísluší žádná přednost, leč by osoba králova od osobnosti říšského knížete nikterak nedala se oddělití; ostatně je rozdílné, zda drží člen říšských stavů říši volební (takto dva kurfirstové saští stali se po sobě králi polskými), zda jen nahodilé okolnosti udělí říšskému knížeti na nějaký čas zabraničnou korunu, zda spojení je dědičné a v budoucnosti trvalé (Uhry, V. Britannie), nebo zda každý panovník jako král švédský, držitel Pomořanska, již tím samým je zároveň říšským knížetem, kdež koruna je v nerozlučném spojení se stavovstvím. Takový je úsudek čelného právníka posledních dob starého císařství.

Spisovatelé do r. 1866, kteří byli spracovali státní právo Německého Spolku (jako *Klüber*, *S. Jordan*, *Weiss*, *Maurénbrecher*) stojí již vesměs pod vlivem skutečnosti, že země české dostaly se s dědičnými zeměmi rakouskými do Spolku stejně jako země, které byly kdysi náležely k říši německé (odst. 2. čl. 1. Víd. Spol. Akty), a spokojují se pak prostým poukazem na rakouské prohlášení z 6. dubna 1818, kteréž české země k říši připočetlo. V německoprávní literatuře poslední doby opakuje se sice konstatování příslušnosti českých zemí k říši bez přesnějšiho vymezení vzájemného

poměru, avšak jinak uznává se vesměs, že státní zřízení zemí českých uvnitř bylo zcela samostatným a že nadřízená moc říše nevztahovala se nijak na vnitřní záležitosti zemské.

Vnitřní ústavní neodvislost a úplná samostatnost koruny je celkem uznána i v literatuře rakouských dějin říšských, která sice zastává příslušnost a lenní poměr českých zemí k říši, nicméně poměr jejich k říši má za velmi volný, nerovnjac většinou zemí českých jiným lénům říšským. Jen *Luschin* (Grundr. d. Oest. Reichsg., p. 166) nevidí žádného k v a l i t a t i v n í h o rozdílu mezi postavením českých zemí k říši a mezi povahou ostatních říšských lén. Modifikuje však tuto svoji všeobecnou větu hned tím, že zemím českým stejně přiznává vnitřní ústavní i organizační samostatnost v plném rozsahu.

Státovědecká literatura, starší i soudobá, je tedy celkem shodna v tom, že, byť i příslušnost českých zemí k říši byla velmi pochybnou a neurčitou, země koruny české zaujímaly v říši vždy postavení zvláštní a přednostní. Při vymezení tohoto zvláštního postavení záleží tudíž především na vysvětlení a na pochopení rozdílu mezi vnějším postavením českých zemí k říši a mezi postavením ostatních říšských teritorií, kteráž až do zániku říše vesměs podléhala zásadně říšské státní moci právní (třeba že de facto zeměpáni ve větších teritoriích účinnost její dovedli znamenitě snižovati), a z nichž většinu mimo svazek státoprávní poutal k říši též lenní poměr k říšskému panovníku.

3. Země české vyvíjely se ovšem již od starších dob středověku pod určitou vnější závislostí na říši, docházející již v dávných dobách výrazu v prastaré formě poplatkového závazku; za dob zřízení lenního octly se taktéž v lenním svazku s říši, nebyly však nikdy obyčejným lénem, kde by králi byla bývala lénem propůjčována moc úřední. Země koruny nebyly pak ovšem podrobeny obyčejným důsledkům lenního poměru, jako tomu bylo u lén úředních, kdež udělováno bylo lénem území i s výkonem určitých práv výsostných uvnitř něho. I když tedy lze do vydání Zlaté Bully a do r. 1400 vůbec připustiti užší svazek koruny s říši, sprostředkovaný formou lenního poměru, při kterém docházelo též k uzavírání formální lenní smlouvy a k udělování lenní investitury císařem, nelze z toho ani pro dobu před Zlatou Bullou dovozo-

vati zmenšení územní a ústavní samostatnosti koruny, ježto země české nebyly obyčejným lénem úředním.

Byly lénem od jiných kvalitativně rozdílným. Panovník český, jenž býval samostatným kmenovým vévodou, nepřijímal lénem výkon svých výsostných práv, jako jiná říšská knížata, jejichž moc měla základ v udělení říšského úřadu. Vyžadoval si jen potvrzování svých majestátních práv od císaře proto, aby si formálním udělením jich zajistil své přednostní postavení v říši proti ostatním říšským knížatům. Nebyv nikdy říšským úředníkem ve formě mana, vykonával veškerá práva královská na základě vlastní moci.

Obsahem lenních smluv králů českých nebylo tudíž ani za středověku skutečné udělení práv výsostných uvnitř určitého území, ježto jim výkon královských práv příslušel již ze staršího práva zemského, nikoli jako držitelům úřadů říšských. Proto také v celém tomto lenním poměru českých králů k říši šlo spíše o úplnost lenní hierarchie, než o věcnou podstatu léna, více o formu léna, ve kterouž za dob vypracovaného zřízení feudálního se zahalovaly veškery ústavní a státoprávní akty nejrůznějšího obsahu. Formou onou upravovaly se pak i vzájemné vztahy zemí, aniž musilo docházeti k pravidelným účinkům lenního poměru. Formální udělení lénem mělo pro panovníky české jen ten státoprávní význam, že v říšské lenní soustavě dostalo se jim rovného postavení s ostatními říšskými knížaty a zaručení jejich privilegovaného postavení jmenovitě proti druhým kurfirstům.

Ostatně, pokud jde o lenní poměr, tu již sesazení Václava IV. r. 1400 a následující udalosti způsobily takové uvolnění vztahů českých zemí k říši, že Jiří z Poděbrad uznával manský závazek již jen za kurfirství a úřad arcibiskupský, výslovně prohlásiv, že se lenní poměr nevztahuje na území koruny české; v lenním svazku byla dále některá říšská panství králi udělená, která mohl přijímati tak, jako mohl mít vlastní statky allodialní. Předmětem lenního udělení bylo tedy od doby Jiřího z Poděbrad dle samých listin jen kurfirství a arcibiskupství říšské, jenž jako ostatní arcibiskupství říšské byl důstojností čestnou, tak že v pozdějších dobách nevykonávali ani kurfirstové úřadů svých při císařské korunovací osobně, nýbrž dávali se pravidelně zastupovati členy šlechtických rodin, kterým byli arcibiskupství jako t. zv. dědičné úřady v léno dále udělili.

Že lenní svazek za říšský úřad, statky a říšská panství nevylučoval suverenitu panovníkovu jako českého krále, kterýž ve svém území zůstával stále nejvyšším pánem, nevyžaduje důkazu; lze však pro zajímavost se dovolati úsudku prvního právníckého theoretika pojmu suverenity, *Bodina*, jenž tehdejší nauku pozdní renaissance přesně byl formuloval, přiznávaje zeměpánu suverenitu za země, které nebyly ve svazku lenním cizího panovníka. Za oné doby, kdy i jiní mocní zeměpáni a sám papež přijímali léna, byl poměr lenní se suverenitou v odporu jen potud, pokud zeměpán nebyl vládcem ještě v jiné zemi, ve které by byl nejvyšším a neodvislým: — panovník mohl dle tehdejší nauky v jednom ze svých států býti suverénem, a v druhém poddaným vassallem, aniž bylo lze poměr lenní rozšiřovati i na jeho země vlastní, ve kterých byl suverenním. V tom právě již je dobře rozlišováno, že panovník zůstává ve své zemi stále nejvyšším, třeba by mimo zemi byl ovládán vyšší mocí, jen když v jeho zemi není vyššího vládce nad něho, nebo vládce stejné moci. Zeměpáni německých říšských teritorií, ač se zvali domini terrae, byli v některých směrech přímo podřízeni i v zemích svých říšské moci, král český však nikoliv neboť uvnitř jeho království nebylo nad něho vyššího.

Králové čeští dávali sobě až do doby Ferdinanda III. udělovati lenní investituru od císaře a vyžadovali sobě potvrzení privilegií, byť potvrzení privilegií nemělo tu téhož významu jako pro jiné zeměpány říšské. Tito byli totiž i v státoprávním svazku s říší, protože jejich říšská důstojnost knížat měla základ úřední. Proto veškera jejich neodvislost od moci říšské zakládala se na udělených privilegiích, kdežto panovníci čeští, majíce vlastní moc panovníckou, potřebovali potvrzení privilegií jen jako zaručení svých práv v říši, nikoli jako aktu konstitutivního, práva jejich teprve zakládajícího.

Od dob krále Vladislava (1477) vztahovala se investitura již jen na kurfirství a na ony země, které koruna lénem od říše drží. Když tedy takto od 15. st. země koruny již nepochybně nebyly v lenním svazku s říší, obmezeném na arcíúřad a právo volenecké, začala i tato obsahem zmenšená investitura záhy ztráceti svůj původní význam jako potvrzení práv královského majestátu, aby formálním udělením majestátních práv zaručeno bylo postavení královo v říši.

Za Habsburgů dokonce, když s konsolidováním moci panovnické a s vývojem mocných ústav stavovských formy lenního zřízení upadaly a když nad to důstojnost císařská, královská i kurfirstská zůstávala sloučena v jediné osobě, stává se celá investitura bezobsažnou formou, pouhým obřadem. Proto od času Ferdinanda III. (1628) i panovníci z domu rakouského přestávají si vyžadovati investituru dosud obvyklou od císaře říše římské. Ježto pak jejich moc a neodvislost od říše mezitím znamenitě vzrostla, užívali od míru westfalského výrazu »suverenity« jako král pruský i pro své země, k říši německé náležející, ačkoli jim, jak *Otto Mejer* upozorňuje, suverenity příslušela jen uvnitř jejich zemí k říši německé *n e n á l e ž e j í c i b.* Panovníky suverenními byli právně jen za ony země, které nebyly ve státoprávním svazku s říši a nepodléhaly její moci.

4. V držbu domu rakouského přešla tudíž r. 1526 koruna česká jako uherská ve vlastnosti *p r á v n ě* neodvislého státu. Této právní neodvislosti od říše nedotkla se, že společný panovník se svými rakouskými zeměmi stál v lenním i státoprávním svazku s říši německou, v jejíž státoprávní rozčlenění území starorakouské od r. 1512 bylo pojata. Státní spojení českých zemí s říší bylo nadále sprostředkováno již jen státoprávním postavením českého krále v říši a vlastními jeho právy, pokud byla též právy zemskými. Předním královským právem takovým v oboru státního práva říše německé a jediným právem tak značného významu pro poměr českých zemí k říši, bylo právo českého krále, že jako člen sboru kurfirstů byl povolán míti účast při určení nositele říšské panovnické moci, při volbě císaře.

Právo, určití svým aktem osobu držitele říšské státní moci, nevykonávali kurfirstové jako důsledek nějakého orgánového zastoupení svých poddaných, nejednali jako ústavní jich reprezentanti resp. ústavní zástupci svých států; neměli k výkonu volby moci delegované od svých poddaných, nýbrž jejich volenecká důstojnost byla oprávněním posílán z říšského udělení, byla právem přednostním mezi ostatními říšskými stavy, plynula ze říšských zákonů a císařských privilegií. Než naproti tomu zase dle zákonů říšských kurfirství bylo nerozlučně spojeno s teritoriem knížat voličův, bylo na jejich území »radikováno«; to znamenalo nejen, že osoba oprávněného voliče určuje se držbou zvláště kvalifikovaného



území, resp. výkonem výsostných práv uvnitř určitého území, nýbrž i kurfirství a hlas volenecký bylo lze nepřímě pokládati za příslušenství země. Volebního práva požíval vždy onen český král, který dle zemského řádu dědictvím neb volbou byl povolán k vládě v českých zemích; výjimkou však, když král nebyl v zemi přítomen, nebo dosud vlády nenastoupil a přísahy k zemi nesložil, byla připuštěna (jako r. 1519) k volbě deputace stavovská: vykonali tedy stavové svými zástupci účast českého panovníka na označení osoby císařovy, volbu panovníka říšského.

Dle názoru, že kurfirství je příslušenstvím země, náleželo též mezi ona zemská práva, která stavové v nepřítomnosti nebo neschopnosti králově mohli vykonávat, jelikož jim příslušelo vésti vládu v zemi; jim a jejich úřadům příslušel výkon všech výsostných práv v území, nebylo li krále, jim příslušel stejně i výkon práv panovnických (a právě výkonem práv panovnických v určitém území určovala se osoba k volbě oprávněného); proto stavové měli se za kompetentní k výkonu volebního práva královského, na území radikovaného. Že hlas volenecký vykonával pravidelně jednotlivec, král, v jeho nebytí však stavovská korporace svými zástupci, nemělo vlivu na povahu oprávnění; tak jako nerozhodovalo, zda předpokladem a důvodem nabytí práva volebního byl říšský úřad, či zda spíše, jak míní *Bryce*, úřad byl accessoriem práva volebního; obojí bylo právem královským, s územím nerozlučně spojeným.

Když kurfirství pokládalo se nepřímě za příslušenství země, měli stavové čeští býti povoláni, dáti nebo odepřítí svůj souhlas, kdykoli se měla jeho dotknouti nějaká změna; tak r. 1770 bylo uznáno Marií Teresíí, že jednostranná dispozice panovnickova ve příčině volenectví a říšského arciúřadu v zemích českých nemá místa, tu že stavům jako spoluzástupcům koruny přísluší ústavní spolupůsobení ve příčině podobného jejího příslušenství.

Kurfirstské kollegium a kurfirstská volenecká práva byla sice částí ústavní formy říše, dílem státního práva říše římsko-německé; avšak kurfirstské důstojenství a práva s ním souvislá byla též součástí státního práva jednotlivých oprávněných zemí, tedy také částkou státního práva českého, i mělo vliv na státoprávní postavení koruny v říši. Když stavové čeští byli někdy připuštěni k volbě císaře, mohlo se tak státi jen na základě českého zemského zřízení, dle starých řádův domácích vzhledem k tomu, že

v nedostatku krále vedli správu země a ev. krále si volili; zde stavové čeští vykonali předpisy státního práva říšského i českého podle své zemské ústavy, kteráž tím způsobem od kollegia kurfirstů byla uznána. Tu ústava říše ustupovala: v určité části řídila se domácími předpisy zemskými o právech stavův. Tak objevilo se znovu přednostní právo zemí českých a jejich privilegované postavení v říši; tu však objevilo se také, že spojení zemí českých s říší nebylo omezeno výhradně na osobu společného panovníka, ježto při volbě císařské v nedostatku krále zemí, zemským zástupcům a zemské ústavě připadl podíl na zřízení říšského panovníka, podíl na ústavě říše; prostřednictvím panovníka a jeho práv, která byla s územím tak nerozlučně spojena, že byla též právy zemskými, korunními, ocitala se koruna česká nepřímou v státním spojení s říší i dle ústavy zemské, ovšem stále privilegovaná a jinak samostatná. V těchto případech mělo tedy státní spojení českých zemí s říší reflexní účinek i na státní osobnost zemskou, dle jejíhož zřízení právě vykonávala se veřejnoprávní funkce pro říši.

Takto od XV. st. byly země české udržovány ve velmi volném spojení s říší postavením panovníkovým v říši a takovými jeho právy, kteráž zároveň byla právy zemskými, ze zemské ústavy plynoucími. Mnoho obor těchto panovníckých práv, která byla též částí státního práva říše německé a částí českého práva zemského, nebylo již od dob XV. st., kdy království se vymklo z lenního svazku s říší, právního podkladu, dle něhož by poměr českých zemí k říši se byl dal rovnati k postavení ostatních říšských území, v říšském územním svazku jsoucích.

5. Říšské ústřední moci scházely jakýkoli vyšší státoprávní vliv na stát a poddané české. Říšská ústřední moc reprezentována byla císařem a říšským sněmem společně. Ústřední zákonodárné moci říšské podrobení byli jednotliví zeměpáni přímo a bylo jim se řídití rozkazujícími i zakazujícími zákony říšskými. Zeměpáni jednotlivých říšských teritorií, byť často dovedli sobě zjednati řadu exempcí z říšské moci ústřední, byli jí přece v záležitostech neeximovaných státoprávně podřízeni. Jejich území byla v dosahu říšské moci i ve státoprávním svazku s říší.

Pro tuto státoprávní odvislost nepovažuje také již sám *Bodin* jednotlivé německé zeměpány a říšská města za svrchovaná, ježto zeměpáni i města jsou podrobena nejvyšší zákonodárné a soudní

moci říšského sněmu. Ježto tedy obojí nemají suverenity, ani zeměpáni ani města, má *Bodín* říši německou dokonce za aristokraticky ovládaný jednotný stát, nikoli snad za spolek státův, za jaký uznává konfederaci švýcarskou. Správně vystihuje, že vliv říšských instancí na území říšská z b a v u j e zeměpány svrchovavosti. Konstatuje, že »*summum ius majestatis*« má vlastně »*Germanorum conventus*« (říšský sněm), aristokraticky organisovaná korporace, která vládne zákony a usneseními nad knížaty a městy.

Skutečně stavové říšští na říšském sněmu shromáždění obmezovali (zvláště od míru westfalského) císařskou moc zákonodárnou tak, že v některých směrech byl císař již jen vykonávajícím orgánem sněmovních usneseních stavovských. Císař měl sice též nařizovací moc, avšak i v tomto oboru moci způsobili stavové, že ve všech důležitějších věcech císař byl vázán spolupůsobením jejich říšského sněmu. Po míru westfalském, když moc císařská značně byla umenšena na prospěch moci zeměpanských, váha stavů říšských vzrostla ještě více. Státoprávní vztahy říšských teritorií k říši se ovšem uvolnily, avšak přece zůstaly až do zániku říše, jsouce udržovány ústřední nadřízenou mocí říšských organisací.

Takových státoprávních vztahů země české k říši neměly. Král český ani země nepodléhaly říšské moci zákonodárné. Říšských snesení sněmovních nemusil král v zemích českých dbáti, neměly tu platnosti. Proto český král i země byly státoprávně neodvislými od říšské ústřední moci, representované císařem a říšským sněmem. Uvnitř zemí koruny české nepřislušel říšské moci ústřední ani jediný atribut moci, jaký jí přislušel v ostatních říšských teritoriích.

Král český byl sice říšským knížetem a měl povinnost účastniti se sněmů říšských, ale jeho účast na sněmích říšských byla by měla vliv na poměr království k říši jen tehdy, kdyby se byl na sněmích říšských objevoval jako zástupce země dle zemské ústavy. Účast na výkonu říšské vlády nepřislušela mu ani jako reprezentantu, ani jako orgánu země, nýbrž byla královským právem osobní předností.

Vůbec nedá se starý říšský sněm německý beze všeho srovnávati s ústavním zastupitelstvem poddaných a území. Nelze si jej také ani představovati jako kongres ústavních zástupců jednotlivých

státův a zemí. Prima facie jevil se především jako shromáždění jednotlivců z různých důvodů povolaných a oprávněných k účasti vždy jen na základě zvláštního císařského udělení a pod podmínkou přijetí za člena dotyčným stavovským kollegiem říšského sněmu. Členství říšského sněmu, říšské stavovství, zakládalo pak v první řadě jen osobní svazek člena ku korporaci říšských stavů a k říši, i nemělo nutně reflexních účinků na státoprávní poměr jeho území k říši, nebylo-li území ve státoprávním svazku s říši ještě z jiného právního důvodu.

Ústavní oprávnění říšského stavovství byla takto především právy individuálními, nikoli právy územní reprezentace. Měla ráz práv osobně nabytých, nikoli povahu práv plynoucích z ústavního zastoupení území na říšském sněmu. Korporace říšských stavů byla pak v přední řadě korporací osobní, nikoli kollegiem ústavních orgánů zastoupených státův a zemí. Členy stavovské korporace byla říšská knížata a zeměpáni, z nichž většina byla majiteli patrimonialních státních mocí v říšských teritoriích.

Říšské stavovství bylo tedy sice především individuálním právem člena korporace, nikoli právem země či státu jako celků, ve kterých též člen korporace vykonával výsostná práva, avšak mělo také určitý vztah k území, jehož pánem člen korporace byl. Illas na říšském sněmu byl totiž radikován (resp. založen) na teritoriu člena korporace stavovské. Takto se mohly pak hlas i říšské stavovství považovati za annexum územní výsosti, zvláště od té doby, co volební kapitulace Ferdinanda IV. (1654) odňala císaři právo udělovati stavovství t. ř. personalistům, t. j. oněm, kdož neměli žádného říši bezprostředně podřízeného teritoria. Tím však nikterak nedostalo se snad zastoupení na říšském sněmu všem říšským územím. Naopak, i nadále zůstaly v říši územky, jejichž páni neměli aktivního účastenství na výkonu celkové říšské moci a kteréž takto ani prostřednictvím pánů svých nemohly býti zastoupeny. Jednak totiž byli v říši držitelé území, kteří nevykonávali práv zemské výsosti a jimiž scházela tedy kvalifikace k dosažení říšského stavovství, jednak samo zřízení stavovské a sněmovní dopouštělo možnost, aby i držitelé říšských bezprostředních území mohli býti vyloučeni z účastenství na sněmu říšském. Členové stavovské korporace mohli býti totiž sesazeni z říšského stavovství, a to od dob Karla VI. usnesením říšského

sněmu (před tím mohl tak činiti císař). Mohli býti tudíž zbaveni jak svých práv tak svého hlasu v kollegiu stavovském a ztráceli pak práva spoluurčovati svým spolupůsobením vedení říšských záležitostí. Kdyby se stavové byli objevovali na sněmu jako zástupci svých území s povinností zástupčí, nebyl by je říšský sněm mohl jednostranně zbavovati jejich podílu na říšské moci.

Všechna říšská území nebyla tudíž na říšském sněmu zastoupena nikdy, nýbrž jen ta, jejichž páni byli zároveň říšskými stavy. Za podmínku nabytí říšského stavovství stanovena byla sice držba bezprostředního říšského území a držba takového území tvořila základ kvalifikace stavovské, avšak bylo třeba nad to ještě zvláštního udělení a přijetí dotyčným kollegiem stavovským. Tak zůstala situace až do konce říše, i když říšský sněm (od r. 1663) se stal permanentním a knížata říšská přestala se na sněmu objevovali osobně, dávajíc se zastupovati vyslanci.

6. Pozoruje-li se jen způsob nabytí a pozbytí říšského stavovství a hledí-li se jen na způsob složení říšského sněmu a na způsob, jakým se kollegium říšského sněmu doplňovalo, je na snadě viděti v sněmovním kollegiu pouhou korporaci, založenou na iura singulorum. Jakmile se však obrátí zřetel na funkce a kompetence říšského sněmu, vyniká jasně i jiná stránka korporativní ústavy říšského zřízení stavovského. Říšský sněm nebyl korporací osobní v tom smyslu, že by byl zastupoval výlučně a pouze práva svých jednotlivých členův. Byť stavovství jako individualní právo nebylo reprezentací ústavní, přímo z ústavy plynoucí, majíc základ subjektivně-věcný v osobním udělení a v držbě určitého území, přece členové sněmu nezastupovali na sněmu říšském jen sebe a svá přednostní práva, nýbrž representovali jednak obor moci stavovské proti moci císařské, jednak však byli představiteli jednoty říše a jejími zástupci. Ve shromáždění říšských stavů docházela výrazu pozůstávající ještě jednota říše, neboť usnesení sněmu říšského zavazovalo všechny zeměpány a všechny poddané říše zásadně; tam, kde nebylo exempcí z moci říšské a kde poddaní říši byli bezprostředně podřízeni, měla říšská snesení bezprostřední účinek. Zeměpáni musili v zemích svých, k říši náležejících, vykonávati usnesení sněmu a dle nich se řídit. Přímých donucovacích prostředkův říšský sněm ovšem neměl mimo málo užívanou říšskou exekuci.

Kollegium říšského sněmu, reprezentující ústřední a teritoriální říšským nadřizenou moc, zastupovalo jednotu říše jak proti císaři, tak proti jednotlivým zeměpánům. Naproti moci říšské, říšským sněmem vykonávané, zastupovali však zase členové kollegia, kteří byli z většiny majiteli patrimoniálních státních mocí, svoji zeměpanskou státní moc a svoje území, ve kterých říšské zákony měli vykonávat. Pak objevovali se na sněmu jako oprávnění zástupci svých území, pro něž se na zákonech říšských usnášeli, byť i jejich zástupčí moc nebyla jim svěřena ústavou jejich území, nýbrž udělením císařským a přijetím stavovským. Ježto říšští stavové usnášeli se na říšských opatřeních pro říši a pro své země, měli pak podíl na říšské moci pro své země, ve kterých byli zase zároveň vykonavateli říšských snesení.

Členové kollegia říšských stavů, kteří zastupovali na sněmu proti celkové říšské ústřední moci svá území a svoje zeměpanská výsostná práva, stáli s územími svými v státoprávním svazku s říší, ježto nad jejich právy zeměpanskými uvnitř jejich území stála vyšší říšská jednotná moc se svými kompetencemi. Na rozdíl od toho neměla říšská moc v zemích českých žádných atributů mocenských, král na sněmu říšském nemohl se zavazovati ničím k provádění říšských opatření ve svých zemích, nepotřeboval zastávat se nijak svých výsostných práv proti moci říšské, ježto mu ona příslušela ze zvláštní ústavy zemské, nikoli z propůjčení panovníkem říšským. Účastenství krále českého na sněmích říšských nemohlo mít reflexních účinků na postavení zemí českých, uvnitř zemí těchto platila jen zemská výsost králova, nikoli moc říšská, a tak nemohl král na říšském sněmu nikdy zastupovati země koruny, ježto říšský sněm nemohl země české ničím zavazovati a nemohl se na ničem pro ně usnášeti. Králi příslušela tudíž jen opravňující účast na výkonu říšské moci bez povinnosti usnesení v zemích svých prováděti, bez reflexních účinků na státoprávní postavení zemí koruny a říšské stavovství královo pak opravňovalo a zavazovalo jen jeho osobu jako právo jeho osobní přednosti. Byl to jen nový doklad toho, že v onom rozvracejícím se státu státův, jež *Puffendorf* tak případně byl označil za *irregulare aliquod corpus et monstro tantum simile*, země české měly přednostní postavení jako *membrum nobilius*.

Ježto říšská moc ústřední nemohla vykonávat uvnitř zemí

českých žádného výsostného práva, byly přirozeně země koruny vypuštěny z rozdělení říše na říšské kraje, země skupiny starorakouské od r. 1512 však nikoliv. Z tohoto důvodu na země české nevztahovala se pravomoc říšského soudu komorního a říšské rady dvorské a byly vyjmuty i z jurisdikce císařovy, kterému ve věcech práva občanského rozhodování v určitých případech příslušelo. Toto vše pak nebylo snad následkem privilegia de non evocando et appellando, jakého měli třeba ostatní kurfirsti a zeměpáni (i rak. arcivévoda), aby vyloučili příslušnost říšských instancí, nýbrž důsledkem neodvislého postavení koruny, v jejímž území výsostná práva bylo konati z královské moci české: a tak ještě Josef II. káral omyl pražského gubernia, jako by království potřebovalo privilegia de non evocando, o jakémž při Čechách jakožto neodvislé říši nikdy řeči býti nemůže. Při této příležitosti správně bylo vytknuto, že privilegium takové předpokládá již podřízenost a poddanost naproti určité vyšší moci jakožto evocantu, a že je na újmu neodvislosti království privilegia takového se dovolávati a dožadovati, ježto v neodvislém království veškerá práva imperia vykonávají se iure proprio, ze svrchované moci.

V tom právě je rozdíl postavení koruny České od jiných teritorií říšských, že tato území až do konce říše byla podrobena přímé, zásadní právní moci říšské, že byla ve státoprávním svazku s říší. Území říše byla podrobena nejen říšským zákonům, ale nad právy zeměpanské výsosti v jednotlivých částech říše stály říšské instance, především říšský soud komorní, jenž dbal, aby nebylo zneužíváno zeměpanské moci proti poddaným, kdykoli tito u něho žalobu proti zeměpánům svým pro překročení moci zeměpanské vznesli; privilegium de non appellando nevztahovalo se na žaloby poddaných proti zeměpánům, ani na případy odepření a protahování spravedlnosti. Říšský soud komorní byl i řádnou apelační instancí, kde nebylo privilegií, a při vši faktické malomocnosti proti velkým zeměpánům přece jim připomínal, že stojí pod kontrolou říše a že jejich zeměpanská moc před soudy říše má jen povahu souhrnu jednotlivých oprávnění, jejichž objem podléhá posouzení říšských instancí, tak že nad zeměpanskou mocí stojí ještě říšská moc právní, která chrání poddané proti zeměpánům vykonává na poddané říše bezprostředný vliv, a brání, aby moc zeměpanská nestala se neobmezenou a neodvislou; význam tento nebyl

ani u právníků na konci říše podecňován, naopak uváděn na doklad toho, že právo stojí i nad státní mocí. Zasahování říšských instancí do výkonu zeměpanských práv bylo přímo určitým druhem spolupůsobení říšských instancí na výkonu zeměpanské správy v jednotlivých územích, a tento způsob spolupůsobení říšských úřadů byl tím zjevnější, že rozsudky říšských instancí justičních měly bezprostřednou právní platnost i pro osoby mediatisované; právní platnost rozsudků zasahovala přímo strany a nebyla podmíněna tím, aby ji teprve zeměpán svoji mocí nějak sprostředkoval.

Zeměpáni sami měli před říšskými i soudy své řádné forum, pokud neměli privilegií, že nesmí k říšským instancím býti poháněni. Říšské instance rozsuzovaly konečně o mezích práva mezi zeměpány a poddanými a udržovaly tak až do zániku říše její jednotu aspoň v tom, že v určitých záležitostech do partikulární moci zeměpánů zasahovala vyšší jednotná moc říšská jako moc vyššího útvaru státního. Tato moc zachovávala si principiálně přímý vliv na poddané říše a doplňovala ona pojítka, která až do posledka přímým působením na všechny příslušníky říše zachovávala, byť dosti slabě, státní jednotu a povahu říše.

Vedle moci říšských instancí justičních také říšské zákonodárství zachovalo si zásadně všestrannou příslušnost proti zeměpánům, jejichž práva mohlo obmezovati a upravovati. Říšské zákony zavazovaly bezprostředně všechny příslušníky říše a jen vyhlášení zákonů ponechávalo se zeměpánům. Říšské zákony zavazovaly i mediatisované stejně jako zákony říšské, nikoli jako zákony zemské (z moci zeměpanské vydané), a čerpaly svoji závaznou moc již z císařského publikačního ediktu, nikoli z ediktů zeměpanských. Říšské zákony nerozkládaly se pro jednotlivá říšská území v řadu obsahově stejných zákonů zeměpanských, nýbrž byly jednotnými výrazy říšské moci. Konečně také císař svými rezervatními právy vykonával ve všech územích stejnoměrný přímý vliv na poddané říšské a dodával spojení říšských teritorií svými právy a ve své osobě právního výrazu. Z těchto pojítek, která území říšská udržovala v jednotném svazku, neplatilo pro poměr českých zemí k říši ani jedno. Země české, nepodléhající v ničem říšské moci státní, nebyly v státoprávním svazku s říší i nebyly pak ani částí její. Že země české nepodléhaly vyšší státoprávní moci říše, je jediným a hlavním



znakem, dle něhož je státoprávně posuzovati poměr českých zemí k říši a dle něhož pak pro hlavní otázku lze najíti odpověď, že celý poměr byl velmi volným státním spojením, nikoli však poměrem státoprávní podřízenosti.

Dosavadní poměr nezměnil se tím, když po readmissi nevykonávaného hlasu českého v radě kurfirstů (1708) stavové čeští, ač při jednání o readmissi nebyli spolupůsobili, vzali na se náklad spojený s vydržováním stálého vyslance při říšském sněmu a přisedícího při říšském soudu komorním; soud říšský nestal se tu orgánem vyššího svazku, k němuž by i země české byly náležely jako jeho část, nýbrž zůstal zřízením pro říši, a jen králi českému jako kurfirstovi říše příslušelo zastoupení v něm, jako při úradech, které složeny jsou ze zástupců několika státův. Zastoupení v oligarchickém kollegiu kurfirstů při říšském sněmu i při říšském soudu bylo pouhým obnovením podílu, jaký králi jako kurfirstu příslušel na výkonu moci říšské; stavovské přispívání pak bylo jen důsledkem názoru, že hlas volenecký spojen je nerozlučně s držbou koruny, za jejíž spoluzástupce stavové čeští nepřestali se pokládati. Soud komorní nenabyl v českých zemích ani nejmenší místní nebo věcné příslušnosti; zákonodárná kompetence sněmu říšského jako před tím na ně se nevztahovala; úřady říšské vůbec nebyly společnými institucemi státoprávními pro země české a říši, jakož také nadále působnost říšských úřadů zůstala v zemích českých zcela vyloučena. Říše slíbila sice při readmissi, že bře království v ochranu dle zákonů říšských a řádu exekučního: prostý to slib vzájemné podpory, jenž na neodvislost státní nemá vlivu, ježto nemá základu v poměru podřízenosti, a nepředpokládá ani společné právní organisace. Říše neosobovala si tu žádných oprávnění, která by měla v zápětí zmenšení a obmezení státní moci království v určitém oboru ve prospěch moci říšské, neukládala zemím koruny české žádných poddanských povinností. Království uznávalo se za zvláštní osobnost proti říši, kteráž osvědčovala vůli vzíti království v ochranu, ovšem s o b o u s t r a n n ý m p r i v o l e n í m. Slib ochrany nezakládal v žádném směru státoprávní podřízenost (»Schutz und Schirm gibt keine Obrigkeit«). Zástupci krále českého při úradech říšských byli zmocněnci českými, královskými, a byli za ně též považováni; proto neúčastnili se též spolupůsobení při aktech říše výlučně se týkajících.

Volný poměr českých zemí k říši trval pak již bez modifikací až do konce říše. Změny ústavní za absolutismu XVIII. st. od doby Marie Teresie prováděné neměly na poměr českých zemí k říši vlivu, naopak, i po oněch změnách vrchnostenského absolutismu Marie Teresie i sám Josef II., ač nekorunovaný král český, hájili práv koruny české proti říši, bráníce tak též svoji svrchovanou státní moc královskou. Přece však bylo následkem absolutismu XVIII. věku, že země české, splývající se zeměmi rakouskými v územní jednotu, zvané byly též dědičnými zeměmi a pro tuto jednotu dostaly se později do Spolku Německého.

Když konečně faktický rozklad římské říše národa německého byl složením císařské koruny německé také právně dokumentován, byly země rakouské i české dvorním dekretem z 21. srpna 1806 sprostěny jakéhokoli poměru k říši; tu pravilo se jednak, že přestává důstojnost volenecká a úřad arcibiskupský, které ve vlastnosti říšského léna s korunou českou byly spojeny, jakož i každé spojení její s říší dle Fridrichových privilegíí, Zl. Bully a readmisse, jednak císař a arcivévoda rakouský prohlásil se za nejvyššího lenního pána a suveréna v zemích rakouských. Ještě jednou země koruny české byly uvedeny ve spojení s teritoriiemi starého císařství: Císař rakouský přistoupil k Německému Spolku dle akty z 8. června r. 1815 za »veškerý své země, dříve k říši přísluševší«; jen Uhry přetrvavše snahy absolutismu josefinského, zůstaly vně Německého Spolku. Tento však nebyl právním nástupcem ani bývalé římské říše, ani rýnského spolku; jen spolčené svrchované státy (resp. jich knížata) měly bezprostřední podíl na jeho organizaci, a jen ony, nikoliv i poddaní, byly bezprostředně vázány spolkovými sneseními.

Jedným stálým státoprávním orgánem Spolku bylo Spolkové Shromáždění, složené ze zmocněnců jednotlivých státův. Ačkoli byla uznána zásadně podřízenost jednotlivých států vůli Spolkové, ježto v určitých případech byla možna majorisace, která ukazovala, že v oněch případech členové Shromáždění nejsou jen zástupci jednotlivých států je vysilajících, nýbrž spojené veškerosti společených států, přece k závaznosti spolkových usnesení bylo třeba, aby byla usnesení ona vyhlášena jako státní zákony v jednotlivých Spolkových státech. Ježto spolek byl poměrem mezi spolčenými státy, neměl nad nimi vyšší svrchované moci. Svrchovanými zůstaly státy.

Země české, které naproti staré říši byly požívaly zvláštního postavení, ježto jejich králi byl náležel hlas v kollegiu kurfirstův, a jejichž poměr k říši v posledních stoletích starého císařství byl souřadný, ztrácely se v tomto novém státním spojení mezi ostatními zeměmi monarchie, které společný panovník zastupoval; tak r. 1848 i Palackému podobně jako zástupcům z ostatních zemí rakouských a spolkových dostalo se pozvání na národní shromáždění do svatopavelského chrámu frankfurtského, aby přijel pomáhat upravití politické poměry vlasti. Ani tehdy, ani později nepodařilo se postavití Spolek na pevnější a opravené základy. Trval dále v původním svém složení. Země české stále zůstaly v něm mediatisovány panovníkem rakouským, až konečně tento spolkový poměr, ve kterém zemím českým i druhým zemím nynější monarchie opětně připadlo nésti oběti, jakých vyžadovaly snahy po převaze mocnářství ve Spolku proti vzrůstu rivalisujícího Pruska, za šedesát let po tom, kdy rozvázány byly vztahy českých zemí k starému císařství, skončil na výšinách u Chlumu.

Nová říše německá není již successorem práv starého císařství, nemůže práva jeho uplatňovati, ani bývalých jeho práv znovu uděleti. V successi práv po staré říši vstoupila po zrušení říše svrchovaná knížata říšských území a rozmnožila právy říše svůj obor zeměpanských práv výsostných. Nové císařství není též nástupcem Spolku Německého; tento nebyl státem, nýbrž jen poměrem mezi státy, nebyl subjektem státní moci a státních práv; jeho práva byla právy všech spolčených států dohromady; po zrušení Spolku nenastala žádná successé, poněvadž Spolek nebyl zvláštní osobností státní. Novější pokusy, dokázati kontinuitu a oprávněnost právní successé mezi těmito státoprávními útvary, od staré říše římské národa německého až k německému císařství, zůstaly a zůstanou vesměs úvahami politického významu beze všeho státoprávního podkladu.

Z literatury: O ústavě staré říše německé všeobecně v. spisy: *Pufendorf*: D. Verf. d. Deut. Reiches. (Překlad spisu: De statu Imperii Germanici, vydaného r. 1607 pod pseudonymem Severina de Monzambano). — *J. J. Moser*: Von Teutschl. u. dessen Staatsverf. überhaupt, Stuttgart 1766. — *J. St. Fütter*: Anleit. z. Teut. Staatsr., 1791., Hist. Entwick. d. heut. Staatsverf. d. deut. Reich., 1786, Teut. Reichsgesch., 1778. Škola *Pütterova*, (*Haeberlin*, *Leist* a *Gönnner*) ovládala pak theoreticky státní právo římské říše až do jejího zániku. Srv. *Haeberlin*: Handb. d. deut. Staatsr., *Leist* Lehrb.

d. deut. Stsr. (1. vyd.) O ústavě říše v posledních letech jejího trvání srv. *N. J. Guenner: Teut. Staatsrech. (1804.*

O organizaci a ústavě staré říše německé srv. ze současné literatury německých právních dějin: *Schulte: Lehrb. d. deut. Reichs- u. Rechtsg., Schroeder: Lehrb. d. deut. Rechtsg., Siegel: Deut. Rechtsg.* — O poměru dědičných zemí rakouských k říši: *Bachmann: L. d. oest. Reichsg., Huber: Oest. Reichsg., Luschin: Oest. Reichsg.* V. dále o státoprávním vývoji rak. zemí: *B. Rieger: Rak. říš. děj.* — Tamtéž srv. také na p. 9. pozn. 8. o tom, jak pohlíží literatura rak. říšských dějin na samostatný ústavní vývoj zemí českých.

O poměru českých zemí k říši vůbec v. *Kalouskovo Čes. stát. právo (2. vyd., 1—67)*, kdež celý soubor sporných otázek je vyložen. Dále: *Čelakovský v Čes. děj. práv., Ott. Sl. N. VI., B. Rieger. Ústavní dějiny Rakouska p. 8. sq. (Z Ott. Sl. N.)* — Zásady nazírání českých historiků vyložil *Palacký* ve svém psaní do Frankfurtu; právem klade tu důraz na historickou svrchovanost koruny české, neboť právě svrchovanost koruny zamezila, aby země české nesplynuly s říší ve vyšší územní státoprávní svazek. (V. *Spisy Palackého z oboru politiky, vyd. B. Riegrem, p. 16—22.*) — O poměru Čech k říši za středověku je lná velmi neobjektivně *Pernice: D. Verfassungsrechte d. i. Reichsr. vertret. Königr. u. Länder (1871).* — O lenním poměru českých zemí k říši a o významu investitury srv. mimo spisy již uvedené ještě *B. Riegrovy přednášky o rak. říšských dějinách.*

Že každý lenní svazek není ještě v odporu se suverenitou, nýbrž že jde především o předmět léna, rozlišil přesně již *Jean Bodin, (1530—1596,* jenž ve Francii za Jindřicha III. se stal zakladatelem veškeré pozdější nauky o suverenitě. Názory své formuloval v proslulém svém díle *Les six livres de la République.* Místo, týkající se otázky, pokud lenní svazek je v odporu se suverenitou, zní: *«Le troisieme est le Prince souverain d'un pais, et hors protection, et neantmoins vassal d'un autre Prince pour quelque fief, pour lequel il doit l'honneur et service porté par son adveu. Le quatrieme est le vassal simple, qui doit la foy et hommage du fief, qu'il tient, est n'est point Prince souverain d'autre seigneurie, ny subiect de celuy duquel il tient le fief. Le cinquieme est le vassal lige d'un Prince souverain, duquel il n'est point subiect naturel.»* (Pařížské vydání z r. 1583, I. 9., str. 162. sq.) K tomu v. *Fourné: Bodin, prédécesseur de Montesquieu, p. 41. sq., Hancke: Bodin, p. 15.*

O obmezení lenního svazku na říšský úřad a hlas volenecký srv. výklad u *Kalouska l. c.* O volenectví a říšském arcíúřadu králově dále: *Jireček: Základy zem. zřiz. za Karla IV., § 14.* K tomu: čl. Arcíúřady v *Ottově Sl. N. II. 612.* — Kterak stavové r. 1519 vykonali za krále hlas voličský, vyslavše stavovskou deputaci k volbě císaře do Frankfurtu, ježto král nesložil dosud přísahy k zemi, o tom srv. líčení u *Palackého, Děj. V. 2. 352. sq.* — O právní povaze českého práva voličského a říšského úřadu, jmenovitě též pokud bylo obojí příslušenstvím země a části zemské ústavy, v. úvahu *B. Riegro: Příspěvek k děj. čes. kurfirstství a arcíúřadnictví, Právník 1893.* K tomu též *Bryce:*

The *Holy Roman Empire*, p. 235. sq. O pojmu a právní povaze lenní výstosti v. čl. *Brockhausův* »Lehnshoheit« u Holtzendorffa, Encykl., II. vyd.

O státoprávní povaze staré říše německé přijaty jsou v textu celkem názory, které pronesli a odůvodnili *Brie* (D. Bundesst.), *Jiří Meyer* (Staatsr.) a nejnověji *Le Fur* (État fédér. et la confédér. d'États) K tomu v. *Schmidtovu* Allg. Staatsl. II. 2., 684. sq. — O skutečnosti, že říše římská až do konce svého byla s to, svými orgány vykonávati přímý vliv právní na jednotlivé zeměpány říšských teritorií i na poddané zeměpánů, v. na př. *G. Meyer*: Vltgsr. I., 37, *Loening* (*Edgar*): Lehrb. d. deut. Vltgsr., 772, *Otto Mayer*: D. Vltgsr., I. 25. sq. O moci říšských orgánů a o státoprávní povaze říše v. dále též *Otto Mejer*: Einl. i. d. deut. Staatsr., 2. vyd. (1886). — Kterak Josef II. bránil neodvislosti koruny české proti říši, v. pojednání *B. Riegra*: Císař Josef II. a český trůn, Osvěta 1897.

O státoprávním významu zániku říše německé pro právní poměr českých a starorakouských zemí k říši v. rozpravu: *B. Rieger*: Jak bylo zavedeno rakouské císařství v Osvětě 1893. Rozdíl mezi státoprávním poměrem obou zemských skupin k říši je tu jasně vystižen právě ve skutečnosti, že teprve po zániku říše stal se tehdejší císař rakouský svrchovaným arcivévodou ve svých starorakouských zemích, kdežto za země koruny české byl králem svrchovaným již před zánikem říše. Pokud jde o země starorakouské, uznává v podstatě totéž *Hauke*: D. gesch. Grundl. d. Monarchenr. (1894).

O ústavě Spolku Německého v. *Zachariac*: Deut. Staatsr. u. Bundesstaatsr., III. vyd. 1865. *Klüber*: Öff. Recht des Teutsch. Bundes. III. vyd. 1831. *Zoepfl*: Grund. d. gem. deut. Staatsr., 1863. *Maurenbrecher*: Grund. d. heut. deut. Staatsr., III. vyd. 1843.

## II. O státoprávním poměru mezi zeměmi české a starorakouské skupiny.

1. Vzájemný poměr tří územních skupin, české, starorakouské a uherské, zůstal ještě dlouho po r. 1526, kdy došlo k volbě rakouského arcivévody za krále českého a uherského, pouhým spojením v osobě téhož vladaře. Spojení toto nemělo také ze začátku žádného společného právního důvodu, který by byl býval založen ve společné státoprávní organizaci všech tří územních skupin: bylo jen postupným soustředěním panovnických mocí, české a uherské, v ruku téže osoby rakouského arcivévody. Funkce tří různých koordinovaných panovnických i státních mocí setkaly se v téže fysické osobě, kteráž representovala státoprávně tolik osobností, kolik států tu bylo spojeno pod společným vládcem.

Vnější skutečnost společenství panovníka nebyla založena vzájemnou vůlí a sjednocením se zástupcův oněch tří územních skupin i neutvořila tedy prozatím mezi zástupci jednotlivých zemí a pro jednotlivé země právní závazek míti společného panovníka jako trvalou státoprávní instituci. Proto nedošlo společenství osoby panovníkovy výrazu ve vnitřním řádu státním, v ústavě zemské, jednotlivých skupin pod vládou téhož panovníka spojených. Nezaložilo mezi zeměmi skupin právního svazku, organizovaného společnými státoprávními předpisy. Totožnost osoby panovníkovy pro všechny tři územní skupiny byla jen historickou skutečností, že se postupně setkalo nositelství různých práv panovníckých v jediné osobnosti; tím způsobem několik samostatně trvajících skupin stavovských států na základě volby a dočasně (až do vyměnění určitých členů rodu) podřídilo se společnému panovníkovi bez původní snahy splynouti dohromady v jednotnou říši a ve vyšší celkový státní svazek.

Vždyť zajisté je samozřejmo, že panovník zemí starorakouských nebyl zvolen stavy českými a uherskými, aby v Čechách nebo v Uhrách vládl jako arcivévoda rakouský, nýbrž jako král český a uherský. Poddaní čeští přijímali zeměpanské rozkazy vždy jen jako rozkazy krále českého, nikoli jako projevy rozkazující moci rakouského arcivévody nebo německého císaře: byla to opět jen ukázka oněch případů, tak častých ve starších monarchicko-stavovských státoprávních poměrech, kdy eadem persona diversa ratione considerata caput potest esse plurium ac distinctorum corporum (*Grotius*). Mezi úkony, které zeměpán předsebral jako nositel panovnícké moci české, a mezi těmi, které podnikal jako král uherský, nebo jako arcikníže rakouský a císař německý, nebylo státoprávně žádné právní souvislosti, ježto soustředění všech těchto panovníckých mocí v jedněch rukou neplynulo ze žádného ustanovení společného řádu státoprávního, ze žádné společné ústavy tří územních skupin, panovníkem ovládaných.

Ve stavovských monarchiích, jimiž byly také r. 1526 země spojených skupin české, starorakouské a uherské, nebyla zeměpanská mocenská oprávnění výrazem jednotné všeobecné státní moci vyššího, jednotného útvaru státního, nýbrž zeměpanská moc byla toliko souhrnem jednotlivých osobních práv zeměpánových, ovšem specialních a jen jemu vlastních vládních práv. Zeměpanská

moc byla agregátem jednotlivých výsostných práv, osobě zeměpánově příslušejících, kus po kuse nabytých z různých titulů na základě historického ústavního vývoje a dle faktických poměrů mocenských mezi zeměpánem a stavy, jejichž politické postavení určovalo také měnivý objem a intenzitu zeměpanských práv výsostných.

Rozsah zeměpanských oprávnění společného panovníka zemi českých, starorakouských a uherských, byl tudíž složen jednak z objemu jednotlivých výsostných práv krále českého dle staré ústavy zemské jemu příslušejících, jednak ze zeměpanských oprávnění rakouského arcivévody a z oboru neobmezené panovnické moci krále uherského dle ústavy uherské. Téže jediné osobě panovníkově příslušel trojí okruh zeměpanských práv výsostných a byl-li panovník též císařem německým, přistupoval k tomu ještě obor mocenských oprávnění císařských. Výsostná práva společného panovníka česko rakousko uherského skládala se takto mechanicky z různých výsostných práv v jednotlivých územních skupinách panovníku příslušejících i nemohla se v jeho rukou spojití ve vyšší jednotnou moc potud, pokud byl v jednotlivých územních skupinách nucen jednati vždy jen jako panovník té které skupiny a to jen prostřednictvím zvláštních zeměpanských skupinových úřadů českých, uherských a rakouských.

I když panovník společný chtěl předsevziti ve všech svých územních skupinách obsahově stejné zeměpanské vládní akty, mohl tak pro každou skupinu učiniti jen prostřednictvím příslušného jejího skupinového úřadu zeměpanského (jako prostřednictvím české a uherské dvorské kanceláře).

Zeměpanská práva výsostná, v jednotlivých zemských skupinách společnému panovníku náležející, byla v jeho rukou seskupena jen jako osobní práva paralelně vedle sebe jdoucí, paralelně a mechanicky vedle sebe existující, nespojená organicky v jednotnou moc, nýbrž sestavená z různorodých oborů mocenských oprávnění králů českých a uherských i arcivévodů rakouských. Zeměpanská moc arcivévodská, jsouc formálně odvozena z německé císařské moci, vytvářela se dokonce teprve postupným zatlačováním moci císařské z oborů moci arcivévodské a rozmnožováním výsostných práv arcivévodů privilegii, kteráž jim ostatně císařové i na úkor své moci ochotně udíleli; za dob, kdy důstojnost císařská a arci-

vévodská byla spojena v téměř nositeli, mohli arcivévodové udělováním privilegií sami sobě zaopatřiti si na všech stranách výjimky z říšské moci a utvářeti svoji zeměpanskou moc dle vzoru českého a uherského. Práva zeměpanská, v různých zemích panovníku příslušející, nemohla dlouho v jeho rukou býti soustředěna v jednotnou vyšší moc a tak, kdyby bylo přestalo právo na jednu korunu, českou nebo uherskou, odpadnutím oprávněného subjektu z rodu habsburského, bylo by tím přestalo veškeré spojení územních skupin osobou společného vladaře z téhož rodu. Dokud trvaly zvláštní a silné ústavy stavovské v jednotlivých skupinách, nedopustili stavové, aby země různých skupin vyšší, *jednotnou* zeměpanskou mocí byly sloučeny v tužší celkový svazek územní a překáželi vytvoření pevné říšské jednoty.

2. Než jakmile různé zemské skupiny měly společnou dynastii, začaly přirozeně býti ovládány zájmy společné dynastické politiky. Sdílely též společně politické osudy dynastie. Mimo to v záležitostech značné politické důležitosti, především v mezinárodních stycích, byly všechny země společně zastupovány touže osobou panovníkovou, jenž za všechny země jednal svými vyslanci. Ježto se v oněch politických stycích jednalo vždy vlastními akty jediného panovníka, jednalo se na venek za všechny země *jednotně* a tu pak na venek, mezinárodně, vystupovaly všechny země politicky jako *jednota*, kterouž celou panovník akty svými mohl zavazovati (v určitých záležitostech ovšem jen s dodatečným souhlasem stavův). Stavové pravidelně nežádali zastoupení svými vyslanci ve stycích mezinárodních, ježto také nejdůležitější právo, které dávalo podnět k stálým mezinárodním stykům, právo míru a války, z dávných dob a již dle středověkých zřízení zemských bývalo panovníckou praerogativou.

Úprava politických vztahů k cizím státům soustředěna byla takto v jednotném nejvyšším vedení pro všechny země panovníkovy a děla se dle týchž zásad společné politiky, jakou právě panovník sledoval. Tato *jednotná* nejvyšší direktiva zasahovala však nejen záležitosti zahraničné politiky, nýbrž pronikala úsilovně všude tam, kde panovník nad určitým oborem záležitostí neobmezeně mohl vládnouti. Ony obory své neobmezené panovnícké moci, které panovníku v dosti značném objemu příslušely dle jednotlivých ústav zemských, jmenovitě dle zemského zřízení českého a dle ústavy



uherské, hleděl panovník také vždy jednotně řídit a stejnoměrně upravovati a hleděl ve správě jejich uplatňovati určité společné vedoucí zásady.

Kruh záležitostí, jejichž úprava spadala do oboru vlastní a výhradné moci koruny a jejichž úprava a správa poskytovala panovníkovi otevřené pole neobmezené osobní a výlučně vlastní činnosti, tvořily pak (mimo záležitosti zahraničního mezistátního zastupování) záležitosti zeměpanského vojenství a spravování zeměpanských financí, zejména zeměpánových důchodů komorních. Pro tyto tři obory neobmezené moci, kteréž příslušely panovníkovi ve všech zemských skupinách jako jeho specifická mocenská oprávnění, nepodléhající vlivu stavovskému, vyvinuly se také nejdříve (a to hned po spojení území za Ferdinanda I.) nejvyšší společné úřady dvorské a zeměpanské, dvorská rada vojenská, dvorská komora a tajná rada. V oboru působnosti těchto nejvyšších úřadů vlivy stavovské, zemské a partikulární, se vylučovaly, neboť panovník proti námitkám stavů vždy měl odpověď pohotově, že jeho obor neobmezené moci je oborem jeho osobních oprávnění a že ve správě jeho osobních oprávnění nemá mu nikdo co předpisovati.

Takto společné, ústřední úřady pro všechny země společného panovníka, byť i neměly zprvu uvnitř jednotlivých zemí přímé jednácí moci a státoprávně uznaných oprávnění, přece od samého počátku svým značným politickým vlivem, ve všech zemích stejnoměrně uplatňovaným, stávaly se prvním nástrojem zeměpanské centralisace politické. Upevňovaly tak fakticky spojení mezi zeměmi, neboť tato úřední, administrativní a politická centralisace de facto zasahovala vždy hlouběji, než by se bylo dalo odůvodniti pouhým společenstvím panovníka a než by se bylo dalo srovnati se zvláštním právem státním české a uherské zemské ústavy. Proto také zeměpáni, kterým šlo o nejužší spojení mezi jejich územními skupinami a kterým záleželo na pojištění jejich panství proti snahám partikularistickým, učinili východištěm svých snah o nejužší splynutí zemí především vybudování trvalého společného úředního organismu zeměpanského.

Pro různé územní skupiny zřízeny byly jednotné, společné nejvyšší instance. Centralisací administrativní a soudní, zřízením společných zeměpanských úřadů, jejichž obor působnosti není již odlišen a rozdělen dle zemí, nýbrž dle předmětův agendy a dle

odvětví správy, hledí panovníci dosíci nejužšího splnutí organizačního jednotlivých zemí. Zeměpanské své úřady mohli ovšem panovníci zřizovati z vlastní neobmezené moci; hleděli podporovati všemožně vývoj a moc zeměpanského úředního organismu proti zřízením stavovským. Na tomto základě, vybudováním úřední soustavy z neobmezené zeměpánovy moci, tedy jednostrannými akty panovnickými, docházelo k stále tužšímu spojení zemí historicky a politicky odlišných, až konečně ideové ovzduší zeměpanského absolutismu, které naplnilo ducha XVIII. věku, vedlo svojí podporou všemocně unifikujících tendencí k panovnickým aktům, jimiž bylo dokonáno (1749) státoprávní spojení mezi zeměmi skupiny české a starorakouské, když zároveň zřízení stavovské, kteréž dosud bylo reprezentovalo na venek zvláštní individuality zemské, stlačeno bylo ve významu svém na souhrn prostých korporací sníženého rázu.

Dokud v jednotlivých územních skupinách trvaly silné ústavy stavovské (jako mocná stavovská ústava v Čechách za doby XVI. st. a taktéž vyvinutá stavovská ústava uherská) nemohla unitářská politika společných panovníků z rodu habsburského nadíti se plných výsledkův. Zvláštní ústavy stavovské zaručovaly totiž jednak ústavní a organizační svéprávnost zemskou v jednotlivých zemích i zabezpečovaly jejich partikulární samobytnost, a to, dokud stavové měli s dostatek moci, nejen státoprávně, nýbrž i politicky. Práva a privilegia zemská byla navázána na práva a privilegia stavů, byla právy celé zemské obce stavovské, a představovala ústavnost a zvláštní ústavní organizaci zemskou. Stavové pak, bráníce z vlastního zájmu již stavovskou ústavnost zemskou, bránili tím také státoprávní odlišnost a partikulární svéprávnost jednotlivých zemí i zemských skupin, nechtějíce dopustiti, aby trpěla jejich zvláštní práva stavovská a tím též práva země, kterouž stavové státoprávně zastupovali a jejíž státoprávní i politickou samostatnost již z vlastního zájmu hleděli pojistiti.

3. Proto stavové s nedůvěrou a s nechtí pohlíželi na unionistické snahy společného panovníka a střežli se též sami dáti podnět a příčinu k pevnějšímu spojení zemských skupin navazováním trvalých nebo periodických styků se stavy jiných zemí společného panovníka. Byl to hned první společný panovník z rodu habsburského, Ferdinand I., jenž se namáhal zařídití společné sněmování

stavů ze zemí svých územních skupin. Vyjednával vícekrát se stavy o obesílání všeobecných kongressů stavovských ze všech územních skupin, aby pak na těchto kongressech stavovských delegací ze všech zemí se jednalo o společné povolování válečných pomoci dle určitých kvot mezi stavy ujednaných. Než usilování panovníkovo naráželo na stálou nechuť, až se potkalo s úplným nezdarem.

Společné sněmy, jako zřízení ústavní, které by bylo výrazem společné státoprávní organizace zemí českých, rakouských a uherských, neuskutečnily se nikdy. V době styků mezi stavy jednotlivých zemí nikterak úzkých, bývali stavové nejvýše ochotní vyjednávat jen od případu k případu, nechtěli však se sestupovatí periodicky a pravidelně, aby žádným způsobem nezadali svému separatismu a aby nijak neutvořili podklad pro vytvoření institucí říšských, stálých vyšších společných institucí pro těsnější spojení zemí i v oboru ústav stavovských a v oboru stavovské moci. Když pak stavové přece projeví někdy ochotu k společnému sněmování a vyslali stavovskou delegaci k výborovým jednáním sněmů z jednotlivých zemí, nedávali v obavě před sjednocovacími snahami zeměpanskými a v obavě o svá nesterčená práva vlastního sněmování vyslaným sněmovním výborům žádných všeobecných plných mocí, aby delegáti nemohli stavy zavazovati svým ujednáním.

Tak stavové čeští zpravidla vysílali posly jen ad referendum; r. 1538 na vyzvání královo, aby obeslali společný stavovský kongress, odpověděli, že chtějí sice posly vyslati, avšak jen »aby vyrozuměli, jaká žádost a potřeba jest«, nikoli však, »aby co jednati a zavíratí měli«, nýbrž měli proposice královy oznámiti stavům království českého na jejich sněmu generálním. Konečné rozhodnutí o panovníkových požadavcích, o nichž se mělo na společném kongressu jednati, ponechávaly si tedy zpravidla vždy sněmy jednotlivých zemí na obyčejném stavovském shromáždění. Mimo to žádali stavové čeští, aby všeobecné sjezdy děly se v sídle českého sněmu, kdež byly desky zemské, do kterých usnesení stavů, na sněmu prohlášená, dle zřízení zemských se vkládala na znamení platnosti a závaznosti usnesení sněmovních.

Snahy Ferdinandovy o zřízení sněmovních institucí říšských, »všerakouských«, nedařily se nikterak. Nejen že se nedomohl toho,

aby docházelo k pravidelnému společnému jednání českého generálního sněmu s výbory stavovskými zemí hornorakouských a dolnorakouských i s delegacemi stavů uherských, nýbrž nedomohl se ani oběa sněho společného povolení pomocí válečných, ku kterému stavovský kongress speciellně se měl sejít, aby pak povolené příspěvky dle vzájemného ujednání mezi jednotlivé na kongressu zastoupené země rozvrhl. Obavy stavů, aby netrpělo jejich právo volného sněmování a neděla se újma státoprávnímu postavení jejich zemí převzetím trvalých závazků právních k jiným zemím, jakož i obavy, že obnosův od zástupců všech zemí povolených užito bude výhradně na prospěch některých zemí (na př. na prospěch zemí uherských), byly stále na překážku vědomí o společných zájmech zemí společného panovníka a tím také překážkou vývoji společných říšských zřízení sněmovních.

Jenom jednékráte (1541—1542) došlo k všeobecnému kongressu stavů všech zemí Ferdinandových v Praze, na kterém došlo k povolení pomoci válečných za země české a dolnorakouské, kdežto stavové uherští a tyrolští, ač společný sněm obeslali, ani tentokráte nesúčastnili se společného usnesení o povolení společné pomoci a nebrali podílu na repartici povolených berní. Ani tu však, když konečně jedenkráte se potkal všeobecný sjezd zemí s částečným úspěchem, nemohlo se jednat o společné a trvalé ústavní zřízení na uskutečnění stálého vyššího společného účelu.

Tento jediný všeobecný sjezd zemí z r. 1541, jenž se odbyl s výsledkem, neměl nikterak povahu společného státoprávního zřízení, kterému by stavové jednotlivých zemí v určitých otázkách byli bývali podřízeni a které by bylo tvořilo společnou organizaci nad jednotlivými zeměmi stojící. Měl spíše ráz několika různých, současně a na témž místě sněmujících shromáždění stavovských výborův. Společná činnost při povolování a rozvrhování berně vycházela od stavů zemských odděleně a samostatně vůči sobě stojících. Stavové různých zemí z jednotlivých zemských skupin neměli tu na provádění svých usnesení sjezdových ani společných právních zřízení, ani společných stavovských orgánův, kteří by byli vykonávali funkce, potřebné k realizování společných sjezdových usnesení jakožto orgánové vyššího, nad stavy stojícího, společného státoprávního zřízení. Provedení usnesení zůstaveno bylo

stavům jednotlivých zemí. Když se tu na sjezdu zavazovali stavové čeští a rakouští k provedení určitého společného účelu (k sbírání válečné berně), vznikal tu závazek jen mezi stejně oprávněnými a stejně zavázanými stavy jednotlivých zemí, nevznikal však závazek vůči nějaké vyšší právní organizaci stavovské, kteráž by měla moc nad stavy jednotlivých zemí. Sjezd pražský neutvořil státoprávně organisovaného spojení mezi zastoupenými zeměmi; obelání jeho, jakož i příštích sjezdů záleželo jen na dobré vůli stavů, nebylo vůči nikomu obligatorním a bylo v moci stavů kongress neobelati a jednání zmařiti.

Ještě několikrát po sjezdu z r. 1541 pokusil se Ferdinand I. pohnouti stavy z různých zemí, aby svolili k svolání a obelání plnomocných říšských delegací ze stavů všech zemí k společnému povolení podpor válečných. Než pokusy zůstaly bezvýsledny. Stavové čeští stáli na tom, že dle jejich řádů sněmovních jen ono svolení stavů má platnost, které se prohlásí uvnitř zemí koruny české, především na sněmu českém, a odmítali obelání všeobecného sjezdu za hranice. Ostatní země nejevily taktéž chuti k společnému sněmování a tak konečně nezbylo panovníkovi, než od obecných říšských sjezdů stavovských upustiti a obrátiti se přímo na jednotlivé sněmy zemské, v zemích koruny české na sněmy generální. Jednotčí idea říšská v oboru ústav stavovských zůstala neprovedenou a vytvoření společných říšských sněmovních institucí pro všechny země panovníkovy neuskutečnilo se ze souhlasu stavovských zastupitelstev zemských a z jejich volného dohodnutí se. Idea vytvoření společný říšský sněm oživuje se teprve znovu za doby konstituční a tu pak vybudování sněmovní instituce všerakouské podniká se již jen jednostrannými akty monarchickými.

Jen na začátku XVII. století docházelo k společným shromážděním stavů z rozličných zemí na základě volného dohodnutí se stavů samých. Stavové z jednotlivých zemí počali uzavíratí mezi sebou zvláštní konfederace, především na ochranu svých politických a náboženských svobod proti dynastii. Byly to jen dočasné konfederace, spolčování se proti moci zeměpanské za cílem dosažení větších práv. Takové spolčení podnikli roku 1608 stavové uherští, moravští a rakouští, v r. 1609 pak stavové čeští a slezští na ochranu společného náboženství. Konfederace tyto

nevyvolaly společných státoprávních zařízení, ve kterých by bylo došlo výrazu spolčování se za určitým účelem a která by byla nějak zaručovala dosažení společného účelu tím, že by byla mohla konfederované stavy jednotlivých zemí nutiti k splnění závazků stavy převzatých. Takto konfederace státoprávně nezanechaly výsledkův; když pak za války české (r. 1619 a 1620) docházelo k spolkům odbojných stavů zemí českých, rakouských i uherských proti dynastií, viděla koruna i po přemožení odboje ve společných sjezdech stavů z různých zemí vždy hned revoluční nebezpečí i hleděla napříště spíše zamezovati tomu, aby stavové z různých zemských skupin vstupovali v užší svazky. Ostatně pobělohorský panovnický absolutismus napadl v Čechách ústavní a politickou moc stavů tak, že stavové nemohli již vstupovati v žádné jiné spojení s ostatními zeměmi, než jakému chtěl také sám panovník.

4. Pobělohorský absolutismus Obnoveného Zřízení Zemského hleděl veškery projevy státní moci soustřediti v rukou panovníkových jakožto *iura maiestatica* individualního panovnického subjektu, samojedině vládnoucího oprávněnými nejvyšší moci; snažil se pozitivní svou stránkou přiváděti zeměpanská práva co nejdříve k platnosti a v negativní své stránce vylučoval každé omezení moci stavovskou i rozrušoval obor bývalého stavovského *coimperia* v záležitostech zemských. Takto byl zeslaben partikularismus stavovských ústav v zemích českých jednak značným zmenšením oboru moci stavovské, jednak utužením moci zeměpanské, i v ostatních zemích na postupu jsoucí.

Jinak, na venek a formou svojí, nezměnil se poměr českých zemí k ostatním územním skupinám společného panovníka. Země české zůstaly zvláštní státoprávní skupinou s vlastním ústavním právem zemským, byť i po absolutisticku modifikovaným. Ani po vydání Obn. Zř. Z. nebylo společného a téhož řádu posloupnosti trůnní v zemích českých a ve skupinách zemí ostatních. Panovník v Čechách nastupoval vládu jen dle zemského řádu posloupnosti, který nebyl shodným s nástupnickým řádem zemí uherských a starorakouských. Dále vyhrazovalo i Obn. Zř. Z. panovníku veškery jeho praerogativy jen jako králi českému a jeho dědicům taktéž jen jako králům českým. Proto i panovníci pobělohorští stejně měli vládnouti v zemích českých jen z královské

moci prostřednictvím zvláštních českých zeměpanských úřadů skupinových. I když vítězný panovník po přemožení země podlomil její ústavnost, hledě povýšiti již za zásadu nové ústavy romanistickou větu *omnia iura habet princeps in pectore suo*, nepodmanil si zemi jako vladař cizího státu, neboť sám opíral své nároky na zemi o dřívější závazky stavů zemských k jeho rodu.

Bylo-li vymanění se z vlády společného habsburského panovníka a volba nového krále českými stavy pouhým porušením smlouvy, uzavřené v dualistickém stavovsko-monarchickém státu XVI. století mezi panovníkem a stavy jako mezi dvěma smluvními stranami, prosadil tu pak panovník proti stavům jako zástupcům země jen bývalou jejich vlastní vůlí, kterouž rod panovníkův za královský rod byli přijali. Donutil stavy jako druhý kompaciscent k zachování dřívějších úmluv, kteréž stavové neměli za svoji povinnost zachovati, když dle jejich názoru začaly byti v odporu se životními zájmy obce zemské. Donutiti mohl ovšem stavy jen jako král český, ježto jen jako členu rodu královského mohly mu vzejiti vůbec nějaké nároky proti Obci Zemské z dřívějších smluvních poměrů mezi zemí a panovníky.

Formálně je tedy i Obn. Zř. Z., jako nové upravení ústavních poměrů zemských, vydáno z české moci panovnické a tvoří tudíž také českou ústavu zemskou i stavovskou, ovšem oktroyovanou (a v otázce své právní platnosti pochybnou pro své základní východisko — theorii o propadlých právech). Státově je Obn. Zř. Z. také zvláštní českou ústavou, ovšem ve smyslu vrchnostenského absolutismu změněnou; politicky však podlehly Čechy již moci dvora a politické váze ústředních úřadů říšských, k státoprávní individualnosti českých zemí nepojil se již korespondující vliv politický. Po vzrůstu neobmezené moci panovnickovy, jenž nabyt tím značně silnějšího politického vlivu, mohl panovník své různé země ve spolek poutati mnohem pevněji a těsněji. Mohl v oboru své neobmezené moci, kteráž ve všech územních skupinách hleděla stejnoměrně postupovati, dosavadní spojení mezi svými zeměmi rozšiřovati a utužovati, ale ovšem jen potud, pokud by se byl nedotýkal takových zřízení státoprávních, která souvisela s ústavou zemskou a stavovskou, neboť k modifikaci těchto zřízení byl by dle zemských ústav měl sobě vyžádati svolení stavů zemských.

Vládu uvnitř zemí českých bylo i dle Obn. Zř. Z. dále konati jen z moci královské a to samostatnými úřady skupinovými. Ústřední úřady říšské, jako dvorská komora a dvorská rada vojenská, mohly uvnitř zemí vykonávati nařizující moc jen prostřednictvím samostatných českých úřadů skupinových, jako české kanceláře dvorské, kteráž teprve nařízení ústředních úřadů se závaznou mocí uvnitř zemí vyhlášovala. Mezi zeměmi českými a starorakouskými i uherskými nebylo takto dosud společných státoprávních organisací s bezprostřední zavazující a nařizující mocí uvnitř jednotlivých zemí; nebylo společných orgánů s přímou vrchnostenskou mocí uvnitř všech zemí, mimo panovníka, jehož moc nad to v každé zemské skupině dosud stále musila se jeviti jen jako moc panovníka té které skupiny, nikoli jako jednotná a celková moc říšská, která by spojovala všechny země ve vyšší státní jednotu. Veškerá moc panovnická uvnitř zemí koruny české byla stále ještě jen mocí královskou, projevující se prostřednictvím královských úřadů české skupiny zemské.

Nevznikala tedy ještě ani pod pobělohorským absolutismem žádná říšská státní jednotu. Spojení zemí stále zůstávalo svazkem tří základních zemských skupin, které si uchovaly svůj odlišný vnitřní vývoj státní, spojeny jsouce jen osobou společného panovníka, jenž dle jednotlivých a různých skupinových řádů poslušností dokonce ani nemusil právně býti panovníkem všech tří územních skupin najednou. Panovník, jehož země nebyly dosud spojeny ani společným řádem trůnní poslušnosti, ani soustavou vytvořených společných státoprávních institucí s jednotnou a přímou mocí nad zeměmi skupin, byl přirozeně veden k tomu, aby se snažil, proměnití dosavadní dočasné a pro jednotlivé země právně nezávazné spojení svých zemí ve spojení trvalejší. Spojení trvalejší mohlo v první řadě vzniknouti již právním důvodem společného řádu trůnní poslušnosti ve všech zemských skupinách, ježto pak panovník jedné zemské skupiny byl by na základě téhož společného řádu nástupnického hned zároveň panovníkem v obou ostatních. Společný a jednotný řád dědické trůnní sukcese přinášel právně závazné (nikoli již faktické) společenství osoby panovnickovy a vytvářeje takto právní závazky mezi zeměmi různých skupin, měnil i dosavadní poměr mezi jednotlivými skupinami



5. Než v Čechách a Uhrách, jako v dávných monarchiích volebních, kdež kdysi stavům zemským bylo příslušelo neobmezené právo voliti krále, náleželo dosud stavům spolupůsobiti při úpravě a změnách řádu trůnní posloupnosti, ježto po vyměnění oprávněných dědiců z rodu oživovalo znovu právo stavů voliti si panovníka. Měli tedy stavové přímý právní zájem při stanovení rozsahu dědické posloupnosti trůnní a při jejím rozšiřování. Pro toto právo spolupůsobení, kteréž stavům českým výslovně zachováno bylo i po Obn. Zř. Z. (jako též právo volby královské po vyměnění rodu), nemohl panovník změnití řád posloupnosti o své újmě bez otázení se stavů jako zástupců země; jen v zemích starorakouských, které byly jeho patrimoniem, mohl řád posloupnosti změnití již pouhou změnou ustanovení domácího řádu rodového o sukcesi dědické. V Čechách však a Uhrách nemohl panovník sám proměnití dosavadní faktické spojení zemí jím ovládaných ve spojení právní ustanovením téhož společného řádu posloupnosti, ježto ustanovení společného řádu, kdykoli měnilo rozsah dosavadní posloupnosti, dotýkalo se tu ústavy zemské a ústavních práv stavovských i vyžadovalo pak souhlasu stavů, neboť mělo dojíti výrazu a zaručení též v ústavě zemské.

Ani v Čechách ani v Uhrách nepřislušela panovníku absorptivní reprezentace země, nýbrž v některých záležitostech, jako právě v otázce řádu dědické sukcese trůnní, byli i stavové dle zemské ústavy povolányi spoluzástupci země (a to v Čechách i po Obn. Zř. Z. a po vzrůstu neobmezené moci panovnické). Proto stavové, ježto rozhodovali svým souhlasem o změně řádu posloupnosti, rozhodovali jako spoluzástupci zemí také o změně spojení mezi zeměmi, o změně státoprávního poměru mezi nimi, kterýž právě závisel od nastoupení souhlasného řádu posloupnosti ve všech zemských skupinách. K změně spojení mezi zeměmi, pokud se měla státi změnou řádu posloupnosti, nestačil tedy pouhý akt absolutní vůle panovnickovy. Nebylo závislým výlučně na vůli zeměpánově, chtěli různé právní osobnosti zemské, které reprezentoval, a tím i země samy, sloučiti konfusí v jednotu nedílnou a uniformní, ježto tu byli dosud stavové jako spoluzástupci země v určitých záležitostech, a bylo třeba jejich souhlasu, kdykoli spojení mezi zeměmi přesahovalo obor neobmezené moci panovnické a dotýkalo se ústav zemských, české i uherské.

Z těchto důvodů byly také státoprávní garancie společného a jednotného řádu posloupnosti, pragmatickou sankcí (1713) stanoveného, hledány v přivolení a souhlasu stavovských sněmů jednotlivých zemí; ovšem jen v zemích českých a uherských přivolení mělo skutečnou povahu ústavní; v zemích starorakouských mohla totiž pragmatická sankce býti vyhlášena jako domácí zákon rodu bez otázení se stavů, jimž nenáleželo tu žádné spolupůsobení při úpravě trůnní posloupnosti. (V Uhrách před tím již r. 1687 po přemožení odboje došlo se souhlasem sněmu stavovského k právnímu uznání dědičnosti trůnu v mužském potomstvu.) Od pragmatické sankce, r. 1720 sněmy zemí českých přijaté, počíná spojení jednotlivých zemských skupin býti sprostředkováno již celkem souhlasnými řády nástupnickými ve všech zemích (jen pro země uherské nejde posloupnost trůnní tak daleko, jako pro země české a rakouské). Uznání téhož společného řádu posloupnosti, kteráž až do určitých linií jednotně postupuje v zemích českých, rakouských i uherských, zakládalo novou formu spojení mezi zeměmi, ježto tyto přijetím a garantováním pragmatické sankce se právně, ústavně, zavázaly, že budou míti vždy, až pokud řád posloupnosti sahá, téhož panovníka, jako země ostatní. Vznikl tu pro jednotlivé země státoprávní závazek státi při dynastii všem zemím společně: Vzniká úzký státoprávní svazek mezi zeměmi, ježto se nyní určuje, že jediný dědic nastupuje všude dle téhož obecného řádu posloupnosti a že všechny země jsou jeho nerozdílným dědictvím; země nyní indivisibiliter a inseparabiliter mají přecházeti na posloupníky rodu; přijímá se za panovníka vždy ten, kdo bude vládnouti jako uznaný panovník i v ostatních královstvích a zemích dynastie. Nápadníci trůnu vstupují v držbu státoprávně nerozdílnou a nerozlučnou.

Společenství panovníka je nyní ode všech zemských skupin právně chtěné, kdežto až dosud znamenalo pouze historickou skutečnost, že v jedněch panovnických rukou se setkalo trojí nositelství panovnických mocí. Až do pragmatické sankce bylo spojení mezi zeměmi jen jakási *communio incidens*, po jejím přijetí však samy země si přejí, aby zůstaly pospolu a pod týmž panovníkem. Zavazují se v jejím přijetí souhlasnou vůlí k společnému právnímu svazku, sprostředkovanému společnou dynastií, kdežto až dosud (od r. 1526) spojení bylo vzniklo a trvalo na

základě momentův, které nepředpokládaly žádného volného sjednocení se zástupců zemí na společném panovníkovi a jeho nástupcích. Země se nyní přijetím pragmatické sankce zavazují, že jejich panovnické (resp. státní) moci budou sloučeny vždy v téže osobě ve všech zemích pospolu jsoucích. Souhlas stavů k přijetí společného řádu téže panovnické sukcese znamenal implicitě přivolení jejich k tužšímu státnímu spojení mezi zeměmi, ježto společenství panovníka stalo se vzájemnou právní povinností jednotlivých zemí, míti stále téhož nositele státní moci v zemích pospolu trvajících.

Aby toto právně chtěné spojení mezi zeměmi nebylo rušeno, zavázaly se stavy jako zástupci zemí zároveň k společné obraně svazku spojenými silami. Země převzaly pro blízkost svých politických zájmů povinnost k obraně svého celého svazku jako právní povinnost brániti říši, ježto chtěly zůstatí ve svazku, na kterém jim záleželo, pod panovníkem společným, jehož společenství, státoprávně v jednotlivých zemských ústavních zákonech zaručené, bylo zároveň nyní právním výrazem pro užší příslušnost zemí k sobě. Až dosud nezavazoval útok na jednu ze spojených územních skupin stavy ostatních k společné obraně, (byla jen povinnost k společné obraně na př. uvnitř zemí koruny české, ježto tvořily zvláštní státoprávní celek); od pragmatické sankce začíná se dovozovati z právní povinnosti k společné obraně svazku všech zemí i povinnost pojistiti závazek obrany společnou organisovanou brannou mocí

Při spojování svých zemí souhlasným řádem trůnní sukcese dle pragmatické sankce nemohl panovník užiti prostě svého volního aktu, aby založil právní závazky mezi zeměmi, že budou míti vždy téhož panovníka, nýbrž byl při úpravě jednotného řádu pro různé země vázán na souhlas stavů v zemích českých i uherských, pokud dosavadní rozsah posloupnosti (a tím i eventuelní právo stavů zvoliti krále) měl doznati změny. Panovník nebyl tu vládcem čistě absolutistickým v tom smyslu, že by jednotlivé osobnosti zemské byly zcela mizely a splývaly v něm jako ve výlučném svém reprezentantu, nýbrž měl v některých otázkách (jako při úpravě řádu nástupnického) ústavní nutnost dorozuměti se vzájemně se stavy jako spoluzástupci jednotlivých zemí. Nemohl tudíž také týmž jednotným volním aktem dáti různým zemím zákony o úpravě posloupnosti na jednou, nýbrž bylo k tomu třeba několika indi-

vidualních panovnických aktů, zvláštního aktu pro každou jednotlivou zemi, jejíž stavové ku každému aktu panovnickému zvlášť dávali svůj souhlas jako státoprávní náležitost a garancii.

K realizaci užšího spojení jednotným řádem trůnní sukcesse bylo třeba souhlasných zákonů zemských a to pro každou zemi (resp. zemskou skupinu) zvláštního. Nebylo státoprávně možno, aby spojení zemí jednotnou posloupností přivoděno bylo pouhým vnitřním pochodem ve vůli individualní osobnosti zeměpánovy, jednotným projevem zeměpánovy vůle: již proto nemohlo se tak státi, ježto projev zeměpánovy vůle, vyhlášující změnu řádu posloupnosti, v různých zemích měl různý význam. V zemích starorakouských, ježto pro ně jako pro arcivévodské patrimonium platily již domácí zákony arcivévodského domu, byla by pragmatická sankce závazně platila jako každý jiný zákon domácí arciknížecího rodu i přijetí její stavy pak mělo význam pouze garanční, (aby stavové se za její zachování zaručili), nikoli význam konstitutivní, platnost její zakládající. Naproti tomu přijetí prag. sankce stavy českých a uherských zemí bylo aktem dle zřízení zemského vyžadovaným, ústavně nutným a konstitutivním, pokud stavové dávali souhlas k rozšíření rady oprávněných trůnních sukcesorů přes rozsah dosavadními staršími zákony již stanovený a pokud tím oddalovali eventualitu svého práva voliti krále. Byť tedy panovník politicky měl dosti moci, aby své země fakticky držel pohromadě, přece chtěl-li je spojití státoprávně jednotným řádem trůnní sukcesse, musil tak, aspoň v Čechách i Uhrách, učiniti zákony zemskými se spolupůsobením stavův.

6. Spojení stalo se tudíž právně a ústavně účinným v zemích českých a uherských teprve srovnalými zákony zemskými, kteréž ústavně zavazovaly všude jen onu zemi, která na přijetí prag. sankce se usnesla jako na svém zákonu. Pragmatická sankce nebyla společným zákonem zemí, ani všech tří zemských skupin, nýbrž pouze obsahově stejným zákonem zemským ve všech zemských skupinách; ale v každé zemi jako vlastní zákon zemský zvláště byla přijata. Byla přijata jako souhlasné zákony zvláštních státních i ústavních útvarů, nikoli jako jednotný zákon vyššího útvaru státního, nad jednotlivými zeměmi stojícího, jehož ústřední moc by mohla země zavazovati. Zákon zemský vyjadřoval jen vůli země, kteráž přijetím přistoupila, zastoupena byvší stavy (byť usnesení

stavovská nebyla zákony v našem konstitučním smyslu, byla přece normativním vyjádřením vůle zástupců země a zavazovala tudíž zemi celou platně dle ústav zemských); zemský zákon o přijetí pragmatické sankce obsahoval vůli souhlasnou s vůlí zástupců ostatních zemí, že budou míti téhož panovníka, a značil přivolení k tužšímu státnímu spojení. Právním důvodem spojení byly tu tedy jednotlivé zákony zemské, země jednotlivě zavazující, resp. přivolení stavů, v zákonech vyjádřená (tak především v zemích českých a uherských, kdež přivolení stavů bylo požadavkem ústavním).

V zemích českých a uherských byly zákony zemské zároveň závaznou deklarací stavovskou, zemskou, o přivolení k trvalému svazku s ostatními zeměmi na základě jednotného řádu posloupnosti. Svazek tento nemohl nyní již zeměmi a jejich zákony býti jednostranně rušen, ježto vznikal právní závazek k spojení pod společným panovníkem nejen mezi zeměmi a panovníkem, nýbrž i navzájem mezi každou ze zemí a mezi ostatními s ní spojenými zeměmi; k secessi některé zemské skupiny bylo by tudíž důsledně nyní bývalo třeba mimo souhlas panovníkův i souhlasu zemí ostatních, jejichž závazky k spojení v účincích svých byly podmíněny tím, že všechny země zůstanou p o s p o l u. Přijetí zemských zákonův o pragm. sankci předpokládalo, že svolení všech zemských stavů se stane v témž směru, k založení trvalého spojení; svolení stavů nedošlo pak tu již zvláštního výrazu mimo přijetí zákona ježto se tu měnil jen obsah faktického spojení již stávajícího a jen závazně, státoprávně se upravoval; nepotřebovaly tedy již jednotlivé země mezi sebou zvláště jednati, nýbrž jen přijetím jednotného řádu nástupnického uznati dosavadní faktické, historické spojení za spojení právní, upravené státním právem v každé zemi zvláště.

Jinak však nevznikla ani pragm. sankci jednotná říše, kteráž by stála jako vyšší jednota nad jednotlivými zeměmi a jejíž zákonem by prag. sankce byla. Nebylo nadřízené říšské moci nad jednotlivými zeměmi. Určilo se jen, že držba všech zemí má n e d í l n ě přecházeti na ony posloupníky rodu, kteří zároveň i v ostatních zemích za nástupce přijati jsouce korunu nosí. Avšak v totožnosti osoby panovníkovy stále ještě byly odděleny jeho různé panovnícké vlastnosti a atributy jako panovníka té které skupiny krále českého či uherského; ještě moc jeho se dělila dle ústavních

oprávnění v jednotlivých skupinách, skládajíc se z výsostných práv, která mu příslušela jako reprezentantu státní moci tří zemských skupin, a v každé skupině mohl svá práva vykonávat jen jako její panovník dle její ústavy, prostřednictvím jejich zeměpanských úřadů skupinových.

Společenství převzatých závazků dle prag. sankce mělo sice v zápětí (ač tak neplynulo nutně již z prag. sankce) sesílení vývoje mocných společných institucí státoprávních pro všechny spojené země, ježto přirozeně spolupůsobení zemí za společnými závazky mělo býti pojištěno určitou společnou organizací. Odtud nastává potřeba ohraničování a vymezování moci společných, ústředních organizací a úřadů proti moci a oprávněním úřadů skupinových; než ještě po prag. sankci přímou moc ve všech zemských skupinách nemají úřady ústřední a společné, nýbrž na př. země české i uherské podléhají přímo opět jen úřadům skupinovým (jako dvorským kancelářím), kteréž reprezentujíce státní moc zemskou v oboru neobmezené moci panovnické dosud představovaly také díl zvláštní státní moci odděleného a ústavně svéprávného útvaru státního. Nařízení společných úřadů formálně, ústavně, stále musila býti sprostředkována v zemích českých i uherských činností úřadů skupinových, kteréž vyhlášovaly nařízení úřadů ústředních a bez jejichž vyhlášení žádný akt ústředních úřadů v zemích těch neměl platnosti. Byť nyní vývoj společných institucí říšských, který dosud děl se obyčejově a fakticky v oboru neobmezené moci panovnické, mohl hledati právní opory aspoň v prag. sankci, nebyla přece přímá působnost společných úřadů dosud uznána státoprávně uvnitř zemí českých i uherských.

Každá země vedla dosud svoji partikulární ústavní existenci, nebylo ještě celkového »Rakouska« s territorially jednotným územním podkladem, nebylo společného inkolatu pro země různých skupin, poddaní z jednotlivých skupin zemských byli si cizinci. Nebylo státního útvaru, který by stál nad jednotlivými zemskými skupinami s vyšší státní mocí; jednotlivé skupiny byly státoprávně dosud odděleny, spojení nezasahovalo jejich vnitřní ústavní vývoj; nebyly podřízeny moci vyššího útvaru státního celkového, byť spojení jejich mělo státoprávní účinky v společenství určitých orgánů, především v společenství panovníka a organizací trvalých na realizování společných účelů. Jednota říše, pokud spojené skupiny za

říši se označovaly, byla stále jen složením a souhrnem koordinovaných zemských skupin, nikoli vyšší jednotou, všechny země v sebe pojímající, žádným vyšším svazkovým společenstvím, které by se bylo vznášelo nad jednotlivými zeměmi aneb skupinami. Trvaly oddělené státní existence jednotlivých územních skupin, spojených tím, že jejich řád poslušnosti nyní právně a závazně konvergoval (ač i v oboru monarchického práva mohly nastati divergence hned n. př. v ustanoveních o plnoletosti panovníkův a o regentstvu, což obě nebylo jednotně upraveno, tak že mohl v jedné skupině panovati již vladař svéprávný, v jiné pak vladařstvo po čas nezletilosti vladařovy dle zákonů země dosazené).

Udržování společenství osoby panovníkovy jako společný zá vazek spojených zemí předpokládalo trvalý obranný spolek; proto na venek vystupují spojené země jako celková, úhrnná politická a obranná moc. Odtud stále jednotné politické vedení v mezistátních otázkách, trvalé společenství na venek; při jednotě politického vedení mizela různost zemí, ježto za ně jednal panovník a celý svazek na venek vystupoval jako říše, jako jediná monarchie, nikoli jako sdružení monarchických skupin. Pokud v mezinárodních stycích vystupoval pouze panovník a jednal sám za země jako nositel nejvyšší vůle státní, tvořily i země pod jeho vládou sloučené jediný celek na venek, což ostatně bylo již dříve. Jakmile však a kdekoli ještě vykonávání moci zeměpanské bylo omezeno požadavkem souhlasu stavů, jako zástupců země, docházelo někdy i v poměrech mezistátních samostatné postavení země výrazu; tak bylo třeba při uzavírání mezinárodních smluv, majících za předmět odstoupení jistého dílu území, v Čechách ústavního spolupůsobení a svolení stavů českých dle zemské ústavy. Právo stavů dávatí přivolení k odstoupení a zcizení dílu territoria zemského znamenalo obmezení smluvní svobody panovníkovy a jeho oprávnění uzavíratí státní smlouvy. Tu pak i v mezinárodních smlouvách musil býti vzat ohled na zvláštní státoprávní postavení země a její samobytnost vynikla i na venek vůči cizím státům.

Vynikající toho příklad podán byl známým ustanovením berlínského míru z 28. července 1742 (čl. XII.). Marie Teresie se tu zavazuje a slibuje *»d'obliger les états de Bohême après la pacification de donner un acte de renonciation«* na korunní země slezské, odstoupené tímto mírem Bedřichu II. Stavové vydali odřikací

listinu ve smyslu, jak se panovnice zavázala, že je k tomu pohne. Byť tedy právo uzavíratí smlouvy o mír bylo panovnickou praerogativou, jevila se tu i na venek vůči cizím státům ještě zvláštní osobnost zemská, jejíž přivolení k vyplnění smlouvy bylo podmínkou účinnosti smlouvy. Podobně ještě roku 1770, když Marie Teresie vyjednávala s kurfirsty říše německé o změnu českého arcibiskupského úřadu za jiný, uznala potřebu vyžádati si svolení stavů českých, zda jsou ochotni přivolití k přijetí jiného říšského úřadu za Čechy.

7. Existence zvláštních ústav zemských stále ještě zaručovaly vnitřní ústavní a organizační samobytnost zemí. I práva zeměpánova bylo vykonávati dle zřízení a ústav zemských prostřednictvím zvláštních úřadů skupinových, kteréž samojedině byly povolány k ústavnímu vyhotovování a závaznému vyhlašování zeměpanských rozhodnutí. Státoprávně byla stále ještě zeměpanská práva v jednotlivých zemských skupinách panovníku vyhrazena jen jako panovníku té které skupiny, jako králi českému nebo uherskému. Skutečnost, že panovník shrnuje ve své osobě jen trojí různé vlastnosti panovníka tří skupin a že soustřeďuje ve své ruce jen atributy moci, jaká mu přísluší ve třech zemských skupinách, docházela také vnějšího státoprávního výrazu v tom, že panovník k výkonu svých oprávnění uvnitř každé skupiny užívati musil samostatných úřadů skupinových, pro každou skupinu zvláště organisovaných a zřízených, jejichž užívání zaručeno a uznáno bylo ústavou zemskou, zemským zřízením.

Proto tvořily také zvláštní zeměpanské úřady skupinové, jmenovitě české a uherské (a mezi nimi opět především dvorské kanceláře), část ústavního zřízení zemí, ježto zároveň zaručovaly organizační odlišnost a samobytnost zemí. Byvše potvrzeny v zřízení zemském představovaly onen díl samostatné a zvláštní zemské exekutivy, který spadal sice do oboru neobmezené moci zeměpánovy, který však musil býti vykonáván též dle zemské ústavy. Skupinové úřady, jakožto úřady pro výkon onoho dílu státní moci zemské, který příslušel zeměpánovi, byly součástí a zařízením zemské ústavy v zemích různých skupin. Bránily pak takto již svými kompetencemi, v ústavě zemské uznanými, že ani formálně nemohla v osobnosti panovníkově nastoupiti žádná konkluse monarchických praerogativ v jednotnou vyšší moc státní



nad všemi spojenými zeměmi stojící, ježto zvláštní úřady skupinové, jimiž panovník na venek jednatí musil, rozlišovaly vždy v souhrnu zeměpanských jeho práv jednotlivé jeho mocenské obory jako panovníka tří skupin. vykonávajíce uvnitř každé skupiny jen ten obor zeměpanských jeho oprávnění, jaký mu příslušel jako panovníkovi právě té skupiny.

Proto, když Marie Teresie (1749) zrušila české úřady skupinové, českou dvorskou kancelář a české místodržitelstvo, a spojila českou kancelář dvorskou v jediný zeměpanský úřad s dvorskou kanceláří rakouskou, neznamenalo zrušení oněch zeměpanských českých skupinových úřadů pouhý administrativní akt a pouhé nové zařízení dvorských služebních úřadů zeměpánových, kteréž by zeměpán byl mohl zaříditi, jak by chtěl. Naopak, tento akt, předsevzatý jednostranně z moci panovnice, zasáhl hluboce ústavní postavení zemí českých. Zrušení nejvyšších českých úřadů skupinových bylo aktem modifikujícím zemskou ústavu, rozrušujícím onen díl zemské ústavy, který se vztahoval na výkon práv neobmezené moci panovnické prostřednictvím svérázných úřadů jen pro země české určených. Samostatná organizace nejvyšších úřadů, jimiž se vykonával díl české státní moci, do neobmezeného oboru práv panovnických spadající, byla zaručena i potvrzena zemským zřízením, zemskou ústavou.

Rozrušení oné samostatné organizace bylo pak tedy nejen snad porušením subjektivních stavovských práv, ježto přední členové stavů měli nároky býti dosazováni i za úředníky nejvyšších českých zeměpanských skupinových úřadů a ježto takto celá organizace úřední i zeměpanská byla takřka navázána na zemské zřízení stavovské, kteréž do určité míry bylo spojeno se soustavou stavovských privilegií. Zrušení samostatného úředního systému nejvyšších skupinových instancí pro země české bylo přímo porušením práva objektivního, totiž ústavy zemské, která upravovala výkon práv panovnických v tom smyslu, že se diti bude panovníkem jen v jeho vlastnosti českého krále a jen prostřednictvím zvláštních českých skupinových úřadů zeměpanských, aby došlo náležitého výrazu, že obor jeho mocenských oprávnění přísluší mu jen jako panovníku českého soustátí.

V tom zajisté je ústavní odpor, když panovnice na jedné straně uznává objem svých monarchických práv, jejichž státo-

právním základem je držba koruny dle ústavy české a dle základních zemských zákonů, a když na druhé straně porušuje právě onen díl zemské ústavy, který se vztahuje na výkon jejích monarchických práv dle zemské ústavy. Než v samostatnosti nejvyšších úřadů docházela výrazu odlišnost a samobytnost osobnosti zemské, »zemské obce«, representované stavy, kteráž sama v monarchiích stavovských bývala vždy subjektem souhrnu určitých práv. Zvláštní ústava a svérázná, odlišná, samostatná organizace nejvyšších úřadů pro zemi (i zeměpanských) měla právě zaručiti osobnosti zemské (zemské obci), že nemá splynouti a že nemá býti konfundována s osobnostmi jiných, ostatních zemských obcí. Spojení nejvyšších úřadů zeměpanských českých a rakouských v jednotné instance zatemnilo ústavní odlišnost zemských obcí, resp. zemí, v tom oboru práv, který náležel do neobmezené moci panovnické a který byl vykonáván dosud oddělenými úřady, samostatnými pro každou zemskou skupinu. Spojené zeměpanské úřady českorakouské, stírajíce nyní, až pokud sahal obor jejich působnosti, rozdíl mezi českou mocí královskou a rakouskou mocí arcivévodskou, stíraly tu také v oboru značných práv panovnických státoprávní individualnost zemí českých a ústavní zvláštnost obcí zemských, které přestaly býti ovládány vl. stními úřady, jen pro země zřízeními. Tak hluboké ústavní změny uskutečnily se tu bez souhlasu stavů jako zástupců země, jejíž práva byla dotčena, z pouhé jednostranné moci panovnické, z osobní vůle zeměpanské.

8. Tu poprvé utvořeny byly orgány rakousko-české zeměpanské moci. V zemích českých přestalo se vládnouti výhradně z panovnické moci královské. Spojením orgánů nejvyšších, jimiž vykonávání panovnické moci v zemích českých a rakouských bylo dosud obstaráváno, v orgány oběma skupinám zemským společné a to s bezprostředným působením uvnitř zemí, začíná již spojování výsostných práv zeměpanských v jednotnou moc státní v zemích české a rakouské skupiny. Tato jednotná moc staví se již nad země obou skupin a spojuje je uvnitř ve vyšší celek, země obojí skupiny objímající. V oboru společné působnosti spojených ústředních úřadů vyjadřována byla nyní již jen zeměpanská moc českorakouská, spojená v jednotnou moc. Nad úřady zemskými uvnitř koruny vzrůstala další soustava centralních úřadů, ve kterých nebyla provedena organizace již dle jednotlivých zemí, nýbrž dle

odborů a předmětův. Tak nastávalo pevné vnitřní splynutí státoprávních zřízení zemí českých a rakouských. Podřízením zemí českých pod jednotné, spojené a společné úřady českorakouské, znenáhla vymykají se jednotlivé české země, Morava a Slezsko, svazku s Čechami, ježto nepodléhají již jen královské moci české, nýbrž stávají se samy členy širšího svazku českorakouského a tak svazek mezi jednotlivými českými zeměmi se uvolňuje, ony mají nyní již přímé vztahy k zemím rakouským, a vztahy jejich k zemím rakouským nejsou sprostředkovány již prostřednictvím úřadů zemí českých, jako úřadů jednotného státoprávního útvaru. Tím ohroženo ovšem bylo i pro budoucnost státoprávní spojení, které české země bylo zcelovalo v územní svazek koruny české, byť ovšem nebylo zaniklo docela.

Pokud sahal okruh kompetencí společných nyní institucí úředních, českorakouských, vznikala již jednotná moc státní nad nově utvořeným celkem ze skupin zemí českých a rakouských, z dílčích to skupin dosud právně od sebe oddělených. Pokud sahalo panství jednotlivých úředních organizací českorakouských, ztrácejí již obě skupiny členské svůj partikulární ráz státoprávní. Ztrácejí již však vůbec i svůj samostatný charakter státní: ztrácejí totiž větší díl zvláštní, vlastní státní moci, ba ztrácejí ji takřka celou. Zeměpanskému absolutismu bylo se totiž mezitím podařilo, všechna výsostná práva státní a úhrnnou státní moc skoro úplně přeložiti v jediné ruce osoby panovnickovy; všemocný absolutismus osvícenské periody prosadil své nároky na výhradné oprávnění projevovati veškerý výrazy státní moci. Dokud panovník práva státní moci, za zeměpanského absolutismu v jeho osobě soustředěná, vykonával pro každou skupinu samostatnými, zvláštními úřady, jevila se takto přece zvláštní moc země v její zvláštní úřední organizaci, protože zvláštní zeměpanské skupinové úřady vykonávaly práva státní moci, panovníkovi příslušející, v každé zemské skupině jen jako práva státní moci, v té které zemské skupině dle zvláštní a vlastní zemské ústavy panovníkovi vyhrazená a tvořící tudíž část státní moci zemské.

Jakmile však splynuly organizace pro výkon zeměpanských práv státní moci, směšují se práva zeměpanská v obou zemských skupinách v jednotnou, nerozlišenou českorakouskou moc zeměpanskou; ježto pak zeměpanská práva tvoří již beztak většinu práv

státní moci a ježto moc zeměpanská absorbuje nyní za osvěcenského absolutismu takřka veškerou kvantitu výsostných práv státní moci, směsují a slučují se i samy obě moci státní, česká a rakouská, v jedinou moc ucelenou, rozdílnou od dosavadních jednotlivých státních mocí, české i rakouské, a neodvislou od obou těchto zvláštních státních mocí obou územních skupin. Od Marie Teresie mizí takto již samostatná, zvláštní státní moc česká a zůstávají z ní pouhé zlomky, pokud totiž i z funkcí moci panovnické (i státní) zbyly některé, které bylo předsebráno jedinečně a výslovně z královské moci české, nikoli z vladařské moci českorakouské (tak propůjčování českých korunních lén a udílení inkolatu i nadále dělo se jen z moci krále českého). Splynutí funkcí státní moci české a rakouské v oboru práv zeměpanských, tedy z části největší, a jednotná organizace zeměpanských oborů mocenských v zemích české a rakouské skupiny, zůstaly dědictvím díla centralismu doby teresiánské.

9. Po roce 1749 zjevuje se však také poprvé dualistická forma mocnárství, ježto země uherské se nepodařilo podříditi sloučeným úřadům ústředním a společným, nýbrž ony i nadále podržely své nejvyšší orgány ústavního významu, kteréž v oboru své úřední působnosti nebyly dosud přímo podřízeny úřadům ústředním a sloučeným. Nejvyšší úřední orgány uherských zemí podržely své postavení zvláštních orgánů svéprávných útvarů státních a svoji povahu zeměpanských úřadů skupinových. Uhři ani tentokráte za M. Teresie, ani později nedali zaniknouti své organizační samostatnosti a zvláštní uherské exekutivě i v oboru moci zeměpanské, a země uherské, ač pod silným tlakem absolutistického centralismu, přece zůstaly ušetřeny toho, aby podaly ukázkou, která státní povaha země zvolna může zanikati rozrušením samostatné, zvláštní exekutivy zemské, kteráž vykonávala takřka veškerá práva státní moci, soustředěně v rukou zeměpánových. Ježto tedy Uhry podržely svoji zvláštní státní organizaci i pro výkony uherské moci zeměpanské a ježto takto zůstaly odlišným státním útvarem, lze od r. 1749 mluvit již o státu uherském naproti spojenému státu českorakouskému. Dualismus, místo dosavadního ústavního a státního trialismu, pomalu se zjevuje jako nová forma státního spojení.

Dualismus připravoval se politicky sice již od r. 1627, když po Obn. Zř. Z. v zemích českých pokračující moc panovníků začala

vládnouti silně po absolutisticku a neodvisle od spolupůsobení stavů, kdežto v zemích uherských, ačkoliv i jejich ústavnost trpěla vzrůstem moci zeměpanské a politickým vlivem zeměpanských úřadů centralních ve st. XVII., přece stavovská ústava udržovala se pevnější v základech a nepodlehla absolutistickým snahám jako v zemích českých; panovníkova moc v Uhrách byla vázána a omezena spolupůsobením stavovským v míře mnohem rozsáhlejší, než připouštělo zbylé pobělohorské zřízení stavovské v zemích českých. Ústavně, státoprávně, nevznikal však dualismus již tím, že se v Čechách vládlo jinak, než v Uhrách; vždyť panovník i za pobělohorského absolutismu vládl v Čechách jen jako panovník zvláštní České zemské skupiny; dualismus i tu stále se udržoval. Ani pragmatická sankce, třeba že posílila zeměpanský centralismus, neporušila prozatím toto dualistické seskupení trojích soustátí zemských skupin (zemí českých, uherských a starorakouských), nezaložila nynějšího dualismu rakousko-uherského

Zejména nelze ani, jak se namnoze děje, ze znění uherských zákonných článkův, jimiž pragmatická sankce od stavovského sněmu uherského přijata a prohlášena byla, dovozovati dualistickou formu říše, ježto prý se v oněch člancích Uhry staví s připojenými svými zeměmi jako *nerozdílný celek* proti všem ostatním zemím jako proti druhému *nerozdílnému celku*. Než tato *nerozdílnost*, kterou si Uhři přejí tu mezi zeměmi českými a rakouskými jako mezi nerozlučným celkem, vztahovala se i dle přání Uhrů samých jen na jednotný řád nástupnický, jen na nerozdílnost založenou souhlasným a nedílným řádem posloupnosti, nikterak pak se dle znění uherských článků nevztahovala snad i na splynutí zemí českých a rakouských ve vyšší státoprávní jednotu a celek s jednotným státním zřízením. Ostatně v povinnosti míti jednotný řád trůnní *sukcesse* byly i země uherské nerozdílny a nerozlučny od zemí ostatních, ježto dle *pragm. sankce* všechny země pod společným panovníkem spojené, české, rakouské i uherské, jsou při jeho nastoupení nerozlučným jeho dědictvím. Mimo to, což státoprávně padá na váhu, nemohly Uhry nikdy svými zákonnými články, kteréž byly jen uherským *zemským zákonem*, platným jen pro země uherské, za ně a uvnitř jich, zavazovati země »ostatní«, české a rakouské, aby se dle uherského zákonného státoprávního předpisu seskupily ve vyšší českorakouský státní celek centrali-

stický zařízený. Uhry nemohly přece dle státního práva uherského nikdy zavazovati země české a rakouské i nemohly předpisovati svými zemskými zákony, jen v Uhrách platnými, jak mají se zařídit poměry mezi zeměmi českými a rakouskými, kteréž měly své vlastní právo státní. Proto také, když si Uhry vymíňovaly, že nesmějí býti ovládnány a spravovány »ad normam aliarum provinciarum«, bylo to pro ústavní formu v ostatních zemských skupinách právně zcela irrelevantní; Uhry nemohly ostatním zemím dekretovati absolutismus, ježto jednoduše nemohly svým zemským zákonem, který platil jen v Uhrách, předpisovati, jaká ústavní forma vlády má býti v Čechách. Státoprávně dá se tedy dualismus z pragmatické sankce dovoditi jen výkladem dle pozdějších udalostí. Ještě po pragm. sankci trialismus spojených zemských skupin vystupuje v neporušených formách trojích zvláštních státoprávních zřízení.

10. Teprve za M. Teresie (1749) vzniká stát dualistický a zároveň centralistický stát českorakouský, když země české počaly mizeti mezi ostatními zeměmi neuherskými, a když zvolna ztrácejí svoji státoprávní individualnost a svoji státní kvalitu, podlehnouše státoprávní unifikaci. Vykonávání zeměpanských práv vládních sloučenými úředními organisacemi česko-rakouskými, byť způsobilo konfusi zvláštní české moci státní s mocí rakouskou v jednotnou moc nad oběma zemskými skupinami stojící, neodňalo ovšem zemím českým ostatní znaky a elementy, které dosud ukazovaly na jejich zvláštní státní povahu dosavadní. Territorium zemí českých zůstávalo dosud odděleno státoprávně tím, že uvnitř něho platil zvláštní český inkolát pro země české, zbyla ještě v obmezené své moci zvláštní ústava stavovská jako zvláštní zřízení země, stavové dosud, byť i za změněných poměrů státoprávních a politických, zastupovali osobnost zemskou, zemskou obec, a spolupůsobili jako ústavní zástupci země při některých (ovšem nečetných) aktech vládních. Ačkoli váha stavů, od té doby, co absolutismus teresiánské a josefínské doby počal mizeti ústavu zemskou jen za soustavu odvolatelně propůjčených individualních privilegií stavovských, značně poklesla státoprávně i politicky, zůstaly přece zvláštní formy ústavního stavovského zřízení, kteréž naznačovalo i státoprávní odlišnost zemí české koruny. Zvláštní stavovské ústavní zřízení ovšem státoprávní samobytnost zemskou již zachrániti nedovedlo, ku konci XVIII. st. již celé zřízení stavovské je v úpadku a překonáno rozvojem moci

zeměpanské, a byť i stavové se někdy povznesli k občasně živější činnosti (jako za Leopolda II. r. 1791), ústavy zemské, stavovské, po době osvícenského absolutismu se již nevzpamatovaly k novému životu a strnuly v prázdných formách, pro přežilost již neschopných k organisaci novodobého politického života.

Než zvláštní ústavy stavovské, jejichž rozličné formy v jednotlivých zemích s malými obměnami trvaly až do r. 1848, ukazovaly stále ještě na bývalý státoprávní partikularismus jednotlivých zemských skupin a vyjadřovaly ještě stále, že jednotlivé země mají juristicky povahu zvláštních osobností, jejichž zástupci jsou stavové, a že zemské obce trvají dosud jako zvláštní útvary ústavní a státoprávní. Pokud tedy zůstala ještě určitá státoprávní oddělenost zemí českých od skupiny starorakouské, nebylo lze ani po r. 1749 považovati země dosud ústavně od sebe oddělené s určitými partikulárními zřízeními státoprávními rázem za pouhé provincie s větší menší volností ve správě vlastních záležitostí zemských, nýbrž ještě za zvláštní státoprávní individuality s částmi zbylého, vlastního státního práva. Právě tak nebylo lze míti ani po spojení zemí českých a rakouských pod panstvím jednotných sloučených ústředních organisací, země české snad za pertinence a za přírůstek ku kmenovým zemím rakouským. Sloučení zemí českých a rakouských nestalo se tak, že by kmenovou zemi zeměpánovu, původní držbu arcivévodského domu, bylo možno míti za základ, kolem něhož se seskupily a k němuž narostly ostatní země společného vladaře, tím způsobem, že kmenová země arcivévodova byla všem ostatním zemím vtiskla svůj praevalující ráz základní.

Dynasticky stály ovšem země starorakouské jakožto kmenové arciknížecí patrimonium domu arcivévodovu nejbližše a arcivévoda měl v nich, když se byly všechny sloučily v jeho ruce, silnou oporu pro své unifikáční snahy, avšak státoprávně nebylo lze přece představovati si spojení zemí českých a rakouských tak, že by země české se byly staly pouhým *adnexem* zemí starorakouských pod výlučnou výsostí vlády arcivévodské. Nevznikala žádná *podřízenost* zemí českých pod země rakouské jako pod nějaký vyšší stát, země rakouské nemohly ze své nadřícené moci vykonávati na státoprávní postavení českých zemí žádný vliv ústavně jim přiznaný. Ani spojení a sloučení zeměpanských práv ve skupině české a rakouské po r. 1749 v českorakouskou moc panovnickou (resp.

státní, pokud panovníkova práva soustředovala a zahrnovala v sobě výrazy státní moci), neuvedlo země české v poměr odvislosti od zemí rakouských jako nějaké v e d l e j š í z e m ě skupiny staro-rakouské, jako země, které by byly jen přibýly k hlavní součásti, k zemi kmenové, aby sloužily za její podřízené díly a za předmět jejího rozšiřování se; nýbrž sloučení zemí českých a rakouských pod jednotnými státoprávními úředními organizacemi stalo se jako sloučení zemí k o o r d i n o v a n ý c h, nikoli tak, že by byla nastala státoprávní subordinace zemí českých pod země rakouské.

Vždyť zajisté nejen že sloučení a tuhé spjení ono zemí českých a rakouských nacházelo přece ještě stále svoje meze a hranice ve zbylé české zemské ústavě stavovské i v zachovaných částech státního práva zemí českých a nemohlo býti rozšiřováno na obor moci stavovské a na zvláštní stavovskou organizaci, ale také v oboru moci panovnícké nemohl ani po r. 1749 (juristicky) král český býti považován za odvislého od rakouského arcivévody. Osobnost krále českého v téže fyzické osobě panovníkově nebyla snad podrobena osobnosti rakouského arcivévody, jenž nad to byl ještě v lenním svazku k říši německé; jsou tu stále ještě v určitém směru dvě osobnosti právní spojeny v téže osobě a tyto dvě osobnosti zjevují se někdy ještě po r. 1749 jako od sebe oddělené, n e s l o u č e n é osobnosti krále českého a rakouského arcivévody. Tak na př. udělování korunních lén země české dělo se jen z české moci královské i po r. 1749 a dokonce za doby josefínské, za které zemské skupiny česká a rakouská zeměpanskými soudními reformami a jednotným zákonodárstvím ještě úzeji vespolek byly připoutány, byla 'zahraničná léna koruny české r. 1783 propůjčována jediné z královské moci české a sice jakožto územní příslušenství koruny, kteráž stojí jen pod lenní výsostí královou jako panovníka zvláštní země. Také zachovává se zvláštní korunovace česká, při níž král je korunován vždy jako panovník zvláštního státu.

Koruna česká, kteráž stále byla symbolem státoprávní souvislosti zemí přivtělených s královstvím českým a symbolem státoprávního celku zemí českých, tvořila spolu s korunou uherskou dosud ony »zwei wahre Kronen«, které ještě Marie Teresie r. 1766, když se jednalo o zavedení nového jednotného říšského znaku, nechtěla v říšském znaku nahraditi žádnou korunou fiktivní či ideální.



Obě koruny měly ve znaku zůstatí právě »zur Anzeige des ganz besonderen Vorzuges, dass ein Beherrscher dieser beiden Königreiche in jedem derselben besonders gekrönt wird«. Zvláštní korunovace dosud připomínala znaky vyššího státoprávního postavení, než mají země starorakouské, jejichž panovník nebýval zvláště korunován, a zachovávala zemi určitý přednostní význam mezi ostatními spojenými zeměmi, ježto značila zevnější výraz skutečnosti, že v celkové moci panovnické zahrnuta a zakryta je moc českého krále jako panovníka oddělené územní skupiny a zvláštního státoprávního celku zemí českých.

11. Ani tedy po prudkých jednotících snahách doby josefinské, dle nichž jednotilý státní celek měl býti spojován a ovládán uniformním státním zřízením, nedaly se zemské skupiny česká a rakouská sloučiti v takovou územní jednotu, aby nezůstala silně znatelná residua jejich dosavadního zvláštního ústavního vývoje i jejich bývalé státní povahy. Naopak, když po restauraci stavovských zřízení za Leopolda II. (1790) stavovské ústavy unikly, ač nikoli neporušeny ještě šťastně svému konci již již nadcházejícímu pod tlakem všemocného josefinského zeměpanského absolutismu, vynikla opět ústavní nejednotnost různých zemských skupin a jevily se aspoň z části zachovány jejich státoprávní rozdíly. Proto také ještě za dob Napoleonských není setřeno a zatemněno základní ráz monarchie jako původního svazku tří zemských skupin; Napoleon sám je na př. ochoten uznati titul císaře uhersko českého, když před přijetím císařského titulu rakouského (1804) v diplomatickém vyjednávání mezi dvorem vídeňským a francouzským vyskytly se zmínky o úmyslu přijati titul císaře u h e r s k o - č e s k é h o. Pro tento titul byl by se dal ostatně též uplatnití důvod, že arcivévodové rakouští byli svrchovanými jen jako králové čeští a uherští, jsouce za země starorakouské v lenním a státním svazku s říší německou, a tu pak byla na snadě myšlenka, že titul císařský má býti spíše volen dle zemí svrchovaných, od říše německé neodvislých, aby země starorakouské, které již byly ve svazku jednoho císařství, německého, a jejichž arcivévoda byl sám císařem německým, nestaly se, poddány jsouce jednomu již císařství, samy základem nového samostatného a zvláštního císařství. Členství rakouských zemí v obou císařstvích vedle sebe stojících bylo by mohlo kollidovati s ústavou říše německé a právě Napoleon pů-

vodně kladl za podmínku svého uznání, aby nový titul císařský nebyl v odporu s ústavou německé říše. I po uznání titulu císařství rakouského Napoleon ještě za války v r. 1809 vidí v monarchii jen spojení zemí německorakouských a tří korun (české, uherské a království haličského), hrozí, že může »séparer les trois couronnes«, že roztrhne tři územní skupiny a způsobí tím destrukci monarchie.

Skutečně také po přijetí titulu císaře rakouského, kterýžto titul záhy začíná tvořiti základ pro označování celého monarchického svazku všech zemí úhrnným názvem císařství rakouského, lze v celkovém monarchickém svazku ještě rozeznati jeho původní složení ze tří základních zemských skupin, protože pouhé přijetí císařského titulu nezaložilo mezi zeměmi žádného nového pevnějšího a vyššího státoprávního svazku, než byl dosavadní. Patent o přijetí císařského titulu rakouského (z 11. srpna 1804) přiložil sice titul císařský vladaři jako panovníkovi všech zemí habsburského mocnářství, avšak výslovně i opatrně ustanovil, že z této nové titulatury neplynou žádné státoprávní konsekvence pro dosavadní státoprávní postavení zemí českých a uherských. Práví se tu hned na konci préambule patentu, že všechna království, knížectví a provincie »ihre bisherigen Titel, Verfassungen, Vorrechte und Verhältnisse fernerhin unverändert beibehalten sollen«, což vyjadřuje taktéž ještě odst. III. patentu. Vnitřní zřízení jednotlivých zemí nemělo zavedením titulu býti dotčeno; proto (z ohledů na stavy jednotlivých zemí) v patentu se ujišťuje, že má býti zachován status quo pro jednotlivé země, zachovávají se výslovně dosavadní korunovace za krále českého a uherského v původním významu, i ubezpečuje se, že přijetí titulu stalo se jen za dosažením rovného pořadí v hodnosti s jinými císařskými panovníky ve stycích mezinárodních a za upevněním vážnosti »sjednoceného tělesa rakouských států«.

Přijetí titulu nezaložilo nového státního spojení mezi zeměmi, zavedlo však přece pro všechny spojené země jednotný název, neboť císařské důstojenství přenášelo se záhy s panovníka i na svazek zemí jím ovládaných a tak pod jménem císařství vystupují záhy všechny spojené země jako soustředěná jednota. Kolektivní název císařství stal se pak nejen výrazem skutečnosti, že politicky a mezinárodně všechny země monarchie zjevují se jako jednotná mocnost, nýbrž názvem císařství počíná se krýti

i dosavadní státoprávní spojení mezi jednotlivými zeměmi a jejich státoprávní svazek, založený a udržovaný konsolidováním moci zeměpanské a vývojem zeměpanských úřadův. Začíná se tu záhy tvrdit, že titul »císařský« a »císařství« je radikován na celém komplexu zemí panovníkových. Všechna zřízení, kteráž se byla vyvinula v oboru společných záležitostí jednotlivých zemí, protože vznikla z neobmezené moci zeměpanské společného panovníka, všechny společné úřední organizace, protože byly založeny vývojem téže neobmezené zeměpanské moci, zovou se nyní císařskými, všechny instituce společné, říšské, jsou nyní zároveň císařskými. Jednotící idea postupuje tu zase krok do předu, byť i při vydání patentu z 11. srpna 1804 nebyla našla zvláštního výrazu ve formách státního práva.

Nový titul neznal původně žádný nový okruh panovníckých práv a povinností, nesloužil původně na označení určitých panovníckých kompetencí, nezaručoval mu žádné nové státoprávní postavení uvnitř jeho země ani neotevíral inu nové obory panovnícké působnosti. Císařský titul neměnil tedy původně ani státoprávní postavení panovníka, neurčoval původně žádná specifická vládní práva panovníka, nezakládá pro něho nových práv a neutužoval spojení mezi zeměmi nějakým zvýšením ústřední moci zeměpanské. Neměnil a dle znění patentu z 11. srpna 1804 neměl titul ani měnit dosavadní státoprávní poměry mezi zemskými skupinami a nepovznášel o sobě panovníckou moc uvnitř jednotlivých skupin; ze znění patentu jen plyne, že oprávněný subjekt k užívání císařského titulu určuje se držbou všech nerozlučných zemí a vykonáváním panovníckých práv v nich. Ježto tedy titul císařský neměnil ani státoprávní postavení panovníka uvnitř zemských skupin, ani původně nerozšiřoval panovníkovy praerogativy a zeměpanskou moc za cílem dosažení užší státní jednoty zemí, ani neměnil státoprávních poměrů a vztahů jednotlivých zemí mezi sebou, měl původně jen význam osobního čestného práva panovníckého, majestátního osobního práva vůči jiným vladařům. Šlo tu tehdy o zaručení čestného postavení dynastie mezi evropskými zeměpány, když dynastie začínala pocítovati, že císařskou korunu říše německé na dlouho již nepodrží.

Tento původní dynastický, čestný význam titulu, jehož jméno vzato bylo z rodového patrimonie dynastie, z držby zemí

rakouských, však poněmhu ustupuje: titulu císařského záhy začíná se užívat i mimo obor čestných práv vladařových a mimo obor jeho mezinárodní čestné representace na venek. Začíná se užívat císařského titulu již i při výkonu práv vládních, zeměpánovi příslušejících uvnitř jednotlivých zemí. Práva státní moci, kteráž společný panovník vykonává, počínají se označovati za výrazy moci císařské a za vládní funkce císaře jako panovníka říšského. Tento vývoj, za kterého moc císařská počala znamenati jednotnou moc zeměpanskou a státní, dokonává se však teprve za absolutismu let padesátých 19. st., když zcela již nebylo dbáno dosavadních ústavních zřízení jednotlivých zemí a když i nejsilnější ústava zemská (uherská) byla in suspensio. Tu spojují se zeměpanská práva v jednotnou moc, kteráž měla spojovati všechna území říše v říšskou jednotu a ve vyšší celek státní; jednotlivé země měly zmizeti uvnitř jednotlitého svazku říšského. Ovšem že tento pozdější vývoj jednotící říšské idey, uskutečňované pomocí jednotné absolutistické moci císařské, nebyl státoprávně založen již přijetím císařského titulu a neplynul také z pouhého jednotného názvu říše jako rakouského císařství, nýbrž děl se jen faktickým vzrůstem neobmezené moci panovnické, kteráž nyní po r. 1849 zvýšenou silou všechny země ovládá a k sobě pojí i užívá pak pro jednotnou absolutistickou státní moc země spojující názvu a titulu moci císařské a svazek zemí absolutistickou mocí spojených označuje za říši a císařství.

Původní význam císařského titulu jako titulu dynastického a čestného, se tu ovšem ztratil a titul císařský se stává vládním titulem. Tu za absolutismu let padesátých již pronikají představy, že panovník při výkonu svých vládních práv, ve kterých je ovšem nyní soustředěna a zahrnuta veškerá moc státní, jedná vždy jen z moci císařské, říšské, jako panovník jednotné říše, jednotného absolutistického císařství. Jeho bývalé zvláštní moci panovnické, jako královská moc česká a uherská, se podřizují moci císařské, jsou absorbovány a zakryty mocí císařskou; absolutismus let padesátých vytváří jednotnou říši pod jednotnou mocí císařskou; moc králů českých a uherských jako panovníků zvláštních státoprávních útvarů zachází tu již v moci císařské jako v moci panovníka vyššího, jednotného říšského státního útvaru. V absolutní moci císařově zároveň soustřeďují se za této doby

všechny výrazy státní moci a tato veškerá je zahrnuta v moci císařské.

12. Původní dynastický titul císařský vztahoval se ovšem jako titul společné dynastie na veškerý její země, na nerozdílnou držbu rodu, na celé mocnářství, na země české stejně jako na uherské. Názvu císařství užívalo se pak stejně na označení celku všech království a zemí. Titul panovníkův přenášel se tu prostě reflektivně na svazek zemí pod jeho vládou spojených. Naproti tomu však název císařství neznamenal ještě, že by základem titulu rakouského císaře bylo bývalo jednotné území říšské, že by všechny země byly splynuly v územní jednotu říšskou, kteréž se názvem císařství rakouského dostalo jen jednotného označení. Císařská moc neznamenalá při přijetí titulu beze všeho vyšší říšskou moc nad jednotlivými zeměmi stojící jako moc vyššího státního útvaru. Titul císařský nebyl totiž titulem teritoriálním v tom smyslu, že by jeho základ a původ bylo tvořilo splynutí všech jednotlivých království a zemí v rakouskou říšskou jednotu a v státní celek nad jednotlivými zeměmi (resp. zemskými skupinami) stojící a nad nimi panující. Základ titulu nebyl odvozen z držby jednotného Rakouska jako kompaktního státního celku. Dokud země starorakouské byly ve státním svazku říše německé (až do 1806) nebylo zkonstituováno jednotné Rakousko, vždyť země tu nemohly ani teritoriálně splynouti, když skupina česká a uherská podržely svoji svrchovanost proti říši německé, kdežto země starorakouské byly jí státoprávně podřízeny. (Známo na př., že i Fridrich II., jenž v míru berlínském 1742 si dal postoupiti část územního příslušenství koruny české, totiž nabyté země slezské, se vši svrchovaností a neodvislostí od koruny české, důsledně neuznal ani závislosti slezských zemí na říši, a nazval je, jakožto odštěpenou část bývalého svrchovaného soustátí českého, též svrchovaným vévodstvím slezským.)

Dokud titul rakouského císařství vztahoval se i na nesvrchované země starorakouské, jsoucí v cizím státním svazku říše německé, nemohl se státi titulem teritoriálním, ježto jeho základem nemohlo býti jednotné říšské teritorium, když dvě skupiny, česká i uherská, stály vně svazku říšskoněmeckého, kdežto země starorakouské byly územní částí říše německé. Proto ještě v době přijetí císařského titulu zemské skupiny nesplynuly tak, že by byly

mohly býti zahrnuty jednotným titulem jako jednotné territorium i neutvořily tehdy ani podkladu pro jednotný titul territorialní. Pak také státní moc v oné době nemohla ještě vycházeti ze společného jednotného celku říšského, pod jehož vrchní mocí by země stály; ježto země nemohly splynouti, nevznikala nad nimi ještě žádná říše ústřední, kteráž by země objala jako vyšší státoprávní celek. Mimo to ve skupině uherské byl panovník stále vázán jednati jen jako král uherský a i v zemích českých zbyly z jejich zvláštního státního práva určité funkce, kteréž bylo konati jen z moci českého krále; tu tedy moc císařská nemohla značiti ještě jednotnou a ústřední moc říšskou.

Jednotlivé moci zeměpanské v jednotlivých skupinách nebyly úplně absorbovány ústřední mocí císařskou. jmenovitě trvala zvláštní panovnická moc uherská; skupina česká sice již od Marie Teresie začala býti spojována jednotnými úředními organisacemi se skupinou starorakouskou, než i v zemích českých zůstaly zlomky jejich dřívější státní povahy a rozlišovaly je přece od zemských skupin ostatních; ovšem země uherské zůstávaly tu po dualisticku skupinou zvláštní proti ostatním zemím, ježto jejich státoprávní zvláštní ráz nebyl zrušen a vynikal úplně. Tento dualismus nebyl ovšem založen nebo posilován přijetím císařského titulu; nelze dualismus odvozovati ani z toho, že v patentu o přijetí titulu děje se o zemích uherských zvláštní zmínka, a že se o nich mluví jako o státoprávním celku proti zemím ostatním. Jednak totiž titul císařský jako titul dynastický vztahoval se taktéž na Uhry, jako na nerozdílné panství rodu panovnického, jednak i ostatním zemím se v patentu zachovává jejich dosavadní státoprávní postavení. Zvláštní zmínka o zemích uherských má důvod svůj v ohledu na stavy uherské, kteří, stejně jako stavové ostatních zemí taktéž nebyli tázáni, zda souhlasí s přijetím titulu císařského (se strany panovníkovy nemělo se za potřebné vyjednávatí se stavy zemí o souhlas k přijetí nového titulu, protože tento dynastický titul neměl nijak změnití státoprávní postavení zemí). Zmínka ona děje se jen na ubezpečenou, že titul, ježto je jen dynastickým titulem čestným, nemá nikterak býti na újmu státnímu právu uherskému; totéž však, že totiž přijetí nového titulu nemá být na újmu zvláštním zřízením jednotlivých zemí ostatních, zaručuje a ujišťuje se všem zemím stejně. Stejně zachovává se dále korunovace

česká jako uherská v původním významu jako korunovace panovníka zvláštního státoprávního celku zemí koruny české.

Patent o přijetí císařského titulu, nechtěje takto měnit dosavadní státoprávní postavení zemí, nestavěl proti sobě dva státoprávní samostatné celky, země uherské na jedné straně a země české na druhé straně a nezaváděl dualistickou formaci říše snad jako předchůdce nynějšího dualismu rakousko-uherského; neustanovoval nikterak, že země uherské, české a rakouské, se mají snad sestoupiti v jediný státoprávní celek naproti druhému zvláštnímu celku uherskému.

Ta určitá míra dualismu, jak byla zavedena úředními reformami teresiánské doby, zůstala již nezměněna patentem; dualismus nevzrostl pak ani pozdějším vývojem v 1. pol. 19. st. a udržel se v dosavadním rozsahu, tak jak byl založen za doby teresiánské, až do r. 1848.

13. Titul císařství rakouského a rakouského císaře — byť tyto názvy byly vzaty z pojmenování starého dědictví domu rakouského, zemí starorakouských — neznamenal také nikterak, že základem rakouského císařského titulu by bylo nějaké státoprávní nadřízení zemí starorakouských zemím českým a uherským. Země české a uherské nepřidružily se a nepřirostly tu snad jen k zemím starorakouským jako k základnímu státotvornému podkladu celkové říše a nepodřadily se zemím starorakouským jako podružné země rakouského arcivévodství. Země české a uherské nestaly se jednostranně odvislými od zemí starorakouských tak, že by v celkovém složení zemských skupin bylo připadlo skupině starorakouské nadřízené a vyšší postavení státoprávní nad oběma ostatními skupinami. Skupina starorakouská nijak snad nezakrývala obě ostatní skupiny, nepodřizovala je sobě tak, aby je mohla sama na venek zastupovati jako oprávněný zástupce celého císařství. Císařský titul r a k o u s k ý neznamenal vrchní výsost rakouských zemí nad ostatními královstvími a zeměmi; tyto nestaly se pouhými provinciemi říšského svazku, ve kterém by zemím starorakouským byl připadl státoprávně praevalující význam.

A tak ani po přijetí jednotného názvu císařství rakouského pro všechny země spojené pod vládou rodu habsburského nezacházely ještě jednotlivé země uvnitř jednolitého říšského státního svazku; trvaly dosud státoprávní odlišnosti mezi jednotlivými zemskými skupinami, země měly svá zvláštní zřízení zemská. Panovník

v Uhrách stále měl vyhrazena svá oprávnění jen jako král uherský a ani pro země české a rakouské nesplynula osobnost císaře a krále tak, aby nezbyly akty, kteréž i nadále bylo konati jen z moci českého krále. (Dokonce ještě po r. 1850 při udělování lenních listů se rozeznávají ony dvě osobnosti právní, císaře rakouského a krále českého: tak n. př. lenní list na vévodství těšínské z 10. července 1858 vystaven je jediné z moci panujícího krále českého a za dědice jeho jakožto krále české.) Tak jednotné pojmenování svazku všech království a zemí jako císařství rakouské nerušilo ještě státoprávních zvláštností jednotlivých zemí a také země české, pokud zůstaly zachovány ještě zbylé části státního práva koruny české, nemizely mezi ostatními zeměmi monarchie bez rozeznání jejich bývalé státní povahy. Ovšem vývoj směřoval nyní k tomu, že záhy po přijetí císařského titulu již všechny společné instituce zemí a zeměpanské organizace zovou se císařskými, jako instituce společné a říšské. Zvláštní státní moci (uherská, česká) ustupují před mocí císařskou, kteráž za absolutismu v letech padesátých 19. st. dosahuje vrcholu svého vývoje. Tehdy moc císařská na pohled skutečně se stává jednotnou, všeobsáhlou mocí státní a říšskou, na pohled vzniká jednotný stát, jednotná absolutistická říše, nastává tu za absolutismu let padesátých na pohled úplná konfuse zeměpanských oprávnění v jedolitou moc panovníckou i státní, kdežto státoprávní individualnosti historické jednotlivých zemí mizejí docela v uniformitě říšské.

14. Až do r. 1848 však, přes vývoj institucí císařských a říšských, udržují se v patrnosti individuality státoprávních celků, jako zemí uherských a českých. Zachovávají se vedle císařského titulu ještě oba tituly královské, uherský a český, kteréž neměl titul císařský nijak pojmouti v sebe, ježto oba byly tituly územními; základem těchto teritoriálních titulů bylo vykonávání vlády uvnitř jednotných státoprávních celků. Oba tyto tituly, jako tituly, jichž obou právním důvodem byla vláda v jednotném území, byly si formálně a státoprávně rovnocennými. nebyvše dotčeny a absorbovány titulem císařským (ještě Ferdinand V. užívá početního titulu I. jen jako císař rakouský, kdežto titulu V. užívá stejně jako král český a uherský dle formule: *Ferdinandus Primus . . . Austriae Imperator, Hungariae huius nominis Quintus, Bohemiae item . . . Archidux Austriae*). Tituly krále českého a uherského, bývaly také



skutečnými tituly vládními, ježto opíraly svůj základ o vykonávání práv vládních v určitém území a nabytím titulu přiznány jim byly též již určité praerogativy panovnické.

Ježto byly tituly vládními, nemohly býti absorbovány titulem dynastickým a čestným, jakým původně byl císařský titul rakouský. A tak také v patentu o říšském znaku (z 22. srpna 1836) stejně vedle sebe objevuje se titul krále českého jako uherského a znak obou království se znaky jejich přivtělených zemí. Mimo to stejně zachována je z majestátních práv královských korunovace česká jako uherská, kdežto ku korunovaci císařské, jejíž zavedení patent z 11. srpna 1804 slíbil, vůbec nedošlo, ačkoli byla později ještě jednou slíbena ústavou z 4. března 1849 (§ 12. této ústavy praví: Císař korunován bude jako císař rakouský<sup>1)</sup>. Korunovací české a uherské zůstal takto původní význam státoprávní, ten totiž, že korunování bývají jen panovníci zvláštních státův. Korunovací českou pak se formálně uznává státoprávní svazek zemí koruny české, ježto jen jako panovník všech zemí koruny bývá král korunován. Tento význam uznání státoprávního svazku zemí koruny české a uznání, že země koruny jako státoprávní celek mají zvláštní a svérázné postavení mezi ostatními královstvími a zeměmi, měla také korunovace Ferdinanda V. za krále českého r. 1836.; tato korunovace byla v řadě dosavadních korunovací poslední a tenkrát naposledy byli také v Praze přítomni korunovační zástupci z ostatních, přivtělených zemí českých, z Moravy a Slezska. Od té doby již státoprávní individualnost zemí koruny české korunovací nedošla potvrzení a vnějšího výrazu. Za rozvoje pak moderních ústav konstitučních se státoprávní individualnost zemí koruny české již stírá docela; žije sice slabě ještě v titulu krále českého, kterýžto titul býval territorialním a vládním titulem českého panovníka jako panovníka svérázného, státoprávního a územního celku, byla sice ještě i v periodě ústav moderních uznána formálními panovnickými akty jako císařským reskriptem z 12. září r. 1871, jímž bylo uznáno, celkem však bez bližšího označení, vyšší státoprávní postavení koruny české, než mají země ostatní, a připověděno formální potvrzení práv království korunovací královskou, avšak akty tyto zůstaly bez státoprávních účinků a tvoří s českým titulem královským jen svědectví bývalé státní povahy státoprávního celku zemí koruny české.

Z literatury: *Rezek*: První pokusy o společný parlament pro všechny země rakouské. Osvěta 1882. — Historický úvod ku spisu: *Rezek-Kaizl*: Vyrovnaní s Uhry 1867 a 1877. — O vývoji jednotného státu rakouského: *Ulbrich*: Lehrb. d. oesterr. Staatsr., 1883, p. 22.—38. — *Bidermann*: Die staatsrechtlichen Wirkungen der oesterreichischen Gesamtstaatsidee, Grünh. Zeit., XXI. p. 347 sq, a 362 sq — Týž: D Entstehung u. Bedeutung der Pragm. Sanction, Grünh. Zeit., sv. II. 1875, p. 127 sq. — Týž: Gesch. d. oest. Gesamtstaatsidee I (1867), zvl. p. 3 sq., 24 sq., 52 sq., II (1889 p. 26 sq., p. 46 sq. o pragmatické sankci a o přijetí jejím stavy jednotlivých zemí). — O státoprávním vývoji zemí starorakouské skupiny a vývoji práva monarchického v zemích starorakouských srv. též: *Seidler*: Studien zur Gesch. u. Dogmatik des oesterr. Staatsr. (1894), p. 32 sq., p. 56 sq. — *Jellinek*: Der Einfluss des Religionsbekenntnisses auf das Thronfolgerecht in der oest-ung. Monarchie: Ein Beitr. z. Gesch. d. Pragm. Sanct. (Festgabe für E. J. Bekker, p. 173 sq.). Tu je zvláště si povšimnouti toho, že ustanovení o náboženství nástupců trůnu má jen uherský zákon o přijetí pragmatické sankce. nikoliv ostatní zákony zemské. Nemají tedy všechny zemské zákony o přijetí pragmatické sankce obsahově týchž ustanovení. Onen předpis uherského státního práva o katolickém náboženství nástupců trůnu, platí však na základě spo- lečenství osoby panovníkovy s plnými právními účinky i ve všech zemích ostatních, které tvoří nerozlučné panství následníků trůnu. O významu pragm. sankce v tomto směru v. *Pražák*: Rak. pr. úst. IV. 35 sq.

Mimo spisy uvedené k odd. I. bylo dále použito spisův a studií: *Toman*: Das böhm. Staatsrecht u. die Entwicklung der oesterr. Reichsidee, 1872, zvl. p. 90 sq., 96 sq., 103 sq — Týž: Schicksale des böhm. Staatsrechts 1620—1627, p. 13 sq., 81 sq. — *Kramář*: Das böhm. Staatsrecht, 1896, p. 4 sq., 14 sq — *Tezner*: čl. Das böhm. Staatsr., Die Zeit, 1897 č. 148. — *Ulbrich*: čl. *Böhmen* v Oesterr. Staatswörterb (Mischler-Ulbrich).

Pozoruhodným je spis, který napsal *Offermann*: Das Verhältnis Ungarns zu »Oesterreich«. V historické části spisu jedná se taktéž o státoprávním poměru mezi původními skupinami zemskými, které tvořily základ monarchie. Srovnej *B. Rieger*ův posudek tohoto spisu ve Sborníku, III. p. 378 sq. — O vlivu úředních organizací doby teresiánské na státoprávní poměry zemí českých a rakouských, v. znamenité studie *B. Rieger*a: Dílo centralismu v 18. století Osvěta 1888. Práce tyto zůstávají stále základem státoprávního posuzování aktů zeměpanského absolutismu za Marie Teresie a Josefa II. — O státoprávním významu české kanceláře dvorské srv. *B. Rieger*: Krajské zřízení, II. 2 p. 298 sq. K tomu v. referát téhož ve Sbor. I. 212 sq., kdež se jedná též o otázce, bylo-li zrušení čes. dvor. kanceláře pouhým aktem správy, či aktem měnícím ústavu země. Srv. dále téhož Úst. děj. Pak., p. 27 sq. — K jednání o cis. titulu rak. srv. *B. Rieger*: Jak bylo zavedeno rak. císařství. Osvěta 1893. Zde je vystižen význam rak. cis. titulu po stránce státoprávní i dynastické. K tomu v. téhož rozpravu: Království české a Napoleon I r. 1809 Osvěta 1897. — Státoprávní a dynastický význam cis. titulu oceňuje *Pražák*: Rak. pr. úst. IV. 268. — Polemická práce

*Teznerova*: D. oesterr. Kaisertitel, d. ung. Staatsr. u. d. ung. Publicistik 1899, snaží se proti státoprávním názorům uherským dokázat primární státoprávní ráz císař. titulu, ježto prý titulem měl býti zahrnut onen státoprávní svazek zemí, který vznikl rozvojem moci zeměpanské a společných zřízení říšských. V tom smyslu byl prý titul již původně teritoriálním titulem, neboť jeho základem bylo prý území, vývojem zeměpanské moci v jednotu spojené, a celý územní obvod panovnické moci. Sám *Tezner* však uznává (j. na p. 153), že odpadnutím dynastie zaniká i císařství, ježto pak přestane právní podklad nerozlučností svazku zemí uherských s předlitavskými, založený prag. sankcí. Státoprávní význam titulu odůvodňuje dále tím, že všechna ústřední zřízení jsou nyní císařskými a že panovník po přijetí titulu u vykonávání vlády vystupuje jen jako císař. O tom, že zřízení říšská záhy se mají za císařská, a že monarchie vystupuje jako císařství, není pochybnosti; ale hlavní otázkou přece je, zdali přijetím titulu vzniklo mezi zeměmi nějaké užší, nové státní spojení a jaké. Pokud jde o obor platnosti titulu, ukazuje *Tezner* ovšem správně, že titul císařský se vztahoval i na Uhry a odmítá právem každou redukci titulu na země předlitavské; není aktu, který by byl založil titul císařský jen pro země předlitavské. Vývodům *Teznerovým* o nynější povaze mocnářství rak.-uh. opírá se se svého stanoviska *Jellinek*, Allg. Staatsl., p. 691. K tomu v. *Offermann* l. c. 113. Srv. též: *B. Rieger*: O rakousko-uherském vyrovnání, 1903, p. 7 sq. — K podrobnější orientaci o uherských státoprávních poměrech (s hlediska starší theorie) třeba je srv.: *Lustkandl*: Das oest.-ung. Staatsr., 1863, a *Deák*: Ein Beitrag z. ung. Staatsr., 1865. Spis *Deákův*, přes svoje zřejmě politická hlediska a politické formulace, bystrými argumentacemi a znalostí práva státního podržuje i státoprávní cenu. Naproti tomu obšírný spis *Virozsilov* (Das Staatsr. d. Königr. Ung., 3 sv., 1865—6) doznal nezaslouženého rozšíření. — Stručný spis: *Radó-Rothfeld*: Die ung. Verfassung geschichtlich dargestellt, 1898, podává veškera unika dnešních uherských státoprávních názorův i s obvyklým nemírným a frásovitým vynášením tisíciletého prý vývoje ústavy uherské. — O ústavním vývoji uherském možno nejnověji se poučiti ve spisu: *Akos v. Timon*: Ung. Verfassungs- u. Rechtsgesch. 1904 (Něm. překlad.) Zde zvláště je upozorniti na partii o starobylém státoprávním významu korunovace uherské a inaugurate královské, p. 509 sq., 528 sq., 537 sq. — O významu české korunovace královské v. *B. Rieger*: Cís. Jos. II a čes. trůn. v Osv. 1897, a *Pražák*, l. c. IV. 49. *Kalousek* (Č. stát pr., p. 553) stojí ještě na stanovisku starší theorie, že aktem korunovačním uzavírá se smlouva mezi zeměpanem a zástupci země. Zajímavé pojetí uherského stát. práva podává *Timon* l. c.; dle tohoto pojetí je v koruně symbolisována nejvyšší moc osobnosti zemské a korunovací přenáší se teprve nejvyšší moc země na krále viditelným obřadem; ježto nejvyšší moc státní přechází na krále teprve při korunovací, je i legalita výkonu královských práv podmíněna korunovací.

### III. O státoprávních vztazích osobností zemských k společnému panovníkovi.

1. Soustátí zemí skupiny české, starorakouské a uherské byla při svém spojení r. 1526 svazkem států monarchicko-stavovských. Státy monarchicko-stavovské měly známý dualistický ráz: Jejich státní moc nebyla organisována jednotně, nebyla výrazem vůle jednotného státního útvaru, nebyla vůbec jednotnou mocí, nýbrž byla dělena mezi panovníka a stavy, kteří dle zřízení zemských naproti panovníkovi zastupovali svoji zemi, celou obec zemskou jako samostatnou jednotu. Stavové, representanti obce zemské, i panovník stáli tu vůči sobě jako navzájem neodvislí nositelé určitých práv státní moci, jako subjekty určitých mocenských okruhů i práv. Zeměpán byl nositelem zvláštních vrchnostenských práv, stavové pak byli oprávněnými nositeli práv a svobod zemských. Než panovníku příslušela jeho výsostná práva také jen jako panovníku země; i v oboru svých neobmezených práv vrchnostenských vystupoval panovník na venek jen jako panovník své země a mohl ji v oboru svých neobmezených práv, tedy v určitých směrech, zastupovati.

V oboru ústavy zemské, stavovské -- bylat' privilegia stavovská přímo nanesena na ústavu zemskou -- byli stavové ústavními zástupci země jakožto celkové, svazkové osobnosti a jednoty, kterouž stavové zastupovali potud, jak daleko sahal obor jejich funkcí a oprávnění. Právně a na pohled zdály se tu býti takřka dva státy: Stát vrchnostenský, stát zeměpanských práv výsostných, jehož hlavou je panovník, vykonávající svůj přiznaný díl státní moci, a stát zemské obce, zastupovaný stavy, kteří vykonávají také svůj zvláštní a vlastní díl státní moci. Teprve obojí mocenské obory, stavovský i zeměpanský, tvořily jednotnou státní moc zemskou. (Zemí možno zajisté rozuměti buď jen obec zemskou, zastupovanou stavy, bez panovníka a bez jeho oboru zeměpanských práv, stojící proti panovníkovi jako zvláštní subjekt: zemí však možno označovati také zemský celek státní, jednotu, zahrnující i panovníka i stavy a jejich obojí obory mocenské.)

Dokud stavové jsou zástupci (resp. spoluzástupci) země jako zvláštního subjektu s vlastními právy, trvá také stále zvláštní

o s o b n o s t zemská, od panovníkovy osobnosti rozdílná, a je naproti panovníkovi subjektem samostatných, od panovníka neodvozených práv. Za panovníkem a vedle něho zjevuje se osobnost země, mezi níž a panovníkem trvají vzájemné vztahy právní a jejíž práva je panovníku respektovati a zachovávatí dle zřízení zemských. Dokud panovník nezastupuje státní celek zemský sám, dokud neabsorbuje zastupování celého státu v reprezentaci své osoby, dokud stát v jeho individualní osobnosti nezachází tak, aby mohl zeměpán říci, stát jsem já, dotud nemůže také, je-li panovník společným zeměpánem několika zemí, sloučiti jednotlivé osobnosti zemské v jednotnou vyšší celkovou osobnost, nemůže způsobiti, aby nastala konfuse jednotlivých zemí v nerozlišenou státní jednotu.

Panovník nemůže tu země, kterým je společným vládcem, sloučiti sám v jednodolý státní útvar, protože nezáleží jen na jeho vůli, chce-li ve své osobě zatemniti různé své vlastnosti jako panovníka různých zemí; osobnost zemskou reprezentovali též stavové i byli by musili dáti souhlas ku slučování osobnosti zemské, kterouž zastupovali, s ostatními zeměmi, neboť zastupovali zemi jako samostatný subjekt vlastních práv. Rozhodnutí otázky, byli-li panovník oprávněn, všechny země pod jeho vládou spojené (tedy n. př. země české a starorakouské) sloučiti a zceliti v jednotný státní celek a způsobiti tím zaniknutí zvláštní státní povahy jednotlivých zemí, byli-li oprávněn způsobiti sloučení svéprávných subjektů, osobností zemských, v jednotnou osobnost a porušení tím onu formu zemské samostatnosti, která se jeví v svérázné organisaci a zvláštní ústavě zemské — rozhodnutí všech těchto otázek závisí od zkoumání, jaký byl poměr panovníkův k jednotlivým osobnostem zemským v různých územních skupinách. Kdyby totiž panovník byl reprezentoval všechny země jedině sám, byl by je mohl všechny ve své osobě sjednotiti v jediný celek, v jedinou osobnost státní, a to jen ze své jednostranné vůle, protože každý z jednotlivých spojených států (zemí) v otázce svého zastupování spadal v jedno s individualní osobností panovníkovou. Každý z jednotlivých spojených států byl by stělesněn výlučně v osobě panovníkově.

Když však vedle panovníka jevila se ještě zvláštní osobnost zemská, zastupovaná stavy, nemohl ji panovník právně sloučiti

s osobnostmi jiných zemí bez přivolení zástupců osobnosti zemské, bez souhlasu stavovského. Zvláštní ústava osobnosti zemské nemohla právně býti rušena bez souhlasu zástupců zemské osobnosti samé. Nebo jinak vyjádřeno: Tam, kde panovník sám je skutečným majitelem státu, kde stát resp. země je předmětem jeho neobmezeného práva vlastnického, tam kde panovník výlučně stát zastupuje jako své vlastnictví, tam také může jednotlivé objekty svého vlastnického práva, jednotlivé své země, sloučiti v nedílné, ucelené vlastnictví pouhou svojí vůlí. Tam však, kde spolujemiteli státu (země) jsou také stavové, jimž náleží také část státní moci, potřebuje panovník ku každému územnímu sloučení zemí, kteréž zároveň modifikuje poměry osobnosti zemské, souhlasu zástupců země, stavův. V otázce sloučení zemí českých a rakouských v jediný stát, pokud jde právě o zrušení zvláštní státní povahy zemí českých za doby Marie Teresie a o modifikace, tehdy hluboce zasahující zvláštní, vlastní státní právo zemí českých, záleží na rozhodnutí, do které míry byl zeměpán oprávněn země pod svojí vládou spojené sloučiti ve vyšší státní celek i modifikovati jejich státní samobytnost. Je tedy nejprve třeba si uvědomiti, jaký byl poměr země k panovníkovi, zda země byly subjekty vlastních práv a zvláštními osobnostmi, nebo zda byly pouhým objektem vlastnického práva panovníkova a předmětem dispozic jeho absolutistické vůle. Je dále pochopiti, jaký státoprávní smysl má to či ono vymezení státoprávních vztahů panovníka k zemím, jejichž je zeměpánem.

2. Pojetí státoprávního poměru panovníkova k jeho zemím ovládáno bylo v státoprávní theorii od XVI. věku až skoro do pol. XVIII. století dualistickou naukou, kteráž proti sobě kladla pojmy zvané *»majestas realis«* a *»majestas personalis«*. Tato neobyčejně uznávaná theorie, dávno za středověku již se ozývající v působivém výroku, připisovaném sv. Tomáši Aquinskému: *Regnum non est propter regem sed rex propter regnum*, je dítkem starších středověkých učení, vystupujících již nepřetržitě od doby bojův o investituru. Tato starší středověká učení jsou: známé učení o smlouvě, kterou se lid panovníku podrobuje, a staré učení o svrchovanosti lidu naproti panovníkovi. Jsou to tytéž nauky, jichž se i církev v bojích svých proti moci císařské a panovnícké moci světské vůbec tak ráda byla dovolávala.

Z uzavřených klášterů středověku začaly již pronikat hlasy o svrchovanosti celku naproti panovníkovi, církev užívá nauky o svrchovanosti lidu za argumenty proti moci světské, opírajíc se o státovédecké theorie řecké i římské a využívající ve svůj prospěch nauk pozdějších, jmenovitě z doby postglossatorův.

V různých variacích opakuje se již smysl staré věty »*princeps singulis maior, universis minor*« a za renaissance takto položeny jsou již silné základy k vypracování nauky o svrchovanosti lidu; nauka tato spojuje se s učením o podrobovací smlouvě s panovníkem; v poslední čtvrtině století XVI. dochází konečně k pevnému vypracování obou učením, a jejich přívrženci sestupují se ve vědeckou školu samostatného směru. Oživiti plně ideu lidové svrchovanosti a učiniti ji základem jednotného státoprávního nazírání zůstaveno bylo zásluze politikův, zvaných monarchomachy. Tito nesmiřitelní odpůrcové absolutistické moci, jakouž sobě osobovali králové francouzští tehdy za sporů s Hugenoty, v celém svém odporu proti vzrůstající moci panovnické a ve všech politických bojích, jimiž zmítána byla Francie Jindřicha IV., neustávali se dovolávat zásady, že svrchovanost náleží jen lidovému celku, jenž sám je právnm vlastníkem moci státní. Theorie monarchomachův utvořily podklad, na němž učení XVIII. st. stavěla dále.

Idea o svrchovanosti lidu, tak jak vystupuje u monarchomachův, táhne se již celým stoletím; její krátký smysl vrcholí ve výrazu *Languetovův*: *Deum jurisdictione sua uti, Reges delegata tantum*. Z tohoto základního nazírání dovozuje se dále, že král je jen správcem a kurátorem své země a statků zemských. Není nikterak snad *dominus proprietarius, qui quidem domanium regium non magis quam regnum ipsam alienare aut dissipare possit*. Není vlastníkem ani státu, ani území státního, ani statků státních. Jen *populus* je vlastníkem a může dáti svolení k zcizování státního území, neboť *populus enim regem faciebat, non rex populum*, vždyť *populus* je *rege prior tempore, rege potior et superior*, a *populus sine rege, non autem Rex sine populo seu Republica esse potest*. Tu lid prohlašuje se za zvláštní právní subjekt, vedle panovníka i nad ním stojící, a klade se jako *universitas* naproti panovníku, jenž jest jen správcem státu, jen *supremus regni officarius*.

Populus však dále u zastanců lidové svrchovanosti spadá v jedno s regnum, s res publica; tu pak idey svrchovanosti lidu užívá se i na zřízení stavovské; stavové tu (již od *Hotmana* 1573) začínají se považovati namnoze za zástupce všeho lidu; království i práva království pak se přímo stotožňují s právy stavův. Rex a populus jsou smluvní strany; populus však stále se zaměňuje s regnum, stále vyskytují se rčení: populus s e u respublica, s e u regnum; tu stavové jako zástupci království i lidu uzavírají platné smlouvy s panovníkem, volí eventuelně krále jako zástupci zvláštního subjektu; ježto constituens vždy maior est constituto, stojí stavy i nad panovníkem, jež volí; zajisté populus enim imperium vel sibi retinere, vel pro libitu suo in personam unam aut plures conjunctim, etiam in extraneam transferre potest. Přívržencům zeměpanské, absolutistické svrchovanosti zanikal ovšem stát v osobnosti panovníkově, ale u zastanců svrchovanosti lidu vedle osobnosti panovníkovy a nad ní stála takto ještě zvláštní osobnost království, osobnost země, jako samostatně oprávněný subjekt a celek vůči panovníkovi. Osobnost království a země, universitas zemská, zastupována byla i s hlediska svrchovanosti lidové stavy jako zástupci země; stavům připisovala se přímo majestas reipublicae; osobnost země, státu, nezacházela pak nikterak v osobnosti panovníkově.

Ve spojení s těmito názory udržuje se zásadní idea, že moc státní a vláda je dosazena pouze v zájmu lidového celku, v zájmu země a království. Stupňují se tu stále dřívější monarchomachické argumentace, že vláda vykonávaná panovníkem nezakládá se na translatio, nýbrž na pouhé concessio panství, že tedy vláda děje se jen par concession volontaire des peuples (*Loyseau*). Takto již na počátku XVII. st. vytváří se u pokračování myšlének monarchomachův nauka o rozdělení svrchovanosti i státní moci. Začíná se lišiti mezi svrchovaností věcnou (majestas realis) a svrchovaností osobní (majestas personalis). Dle nové nauky svrchovanost v podstatě své a věcně zůstává vždy lidu a jen osobně, co do výkonu, svěřuje se panovníkovi. Řadu státoprávních theoretikův, u nichž nový tento směr již více méně jasně proniká, zahajuje *Jan Althusius* (1557—1638)

3 U něho ostře a přímo vystupuje již rozlišování mezi právým majitelem svrchovanosti, kterým je lid, a mezi pouhým



nositelem, administratorem svrchovanosti; neboť, jak praví, et regni proprietates est populi et administratio regis. Svrchovanost přísluší všemu lidu, populus, jenž je též regnum a respublica. Hoc ius regni seu majestatis jus non singulis, sed conjunctim universis membris et toti corpori consociato regni competit. Svrchovanost nepřisluší panovníkovi, nýbrž lidovému celku, poněvadž tento sám si původně panovníka ustanovuje: Sed hanc summam potestatem nequaquam possum tribuere regi aut optimatibus, quam sententiam Bodinus acerrime propugnare conatur, sed jure illa tantum corpori universalis consociationis, nimirum rei publicae vel regno tamquam propria est adscribenda. Unde efficitur, regem summam, perpetuam legeque solutam potestatem non habere et per consequens nec illius iura majestatis esse propria, quamvis eorundem administrationem et exercitium ex corporis consociati concessionem habeat.

Král nemá původních, vlastních práv svrchovanosti (majestas), nýbrž pouze jejich administraci a výkon; vlastní práva svrchovanosti má jen regnum, resp. populus: Maior denique potestas et vires plurium quam unius. Unde fit, ut etiam summus monarcha rationem reddere teneatur administrationis suae, neque pro libitu alienare vel minuere queat regni sui provincias, urbes vel oppida atque etiam exauctorari possit. (Ze spisu: Politica methodice digesta, 3 vyd., Herborn, 1614, c. 9, §§ 19–27, passim)

Toto rozeznávání v 1. pol. XVII. st. se neobyčejně rozšiřuje. Obecně se nyní tvrdí, zvláště v theorii německé a holandské, že v každém státu existují a trvají vedle sebe dvě svrchovanosti (suverenity, majestas): svrchovanost věcná (majestas realis), kteráž je v držení lidu jako konečného zdroje vši státní moci, a svrchovanost osobní (majestas personalis), kteráž je svěřena právě trvající vládě, právě vládnoucímu panovníku. Obě svrchovanosti jsou rovnocenné, každá z nich je nejvyšší ve své sféře, in suo ordine et genere. Smlouvou, kterou prý národ o svém podrobení se uzavřel s panovníkem, mohl panovník nabýti pro sebe jen majestatis personalis, jen práva užívacího na moci státní, kdežto veškerenstvo lidu (země) podrželo nezadatelnou majestatis realis, právě vlastnictví svrchovanosti i státní moci. Vlastnictví

je ovšem právem větším, než právo užívací a tak zosobněný lid jako subjekt, mající vlastnictví státní moci, nadřizuje se svrchovanosti panovnické, jejíž základem je jen právo užívací.

Nositeli majestátu *o s o b n í h o*, svrchovanosti osobní, přiznávána byla jen obmezená moc státní; jmenovitě k nakládání s územím státu a se státními statky vždy měl panovník dle této theorie třeba souhlasu zástupců lidu, neboť jedině lid jako celek měl plné a neobmezené *v l a s t n i c t v í* majestátu, lidu příslušela věcná podstata svrchovanosti. Ve stavovských monarchiích pak posuzován býval dle této theorie též poměr stavů k zeměpánu (tak i v říši německé); panovníku přiznává se tu sice výlučně *majestas personalis*, avšak sněm stavovský vykonává práva *v ě c n ě h o* majestátu za lid a za království jako jejich zástupce. Vlastní právo svrchovanosti přísluší tomu, kdo panovníka povolal a ustanovil; panovníku přísluší pouhé *e x e r c i t i u m*, ježto on nedrží své *imperium iure proprio*, nýbrž *alieno*, totiž vykonává vládu jménem toho, od něhož byl dosazen, jménem lidu; byť i někde panovníkovi též příslušela *potestas summa, perpetua a absoluta*, má ji jen jako *majestas personalis*, čili má jen *ususfructus*, jen *exercitium* a *locatio* práv majestátních, kdežto *originarie imperium* má *respublica, populus, regnum*.

4. Učení, že *respublica* nezadatelně je majitelkou věcné podstaty svrchovanosti a že zeměpánu přísluší jen *majestas individua* a *personalis*, měla od počátku tendenci rozšiřovati obor svrchovanosti lidové na úkor svrchovanosti panovnickovy. Nauka tato záhy však začala býti v odporu s faktickými poměry, s vývojem moci zeměpanské, zabředá do odporův, hledíc jednak dokázati, že panovník ve svém oboru je nejvyšším, a jednak chtějíc jej stále podřizovati veškerenstvu jeho království; tak uchyluje se nauka ona k vyumělkovaným konstrukcím, aby vysvětlila povahu práv panovnických. Pro svoji theoretickou nedostatečnost zaniká v původní své formě již v polovici XVII. věku: její základní myšlenka však zanedlouho ožívuje v nové formě, ve kterou ji vtělil sám *Hugo Grotius* (1583—1645). V jeho theorii uznává se též dvojitý subjekt nejvyšší státní moci: *subjectum commune* je celý stát, *subjectum proprium* je panovník: *Ut visus subiectum commune est corpus, proprium oculus ita summae potestatis subiectum commune est civitas; subiectum proprium est persona una pluresve*

pro *cujusque gentis legibus ac moribus*. Zvláštními subjekty, *subiectum proprium*, svrchovanosti jsou panovníci; všeobecným subjektem, *subiectum commune*, jsou království a země samy.

Panovníci, jako zvláštní nositelé svrchovanosti mají své země buď ve vlastnictví, *pleno iure proprietatis* tak, že o nich pořizovati a sobě dědického nástupce zřizovati mohou, nebo dočasně, z vůle lidu, majíce k zemím v tomto případě jen právo *ususfructu*: Jako *totiž věci alii habent jure pleno proprietatis, alii jure usufructuario, alii jure temporario: ita summum imperium dictator romanus habebat jure temporario: reges denique tam qui primi eliguntur, quam qui electis legitimo ordine succedunt, jure usufructuario: at quidam reges pleno jure proprietatis, ut qui iusto bello imperium quaesiverunt, aut in quorum ditionem populus aliquis ita se dedit, ut nihil exciperetur*. V oněch státech však, ve kterých bylo třeba přivolení stavů k zcizení území státního a státních statků, k změně řádu posloupnosti a k dosazení vladařstva, nebyla státní moc ani země ve vlastnictví panovníkově; právě v těchto státoprávních zřízeních, jmenovitě v právu volby panovníka je dle Grotia záruka, že země nepřejde ve vlastnictví panovníkovo.

Kde státní moc ani stát není ve vlastnictví panovníkově, tam nemůže panovník své *imperium* zciziti, jako může činiti ve státech *patrimonialních*; všude, kde povolán byl panovník vůlí lidu, nelze míti za to, že by bylo dovoleno panovníkovi *imperium* své nad lidem (*jus regendi*) zciziti. Taktéž je rozdíl mezi státy *patrimonialními* a mezi státy, které nejsou ve vlastnictví panovníkově, v tom, že se v nezletilosti a neschopnosti panovníkově jinak zřizuje vladařstvo: *Nam in regnis, quae non sunt patrimonialia, tutela eorum est, quibus lex publica, aut ea deficiente consensus populi eam mandat. In regnis patrimonialibus eorum, quos pater aut propinqui elegerint. Sic fundus, qui fideicommisso tenetur, est quidem fundus non minus quam si pleno dominio possideretur, sed habetur amissibiliter*. Pojetí *patrimonialního* státu překází dále dle Grotia, když lid některé akty panství sobě podrží: *Sic etiam fieri potest, ut populus regem eligens, quosdam actus sibi servet, alios autem regi deferat pleno iure; tunc id fieri intelligendum est, si aut expresse instituat partitio, aut si quid populus adhuc libero futuro regi imperet per modum manentis praecepti. Tu panství se dělí mezi lid a krále, nastává*

summitatis divisio. (Za doklady v. spis: De iure belli et pacis, Amsterdam, 1712, I. l. c. III., § 7. p. 82. sq., §§ 10—11, 12—16, 17, II. c. 6. §§ 3—10. III. c. 8. § 1.)

5. Theorie *Grotiova* se na dlouho neujala. S vývojem absolutistické moci panovnické vítězí i v theorii státoprávní idea výlučné svrchovanosti panovnické, tak jak *Bodin* přikře ji provedl, přiznav svrchovanost jen tomu, qui non imperii socium habet a qui post Deum immortalem se ipso maiorem videt neminem. Po *Bodinovu* formuloval *Tomáš Hobbes* (1588—1679) nejvyšší možné stupňování panovnické svrchovanosti. Avšak i tento bezvýminečný absolutista, dle něhož moc panovnická není vázána žádným zákonem, ani smlouvou, ani povinností a nezná jiného soudce, než sebe sama, připouští přece aspoň rozdíly v držení nejvyšší moci: Populus, qui monarcham facturus est, potest ei summum imperium tradere, vel simpliciter sine temporis limitatione, vel pro tempore certo et determinato: ita ut monarchae, cui simpliciter traditum est imperium, competat ius non modo possessionis, sed etiam successionis ut possit suo arbitrio declarare successorem suum. Pokud jde o význam volby panovnické je rozhodným, zda lid při uprázdnění trůnu k nové volbě sám beze všeho se může sestoupiti: Si ponatur, populus ab electione monarchae temporarii ita discessisse, ut decretum prius factum sit de conveniendo ad diem et locum certum post mortem eius, tunc mortuo monarcha, consolidatur imperium in populo, nullo novo actu civium, sed iure priore. Toto enim medio tempore summum imperium, ut dominium, in populo erat; usus autem, sive exercitium ejus tantum in monarcha temporario, ut usufructuario. Neque enim reges temporarii, neque reges, quibus potestas circumscripta est. sui mi sunt, sed summorum ministri.

K pojmu panovnické svrchovanosti náleží, aby si panovník mohl voliti nástupce sám, jinak by nad něho vyšším byl ten, kdo jemu nástupce může ustanoviti: Potestatem ergo summam habendi jus successoris eligendi semper haeret. Jakmile lid při uprázdnění trůnu z vlastní iniciativy sám k nové volbě se může sejíti, není absolutně svrchovaným panovník, nýbrž lid: Porro, ut rex, qui dormiturus in tempus aliquod, summum imperium alii dat administrandum, idem expergefactus recipit: sic populus monarcha temporario electo, retinens ius coeundi ad certum diem et locum, eo

die recipit imperium suum. (Hobbes' Works, ed. Wm. Molesworth 1839: Libri de cive. c. 7., 12., p. 242—245, c. 7. § 116. p. 246., Leviathan, c. 19, 17., 18., p. 147.)

Rozdíl mezi držbou států, jsoucích ve vlastnictví zeměpánově a mezi pouhou vládou usufruktuární, přejímá též, ovšem se změnami, *Samuel Puffendorff* (1631—1694). Modus habendi státní moci je i u něho dvojitý: Quidam enim reges dicuntur regnum habere in patrimonio, alii utiliter tantum et iure quasi usufructuario idem possidere dicuntur, idque vel ad tempus vitae, vel ad posteros quoque suos certa lege transmittendum. Id cuiusque patrimonium dici, non tam quod abs parentibus in se derivatum obtinet, quam quod quocunque modo partum ipse pleno dominio possidet. Ista quoque regna in patrimonio numerata sunt, circa quae pro libitu alienanda imperantes disponendi facultatem acceperant, quod in hoc summa domini vis posita intelligeretur. Reliqui autem reges, quibus tanta in regnum suum facultas non concessa, idem velut personalem aliquam possessionem et iure quasi usufructuario obtinere dici sverunt. V těchto královstvích rozhoduje lid také o řádu nástupnickém sám: Atque hoc potissimum intuitu eiusmodi reges iure usufructuario a quibusdam dicuntur regna sua obtinere, quod neque circa intrinsecam eius structuram, neque circa translationem in alium suo arbitrio quidquam invito populo disponere queant. (De iure naturae et gentium lib. octo, Frankfurt, 1744, l. VII. c. 6. §§ 13—17, p. 231—238.)

Je znakem patrimoniálního státu, že panovník může o něm jako o svém majetku volně pořizovati: Dans les roiaumes patrimoniaux, chaque roi est en droit de régler la succession comme il le juge à propos; et lors qu'il a expressément déclaré sa volonté là dessus, on doit la suivre aussi religieusement, que si c'étoit le Testament d'un simple particulier. Mais dans les roiaumes qui ont été établis par un consentement libre du peuple, l'ordre de la succession dépend aussi originairement de la volonté du peuple. Si donc le peuple, en se choisissant un roi, lui a non seulement conféré la souveraineté, mais encore donné expressément le pouvoir de nommer son successeur, en ce cas-là, celui qui aura été désigné par le roi défunt, succédera incontestablement. (Z komentovaného vydání *Barbeyracova*, jenž přeložil spisy Puffendorffovy a je výkladem opatřil, Amsterdam, 1712, l. VII. §§ 7—13, p. 295—306.)

Po zmírněném absolutismu *Puffendorffově* v polovici XVIII. st. začíná již opět boj za ideu lidové svrchovanosti. Rozeznávání států patrimonialních a usufruktuarních i tu však se ještě udržuje; ovšem že proti pojetí patrimonialního státu zdvihá se silný odpor. Ještě *Christian Wolff*, jenž svým vlivem zasahuje hluboko do XVIII. st., přijímá rozeznávání ono, jak se bylo během předešlého XVII. st. vyvinulo. Opakuje: Imperium a populo in alium transferri potest quoad exercitium, vel quoad ipsam substantiam. Qui imperium in civitate habet, vel usufructuarius imperii est, vel proprietarius. (Jus naturae, VIII. § 39, 41, vyd. 1766.) V 2. polovici XVIII. st., po tom, když *Rousseau* mocným rázem navždy vytrhl z doktriny list o podrobovací smlouvě s panovníkem, ponechav jen smlouvu společenskou, když přičkl svrchovanost, kteráž je jen »l'exercice de la volonté générale« výlučně všemu lidu jako être collectif (Contrat social, II. c. 1.), tu dřívější rozeznávání patrimonialních států již zvolna pozbývá dřívějšího významu. Konstituční doktrina od *Montesquieua* již zvolna se šíří, v ní prostupují se elementy svrchovanosti panovnické i lidové a začínají se nově spojovati. Od *Rousseaua* i *Montesquieua* přemáhá se dualismus panovnické a lidové svrchovanosti tím, že se začíná překládati svrchovanost opět jediné do lidu; tak přispívá se k jednotnému pojetí státu učním, že vládce je jen nejvyšším úředníkem celku; tak připravuje se již půda novodobému pojetí státu jako celku, jehož je panovník jen nejvyšším orgánem: politicky pak poskytuje se tu látka, z které ještě státoprávní liberalismus i v 19. st. bohatě žil.

Takto tedy pohlížela státoprávní theorie od XVI. st. na konkrétní zjevy státního práva jednotlivých zemí. Seznávala z pozitivního státního práva zemí, že jsou konkrétní státní útvary, ve kterých dochází k stálému vyrovnávání mezi mocí zeměpanskou a mezi stavy, ve kterých trůn obsazuje se volbou stavů, ve kterých král a stavové stojí vůči sobě jako dva právní subjekty, jejichž vzájemný poměr spočívá a dochází výrazu v obapolném ujednávání. Naproti tomu naskytovaly se pozorování státoprávní theorie konkrétní státy, které za svůj vznik a trvání děkovaly jediné moci panovnické a dynastické i které úplně podléhaly dispozicím panující rodiny; moc panujícího rodu měla v nich původně základ svůj v pozemkovém vlastnictví a postupně brala na se tedy formu vládní moci

dle práva vlastnictví panující rodině příslušející; moc panujícího rodu připínala se tu na území státu jako na pozemkový majetek; v těchto státech idea vlastnictví zemské výsosti se udržela, ježto moc zeměpánova svůj vznik a základ měla ve vlastnictví země.

Tyto konkrétní zjevy a rozdíly státního práva hleděla theorie vysvětliti rozeznáváním mezi státy patrimonialními a mezi státy, které nejsou ve vlastnictví zeměpánově (státy usufukuarní). Za hlavní znaky států patrimonialních, které jsou ve vlastnictví zeměpánově, pokládala státoprávní theorie neobmezená oprávnění zeměpánova nakládati se státem jako s předmětem svého vlastnictví; oprávněním takovým je především zeměpánova volná zcizitelnost a dělitelnost teritoria státního a práv zemské výsosti vůbec, neboť neobmezené právo zciziti věc dle libovůle je význačným znakem vlastnictví. Charakteristickým znakem patrimonialní povahy státu je dále dle theorie volnost zeměpánova pořizovati neomezeně o nástupnictví trůnu individualními akty jako o majetkové sukcesi dědické bez svolení zástupců země.

Naproti tomu za znak státu usufukuarního, který není ve vlastnictví zeměpánově, měla se existence určitých státoprávních zřízení, kteráž znamenala, že za panovníkem stojí ještě osobnost země, zosobněný lid, jako zvláštní právní subjekt. Tak obsazování trůnu volbou, právo stavů voliti krále a spolupůsobiti při úpravě dědické posloupnosti konstitutivně, omezení panovníkovy volnosti zcizovati jakýkoli díl území státního bez souhlasu stavů jako zástupců země, vše toto byly znaky, které určovaly ráz státu usufukuarního s vlastní osobností vedle panovníka. Volné individualní právo panovníkovo zcizovati díly území státního mělo mez v územní jednotě země a v korporativní osobnosti zemské, jejíž zástupcem je korporace stavovská; pojem majetku z pojmu území se tu vylučuje, stavové neomezují zeměpána u volnosti zcizování jen soukromými smlouvami s ním, nýbrž dávají své přivolení vždy jako zástupci jednoty zemské.

Theorie usufukuarních států nemá dnes ovšem zvláštního významu a nelze ji přenášeti na jednotné státní osobnosti v poměrech dnešních konstitučních státův. Státoprávně znamená již jen tuto skutečnost: Jakmile některý stát nebyl patrimonialním, nýbrž usufukuarním, byl zastupován také stavy jako zástupci zvláštní osobnosti zemské a nebyl absorptivně zastupován panovníkem

samojediným. Jakmile však stát usufruktuární nebyl zastupován jedním panovníkem, nýbrž i stavy, nemohl jej panovník, byl-li vládcem více států, sloučiti sám bez otázení se stavů s jinými svými státy; nemohl jej sloučiti s nimi jako objekt svého majetkového práva, protože tu za ním stála zvláštní osobnost zemská, samostatný subjekt, jehož zástupci byli stavové a na němž panovníkovi byla jen přenesena práva jako dočasnému poživateli.

7. Zda-li a do které míry tyto běžné nauky státoprávní teorie tehdejší docházely též zjevného a úmyslného výrazu v pozitivních státoprávních zřízeních a normách státních útvarů skupiny české, starorakouské, nebo uherské, těžko prozatím zjistiti. Tolik je však na první pohled patrné, že pozitivní státní právo skupiny české a uherské rozhodně se staví proti patrimonialnímu pojetí státu, že rozhodně se staví proti pojetí, že by země a státní moc nad zemí byla majetkem individuální osoby a že by byla ve vlastnictví určité rodiny, kteráž by zemi prostě dědila jako obyčejný věcný předmět dědického práva. Ani v Čechách ani v Uhrách nebyla země předmětem vlastnického práva panovníkova, ale ovšem byla země věcným předmětem zeměpánova vlastnictví v zemích starorakouských. V zemích starorakouských, kdež územní výsost arcivévodova za středověku se vyvinula z dědičného nastupování v úřad německorišský ve staré organizaci hrabské, bylo území jednotlivých zemí starorakouských pokládáno veskrze za patrimonium arcivévodského domu, za předmět takového práva vlastnického, jakoby arcivévodové byli pouhou pozemkovou vrchností teritorialně značně rozsáhlého statku. Z pojmu území zemského nijak tu nebyla vyloučena idea individualního vlastnictví zeměpánova. Odtud též území, pod vládou patrimonialního zeměpána stojící, při jeho smrti bývala způsobem soukromoprávním dělena mezi dědice zemřelého panovníka.

Sice již na konci středověku obdrželi tehdejší vévodové rakouští císařské privilegium o nedělitelnosti jejich území (singované t. zv. privilegium majus z 14. st., domněle z r. 1156., potvrdil jim přece Fridrich III. r. 1453.) a o nedílné držbě všech vévodských zemí v rukou jediného vládce; ale přece jednotlivé země starorakouské skupiny i nadále děleny byly mezi jednotlivé členy rodu, kteří v dědictví vévodských území všichni rovným právem nastupovali dle způsobu soukromoprávní dědické succe. Sám Ferdinand I.



mohl všechny země starorakouské ve své ruce jen proto podržeti, že jeho bratr Karel V. se vzdal svého dědického podílu na zemích starorakouské skupiny. Jinak měly země starorakouské připadnouti oběma společně. Ferdinandovi připadla pak celá skupina starorakouská jen proto, že zároveň místo dosavadního jednotného domu habsburského nastoupily dvě habsburské dynastie (linie německorakouská a linie španělská) se samostatným právním postavením, a tyto dvě dynastie se realně rozdělily o všechny země dosavadní jedině habsburské dynastie. Než hned zase r. 1564. po smrti Ferdinandově došlo k novému dělení starorakouských zemí mezi syny jeho. Ferdinand II. (1619—1637) sloučil sice opět země rakouské až na Tyroly ve svých rukou, ale teprve od Leopolda (1665) zůstávají již všechny země konečně spojeny v jednu starorakouskou skupinu pod týmž vládcem. Avšak teprve pragm. sankce definitivně zaručila a založila jednotnou držbu zemí a vyloučila zákonem dělitelnost jich mezi různé dědice z domu panovnického.

Panovníci, kteří mohli o nástupnictví v zemích starorakouských jako o předmětu práva a nápadu dědického na případ smrti pořizovati, snažili se předejít sporům dědickým. Snažili se aspoň testamenty založiti konsolidované, jednotné a výlučné právo jediného nástupce na všechny země starorakouské, nerozdílné spojené. Ještě však testamenty Ferdinanda I. zachovávají celkem rovné právo všech nástupců k dědictví zemí jen s určitými přednostními právy nejstaršího dle domácího řádu. K tomu, aby všechny země nebyly děleny mezi jednotlivé dědice, aby zůstaly pod vládou jediného panovníka nedílně, bylo především třeba upravití řád posloupnosti dle zásady individualní sukcesse a primogenitury a založiti tak dynasticky vybudování jedině monarchie zemí starorakouské skupiny. Bylo odstraniti konkurující, stejná dědická práva všech jednotlivých dědiců arcivévodství, bylo vyloučiti práva ostatních členů rodu mimo jediného oprávněného k vládě ve všech jednotlivých zemích, bylo odstraniti krátce společnou successi rodovou a zavéstí successi individualní v panství nad všemi spojenými zeměmi.

Vlastně však teprve od testamentu Ferdinanda II. (1621) končí se vývoj ve směru zavedení primogenitury ve všech spojených zemích rakouských; teprve od tohoto roku 1621. možno mluviti o definitivním zavedení primogeniturního řádu posloupnosti a tedy

i individuální sukcesse v zemích starorakouských. Jednota zemí rakouských a unifikace jejich řádu posloupnosti zavedením primogenitury vystupuje od Ferdinanda II., jehož akty připravují již i zavedení jednotného řádu pro všechny územní skupiny, jak se pak stalo teprve za sto let pragmatickou sankcí.

V těchto poměrech nemohlo ovšem dlouho dojíti k pojmu monarchické státní jednoty, kteráž by byla spojovala všechny země starorakouského soustátí jako celek jediným panovníkem řízený. Realní dělení zemí skupiny dle zásad společné dědické posloupnosti všech dědiců překáželo stále soustředění panovnické moci ve větším státním obvodu. Nad to ani stavové zemí nemohli vystupovati proti stálému dělení arcivévodských zemí mezi více dědicův, ježto arcivévodové pořizovali o dědické posloupnosti svých území jako o dělení svého vlastnictví a majetkového svého přednětu. Území a země jejich byly jejich patrimoniem, oni stáli naproti svým zemím jako jednotlivci naproti předmětům svého vlastnictví; ježto území a právo nad ním vládnouti bylo majetkem jen vládnoucí zeměpanské rodiny a celého panovnického domu, neměli tu stavové žádného iuris quaesiti na spolupůsobení při stanovení řádu posloupnosti, jehož úprava, jakožto úprava způsobu dědění vlastnictví panovníkova, děla se tudíž platně jednostrannými akty zeměpánovými, domácími zákony panovnického rodu a soukromými úmluvami mezi členy rodu.

Dědické právo nástupců trůnu spočívá tu na domácích zákonech, vydaných z práva autonomie rodové. Ordo succedendi, řád posloupnosti, je tu neodvislým od práva zemského a spolupůsobení stavovského. Dědická posloupnost trůnní je tu nastupováním v soukromé dědictví a pozůstalost zeměpánovu. Dědicové odvozují své panovnické právo ze soukromých dispozicí vladaře a z dědického nastupování po něm. Rodinné statuty a domácí zákony nebyly tu částí zemské ústavy, platily jen mezi stranami, t. j. mezi těmi, pro které byly vydány. Stavové v zemích rakouských nebrali též na se péči, aby ustanovení domácích zákonů, dělitelnost zapovídající, byla provedena a zachovávána. Domácí řády a zákony tvořily právní řád pouze pro úpravu poměrů domu arcivévodského. I když stavům bývala někdy ustanovení domácího řádu předkládána k schválení, mělo to jednak význam ten, aby stavové případné změny domácího řádu jen vzali na vě-

domost, jednak v přivolení stavů byla hledána garancie zachovávání řádu nástupnického; stavové měli se za zachovávání řádu zaručiti (tak tomu bylo v zemích rakouských při vydání pragm. sankce). Přivolení stavů však nezakládalo tu platnost domácího zákona, nebylo podmínkou jeho platnosti.

Platnost domácích zákonů arcivévodského domu založena byla právem domu stanoviti sobě jako autonomní korporace domácí zákony a upravovati smlouvami mezi členy rodu a rodinnými pořizováními i dědickou posloupnost. K založení platnosti domácích řádů a zákonů nebylo tu třeba ani zákona zemského ani publikace jeho. Domácí řád (v zemích, kde platilo německé právo o korporiční povaze a o právu autonomie zeměpanských domů) je právním pramenem neodvislým od práva zemského. Domácí zákon může se státi ovšem také zákonem zemským po přivolení stavů (jako pragm. sankce), ale jeho platnost není tu podmíněna tím, aby se oděl formou zákona zemského.

8. Individualní práva zeměpánova na nastoupení v dědictví zemí posledního vladaře docházela v zemích starorakouských omezení vždy jen smlouvami s ostatními členy rodu, nikoli spolupůsobením stavovským. Vůči stavům měly předpisy domácích zákonů ráz jednostranného pořizování ze zeměpanské vůle. Nabyvacím důvodem pro jednotlivé dědice, aby nastoupili vládu, bylo jen, že pocházeli rodem od určitého panovníka.

Rod arcivévodský mohl takto jednost r a n ě bez omezení disponovati svými zeměmi jako svým vlastnictvím a to na pouhém základě svých domácích řádů. Právo vládnouti bylo vlastnickým právem jediné panovnické rodiny; poměr zeměpánův k jeho území bral na se formu vlastnictví. Obvod území byl arciknížecím majetkem, země byly ovládány transcendentní vůlí zeměpánovou jako objekt jeho vlastnictví. Zeměpán stál i státoprávně naproti zemi jako vlastník naproti předmětu svého vlastnictví. Právní forma pro zeměpanskou moc bylo tedy neobmezené panství nad územím jako nad předmětem vlastnictví. Vůle země byla stělesřena v ovládající jí individualní vůli zeměpánově, kterouž země měla nad sebou.

Země byly ve skupině starorakouské pouhým objektem individualní vůle zeměpánovy, předmětem jeho vlastnictví; proto nevystupovala také vedle zeměpána žádná zvláštní osobnost zemská s vlastní vůlí, zeměpán nemusil zachovávatí žádných povinností

k zvláštní je d n o t ě zemské, neboť tato zacházela v panovníkovi jako jeho patrimonium. Individualní práva a volná dispozice zeměpánova s jeho územím — patrimoniem neměla mez v j e d n o t ě země, zaručené zemskou ústavou a chráněné stavy, nýbrž nejvýše v konkurujících právech stejně oprávněných a povolaných dědiců. Stát celý spočívá tu jen na individualní moci zeměpánově nad zemí; země nebyla zvláštní osobností vedle zeměpána, proto ji zeměpán s á m na venek jako své patrimonium zastupoval a mohl ji pak též sloučiti s jinými svými zeměmi. Pokud v zemích starorakouských, jako v jiných územích říše německé, trvala představa o zeměpánu jako majetníku státu, nemůže proniknouti myšlenka, že země je zvláštní osobností vedle panovníka a že nemůže býti sloučena s jinými zeměmi. V patrimonialních zemích může spojení osobou téhož panovníka, ježto je s á m majitelem všech zemí, hned také vésti ku spojení zemí, neboť není tu zvláštní vůle země s a m o s t a t n ě projevované, nýbrž jen vůle panovníkova, kteráž stojí nad zeměmi jako cizí vůle a řídí země jako ústavy cizí vůlí ovládané. Kde panovník měl své země jen jako o b j e k t svého vlastnictví, mohl je volně slučovati i bez souhlasu stavů; neměl tu před sebou státu zemský s u b j e k t zvláštních práv, nýbrž pouhý o b j e k t své moci; nebylo tu zvláštní zemské osobnosti, ku které by zeměpán byl měl povinnosti právní a která by byla mohla vlastní práva svými zástupci uplatňovati.

9. Naproti tomu Čechy a Uhry bývaly monarchiemi volebními, ovšem omezenými, protože svobodné právo stavů voliti krále bez omezení na určitý rod panovnícký mohlo nastoupiti teprve po vymření vládnoucího panovníckého rodu. Pro země české základní zákon Karla IV. (1348) zachoval stavům právo voliti krále *per regnicolas, qui ius habent eligendi Regem Bohemiae* teprve po vymření potomků rodu královského (mužských i ženských). Jako důsledek eventuality svého práva volby královské, zachovali si stavové vždy také právo spolupůsobiti při změně a úpravě řádu posloupnosti trůnní, ježto každá změna *sukcesse* mohla modifikovati jejich práva volby. (Tak na př. uznáním primogeniturní trůnní posloupnosti vzdávali se stavové vždy již práva svého voliti krále, až kam posloupnost sahala, a zároveň práva svého voliti si mezi jednotlivými nápadníky trůnu *iure praeelectionis*.) Svolení stavů k změně *sukcesse* mělo tudíž zde ráz k o n s t i t u t i v n í; platnost

aktu, dědickou posloupnost měnicího, založena byla teprve přivo- lením stavů; proto veškery změny nástupnického řádu trůnního děly se zákonodárstvím z e m s k ý m, nikoli pouhými domácími zákony, jako v zemích rakouských a ve všech zemích, kde dle práva německého rod panovnický jako autonomní korporace dě- dickou svoji posloupnost mohl sám upravovati. V zemích českých rozhodovaly o nástupnictví již od středověku zákony státní, se spolupůsobením a souhlasem stavů vydané, nikoli jednostranná pořizování vladařův.

V zemích českých a uherských neplatily také žádné do- mácí zákony rakouského arcivévodského domu ani rodinné statuty o posloupnosti trůnní, nýbrž zemské zákony; proto je nesprávné, tvrdí-li na př. i vynikající *Martens* (*Völkerrecht*, I. 244), že realní unie mezi »Rakouskem« a Uhrami ověřena je také r o d i n n ý m s t a t u t e m Leopolda I. z r. 1703 (míni se tu *pactum mutuae successionis*, které Leopold ujednal se svými syny o posloupnosti mezi španělskou a německou linií habsburskou). Právě tak nelze, jak činí *Ulbrich* (*Oest. Staatsr.*, § 17) domácí zákony a rodové smlouvy arcivévodského domu starorakouského prohlašovati v e s k r z e za prameny celkového rakouského práva státního; vždyť v zemích českých i před pragm. sankcí, kteráž byla zemským zákonem státním, platil řád posloupnosti upravený výlučně zákony z e m s k ý m i, Obn. Zř. Zemským a staršími zákony z r. 1348, 1510 a 1545. Pro české stavy domácí zákony arcivévodské neměly právní závaznosti a ani neměly zákonné platnosti uvnitř zemí českých.

V zemích českých měly domácí zákony, nepřijaté usnesením a souhlasem stavů, pouhý význam soukromých panovnických dis- posicí a smluv, jimiž se upravují jen právní poměry členů rodu, jimiž však se nijak neupravuje ústava zemská. Nemají význam a váhu norem státního práva.

Domácí zákony tvořily jen právo mezi členy rodu, nikoliv objektivní státní právo českého zřízení zemského, k panovníkovi se vztahující.

Upravovaly jen vnitřní poměry panovnického rodu a byly komplexem, agregatem nesouvislých právních jednání a pořizování, testamentův a smluv, soukromoprávního rázu, nikoli normami zem- ského ústavního práva, kteréž by bylo zemi zavazovalo. Domácí

řády zavazovaly jen členy rodu a to jen mocí jejich příslušnosti k rodu.

Toto poznání, že nastupování ve vládu není dědickou sukcessí soukromoprávní, nýbrž sukcessí dle ústavních zákonů zemských, proniká ostatně i jinde, než v Čechách a Uhrách, proniká vůbec tam, kde původně neplatila patrimonialní státní theorie a kde nepohlíželo se na dům zeměpanský jako na autonomní korporaci, která svými domácími zákony může určovati sukcessi ve vládu země a rozhodovati, komu připadne stát a vláda státu. Tak na př. je již u francouzských theoretiků na zač. XVII. st. jasně vypracováno poznání, že sukcesse trůnní a ve vládu není soukromoprávní, že nápadník trůnu nevstupuje v patrimonium posledního krále, a že nedědí dle vůle svého předchůdce, nýbrž že nastupuje jediné dle zákonů zemských; království francouzské není prý ani čistě dědičným, »mais déférée au plus proche masle par la loi fondamentale de l'État« (*Loyscau*). A jiný spisovatel (*De L'Hommeau*) praví: »Les rois de France ne sont héritiers de la couronne et la succession du royaume n'est pas héréditaire ni paternelle, mais légale et statutaire, de sorte que les rois de France sont simplement successeurs à la couronne par vertu de la loy et coutume générale de France.« Proto král tu nemůže disponovati s korunou, ježto není jeho patrimoniem, nemůže nástupce svého vyděditi, protože tento nastupuje dle zákonů země a nikoli z vůle zůstavitelovy; král nemůže se smlouvat s členy rodu o nástupnictví, jako činili na př. arcivévodové rakouští.

Zde, v zemích českých a uherských, zákony nástupnické byly částí zemské ústavy, nikoli pouhými domácími zákony a rodinnými statuty. Řád nástupnický byl předpisem a částí zemského zřízení, nikoli soukromým pořizováním o dědictví země jako nějakého majetkového komplexu. Důvodem státoprávního postavení králova nebylo soukromé právo dědické, subjektivní nárok na dědění po panovníku, nýbrž zemská ústava, dle níž král nastupoval dle ústavního řádu posloupnosti. Osoba jeho byla určována sice jeho původem z určitého rodu, ale byl povolán dle zákonů zemských, nikoli dle soukromých úmluv rodových; nebyl povolán ani z dědického práva individualního, dle domácích zákonů založeného. Zde také již záhy, za starších dob středověku (od XII. st.) prohlášena byla zásada individualní sukcesse, dle níž právo

trůnní posloupnosti příslušelo vždy jen jednomu členu domu panovnického; tím vylučovala se možnost dělení země mezi jednotlivé nápadníky trůnu; se zásadou nedílnosti vyvíjí se tu v individualní successi záhy již zásada primogenitury a to rovněž za středověku. Za doby monarchie středověké již definitivním upravením práva nástupnického dle zásady primogenitury soustředilo se panovnické právo celého domu v panovnickém právu vládnoucího panovníka. (Primogenitura, zavedená r. 1341 pro rod Lucemburský, platila pak dle obyčejového práva již také fakticky i pro rod Habsburkův, byť stavové čeští právně negarantovali habsburským dědicům českým výslovně žádným zákonem zemským práva primogenitury tak, jako to později učinili v přijetí pragm. sankce.)

10. Právním důvodem nabytí práv panovnických byla i r. 1526 pro Ferdinanda volba stavů, kreační akt bezprostředných zástupců země. Stavové čeští zdůraznili tehdy své právo volby i proti dědičným nárokům manželky Ferdinandovy, neuznavše jich, na rozdíl od stavů moravských, kteří nároky Anniny uznali a i Ferdinanda po ní za krále přijali (stavové slezští dali si přece dodatečně dáti revers, že volili svobodně). Stavům českým dal král revers, že jej stavové a veškera obec království českého ze svobodné a dobré vůle bez jakéhokoli závazku volili; rovněž stavové uherští dali si své právo volby a faktum, že svobodně bylo voleno, reversem stvrditi. Revers, daný stavům českým, odpovídal i právnímu stavu trůnní sukcesse potud, že stavové tvrdili, že Anna, byvší provdána bez svolení stavů českých, není dědičkou království. (Vladislav zavázal se majestátem z r. 1510, že dědičku království Annu neprovdá bez svolení stavů království; byla otázka, mohlo-li dědičné právo Annino pominouti nedodržením závazku, nevyžádáním si formálního přivolení stavů, a zda formální přivolení stavů bylo podmínkou nebo jen následkem dědičného nápadu, řídicího se dle zákonů zemských. Stavové přidrželi se výkladu zákonův o successi dle staršího práva zemského v ten smysl, že provdaná a odbytá dcera, přestávajíc býti členem rodu panovnického, ztrácí dědičné nároky, které jí po provdání mohou býti zachovány již jen svolením stavův.)

Panovník hleděl právní důvod svého nabytí koruny postavit i na pevnější základ; již r. 1545 způsobil, že do desk zemských zapsán byl jiný revers, v němž aspoň změněn byl význam jeho

volby v ten smysl, že jeho manželka Anna v r. 1526 od stavů za dědičku království byla uznána a přijata dle řádů a svobod království a že, ježto Anna je pravou dědičkou a královnou, stavové po ní i Ferdinanda zvolili z dobré a svobodné vůle za svého vládnoucího krále i jej za krále přijali. Tu tedy proti znění reversu z r. 1526, dle něhož byl zvolen nejen Ferdinand, nýbrž i Anna ze svobodné vůle stavů, když dědičné nároky její nebyly uznány, je nyní již Anna dědičkou a královnou. I v tomto stanovení práva ex post facto reversem z r. 1545 je stejně vyřčeno, že jedině Anna, nikoliv i Ferdinand osobní právo dědičné mohou uplatňovati a došla výrazu myšlenka, že dům habsburský nemá v Čechách samostatného práva dědičného v posloupnosti trůnní, nýbrž že jeho právo pochází jen z práva Annina. Ferdinand upevnil sice dědičnost trůnu v rodu svém, avšak království nestalo se ještě prostě dědičným, neboť přes uznání práva dědičného legitimita vlády nastupujícího panovníka byla činěna závislou na ústavním přijetí stavy, na korunování a inauguraci. Přijímání za krále bylo ještě kombinací dědičného nastupování zeměpánova se spolupůsobením stavovským; nastoupení nedávalo dědici vládní moci, dokud nebyl přijat stavy jako zástupci země. Aby panovníci si lépe pojistili a udrželi kontinuitu práva dědičného ve svém rodu, dávali si nástupce své již za svého žvobyti korunovati a žádali stavy, aby byli za budoucí panovníky přijati jejich nástupcové již za jejich života. (Tak dělo se i za Habsburgův v zemích českých.)

11. Po oktrojování Obn. Zř. Z. (1627) staly se ovšem země české také pouhými zeměmi dědičnými, ježto bylo nyní ustanoveno, že dědic trůnu po smrti panujícího krále bezprostředním nápadem vstupuje ve výkon královských práv výsostných, bez zvláštního přijímání stavy a bez závazku k ústavní inauguraci. Zeměpán nestával se již zeměpánem teprve stavovským přijmáním, nýbrž hned dědičným nápadem Korunovace a spojená s ní inaugurace ztrácí takto původní svůj ústavní význam, že král nepřijatý a nekorunovaný nemůže legalně vykonávati práv vládních.

Přijímání za krále bývalo jednak připomínkou na eventuelní právo stavů voliti krále, jednak znamenalo ústavně, že dědicové mohou nastupovati vládu jen tehdy, když je uznají a přijmou za panovníky ti, kdož zastupují zemi. Země, jako obec zemská uznává



se tu za zvláštní osobnost právní, jejíž zástupci mají schváliti do-  
sazení a nástupnictví nového vladaře. Přijímáním za krále dochází  
tu jen zevnějšímu výrazu skutečnosti, že země není pouhým objektem  
dědického práva panovníkova, nýbrž subjektem panovníka uznáva-  
jícím, že mocnár nedědí korunu, ale naopak koruna mocnáře, že  
osobnost zemská dostává jen nového nositele panovnické moci,  
jehož zástupci osobnosti zemské přijímají.

Odtud také slavnostní korunovace měla dokumentovati, že na  
panovníka symbolicky přenáší se nejvyšší moc náležející původně  
a zásadně osobnosti zemské; koruna, kterouž král je korunován,  
byla symbolem, jehož se užívalo při korunovaci na znamení, že  
na panovníka přechází moc osobnosti zemské; v koruně tu byla  
takřka personifikována moc království, práva osobnosti zemské,  
koruna byla symbolem celku, pojícího krále i zemi; korunou ozna-  
čuje se celé království jako subjekt práv a majitel nejvyšší moci,  
území země zve se územím koruny, statky země zovou se statky  
korunními, korunou zkrátka označuje se sama o s o b n o s t z e m s k á,  
osobnost království jako subjektu práv. (Výrazu koruna pro zemi  
jako subjekt práv užívá se dlouho do st. 19; ještě r. 1858., tedy  
v době absolutismu, udělil císař vévodství Těšínské v léno jako  
panující král český a to jakožto léno, kteréž ku koruně české  
přísluší a jehož oprávnění vasalové od králů a od koruny české  
míti a držeti budou a vše to činiti, čím králi a koruně české  
povinni jsou. Tu k o r u n a česká prohlašuje se tedy ještě za subjekt  
zvláštních práv lenních.) Koruna byla symbolem, ve kterém byla  
stělesněna práva království jako práva zvláštní osobnosti zemské;  
korunovací přecházela zemská práva viditelným obřadem na krále  
a proto legitimním králem, králem s legitimně založenou panov-  
nickou mocí, býval uznáván jen král korunovaný, jakožto majitel  
moci, původně osobnosti zemské příslušející a na něho platně  
přenesené. (Již u monarchomachů vyskytuje se také učení, že slav-  
nostní korunovace, při níž shromážděný lid bývá tázán o souhlas  
s předsevzetím korunovace, nemá jen význam deklaratorní, for-  
malní, nýbrž skutečně věcný, k o n s t i t u t i v n ý, zakládající platnost  
aktu, kterým se výkon panovnických práv svěřuje.)

Přijímání za krále bývalo též připomínkou na dobu, dokud  
řád posloupnosti primogeniturní nebyl pevně ustálen a stavy  
schválen; dokud primogenitura nebyla garantována určitému rodu

zemským zákonem, mohlo docházeti ku volbě mezi následníky trůnu, kteří byli stejně blízcí, a stavům náleželo rozhodnouti se praeelekci pro jednoho mezi nimi. Přijetí za krále mívalo tedy význam *ústavní*: odtud také při slavnostní korunovaci býval ještě shromážděný lid dotazován o souhlas. Tu zachovalo se ještě i po Obn. Zř. Zem. spolupůsobení stavů, ježto stavové musili býti povoláváni, aby vyslechli přísahu na ústavu zemskou a na práva království jako na práva zvláštní osobnosti. Jinak ovšem již korunovace po Obn. Zř. Z. nemá ústavního významu přijímání za krále, nýbrž pouze význam uznání, že země koruny tvoří státoprávní celek se zvláštní osobností.

Ačkoli tedy nyní po Obn. Zř. Zem. i v zemích českých dědic trůnu již bezprostředným nápadem vstupoval v panovnická práva a země české staly se taktó pouhými zeměmi *dědičnými*, nestaly se přece nikterak dědičným patrimoniem, totiž vlastnictvím panovníkovým a pouhým objektem jeho individualní vůle i předmětem majetkové dědičné succe. Mohlo se sice mluvit o dědičnosti práv výsostných, bezprostředným dědičným nápadem určovalo se, kdo má býti oprávněn k výkonu výsostných práv v příslušném územním obvodu koruny, ale dědičnost trůnu nebyla tu nastupováním ve vládu zemi jako v majetek panovnické rodiny, protože země ani tu nestaly se ještě majetkem jejím, nýbrž v určitých směrech zůstávala zachována zvláštní osobnost zemská, jako subjekt vedle panovníka stojící. Země koruny neoctly se vůči zeměpánu v postavení pouhého objektu zeměpánova. Osobnost země neztrácela se ještě zcela za panovníkem, nebyla jeho osobností absorbována. Naopak, ještě po r. 1627 za panovníkem se jevila jednota země jako osobnosti zvláštní.

12. I po r. 1627 bylo panovníku zachovávatí určité povinnosti právní k obci zemské, k zemi jako ku zvláštní, oddělené osobnosti právní; nemohl ničeho od koruny zcizovati bez svolení stavů, přísahal při svém nastoupení na zemská privilegia a práva jako na práva zvláštní osobnosti zemské, potvrzoval je a přijímal hold od stavů jako od zástupců země. Význačným státoprávním znakem, ve kterém došlo výrazu uznání zvláštní osobnosti zemské se samostatnou vůlí a uznání země za zvláštní jednotu, je právo svobodné volby královské po vymření oprávněného panujícího rodu. I po Obn. Zř. Zem. zůstalo zachováno právo volby královské

v dosavadním rozsahu (po vyměření dědicův oprávněných k nástupnictví dle zákl. zákona Karlova z r. 1348, majestátu Vladislava z r. 1510 a druhého reversu Ferdinandova z r. 1545).

Právo voliti krále zabraňuje tomu, aby země pokládána býti mohla naproti panovníkovi za objekt jeho, protože právě v určitých případech přiznává se tu zemi (resp. jejím zástupcům) samostatná vůle; země má se tu za subjekt, jenž si může zvoliti vládce. V tomto případě, pokud jde o určení nového vládce volbou, je země, zastoupená svými zástupci (tehdy stavy) subjektem vyšším, s vyšší vůlí vlastní, poněvadž jí náleží teprve panovníka určit; tu je země subjektem i vůči panovníkovi.

Takový je právě státoprávně význam zachovaného práva voliti krále, že toto právo povznáší zemi za zvláštní subjekt i vůči zeměpánu a že nedopouští, aby země byla děděna jako pouhý objekt zeměpánova vlastnictví; proto také nástupnictví nemohlo býti určováno rodinnými testamenty a soukromým pořizováním, ani soukromoprávním děděním ab intestato, nýbrž nástupnictví řídilo se zákony zemskými, jakožto zákony osobnosti zemské, vydanými za spolupůsobení zástupců země, stavů.

Pojetí zemí českých jako královského patrimonía překážela dále skutečnost, že panovník nemohl od koruny žádného území zcizovati, ani statků korunních zcizovati a prodávati. Dismembrance království a demembrance určitého území od království musila se v zemích českých (jako též ve Francii za doby stavovského státu) díti jen s přivolením a spolupůsobením stavů; výrazným znakem vlastnictví věci je právě volnost ji zcizovati; omezení volnosti od koruny čeho zcizovati znamenalo, že zeměpán je vázán uznávati omezení právy jiné osobnosti, totiž osobnosti a jednoty zemské, zastupované stavy. Požadavek svolení stavů, kdykoli se jednalo o zcizení nějakého územního příslušenství koruny, byl také králi českými (dokonce až do 1. pol. 19. st.) zachováván jako právo obce zemské, a tu tedy objevovala se vedle krále ještě osobnost zemská s vlastními právy, k níž panovník byl vázán zachovávat určité povinnosti a kteráž tedy nezacházela v osobnosti panovníkově jako ve svém absorptivním representantu.

Země tedy přecházela na panovníka již při jeho nastoupení jako právní jednotka, nikoli jako reálně dělitelný předmět dědičného majetku pozůstalých. Právní jednotka státního území koruny české

byla pevným a stálým omezením moci panovnické, nejen již při sukcesi dědické, nýbrž i při zcizování jakékoli části země a zemských statků, při postupování a zastavování jich. Soukromoprávní dispozice panovníkovy s územím koruny vyloučeny byly pro obvod celé koruny české (i zemí přivtělených), sněm český byl strážcem celistvosti koruny a zastupoval tu osobnost zemskou. Králové v korunovační přísaze slibovali šetřiti závazku neodcizování od koruny jako ustanovení a předpisu ústavy zemské, nikoli jako individuálního práva jiných, i uznávali takto subjektivní právní povahu obce zemské, resp. osobnost země. Uznání země za subjekt práv, za osobnost, vylučovala ovšem každou stopu vlastnického práva jednotlivcova a pojetí země jako zeměpanského patrimonía. S tímto pojetím, že země nikterak nepatřila králi po právu vlastnickém, bylo také v souhlasu, že za nezletilosti královny náleželo zemi spravovati nejvyšším úředníkům zemským, zemskému vladařstvu, složenému z osob stavů zemských. Tu opět pronikala představa, že panovník je jen poživitelem moci královské, nikoli jejím majetníkem; stavové jako zástupci země žádali tu pro sebe správu království až do přijetí nového panovníka. (Když však stavové přijali nového panovníka ještě za živobytí starého vladaře, vzdali se tím také již svého práva na samosprávně stavovské své interregnum.)

Možnost obsazování trůnu volbou dává objevovati a poznávati, že původním, originárním majitelem nevyšší moci v zemi je země sama jako subjekt, jenž sám si volí vládce vůlí svých zástupců a že moc panovníkova je tudíž odvozena od moci onoho zemského celku, volicího subjektu; pramenem moci královské činí se tu moc a vůle země. Nositelem původní moci je takto celek, země, která si vládce může ustanoviti; tu pak dále jsou vlastně moci dvě: jedna moc přísluší zemi, celku, veškerenstvu, kteréž si určilo vládce, druhá moc pak přísluší osobě nejvyššího vládce, zemi zvoleného. Takto právo volby královské, přiznané zemi, uznává zemi za zvláštní subjekt se samostatnou vůlí vedle panovníka a vůlí němu.

13. Avšak právo voliti panovníka, kteréž Obn. Zř. moravské roku 1628. přiznalo stavům a obyvatelům království Českého a zemí přivtělených po vyměření mužských a ženských dědiců, znamená theoreticky a státoprávně ještě něco jiného. Jeť jím implicitě vyřčeno,

že spojení zemí uherských, českých a rakouských je omezeno (juristicky) na dobu trvání panující dynastie a že Uhry a Čechy mohou se státi právně zcela neodvislými od zemí starorakouských, jakmile nastane případ v Obn. Zř. Z. a v pragmatické sankci předvídaný (vymření rodu). Tím vlastně se určuje termín státnímu spojení zemí trojích skupin; theoreticky možno si představití unii tří skupin jako dočasnou, protože řada nástupců trůnu je pro země uherské jiná (kratší), než pro země české a pro země české opět kratší, než pro rakouské, kteréž jsou patrimoniem. Volební právo Uhrů přijde tedy dříve k platnosti, než volební právo českých stavů, a v Čechách opět dříve, než v zemích starorakouských, kteréž je možno domácími zákony novým nástupcům odkázati. Theoreticky lze si tedy představití spojení zemí všech tří skupin za časově podmíněné; ovšem de facto nemůže k rozloučení spojení státního tří skupin v dohledné době dojíti proto, že řada oprávněných nástupců, pro všechny tři skupiny společných, vzrostla tak, že není obavy o vymření panujícího rodu.

Než již theoretické připuštění možnosti, že nastoupením volebního práva zemí uherských a českých společenství zemí odkázáno bude na vůli zemských skupin, české a uherské (resp. jich orgánů, kteří mají volbu vykonati) že tedy společenství uznáním s a m o s t a t n é h o práva volebního může býti eventualně dočasné, naznačuje, že trvají zvláštní o s o b n o s t i zemské, jejichž vůle v budoucnosti kdysi může rozhodovati o státním spojení mezi zeměmi.

Ani ústřední moc pak nemohla úplně zrušiti povahu zemí českých a uherských jako zvláštních osobností a to právě také pro toto právo volby, zemím příslušející; státoprávně je vůbec pochybno, mohly-li se země, takovým právem nadané, ústřední moci úplně podrobiti, tak aby moc zemí zacházela v moci ústřední; již *Bodin* velmi jasně rozpoznal, že moc, kteráž může dáti termín trvání moci jiné, zůstává sama nejvyšší, ježto moc, kteréž je určen termín pro její vládu, může náhle skončiti z důvodů, ležících mimo vůli terminované moci, z důvodů, které spočívají jedině ve vůli moci termín určující. Proto moc, dávající termín, nepodřizuje se moci terminované, nýbrž v čas terminu požaduje zpět vládu deponovanou v ruce dočasného držitele. Takto tedy také trvání osobností zemských uznáním jejich zásadního práva volby krá-

lovské nemohlo zaniknouti ani za absolutismu let padesátých 19. st., neboť právo toto zrušeno nebylo.

14. Volební právo stavů českých, tak jak bylo uznáno Obn. Zř. Zemským, udrželo se již i přes pragm. sankci a osvícenský absolutismus, bylo s jinými privilegii potvrzeno naposledy ještě při korunovaci r. 1836 a, nebyvši zrušeno, přešlo i do periody ústav moderních, jak i nejnověji se uznává (*V. Turba: Gesch. d. Thronfolgerechtes 1156—1732*). S této strany výslovně se praví, že stavové při přijetí pragm. sankce (1720) vyslovili naději, že je panovník ponechá nejen při jejich zákonech fundamentalních z let 1348, 1510 a 1545, nýbrž i že je ponechá při privilegii Ferdinandem II. r. 1627 potvrzených. K těmto privilegii pak že náleží však též nikdy neodvolané, nýbrž naopak při korunovacích potvrzované právo svobodné volby královské při vyměnění rodu. Ježto pak dle Zl. Bully právo volby náleží vykonati obci království (*communitas*) míní uvedený spisovatel, že by je bylo v budoucnosti vykonati sněmu království českého. (Patrně rozhoduje tak proto, že sněm český je vedle panovníka jediným orgánem uvnitř království, jehož moc není odvozena z moci žádného jiného orgánu; důslednějším by ovšem bylo přiřknouti právo výkonu volby ad hoc svolanému sněmu generalnímu z delegací sněmů ze zemi koruny české.)

Rozumí se samo sebou, že nelze z práva volby královské dovozovati dalekosáhlé a smělé konsekvence, ježto konec konců dané poměry politické jsou mocnější, než theoretické státoprávní dedukce. Než tolik aspoň právo volby královské, zemi a jejím zástupcům příslušející, nám znamená, že král český nemohl nikdy říci dle příkladu Ludvíka XIV., že je sám majitelem celého království a vši půdy; nemohlo se říci, že země české náležejí k zemím, které *«modo magis herili reguntur»*, nebyly patrimoniem; právo volby obsahuje aspoň uznání zvláštní osobnosti zemské, individualní osobnosti panovníkovu přetrvávající, zvláštní osobnosti, kteréž se v určitých případech přiznává samostatná vůle. Proto pak ani v dobách čistého absolutismu nezanikla (juristicky) povaha země jako subjektu v osobě panovníkově a pak tudíž ani království české nečerpá své státoprávní subjektivní postavení jedině z moderní representativní ústavy, nýbrž zachovalo aspoň v určitém směru kontinuitu zemského právního subjektu a osobnosti zemské.

Státoprávně pak aspoň tolik plyne pro spojení státní zemi českých a rakouských, že, jakmile země české uznány byly za zvláštní osobnost vůči panovníkovi, jakmile nebyly patrimoniem, jakmile je nezastupoval absorptivně panovník sám, nýbrž byly zastupovány také stavy jako zástupci osobnosti zemské, neměly býti také z jednostranné moci panovnické sloučeny a smíseny s jinými zeměmi bez otázení se a spolupůsobení stavů zemských jako oprávněných zástupcův osobnosti zemské, kteráž nebyší patrimoniem, nebyla pouhým vlastnictvím zeměpánovým.

Z literatury: *Janet*: Histoire de la Science Politique dans ses rapports avec la morale. 2. vyd. 1872 I. a II. sv. — *Baudrillart*: Bodin et son temps, 1853. — *E. Hancke*: Bodin, eine Studie üb. d. Begriff der Souverainetät. — *Esmein*: Éléments d. dr. const, 2. vyd., 149. sq., 158. sq., 167. sq. — *Merriam*: History of the theory of sovereignty, p. 17. sq., 21. sq. — *Landmann*: D. Souveränetätsbegriff bei den französ. Theoretikern. — *Dock*: D. Souveränetätsbegriff von Bodin bis zu Friedr. d. Gr. — *Treumann*: Die Monarchomachen. zvl. p. 53 sq. — *Gierke*: Johannes Althusius, 2. vyd. — *Rehm*: Gesch. d. Staatsrechtswis; týž: Allg Staatslehre, p. 213. sq. 231. sq. — *Koch*: Manegold v. Lautenbach u. d. Lehre v. der Volkssouveränität unter Heinrich IV. — *Jellinek*: Allg. Staatsl, p. 394. sq. — *Windelband*: Lehrb. d. Gesch. d. Philosophie, p. 354. sq. Srv. též *Schmoller*: Grundr. d. allg. Volkswirtschaftslehre, p. 81. sq. — *Landsberg*: Gesch. d. deut. Rechtswissensch, III. 1. 1898. — *Rehm*: Modernes Fürstenrecht, p. 3. sq., p. 57. sq.

*Kalousek*: Č. stát. pr., p. 200 sq. — *Rezek*: Gesch. d. Regierung Ferd. I. in Böhm., 1878. — *Turba*: Gesch. d. Thronfolgerechtes in allen habsb. Ländern bis z. pragm. Sankt., 1156—1732, 1903. O domu česko-habsburském p. 279. sq. — *Gumpłowicz* v Oester. Reichsgesch, 1896, na p. 114. při líčení absolutismu pobělohorského omylem má za to, že právo stavů zemí českých voliti krále po vyměření oprávněných nápadníků z panujícího rodu bylo Obn. Zřízením Zem. úplně odmítnuto. Naproti tomu stačí srv. vývody *Turbovy*, I. c. p. 312. — *B. Rieger*: Úst. děj. Rak., p. 12. sq., a téhož přednášky o rak. říš. děj. — *Pražák*: Rak. pr. úst, IV. § 286.; tu srv. též p. 36. pozn. 3. — *Hauke*: Die gesch. Grundl. d. Monarchenrechts. 1894. K ostatnímu je srovnati též lit. uvedenou ku od. II.

#### IV. O státoprávních poměrech soustátí stavovských a o vývoji jednotného státu moderního.

1. Podstata stavovských zřízení v zemích české a rakouské skupiny nesla celkem společný ráz obecného vývoje i jiných stavovských ústav kontinentalních, takový totiž, že zeměpán měl zprvu

obyčej, později povinnost, v záležitostech pro zemi závažných užívati rady a vyžadovati si souhlasu politicky vynikajících tříd. Tyto k spolupůsobení v zemských záležitostech povolané třídy sestupovaly se za pozdějšího středověku v obec stavů zemských. Ve stavovských státech těchto scházelo státní moci přímé působení na všechny příslušníky zemské. Státní moc působila tu bezprostředně především na členy korporace stavů zemských. Stavové vykonávali vlastní práva vrchnostenská nad svými poddanými a mediatisovali tak poddané proti moci zeměpanské i proti usnesením vlastní korporace stavovské. Na venek pak byli sami politickými representanty států národních. Vyšší příslušnost stavovská, inkolat, byla zároveň politickou příslušností zemskou, a zároveň značila souhrn práv a povinností, které jednotlivý člen korporace stavovské měl k vsi obci zemské (nikoli pouze k své vlastní kurii stavovské). Míra politických práv stavovských podmiňovala se udělením inkolatu. Účastenství na politických právech stavovských bylo podílem na výkonu práv zemských a zaručovalo příslušenství k zemi.

Nelze ovšem říci, že by státní příslušnost ve státech stavovských byla bývala určována jedině příslušností k určitému politicky oprávněnému stavu, nebo že by schopnostiniti účast na stavovských politických právech byla tvořila jediný podklad a jediný podstatný znak pojmu státní příslušnosti: zajisté i stavy z účastenství v politických právech stavovských vyloučené stejně měly příslušnost zemskou v tom smyslu, že je poutal k zemi určitý svazek právní. Členové stavů vyloučených ze stavovských práv, byť byli poddáni většinou vrchnostem z vyšších stavů, byli vázáni taktéž právním svazkem k zemi a podržovali i v cizině svoji vlastnost příslušenství k zemi jako příslušenství k určitému státoprávnímu celku, a jako příslušenství, s kterým jsou spojeny zvláštní právní účinky. Vlastnost příslušnosti k zemi nescházela ani poddaným stavovských vrchností; avšak toliko členství v stavovské korporaci zemské opravňovalo k výkonu práv takových, která se zvou právy politickými, ježto zaručují oprávněným podíl na způsobu, jakým se vytvářejí určité funkce moci státní. Tato politická práva přísluší pravidelně jen skutečným občanům státním.

Inkolat (indigena) určoval tedy nejen existenci právního svazku, pojícího osobu inkolovanou k zemi, nýbrž dával jí takto též práva



občanství státního. Inkolát byl tudíž skutečným občanstvím státním, byl stupňovanou příslušností zemskou. Pouhou příslušností k zemi měli všichni poddaní v zemi, ale práv plného občanství státního, s kterým spojena byla oprávnění politická, požívala jen šlechta inkolovaná z určitých stavů zemských. Inkolát zahrnoval tu jak příslušenství k zemi, tak příslušnost stavovskou.

V zemích českých býval inkolát společným pro všechny země české koruny a býval udělován se svolením královským třemi zemskými stavy. Obn. Zř. Zem. odňalo udělování inkolátu sněmu stavovskému a přiznalo je králi; inkolované šlechtě zůstalo však i nadále výhradně oprávnění držeti deskové statky zemské a lenní. Udělovatí příslušenství k zemi považovalo se nyní za atribut královského práva výsostného. Bylo vždy třeba o inkolát zvláště žádati. Smluvní povaha jeho udělení vyznačována byla mimo holdovací přísahu králi reversem k zemi, jímž se inkolovaný zavazoval k šetření ústavy a práv země. Inkolát, jakožto podmínka nabytí určitého stavu právního v koruně české, býval také udělován jen z královské moci české a to prostředkem české dvorské kanceláře (ještě po zrušení jejím udělován byl z české moci královské, jen že vyhlášení dělo se již spojenou kanceláří česko-rakouskou).

Když od konce stol. XVII. počal inkolát býti udělován také těm příslušníkům zemským, kteří byli povýšeni do vyššího stavu (panského nebo rytířského) za tím účelem, aby mohli nabytí vlastnické způsobilosti k statku deskovému a nároku na hlas na sněmu (protože nižší stupně šlechtické nedávaly ještě práva míti účast na těchto právech stavovských), tu potom nebylo již s inkolátem udělováno vždy příslušenství k zemi, nýbrž zakládala se udělením pouhá schopnost k přednostem stavovským; pro cizince však znamenal inkolát stále udělení členství zemského, příslušnosti zemské a práv z ní plynoucích. Zavedení obecné šlechty rakouské s platností pro všechny „dědičné země“ (mimo Uhry) za Marie Teresie na význam inkolátu nemělo účinku. Inkolát i nadále až do r. 1848 byl udělován z královské moci české, udělení jeho vztahovalo se na všechny země české koruny, stav panský tvořil v Čechách i na Moravě stále jedinou korporaci, stavům vyšším zůstávalo právo přijímati ty, kdož nabyli inkolátu udělením zeměpánovým, do své korporace stavovské s tím účinkem, že se přijetím teprve nabývalo

oprávnění k skutečnému výkonu politických práv stavovských, jmenovitě práva na sněmu zasedati; i po zavedení obecného občanství státního (1811) zůstal požadavek inkolátu podmínkou nabývání knihovního vlastnictví statků zemských a manských.

Inkolat zemský zachoval si takto význam právní až do zrušení ústav stavovských. Pokud pak trval tento zvláštní svazek právní k zemi, toto zvláštní občanství zemské, měla i příslušnost zemská stále význam jako podmínka vykonávání určitých práv politických, a inkolát zemský zachoval si význam jako pramen určitých subjektivních oprávnění, plynoucích ze zvláštní ústavy zemské. Byl základem výkonu politických práv stavovských v zemi, vyjadřoval v tomto směru rozdíl mezi vyššími stavy českými a stavy jiných zemí v příslušnosti zemské, a takto pak i korporativní i územní svazek obce zemské docházel v tomto svém osobním podkladu ještě jednostranného, ale přece znatelného výrazu, neboť právní svazek k zemi tu stále činěn byl podmínkou nabytí práv stavovských.

Zrušením ústav stavovských zaniká i inkolát jako právní svazek k zemi, ač se zrušením ústavy stavovské nemusil nutně padnouti ještě právní význam příslušnosti zemské. Zvláštní indigenat zemský (státní příslušnost zemská) pak již uznán nebyl. Ústava z 4. bř. 1849 (§ 23.) již zaváděla pro všechny národy všeobecné státní občanství rakouské a ustanovila, že v žádné zemi nesmí býti činěn rozdíl mezi vlastními příslušníky zemskými a příslušníky jiných zemí v jich postavení právním. Od této doby neposkytly ústavy příslušnosti zemské nejmenšího významu právního, a tak zůstalo již jednotné občanství státní personalním podkladem státu. V souvislosti s jednotným personalním podkladem státu i territorium stávalo se jednotným, neboť přestaly právní svazky ku koruně české jako k zvláštní územní jednotě. Územní jednota koruny ve zvláštní příslušnosti zemské již nedocházela výrazu. Tím přestala skutečnost, že jednotlivce v určitých směrech pojil právní svazek k celku zemskému, v jiných směrech pak k celku státnímu, říšskému; přestala skutečnost, že uvnitř území koruny české platí odlišná státoobčanská kvalifikace osobní, kteráž odlišovala i území, uvnitř kterého platila, od území ostatních. Jednota říše v personalním ohledu má nyní za základ již společné, jednotné státní občanství; některé novější české státoprávní snahy namáhaly se sice zajistiti

znovu právní platnost příslušnosti zemské aspoň pro určité stavy, ovšem bez výsledku.

2. Státoprávní význam zemského inkolatu (indigenatu) náležel svým časem mezi nejdůležitější základy samosprávné stavovské organizace vůbec. Stavové záhy od středověku již vymahali sobě plné uznání pravidla, že zeměpán za úředníky zemské i dvorské, zeměpanské, bude dosazovati výhradně členy šlechty v zemi usedlé. Nebývala tehdy ještě ustálenou myšlénka, že platnost ústavy zemské, zeměpána vízící, je neodvislou od změny trůnu, a že zemské zřízení v objektivní své existenci přetrvává individualní osobnost panovníkovu; proto musil se panovník vždy při nastoupení svém k šetření práv inkolovaných stavů na úřady zvláště zavazovati. Práva tohoto bylo panovníkovi vždy šetřiti však jako pravidla ústavy zemské, zaručeného korunovační přísahou.

Tímto výhradním právem stavův inkolovaných na úřady zemské a dvorské, jakož i tím, že stavové ve svých stavovských organizacích užívali práva zemského, udržoval se stále zvláštní samosprávný ráz ústav zemských a jejich samostatná organizační povaha, což mělo tím zvýšenou důležitost, že panovník, který byl společnou hlavou více zemí, hleděl své postavení po absolutisticku upevniti dosazováním lidí sobě oddaných na úřady. Stavové však, jako o to dbali, aby nikdo bezprávně neužíval politických práv stavovských, tak hájivali práv svých na výhradně zastávání úřadů zemských a dvorských, již proto, aby vykonávajíc vliv i na úředníky zeměpanské, vybírané ze středu jejich korporace, s účinností se mohli opíratí zasahování moci panovnícké do samosprávy stavovské. Po obecném sestátňování úřadův od doby Marie Terezie nebyl požadavek zemského indigenatu při dosazování na úřady zeměpanské nadále zachováván a udržel se jako podmínka jen pro osazování úřadů zemských, na něž stále ještě mívala právo jen šlechta inkolovaná; toto právo, dle něhož i bývalé dědičné služby zemské jen inkolovaným příslušníkům zemským mohou býti uděleny, nebylo, pokud jde o podmínku zemského indigenátu, zrušeno ani novějšími ústavami, ač jinak ústavní přednosti stavovské pominuly a indigenat zemský zvláště uznán nebyl (*Pražák*: Rak. pr. úst. II., §§ 111 a 132). (Ježto služby zemské zastávají se jen při královské korunovaci, nedošel

požadavek zemského indigenatu pro zastávání jich po roce 1848 dosud praktického uznání.)

Požadavek inkolatu jako podmínka zastávání všech úřadů zemských, stavovských i zeměpanských, dvorských, byl charakteristickým znakem uzavřenosti ústav stavovských; tu projevovaly se obavy stavův, aby země nebyla spravována cizí mocí, nezaloženou na domácích rádech ústavních, a aby panovník neužíval mimozemských úředníků při výkonu svého oboru zemské správy. Tyto význačné rysy uzavřenosti a soběstačnosti jednotlivých ústav stavovských vynikají ovšem i ve státoprávních vztazích oněch zemí, které byly státoprávně spojeny v jedinou zemskou skupinu. Odtud naskytuje se dualistická zvláštnost, že soustátí jednotlivé zemské skupiny, české nebo rakouské, má v oboru ústavy stavovské ráz pouhého spolku svéprávných, proti sobě uzavřených státoprávních celků, pouhého spolku států stavovských, kdežto v oboru neobmezené moci panovnické soustátí každé skupiny má již povahu státu jednotného, ovládaného jednotnou, konsolidovanou mocí panovnickou. V oboru ústav stavovských uzavírají se jednotlivé země téhož skupinového soustátí i proti sobě; obor neobmezené moci panovnické však hledí uvnitř každé skupiny přemáhati ústavní partikularismus jednotlivých zemí a sloučiti nejprve jednotlivé země uvnitř skupiny v jednotný stát pod jednotnou mocí zeměpanskou.

3. Tutěž povahu pouhého spolku svéprávných státních útvarů mělo také státoprávní spojení mezi zeměmi koruny České v oboru ústav stavovských, až pokud sahala samostatná zřízení zemská, kdežto v oboru jednotné moci panovnické mělo království s přivtělenými zeměmi ráz státu jednotného, ústřední mocí ovládaného. V oboru ústav stavovských stály vůči sobě korporace stavů českých a ostatních rovnoprávně a poměry mezi korporacemi bývaly upravovány smlouvami jako mezi rovnoprávními stranami (na př. smlouva libeňská r. 1608 ustanovuje, že v dosavadním právním poměru markrabství Moravského ku království Českému nemá býti ničeho měněno jednostranně, bez obapolného dohodnutí mezi stavy českými a moravskými; společná usnesení obou stran mohla tedy měniti i vzájemné státoprávní vztahy.)

V oboru ústav a práv stavovských pronikaly v státoprávním poměru království českého ku zemím přivtěleným momenty

smluvní; elementy smluvní odporovaly ovšem pojmu státoprávní nadřízenosti království zemím přivtěleným a byly jen důsledky panujících názorův o nabytých právech jednotlivých stavovských korporací; bez svolení oprávněných nemělo totiž býti ničeho měněno v jejich zemské ústavě, ježto tato byla taktéž složena z práv a privilegií stavů samých.

Než přes tyto momenty smluvní v státoprávním vzájemném poměru nezakládalo se státoprávní spojení mezi zeměmi koruny České snad jen na obapolných smlouvách stavů, nýbrž na základních, společných, pro celou korunu platných zemských zákonech (jako na inkorporačních zákonech Karla IV. o celistvosti koruny) a na existenci společných zřízení státoprávních. Celkové státní spojení zemí českých bylo tedy také upraveno společnými státoprávními předpisy, které soustavně vytvořeny byly akty panovníkův i souhlasem stavův i autonomními akty jednotlivých stavovských korporací. V oboru ústav stavovských zaručena byla ovšem rovnoprávnost, koordinovanost jednotlivých zemí přivtělených s královstvím; vzájemné státoprávní poměry upravovaly se v tomto oboru jednak autonomními akty stavovských korporací zemských, jednak smlouváním se mezi nimi. Avšak i v oboru ústav stavovských bylo jedno společné státoprávní zřízení, které vylučovalo koordinovanost zemských obcí stavovských, nadřizujíc stavy království v jednom určitém směru stavům zemí ostatních. V tomto zřízení docházela zároveň výrazu státoprávní příslušnost přivtělených zemí k celku koruny.

Stavům království, sněmu českému, příslušelo totiž dávat svolení k tomu, kdykoli mělo býti nějaké území od koruny odčizeno. Sněm český byl oprávněn dávat přivolení za celou korunu, i pro území zemí přivtělených (tak dal r. 1636 sněm český svolení k odstoupení Horní a Dolní Lužice kurfistovi saskému a r. 1743 k odstoupení Slezska králi pruskému, jenž svolení stavů českých v míru berlínském si výslovně vymínil). Král nemohl bez svolení sněmu království českého zcizovati ani korunní statky (toto oprávnění sněmu zachovalo se až do posledních dob ústavy stavovské; ještě v r. 1825 dal český sněm svolení k zcizování některých korunních statků na umoření státních dluhův). Státoprávní předpisy o neodcizování od koruny, obsažené původně v majestátech krále Vladislava z 1499 a 1510, přecházely postupně do

zřízení zemských a pozdějšího práva státního; nebyly rovněž moderním ústavním vývojem zrušeny, naopak byly ještě při poslední korunovací potvrzeny i tvoří dosud rudimenty vlastního práva státního zemí českých. Oprávnění k výkonu obsahu oněch státoprávních předpisův o neodcizování od koruny přešlo v dnešní ústavě na český sněm zemský jako na dnešní reprezentativní orgán korporativní jednoty zemské. Je tudíž kompetencí sněmu českého dávatí své svolení, kdykoli buď korunní statky, nebo jakákoliv územní příslušnost celé koruny České, království i zemí přivtělených mají býti zcizeny nebo postoupeny. (*Pražák: Rak. pr. úst., II. § 108.*)

Sněm království Českého byl strážcem územní celistvosti a jednoty celé koruny České a v tom spočívalo také jeho přednostní právo před stavovskými sněmy jiných zemí; králové v korunovačních přísahách toto právo země potvrzovali i zavazovali se jeho šetřiti. Vyloučení soukromoprávních dispozicí panovníkových s územím, o jehož zcelení čeští stavové se přičinili, vyloučivše jednostranné dispozice panovníkovy s územím pro celou korunu Českou, tvořilo ústavní nadprávi stavovské korporace království, neboť v určitých případech zemská obec království jednala za všechny země koruny a mohla svojí vůlí zavazovati i všechny ostatní země přivtělené (tak r. 1743 svolila, že přivtělené země slezské mají náležeti k cizímu celku státnímu). V tomto směru znamenalo tedy ono právo české korporace stavovské svrchovanost osobnosti království a země České nad přivtělenými zeměmi. Není zajisté pochyby, že změny území, k nimž sněm český byl oprávněn dávatí své svolení, zahrnovaly i změny zemských zřízení přivtělených zemí, změny teritoriálního podkladu přivtělených států. V určitých případech byl sněm český jediný oprávněn dáti svolení k změně státoprávního svazku (jako při odstoupení Lužice a Slezska. Rozumí se samo sebou že svolení českých stavů k odstoupení obou Lužic nikterak nepraejudikuje právu zpětného nápadu obou zemí na korunu českou, jak si byl panovník český při odstoupení vyhradil, až vymrou obojí rody panovnícké. O celé otázce v. Bruno *Schmidt: Ansprüche auswärt. Staaten auf gegenwärt. Deut. Reichsgebiet.* zvl. p. 20 sq. Tu nároky koruny České se celkem uznávají, ovšem již též modifikované státoprávními předpisy ústavy nové říše německé.)

Akty sněmu českého zavazovaly země přivtělené jako akty vůle vyšší osobnosti, byť jinak stavovské zřízení zemí přivtělených bylo samostatno a spočívalo na vlastních základech.

V tomto právu sněmu českého jevila se pak státoprávní nadřízenost království nad přivtělenými zeměmi v celém státu států české územní skupiny (státoprávní nadřízenost králova v oboru neobmezené moci panovnické vyvíjela se již za feudálního svazku zemí českých od dob středověku, kdy král český býval lenním pánem přivtělených zemí). Ježto jediný sněm český byl oprávněn dáti přivolení k změnám teritoriálního podkladu zemí přivtělených, šlo-li zároveň o vyloučení územního příslušenství některé země přivtělené ze státoprávního svazku s královstvím, pronikala v tomto směru svrchovanost i celé zemské obce království českého, celé země nad zeměmi přivtělenými, státoprávní nadřízenost království nad přivtělenými zeměmi, nikoli jen státoprávní nadřízenost panovníkova.

Svrchovanou takto byla jen hlava koruny, království české, a země přivtělené byly i v oboru ústavy stavovské v poměru státoprávní podřízenosti ku království, až pokud sahalo oprávnění sněmu českého nad nimi. (Srv. též *Schmidt*, l. c. p. 31. a 32.)

Z onoho práva stavů českých býti strážcem územní celistvosti celé koruny české i zemí přivtělených, plyne dále však, že státoprávní spojení mezi Čechy a Moravou nespočívalo na patrimonialním právním poměru země moravské ku králi českému (tak tvrdí na př. *Tezner*). Král český nebyl sám majetníkem země moravské jako svého patrimonía, nýbrž byl tu založen státoprávní poměr země moravské i k stavům českým a tím k zemi české, jejíž zástupci byli ochránci jednoty celé koruny; obmezující panovníka v dispozicích s územím celé koruny, bránili každému pojetí, dle něhož by Morava mohla býti pouhým objektem vlastnictví českého krále. Nad dispozicemi královými s územím moravským stála tu ještě vůle české obce zemské, bez jejíhož svolení král s přivtělenými zeměmi disponovati nemohl. Ostatně patrimonialní poměr Moravy k nositeli české královské koruny vyloučen byl již tím, že Moravanům stejně jako Čechům příslušelo s ostatními zeměmi přivtělenými právo svobodné volby společného krále dle známých starších majestátův. Tu pak proti pojetí patrimonialního poměru Moravy ku králi českému staví se tytéž důvody, které

lze uvést pro skutečnost, že ani království české nelze mít za patrimonium panovníkovo. A tu pak je také patrné, že Morava nebyla jen v státoprávním poměru k panovníkovi českému, nýbrž i k českým stavům, k zemi a obci české.

4. Jinak všude zachovávala společná zřízení zemí českých v oboru ústav stavovských ráz rovného postavení, souřadnosti jednotlivých zemí a zemských korporací stavovských. Tak i zřízení generalních sněmů koruny české mělo za základ rovné postavení stavovských sněmů z jednotlivých českých zemí. Generalní sněmy byly řádnou státoprávní institucí, periodickou, nikoli jen ad hoc svolanou, organisovanou společnými státoprávními předpisy a vyvíjející se dále na základě společných státoprávních zvyklostí, sněmovních pořádkův a obyčejův. Kompetence jejich zasahovala obligatorně nejdůležitější státní akty spojených zemí a fakultativně též různé záležitosti společného významu. Byly zřízením zemských ústav stavovských, byť i svolávání jich (jako ostatně i svolávání sněmů v staré ústavě anglické) zůstalo panovníckým právem výsostným. Jako zřízení, ve kterém se vyjadřoval vzájemný státoprávní poměr českých zemí, nebyly generalní sněmy pouhou nahodilou společnou poradnou delegací spojených státův, nýbrž pravidelným sněmem, majícím základ v užším státním svazku zemí koruny.

Nebyly pouhými schůzemi zástupců bez vlastní zavazovací moci, nýbrž společným zřízením, jehož usnesení stavy zastoupených zemí zavazovala přímo, aniž v jednotlivých zemích musila být vydána ještě zvláštní sněmovní usnesení souhlasného obsahu. Sněsení generalních sněmů byla taktó výrazem vůle společné státoprávní organisace, sestupující se z jednotlivých zemí, a výrazem určitého a trvalého státoprávního poměru. Ježto při usnášení se byla vyloučena majorisace, nebylo nebezpečí, že by jednotlivé země byly k něčemu zavazovány proti vůli vlastní. Generalní sněmy nebyly sice ještě zřízením jednotné ústřední moci nad jednotlivými zeměmi stojící, nebyly zřízením nějakého vyššího státu, který by byl vznikl nad spojenými zeměmi české koruny jako vyšší celek, jednotlivé země objímající, generalní sněmy zůstaly zřízením pouze společným všech zemí dohromady a každá země požívala v něm rovnoprávného zastoupení, byly však přece zřízením pro společné usnášení se na provedení určitých společných záležitostí.



Nepodřizovaly jednotlivé země české žádné jednotné vůli vyššího státu celkového, nýbrž snesení sněmovní byla prostým aktem několika souhlasných, vedle sebe stojících, za týmž cílem se nesusoucích korporací stavovských ze zastoupených zemí, spolčených v užší svazek států se společným organisovaným zřízením sněmů generalních,

Na druhé straně však přece generalní sněmy měly se za představitele celého státoprávního svazku koruny a za výraz státního spojení zemí přivtělených s královstvím. V souhlasu zástupců všech stavovských sněmů zemských projevovalo se vědomí jejich příslušnosti k určitému státoprávnímu celku koruny; proto bývali činnými pro celou státoprávní jednotu koruny, a proto výrazy jejich kolektivní vůle nemusily již ani býti sprostředkovány součinností sněmů jednotlivých zemí. Generalní sněmy nebyly jen pouhým příležitostným sjezdem zemských vyslancův, nýbrž obligatorním představitelem užšího státoprávního svazku zemí koruny, a s klesáním jejich významu na konci stol. XVI. a se zánikem jich po válce 30-leté upadalo pak opět jedno ze státoprávních zřízení, které udržovalo organisovaný svazek mezi zeměmi českého soustátí v oboru ústav stavovských.

5. Naproti tomuto celkem rovnoprávnému státnímu spojení v oboru ústav stavovských, ve kterém mohly se uplatňovati momenty smluvní, mělo spojení zemí českých v oboru neobmezené moci panovnické ráz státu jednotného. Tento ráz za centralisačních snah doby habsburské, jmenovitě také po vydání Obn. Zř. Zem., po utužení svazku zemí vzrůstem a soustředěním panovnických práv výsostných, jen ještě více se sesiloval. Státoprávní svazek korunních zemí českých v oboru neobmezené moci panovnické od dob habsburské centralisační politiky začal pevněji se opíratí o soustavu společných státoprávních zřízení vzrůstem moci zeměpanské vytvořených. Již ze společenství krále plynulo, že i zřízení a úřady, kterých král užíval k výkonu svých práv neobmezené panovnické moci, rozšiřovaly svoji moc i na země přivtělené (tak finanční správa královská, centralisovaná v české komoře dvorské, hned za Habsburků vztahovala se i na země přivtělené, utužujíc svazek mezi zeměmi). Spojení několika útvarů státních, jejichž jednotčím elementem byl především král jako společný nositel vrchnostenské moci, inělo přirozeně za následek

že úřady, obstarávající záležitosti spadající do neobmezené moci panovnické, jakmile rozšiřovaly svoji pravomoc na všechny země české stávaly se i jejich společnými státoprávními institucemi. To platí jmenovitě o zeměpanských, královských soudech pro celou korunu.

Také správa za pobělohorského absolutismu pomáhá uskutečňovati svým centralisujícím vlivem užší svazek mezi zeměmi koruny. Pokud správa spadala v obor neobmezené moci panovnické, soustřeďovala se v české dvorské kanceláři, kteráž zůstává nejvyšší soudní i správní instancí zemí českých. Tento úřad byl sice královským, ale ježto jej bylo osazovati toliko předními z inkořovaných stavů, měl význam stavovský a ježto král jen jeho prostřednictvím v zemích českých byl vázán jednati jako ve zvláštním státu, byť i král ve všech státech jednal stejnoměrně v témž centralistickém duchu, měl úřad onen význam ústavní a měl proto určitý okruh ústavních kompetencí. Právě v pravomoci čes. kanceláře dvorské státoprávní jednota českých zemí doznala utužení; široký obor výsostných práv zeměpanských uvnitř jednotného územního obvodu vykonává se jediným mocným společným úřadem a pojí země v užší svazek, a to tím pevněji, čím více stoupá jednotná moc panovnická, konsolidovaná a obepínající všechny členy českého soustátí. Ze spolku států stavovských začíná se vytvářeti za pobělohorského absolutismu v zemích českých již jednotnější stát teritoriální pod jednotnou ústřední mocí panovnickou, absolutisticko-centralistický stát české územní skupiny, celkový státní útvar s jednotnými institucemi zeměpanskými a s jednotným, společným výkonem práv výsostných uvnitř všech zemí korunních.

Jinak v oboru ústavy a moci stavovské trvá i po Obn. Zř. Z. samostatné úřední zřízení stavovské, zemské; ovšem po oné rozsáhlé autonomii, kterou bývaly nadány jednotlivé země české před tím a která zaručovala jim rozsáhlou míru sebeurčitelnosti a schopnosti upravovati autonomními akty vnitřní ústavní život zemský, zbyly již jen části a to ještě politicky znehodnocené. Než i tu ve všech vztazích od jednotné zeměpanské moci nezabraných a sféře zeměpanského oboru nepodléhajících, nacházela ještě činnost panovnické moci mez ve zvláštních ústavních formách jednotlivých zemí a v oboru těchto stavovských ústav, mimo obor neobmezené moci panovnické, byla by mohla spojení mezi zeměmi

rozšiřovati jen za pomoci smluvních aktů mezi jednotlivými stavy. Vývoj zeměpanské moci od Obn. Zř. Z. podporoval tak sice bezprostředním vykonáváním společných práv výsoštných v celém územním obvodu zemi českých vytváření se jednotného státního celku českého, avšak tou měrou, jakou absolutistické stabilisování panovnické moci utužovalo spojení mezi českými zeměmi v oboru moci zeměpanské soustavou úředních, bezprostředních institucí zeměpanských, a rozšiřováním jejich mocenského oboru, tou měrou na druhé straně však upadala korporativní samospráva stavovská a autonomní postavení stavů; zmenšuje se obor působnosti úředních organizací stavovských, snižuje se jejich význam a platnost. Tu začíná již vývoj převahy státu vrchnostenského proti korporativnímu státu stavovskému; stát výlučně vrchnostenský stroj se úplně zabratí v sebe korporaci stavovskou.

6. Organizace korporativní stavovské samosprávy spočívala na základním pojetí, že účastenství na vykonávání státní moci přísluší z práva vlastního stavovským sborům. Korporace stavovská nebyla všude složena z členů týchž stavů; jmenovitě nedá se tvrditi, že by společenství stavovské bylo bývalo pouhým souhrnem pozemkových vrchností, výhradním zastoupením pozemkové aristokracie (tak na př. jako v některých jiných zemích nebylo v Čechách až do r. 1627 na stavovském sněmu zastoupeno duchovenstvo přes své rozsáhlé vlastnictví pozemkové). Soustava stavovských privilegií dle historického vývoje byla do určité míry dělena tak, že privilegia udělená různým stavům odlišovala též uvnitř celé korporace stavovské jednotlivé stavy od sebe a rozlišovala je v jednotlivé kurie, opět rázu korporativního. Tato stavovská odlišnost docházela výrazu i v jednání sněmovním, kteréž se dělo vždy po kuriích a za podmínek jednohlasného usnesení kurií. Přes toto kuriatní odlišování a vůbec přes veškero přísné rozlišování stavovské nepřestávají stavové vždy ujišťovati, že zastupují veškerou obec zemskou, celou zemi a všechny poddané. Dávají si též v této své vlastnosti zástupců země potvrzovati privilegia i je udělovati. Král potvrzuje privilegia veškerosti korporativní, sjednocené ve stavovskou obec zemskou

Nejedná každý stav jen za členy svého stavu, nýbrž usnesení stavů zavazují celou obec zemskou, i stavy na sněmu nezastoupené. Zákonodárství stavovské upravuje a zavazuje normativně vždy

celou zemi. Proto také desideria a stížnosti stavů neomezují se na individualní stavovská přání a snahy zachovati speciální a individualní privilegia, nýbrž stavové svými desiderii a remonstracemi starají se o veškeru obec zemskou a tlumočí její žádosti. Celek příslušníků zemských zase je zavazován vůlí stavovského korporativního celku, jenž bere na se zastupování země; práva zemská stotožňují se s právy stavovskými. Práva stavů plynou z vlastní stavovské ústavy, kteráž není však pouhou soustavou stavovských privilegií individualních, nýbrž zároveň soustavou objektivních předpisů zřízení zemského, ústavou zemskou; tato pak nemůže býti měněna bez stavovského spolupůsobení a souhlasu; vždyť ústava zemská tvoří zároveň soustavu nabytých práv stavovských, a naopak obec stavovská ve výkonu svých práv uplatňovala i práva země a práva za zemi. Nejen politicky zastupují stavy zájmy své země proti vládě zeměpanské a centralisující a proti jiným zemím, nýbrž také stát oprávně veškerost příslušníků zemských, obec zemská, která je nadána určitými právy, může je uplatňovati jen prostřednictvím stavů jako oprávněných svých zástupců.

Veškerost příslušníků zemských zastupováním stavovským organisuje se v kolektivní i korporativní jednotu, kteráž je samostatným subjektem práv. Oprávnění stavů trvale zastupovati zemi plynulo z předpisů zemských zřízení; neplynulo sice z přímého a výslovného ústavního zmocnění obce zemské, nýbrž předem bylo podmíněno určitými vlastnostmi osobními i majetkovými; země však přece zastupována je stavy jako od nich rozdílný zvláštní subjekt právní, byť i stavové nebyli orgánem nějaké vůle lidové, ani zastupitelstvem v konstitučním smyslu, ani kolegiálním orgánem jednotné osobnosti státní, jakými jsou parlamenty moderních státův. Sami členové stavů stále udržují základní myšlenku, že nejsou jen skupinou jednotlivců se souhrnem práv částečně společných, částečně zvláštních, nýbrž že sbor stavovský je jednotou, která představuje celou zemi a která sama za zemskou obec se označuje. Aktivní členství v této jednotě bylo jen podmíněno příslušenstvím k určitému oprávněnému stavu. Souhrn všech příslušníků zemských v aktivním výkonu zemských práv byl představován a zastupován korporací stavovskou; prostřednictvím korporace stavovské stává se země vůči zeměpánovi sama právním subjektem.

požívajícím souhrnu a okruhu práv, kteráž se organicky pojí v jednotnou ústavu zemskou a samostatné zřízení obce zemské. Ve shromáždění stavů dochází výrazu jednotná vůle osobnosti zemské, stavové ujišťují, že jednají ve jménu celé země, ve stavech staví se země proti zeměpánu a jedná s ním jejich prostřednictvím, nabývá jimi práv a jimi přejímá závazky, privilegia neudělují se stavům jediným, nýbrž vši obci zemské, a smlouvy stavů se zeměpánem jsou smlouvami zemskými.

Korporace stavů nebyla takto zvláštní privilegovaná, od země rozdílnou a nad zemí stojící korporací, nýbrž přímo zemí samou. Byla reprezentantkou země z práva vlastního, nositelkou práv zemských, představitelkou zemské jednoty jakožto obec zemská, konstituovaná v samostatnou celkovou osobnost proti zeměpánu a proti okruhu celého zeměpánova vrchnostenského oboru práv. V poměrech ústav stavovských stále pronikalo přesvědčení, že je to organisovaná obec zemská, celkové společenství a úhrnná korporativní osobnost zemská, kteráž je sama subjektem politických práv stavovských, že práva udělená stavům přísluší celku zemskému, a jednotlivci že požívají práv jen jako členové celku. Tu pak neodvisle od práv a privilegií jednotlivců stojí práva a privilegia zvláštní osobnosti zemské, a na těchto právech jednotlivec jen jako člen zemského celku dle ústavy celku má bráti podíl, neboť zřízení zemské není jen soustavou individualních práv stavovských, nýbrž soustavou objektivního práva zvláštní korporativní osobnosti zemské, země samy jako subjektu práv. V korporaci stavů personifikována je země; odtud holdování stavů panovníkovi platí za holdování země, sliby a závazky stavů mají se za sliby země, stavové ve svém korporativním složení představují zemi celou, byť fakticky byli jen její část. Sněm stavovský nebyl rovněž jen souhrnem zástupců, kteří by své zastoupení odvozovali pouze od svých zvláštních kommittentů, od jednotlivých tříd stavovských, které je vysílaly, nýbrž sněm byl skutečnou reprezentací země dle zemského zřízení organisovanou, v níž se zjevovala jednota země naproti zeměpánovi. Usnesení této reprezentace byla výrazem nejvyšší vůle shromážděné obce zemské.

7. Tak vystupovala zemská obec stavovská, spočívající na vlastní právu a zřízení, jako stejně oprávněný politický a státoprávní činitel vedle panovníka, a za doby, kdy dosahovala vrchole

své moci, vykonávala vedle zeměpána skutečná práva spoluvlády jako organizovaná jednota. Bez spolupůsobení stavů nemohl panovník ničeho důležitějšího v zemských záležitostech podnikati, i výslovně se stavům zavazoval, že bude tu jejich spolupůsobení užívat. Stavové dbali o zamezení dělitelnosti země, odporovali jednostranným dispozicím zeměpánovým se statky, jichž zeměpán užíval, přičinili se o zavedení a ustálení pevného řádu trůnní posloupnosti. V nejrůznějších oborech správy bývala obec stavovská oprávněna spolupůsobiti buď činně, buď radou a dozorem. Omezovala zeměpána u volbě jeho rádcův, při uprázdňení trůnu přecházela na ni vláda v zemi, při čemž bylo stavům vykonávati i práva panovnická. Majíce v rukou i obsazování úřadů zeměpanských členy své aristokratické korporace, vykonávali stavové i v úřadech zeměpanských spoluvládu v zemi. Obsáhla byla jejich činnost v oboru zákonodárství. Vykonávali zákonodárné funkce nejen společně se zeměpánem, nýbrž sféra jejich zákonodárného práva byla rozšířena vlastním právem stavovské korporativní autonomie. Předpisy vydané na základě jejich práva autonomie zavazovaly zemi i bez královského schválení. Stavové měli taktó v různých oborech konkurující zákonodárnou moc s panovníkem; mohli sami závazně normativní úpravou zasahovati do poměrů zemských (byť nedocházelo k formálním zákonům v našem konstitučním smyslu, materiálně byla přece usnesení jejich, pokud poměry v zemi normativně upravovala, výrazem funkcí zákonodárných).

Stavovským státům nedostávalo se přirozeně přesně vymezených kompetencí mezi zeměpánem a stavy, ježto právě v některých oborech zákonodárství a správy stavové i panovník měli moc konkurující. Dále zemská zřízení stavovská nebyla nějakými úplnými ústavními listinami, nýbrž vyvíjela se jak smlouvami se zeměpánem, tak autonomními akty stavův a zeměpanskými privilegii; proto práva zemská a státní právo země obsaženo bylo též ve speciálních privilegiiích stavovských a zemských; mimo to v privilegiiích zemských resp. stavovských bývalo panovníkem potvrzováno ponejvíce vždy to, co bylo právě předmětem vyjednávání, smlouvy a sporu mezi panovníkem a stavy. Nad to pak byl tu ještě vývoj práva obyčejového, které taktéž tvořilo stálý pramen stavovského práva ústavního, byly tu ony starobylé řády a auto-

nomní pořádky stavovské: vše to působilo, že ústava stavovská neměla přesně ohraničených a vymezených pravidel a kompetencí, jako mají moderní ústavy konstituční. Avšak zemské ústavy stavovské byly právě také ústavami stavovskými a nikoli konstitučními a je zbytečno a beze smyslu, žádati již na stavovských ústavách, (jak to stále *Tecner* činí), onu jednotnost, ustálenost a přesnost s jakou se setkáváme v moderních ústavních chartách, a pokládati dokonce pro technickou nedokonalost zákonných formulací stavovské ústavy za pouhý fragmentární souhrn stavovských privilegií, jimiž zeměpán se dává elektivně obmezovati, jen když chce.

Ústava stavovská, byť nebyla jednotně kodifikována, jako všechny ústavy vyvíjející se též obyčejovým právem, byla přece právním řádem zemským a porušení jeho bylo porušením práva objektivního, nikoli jen porušením subjektivních privilegií stavovských. Moc zeměpánova nacházela na právech stavovských mez jako na právech korporativní osobnosti, kterou stavové jako samostatný subjekt práv a státní moci zastupovali, a moc zeměpánova, chtěla li jednostrannými dispozicemi zeměpanskými se rozšiřovati na úkor práv stavovských, kteráž spadala v jedno právy zemskými, mohla tak činiti jen formálním porušením práva objektivního. V těch oborech, ve kterých stavům příslušely funkce zákonodárné a správní i organizační moc nad vlastní soustavou úřadů, byli stavové skutečnými spolupány země v rámci stavovské ústavy; práva svého spolupanství nevykonávali jako souhrn individualně oprávněných osob. nýbrž jako přímí zástupci jednoty korporativní, která představuje zemi.

8. Nejdůležitějším a nejvíce účinným obmezením moci panovnické bylo právo stavů povolovati berně; toto právo bývalo pramenem pro rozšiřování všech ostatních práv stavovských. Zeměpán žádal berně na stavech jako na rovnoprávném subjektu, stavové ji poskytovali také tak, jen ze svobodné vůle a jako mimořádné přispění; neposkytovali berně však jen jako jednotliví členové korporace a jednotlivá zastoupená města, nýbrž dávali je jako celá osobnost zemská, kterouž stavové usnesením svým zavazují. Proto dávají si stavové za své přispění potvrzovati a udělovati privilegia pro celou zemi; panovník berními reversy se musí zavazovati všem stavům, vši obci zemské; stavům musí potvrzovati privi-

legia zemská. Odtud však starají se stavové také, aby žádný člen obce se povinností berní nevyňikal. Proto neponechali sbírání berní jednotlivcům z korporace, nýbrž dosazovali stavovský výbor, aristokratické zástupce korporací stavovských, po republikánsku organisované kollegium, kteréž ve jménu a v zastoupení celé obce stavovské vede správu berní a je zeměpánovi odvádí. Výbory stavovské stávají se později již vůbec kollegialními orgány zemské obce, jednají jako stavovské úřady, jednají za zemi, není-li sněm shromážděn, hájí zájmy zemské obce, starají se o vyřizování jejich stížností. Jsou vlastním stavovským úřadem finančním pro správu stavovských financí, zemských dluhů i statků, starají se o řádný zemský rozpočet a o zapravování vlastních výdajů zemských ze zvláštní, samostatné, stavovské pokladny. Vykonávají leckdy veškeru stavovskou organizační samosprávu při dosazování úřednictva stavovského, zastupují zemi jako subjekt soukromoprávní tam, kde země jako způsobilá k právním jednáním vystupovala v postavení soukromoprávního subjektu. Zemské výbory stávají se výkonnými orgány sněmů, sněmy pak na ně začasť přenášejí veškeré atributy své korporativní a samosprávné moci.

Stavové svými výbory kontrolovali také užívání berní povolených za určitým účelem. Ježto vycházejí stále z představy, že země jako jednota berní povoluje, rozhodují se také o potřebě povolení především dle potřeb celé země, nikoli dle přání zeměpánových. Byli tu činnými v zájmu a zastoupení země, stotožňovali se s ní a starajíce se taktó o zájmy celé země, nepovažovali se ani tu za privilegovanou korporaci od země odlišnou, nýbrž za nositele jednoty zemské a za zemi samu. Stavové ujišťují, že se za zemi shromažďují, že za zemi a veškeren lid berně povolují v zájmu obecném (to, že delegáti některých stavů, jmenovitě stavu městského, přicházeli na sněm vázání jsouce úzkými instrukcemi, neodporuje ještě skutečnosti, že stavové ve svém korporativním složení zastupují celou zemi; instrukce mohly zajisté stejně také znít na zastupování zájmů celé země, nikoli jen na zastupování obcí a jiných právnických osob, které vysílaly zástupce vázané instrukcemi). I tu země vystupovala vůči zeměpánu jako mocnost samostatná se zvláštními zájmy, jejíž zastupitelstvem byla obec stavovská, zastupující zemi z práva vlastního, na základě ústavy zemské.



9. Dualistické státy stavovské složeny byly tedy takřka mechanicky ze dvou právních subjektů: zeměpána s okruhem jeho vrchnostenských práv a země jako subjektu vlastních práv. Zeměpán a země byly dvě mocnosti na sobě nezávislé, z nichž žádná neodvozovala svých práv od druhé. Nebyly obě tyto mocnosti orgány téhož vyššího, jednotčího svazku státního, nýbrž stavěly se proti sobě jako dvě politické i právní osobnosti. Příslušníci země byli jednak členy země, kterou vůči zeměpánu zastupovali stavové, jednak byli poddáni vrchnostenské moci zeměpánově. Zájmy země a panovníka nebyly společnými zájmy jednotného státu, nýbrž zájmy dvou různých subjektů státoprávních, jejichž vztahy upravovány byly smluvními akty s obou stran. Země sama, již příslušejí právní okruhy v samostatnou jednotu organicky spojené, stojí jako rovnoprávná smluvní strana vůči zeměpánovi; oboustranný, bilaterální poměr mezi panovníkem a zemí ukazuje se ve všech státoprávních zřízeních států stavovských.

Trvání tohoto smluvního právního poměru mělo oběma stranám zaručiti nerušená trvání jejich právních okruhův. Odtud při každé změně trůnu, při každém nastoupení nového panovníka má založení a trvání smluvního poměru mezi zeměpánem a zemí docházeti obnoveného výrazu jednak v přísaze nastupujícího panovníka na ústavu zemskou, jako na zřízení samostatné osobnosti právní, jednak má se projevit ve formách stavovského holdování. Stavové holdováním za zemi platně slibují zeměpánovi poslušnost; ovšem slibují tak teprve po předcházejícím potvrzení stavovských privilegií a zemských svobod, a začasť jen proti uznání zvláštních podmínek, jimiž svá práva hledí rozšířiti. Mívají dokonce též právo holdování odepřítí a v případě nepotvrzení nebo porušení jejich privilegií v některých zemích i právo sáhnouti k brannému odporu. V přísaze panovníkově, za doby, dokud ještě úplně nepronikla myšlenka, že práva zemské ústavy svojí objektivní platností přetrvávají každou změnu oprávněných, kteří zemská práva měli uplatňovati, hledána byla garancie stálosti zemské ústavy, kterouž stavové považovali také za souhrn svých práv.

Rozumí se, že přísahou stvrzený závazek k zachování integrity ústavy zemské a přísežné potvrzení práv zemských nezákládaly teprve právní platnost práv a svobod zemských. Práva zemská stejně již před složením přísahy byla v plné právní plat-

nosti; nezávisela pouze od uznání panovníkova, vždyť byla právy samostatné osobnosti zemské, země jako subjektu; platnost zemské ústavy tedy neřídila se změnou zeměpána. Proto, když panovníci slibovali, že všechny stavy a celou obec zemskou zachovají při jejich svobodách a dobře nabytých právech, ať byla nabyta z kteréhokoli titulu: *ex pacto, lege, privilegio, concessione, observantia* vel *praescriptione*, nemělo toto potvrzování význam aktu, platnost práv zemských a stavovských teprve zakládajícího; konstitutivním aktem, platnost privilegií, práv a svobod zakládajícím, je udělení privilegia, nikoli jeho potvrzení. Akt potvrzovací má tu jen význam osobního závazku nového panovníka k plnění práv a svobod poskytnutých od jeho předchůdců; potvrzování mělo zabránit jen, aby zeměpán později o předmětu zemských práv a stavovských svobod neučinil jiných disposicí.

Potvrzení práv jako výslovné jejich uznání netvoří nového práva, nýbrž tímto uznáním objektivního práva zemského má se dostatí zemským právům a stavovským oprávněním jen zvýšené garancie a pevnější base. Potvrzení práv a svobod bývalo přímo předpokladem holdování stavů, kteří svá *iura quaesita* hleděli zároveň zajistiti smluvním závazkem panovníkovým i svým. Odtud žádná ze smluvních stran nemá jednostranně interpretovati potvrzená práva a ujišťování panovnícká, že aktuální právní stav nebude měněn bez souhlasů těch, jimž se práva potvrzují. Holdování jako státoprávní závazek rozhodně ukazovalo na smluvní, dualistický ráz stavovských ústav, na skutečnost, že země nezačází v panovníkovi, ježto mezi oběma se uzavírají formální smlouvy jako mezi dvěma subjekty. (V souvislosti se zřízením stavovským udržela se holdovací přísaha i v některých dnes platných ústavách; tak n. př. ústava virtemberská z r. 1819 zná dosud v § 20. holdování státních poddaných jako slavnostní přísahu ústavních povinností poddanských. I v těchto ústavách zachovala povinnost holdování celkem bývalou svoji smluvní povahu.)

10. Stavovské ústavy zakládají smluvní poměry mezi stavy a panovníkem. Pro tuto smluvní povahu také stavové hned již se nemají vůči panovníkovi za zavázány, jakmile panovník v některém směru závazek svůj porušil (nešetřením zemských a stavovských privilegií). Jakmile zeměpán porušil svůj závazek, dovozovali stavové hned, že končí také jejich povinnosti, stupňovali

svoje důvody vymaněním se ze závazků a zdůraznili pomnutí závazků po případě užitím eventualního svého práva odporu. Tu docházelo k prudkým sporům pro porušení oboustranných závazků, ku sporům, ve kterých šlo předem o politickou moc a převahu a ve kterých z větší části podléhal stavové. Moc zeměpanská, sesílená a konsolidovaná, začala poměry stavovské přizpůsobovati svému absolutistickému hledisku a pod vlivem vzájemně se pronikajících romanistických a kanonistických doktrin hleděla si všude uzákoniti opět probuzená pojetí panovnické neobmezenosti a svrchovanosti. V panovníku a jeho svrchované vůli zaniknouti má celá země jako pouhý objekt panovnické moci. Idea vrchnostenského státu roste, pomáhá si brannou silou a dere se tak ku předu. Země české ze spojených tří základních skupin zakusily nejkrutěji znamenitý její pokrok. V téže době, kdy v Anglii vymohli sobě stavové na králi pro svůj parlament opět nové zaručení svých základních práv královským potvrzením jejich *petition of right* (1627), v Čechách Obn. Zř. Zemské připravilo pád samosprávného stavovského zřízení a snížilo účastenství stavovských korporací při výkonu státní moci jen na politicky již málo významné formy.

Kompetence stavovské, ústavní a zemské ve smyslu absolutistickém se omezují tak, aby fakticky nebyly již překážkou stabilisací práv panovnických, jehož absolutní majestas začíná přímo býti i *legibus soluta potestas*: Král, ježto prý království české in forma universitatis se proti dědičným králům pozdvihlo, březe zemi ústavu a vyhrazuje si právo sám zřízení zemská měniti a vše to činiti, co *jus legis ferendae* s sebou přináší. Státoprávní význam tohoto aktu, kterým vzata je zemi ústava a oktrojováno je jednostranně nové zřízení, tkví ve snaze učiniti panovníka výlučným držitelem vrchnostenské moci a veškeru organisaci osobností zemské přeložiti do organisace vrchnostenské, aby tak zeměpán jediný se stal representantem nového vrchnostenského svazku zemského, a aby soustava práv zemských stala se souhrnem zeměpanských koncesí, udělených stavům z dobré vůle královského majestátu a jim jen z dopuštění téhož ponechávaných.

Účelů těchto mělo býti dosaženo porušením práva objektivního, práva, které ovládalo zřízení osobnosti zemské; právě proto, že práva stavů byla tak postavena na roveň s právy zemskými,

zastává se se strany královské, že odbojem stavů nastalo též propadnutí práv zemských. Když měli stavové být potlačeni, potlačena byla též ústava zemská, jejíž stavové jsou nositeli. Theorie o propadnutí práv užilo se tu nejen na práva stavovská, nýbrž i na práva země jako na práva ústavní, státní. Avšak právě proto, že stavové nebyli privilegovanou korporací od země odlišnou, nýbrž přímo představiteli zemské jednoty, a že v nich zjevovala se země sama, že jejich práva nebyla jen individualními právy členů korporace a jen právy zvláštní korporace, nýbrž právy celé obce zemské a státními právy země samy, bylo jednostranné odstranění ústavních práv stavovských porušením objektivního státního práva zemského, a porušením zřízení zvláštní státní osobnosti. Právně byla by změna objektivního práva, zřízení zemského, měla nastati také jen ve formách, ku změně práva objektivního právním řádem stávacím předepsaných, tedy za souhlasu zástupců osobnosti zemské, stavův. Ostatně není pochyby, že obmezení práv zvláštní státní osobnosti zemské a zmenšení jejího mocenského okruhu, již proto, že země jako rovnoprávný subjekt stála k panovníkovi v poměru smluvním, právně mělo a mohlo se díti jen se souhlasem zástupců osobnosti zemské, jejíž samostatná státoprávní sféra byla dotčena.

Mimo to je uznanou skutečností, že celý základ theorie o propadlých právech je státoprávně neudržitelným, a že theorie tato zakrývá jen výrazy faktické síly a moci: Je vůbec otázka, z jakého právního důvodu možno vzítí ústavu onomu státu, jenž se odtrhl z jistého státního spojení s jinými zeměmi; je vůbec otázka, z jakého právního důvodu má stát, jenž se odtrhl, býti uveden zpět do bývalého státního spojení jen za krutějších podmínek; proč nemá býti přijat opět za těchže podmínek? Proč zřízení jeho osobnosti má náhle propadnouti a býti změněno jednostranně tím, kdo odtržený stát podrobil a opět uvedl v předešlé spojení? Z jakého právního důvodu může stát, jenž, jsa ve státním spojení s jinými státy, sáhne k brannému odporu, ztratiti svoji dosavadní ústavní a státoprávní povahu a jak může odbojem ztratiti svoji ústavní kontinuitu? Na tyto otázky zůstává stále jediná odpověď, že práva země podlehla faktickému vzrůstu zeměpanské moci, kteráž z vlastní vůle kodifikovala dle svého hlediska právo sobě příznivé.

V moderních ústavních dějinách ještě ukazují se sice rovněž hlediska staré theorie o propadlých právech, jejíž základ tvořily romanisticko-kanonistické nauky o privilejích; ještě Schmerling v ústavním zápasu Uhrů v letech 60-tých 19. st. staví se s vládní stranou na stanovisko, že uherská ústava revolucí Uhrů z r. 1848 propadla, jsouc revolucí právně zrušena a odstraněna, a že tedy panovník jen z vlastní vůle Uhrům ústavu může restaurovati a to jen za uznání přísnějších podmínek se strany uherské. Také v známé americké válce za secessi v l. 1861—65, když se jednalo o opětné přijetí odpadlých států jižních, vyskytl se návrh, aby tyto byly přijaty do Unie jen za tužších podmínek a s tužším podrobením se, ježto prý odbojné státy vzpourou ztratily ústavu. (Tu odbojné státy naproti tomu stály na t. ř. nullifikační theorii, formulované vynikajícím *Calhounem*, a na t. ř. theorii secesse; základní zásady obou teorií byly ty, že každý stát ve spolku s jinými stojící může ze spolku vystoupiti, když většina s ním spojených států přijme zákon, který dle názoru vystupujícího státu odporuje spolkové smlouvě konfederovaných států. a dále, že každý jednotlivý stát může zavrhnouti a zrušiti takové opatření celku státův, o kterém má za to, že odporuje jeho ústavě. Srv. *Merriam: A history of Americ. Politic. theories*, p. 39—95.) Ani v Uhrách ani v Americe nedošlo již ku uplatnění překonané theorie o propadlých právech; odpadlé státy Unie Severoamerické přijaty byly do spolku Unie opět za týchž podmínek, a jejich poslanci s restaurováním úplně jejich ústavy jsou opět do kongressu připuštěni; v Uhrách pak uhájil Deák přece kontinuitu a právní platnost uherské ústavy.

Při celé theorii propadlých práv nelze zapomínati, že až do r. 1627 stavové a panovník stáli v rovnoprávném smluvním poměru. Byl-li odboj země porušením smlouvy s panovníkem, dovolávali se stavové opět toho, že panovník nešetří svých závazkův a práv zemských; nauka pak, že stavové nejsou vázáni, ruší-li panovník svobody zemské, byla tehdy zcela běžnou. Tak na příkl. i *Grotius*, mluvě o otázce, je-li dovoleno státu, jenž se může zachrániti jen samovolným odtrhnutím se od celku, se odtrhnouti a podrobiti cizímu panství, zodpovídá otázku kladně, ježto prý jednotlivé země připojily se proto k většímu celku, aby dosáhly ochrany práva. Nedostane-li se jim toho, odpadá každý právní

důvod dosavadního spojení. Svoboda země a její práva vrátí se zpátky, a země může se svými právy opět volně disponovati a jinému vládcí se podrobiti. Jakmile panovník svobody země ruší, zbavuje ji i povinností proti sobě. Ostatně již dávno před monarchomachy hájeno a vypracováno bylo učení o formálním právu odboje proti vládě považované za utlačitelskou.

11. Takto r. 1627., kdy zeměpán ruší korporativní samosprávu stavovskou, počíná v zemích českých období vrchnostenského státu. Jednotný stát, stojící pod transcendentní vůlí zeměpánovou, počíná vystupovati. Zřízení státu má býti výlučně organisací vrchnostenskou. Ovšem již za dob vyvinutého státu stavovského objevovala se leckdy nad zeměpánem i stavy vyšší jednotu, jejíž části jsou obec stavovská i zeměpán: tak tomu bylo všude tam, kde účely stavův i panovníka se setkávaly v jednom směru, totiž v zájmech celé země, na niž někdy záleželo panovníku tak jako stavům. Stavové i panovník bývali někdy činnými společně pro vyšší jednotu a pak obmezení stavovská byla dána v zájmu vyššího celku státního, panovníka i stavy objímajícího (tak na př. snahy stavův o konsolidování zemského teritoria obmezením panovníkovy volnosti zcizování dílů územních byly v zájmu celé státní jednoty, rovněž tak zavedení pevného řádu posloupnosti a řádného vladářstva za nezletilosti dědice trůnu; dále též povolání berní dělo se často v zájmu celého státního svazku, panovníka i země).

Jednotné potřeby zemské přivádějí již taktéž k názoru o vyšší jednotě státního celku; celková abstraktní myšlenka státní slabě se tu zjevuje. Od té doby, co obě strany bývaly někdy činnými pro zájmy celku (stavové též někdy přenechávali zastupování zájmů celé země panovníkovi), spojují se někdy obě strany, zeměpán i obec zemská k vyšší jednotě, jejíž obě strany jsou členy; celek docházel pak výrazu v obou faktorech současně. Než po neobyčejném faktickém vzrůstu moci zeměpánské chce soustřediti zeměpán již celou jednotu státu na svoji osobu a chce sám jednotu státu representovati. Potencovaná idea vrchnostenského státu zatlačuje obec stavovskou; země nevládne si již sama jako korporativní jednotu, zastoupená obcí stavovskou, nýbrž je zeměpánem ovládána jako ústav cizí vůlí řízený. Jednota země je udržována nadřízenou vůlí jednotlivého zeměpána, transcendentní vůlí

jeho, nikoliv immanentní vůlí korporativní zemské osobnosti samé. Přestává organisace země jakožto korporativního společenství, a země začíná být ovládána organizací vrchnostenskou jako ústav řízený vůlí zeměpánovou. Země stávala se ústavem zeměpanské vrchnosti.

V zemích českých i po pokroku ideje vrchnostenského státu po Obn. Zř. Zem. zůstaly ovšem zachovány korporativní elementy osobnosti zemské, aspoň v určitém směru; zůstala totiž korporaci zemské, stavovské, určitá práva, která zaručovala povahu země jako zvláštní osobnosti; tak na příkl. právo volby královské a spolupůsobení při odcizování od koruny. Tu jevila se tedy immanentní vůle korporativní osobnosti zemské a proto království nestalo se nikdy čistým ústavem, řízeným jen z vrchnostenské vůle, nýbrž v určitém směru zachovalo svůj ráz samostatné korporativní jednoty. Ostatně i po r. 1627 zůstalo zachováno právo stavů, že berně zeměpánem nemohly býti jinak požadovány než na sněmích proti obvyklému vystavování reversův, že povolení nemá být na újmu právům zemským; tu stavové byli tudíž stále spoluzástupci jednoty zemské, obmezující absolutismus ještě pozůstalým zřízením berním a stavovským vůbec.

Tou měrou, jakou se panovníkům dařilo rozrušovati ústavní a organizační samosprávu stavovskou, začínají se panovníci sami míti za nositele jednotné a nedílné státní moci jako výlučná vrchnost zemská a odvozují veškery atributy své moci jediné ze své zemské výsosti. Za výraz jednoty státu pokládá se jednotná vrchnostenská organisace státu, ovládaná a řízená zeměpánem, nositelem celé státní jednoty. S vývojem zeměpanské moci jednota státu stupňuje se stále v tužší centralisaci, centralisace pomáhá navzájem uskutečňování ideje absolutistického státu. Vrchnostenská správa a státní organisace pomalu všechna začíná zacházeti v zeměpanské absolutistické soustavě úřední, zatlačující korporativní samosprávu obcí zemských. Vrchnostenský absolutismus obklopuje se vlastní soustavou úřední, mající původně vzor v úředních zřízeních Francie, kdež nejdříve došlo ku konsolidaci moci panovnícké a k vybudování jednotné zeměpanské soustavy úřední. Pro spojené skupiny habsburského mocnářství kladou se základy vrchnostenského státu sice již Ferdinandem I., stává se pak na nich dále v době pobělohorské, ale teprve od M. Teresie vrchnostenský stát dosahuje vrcholu svého rozvoje.

Ferdinand I. prováděl vrchnostenskou centralisační zásadu zřízením ústředních úřadů říšských, k nimž vzor byla dala organizace burgundských úřadů již za doby Maxmilianovy. Společné úřady říšské, ústřední (jako tajná rada, dvorská komora a dvor. rada vojenská), rozšiřují svoji působnost stejnoměrně na všechny země, uniformují a nivelistují obor neobmezené moci panovnické v jednotlivých zemských skupinách užíváním jednotných zásad správy i vytvářením jednotného práva správního. Tvoří tak počátky zeměpanské absolutistické organizace úřední, která záhy se staví proti soustavě úřadů stavovských. Pro všechny tři skupiny zemské, českou, starorakouskou a uherskou, panovník užívá společných jednotných těchto úřadův ústředních, ovšem prozatím a především jen jako úřadův poradních, ježto uvnitř zemí bylo panovníku na venek jednati jen prostředkem zvláštních úřadu skupinových. Správa pomocí tajné rady, jednotný politický vliv uplatňující, je předchůdkyní správy jednotnými správními úřady. Úřady zeměpanské, společné a říšské, byly tu sice především panovníkovými osobními úřady poradními a kontrolními; panovníkovi příslušelo rozhodování osobně, ač chtěje jednati ve spolku s úřady moc svoji tím již omezoval. Vývoj však směřuje již od této doby k zřízení zeměpanských úřadů se skutečnou mocí rozhodovací, byť se na dosazování úřadův v jednotlivých zemích stále ještě pohlíželo jen jako na delegaci výsostných práv, která panovníku příslušela v té které skupině zemské.

Úřední zeměpanská centralisace, po zřízení tří společných úřadů říšských v oboru neobmezené moci panovníkovy (tajné rady, dvor. voj. rady a dvor. komory), připravovala se tedy v oboru financí zeměpanských, vojskem a vysokou byrokracií tajné rady. Centralisace hleděla pak stejnoměrně postupovati i uvnitř jednotlivých zemských skupin; po přemožení úřední partikulárnosti zemí starorakouských také pro země české v době pobělohorské zvyšuje a stupňuje se moc úřadův královských, zeměpanských. Vrchnostenská správa královská soustřeďuje se jmenovitě ve vysokém úřadu zeměpanském, české kanceláři dvorské, nejvyšším správním a soudním úřadu v zemích českých, který za Karla VI. organizován byl jako řádné kollegium se dvěma senáty, judicialním a politickým, a byl jednak sice výrazem a zárukou jednotného skupinového svazku zemí koruny české, jednak však byl vý-



razem stupňované moci zeměpanské a znamenal mocný pokrok ve vybudování vrchnostenské organisace úřední českého státu vrchnostenského. Vývoj vrchnostenských zřízení absolutistických za M. Teresie vede již k rušení zvláštní státní povahy zemí českých; za rok po tom, kdy *Montesquieu* napsal svoji proslulou větu o rovnováze moci ve státu, že je třeba »que le pouvoir arrête le pouvoir« (Espr. d. lois, XI. 4), odděluje roku 1749 M. Teresie justici od správy, spojuje zeměpanské úřady své, českou a rakouskou dvorskou kancelář i slučuje je v jediný vrchnostenský úřad. Ač dvorské kanceláře nebyly dosud pouze vládními úřady dle provincialní soustavy zařízeními jednotného státu českorakouského, nýbrž zvláštními státními úřady zvláštních států, slučuje je přece panovnice z jednostranné své vrchnostenské moci v jediný úřad a začíná budovati soustavu vrchnostenských úřadů společných pro země české i rakouské. Doplňuje tak stávající říšskou zeměpanskou soustavu úřední i novou vrchnostenskou organisací s přímou nařizovací mocí uvnitř jednotlivých zemí.

Období všemocného státu policejního s všestranným osobním zasahováním panovnice již tu začíná, období státu jednotného a všeobšáhleho. Akty vrchnostenského absolutismu zeměpanského za doby státu teresiánského a josefínského vycházejí již z přesvědčení, že idea vrchnostenského státu, jakožto negace každé korporativní stavovské střední organisace mezi panovníkem a poddanými, vyžaduje pozitivně odstranění každého stavovského vlivu při výkonu zákonodárství, jurisdikce i správy. Odtud zákonodárná činnost sněmů stavovských, bez tak nepatrná a snižená na poradné spolupůsobení v důležitých některých zemských záležitostech, hledí se zcela omeziti na přijetí zeměpanských návrhů, a vliv stavů na zákonodárství nabývá takřka již jen povahy petic, stížností a resolucí o zeměpanských opatřeních. Činnost stavů při povolování berní hledí se vyloučiti tím, že od dob M. Teresie uzavírají se se stavy berní recessy, povolující berní vždy na více let, tak že jednání na sněmech stávalo se pouhou formalitou; pak již nebylo uznáno za vhodné slyšeti stavy ani v jiných záležitostech zemských, když odpadalo každoroční povolování berní.

Odpadá dále dualismus soudů stavovských a zeměpanských, jejichž kompetence, rozšiřované již vývojem pobělohorským, se upravují jednotně a výlučně, soudnictví stavovské se ruší, a na-

stupuje zeměpanské, podřízené moci panovníkově. Správa začíná býti výlučně obstarávána zeměpanskými úředníky z povolání, zeměpánem dosazenými a placenými. Moc zeměpanská na venek opírá se o jednotnou organizaci vojenství, dualismus branné moci od dob pobělohorských dávno již přestal, a tak uvnitř i na venek postuluje vývoj zeměpanské svrchovanosti. S pokračujícím absolutismem klesá státní idea staré obce zemské. Nad ní vzhází pojetí státu čistě vrchnostenského favorisující svými, od jednoho středu zeměpanského odvislými orgány uniformní, ústřední a jednotnou administraci státního celku.

12. Stát vrchnostenský, stává se všemocným státem policejním, našel si již vše pronikající argument proti zbylým právním stavovským a obcí zemským, aby se domáhal plného uskutečnění státu absolutistického. Široký pojem veřejného blaha činí se nejvyšším cílem vrchnostenské státní jednoty. Za dosažením eudaimonistického cíle veřejného dobra stát je oprávněn ku každé činnosti, ba je k ní zavázán. Idea veřejného blaha deroguje všem zákonům, nabytým svobodám a právním, smlouvám, privilegiím. Zeměpáni přikládají si za ideou veřejného dobra právo, zkoumati svobody zemské i stavovské. Státní moc neostýchá se překročovati všude meze práv nabytých a udělených a to jen za ideou obecného dobra. Bezmeznou moc státní chce vykonávati sám vrchnostenský stát soustředěný v jediném panovníkovi. Zeměpán se svými podřízenými úředníky chce býti vlastním nositelem státních úkolův a funkcí. Žádný předmět správy není vyňat z jeho činnosti, všeho se zmocňuje, aby to upravil dle vlastního uvážení. Vydává patenty a reskripty, jimiž poddané ve všech směrech normuje dle obecného dobra, kteréž on samojediný zná a jehož ochrana tvoří monopol jeho i státní činnosti. Policie je funkcí, v jejíž službě stojí vše ostatní. Každé porušení práva ospravedlní se veřejným dobrem.

V tomto jednotném policejním státu, jenž práva stavovská a zemská pokládal jen za obyčeje, které nad to leckdy odporují obecnému dobru a které tedy panovník elektivně může odstraňovati, nezbylo více místa pro obmezení moci zeměpanské samosprávou stavovskou. Práva stavů pokládají se již jen za práva ze zvláštních titulův a ze zeměpanských koncessí vzniklá. Mizí představa, že by země sama mohla míti podíl na výkonu státní moci. Stavové stávají se zase prostou privilegovanou korporací,

a když zeměpáni ve všech směrech napadali stavovskou samosprávu, od jejich práva shromažďovati se volně až do povolování berní, nezbylo stavům, než obmezovati se na udržování a využitkování ponechaných privilegií. Stát, jenž chce výlučně míti všechna oprávnění, dříve také stavovským korporacím přísluševší, jenž chce obecné dobro nejlépe znáti, prováděti a chrániti, nestrpí již, aby mezi něho a mezi jednotlivce stavěly se mediatisující korporativní útvary stavovské.

Se zřízením stavovským upadalo zřízení zemské. V uniformním policejním státu stále více zaniká zvláštní samostatná povaha jednotlivých osobností zemských. Korporativní ráz zemí stále a stále více přibírá elementy a znaky ústavu, cizí transcendentní vůli řízeného, byť i korporativní povaha na př. zemí českých nezanikla docela. Stránka ústavu, panovníkovou vůli řízeného, nabývala v zřízeních zemských převahy. Země byly již převahou a silně ovládaný vnější vůlí zeměpanskou jako její objekt, byť i v některých směrech postavení korporativní osobnosti si přece udržely. V absolutistickém policejním státu, jenž veskrze měl ráz ústavu, ovládaného jednotně zeměpánem a řízeného zeměpánovou úřední organizací, stavové pak klesali na korporace se soustavou privilegií od zeměpána odvislých i odvolatelných, sestávajících z pouhých vrchnostenských koncessí. Římskoprávní nauka o císařských privilegiích a jejich odvolatelnosti vydatně tu vykonala absolutistickou svoji úlohu. Korporacím, jejichž práva byla pouhými zeměpanskými koncessemi a jejichž členové byli jen »privilegovanými poddanými«, nemohl ovšem policejní absolutistický stát přiznati žádného samostatného podílu na výkonu státní moci. V tomto postavení prostých korporací smíšeného rázu vstupovali stavové, po restauraci ústav stavovských za Leopolda II., do stol. 19.

Starali se o uplatňování svých privilegií jako prostě privilegovaná korporace; zastupovali sice také ještě někdy země, ale již především byli nuceni dbáti více o svá privilegia, než o státoprávní zastupování země; naproti nim stále vzrůstá mocná idea jednotného státu vrchnostenského s ohromným absolutistickým aparátem vrchnostenské organisace; státní jednota říšská svými organisacemi po absolutisticku objímá tu zřízení jednotlivých zemí. Stavové uvnitř tohoto jednotného svazku v 1. pol. 19. st. hleděli

celkem dobře se snášeti s absolutismem doby Metternichovy. Teprve v létech 40-tých 19. st., patrně pod stálým vlivem konstitučních nauk, když již také publicistická literatura, jmenovitě vynikající škola státoprávní na konci starého německého císařství vystupující, nepřestávala upozorňovati na reprezentivní charakter stavovského zřízení a na povinnosti stavů zastupovati zemi i na jejich práva vůči zeměpánům, začíná i mezi stavy různých zemí (také mezi stavy českými) jakési živější ústavní hnutí. Ovšem bylo již pozdě; bývalé stavovské korporace nebyly schopny ve svém ústavním a státoprávním úpadku dalšího privilegovaného života, a tak ústavní vývoj přetrhl svazky se starými základy reprezentace stavovské. Prorážející silou propuká již nezadržitelné moderní hnutí konstituční a láme zbylé formy bývalé stavovské epochy. Tu také starý svět představ přísného policejního státu, absolutistického a zeměpanského, se rázem tříští.

Z literatury: *B. Rieger*: Čl. Incolat v Oesterr. Staatswörterb. Týž: Dílo centralismu v XVIII. st., Osvěta 1888, p. 204. sq. — *Kalcusek*: Čes. stát. pr., p. 140. sq. — *Pražák*: Rak. pr. úst. II, p. 26. sq. (o svazku zemském v ohledu osobním). — *Below*: Čl. Bürger, Bürgerthum, v Handwörterb. d. Staatswissensch. — *Rehm*: Der Erwerb von Staats- u. Gemeindeangehörigkeit in geschichtl. Entwicklung, Annal. d. deutsch. Reiches, 1892. — *Barth-Barthenheim*: Die polit. Rechtsverhältnisse der österr. Staatsbewohner. 1838. § 75. — *Below*: Čl. Adel v Handwört. d. Staatsw. — O právní povaze stavovské samosprávy: *Bledig*: D. Selbstverwaltg. als Rechtsbegriff, p. 69. sq. — O českých sněmích gener. v. *Kalcusek*, I. c., p. 128. sq., *Čelakovský*, Ott. Sl. N., VI. 509. sq. K tomu srv. resoluci, kterou k přednášce B. pr. z Lobkowicz o general. sněmích koruny české v době habsburské měl *B. Rieger*. (Pol. knih. Hlasu Nár., II)

O právní povaze ústav stavovských: *B. Rieger*: Ständische Verfassung, Oest. St. W. B., p. 1144—1150. Tamtéž v. články »Landesordnungen« a mezi nimi pojednání o čes. zem. zřízení téhož autora. — *Gierke*: D. deut. Genossenschaftsrecht, I. p. 534. sq., 638. sq., 801. sq. II. p. 831. sq. — *Otto Mejer*: Einl. i. d. deut. Staatsr., p. 65. sq. — *Rachfahl*: D. Organisation d. Gesamtstaatsverwaltung Schlesiens v. d. 30-jähr. Kriege, p. 133. sq., 145. sq., 150. sq. Týž: D. dualistische Ständestaat in Deutschl., Schmoll. Jahrb., 1902. K tomu v. tamtéž, 1899, p. 1116. sq.; tu právem se obrací týž spis, proti *Tecnerovu* pojetí ústavy stavovské. — *Below*: D. landständische Verfassung in Jülich u. Berg. 1890. (Tu o právu stavů povolovati berně v. d. III. 1., p. 70. sq.)

*Below*: Territorium u. Stadt, p. 163. sq., 243. sq., 262. sq. O stavech francouzských: *Esmein*: Cours élém. d. histoire d. droit franç., 5. vyd., kap-

III. § 2. — *Brockhaus*: Čl. Huldigung d. Stände a Verfassungseid u Holtzen-dorffa (II. v.). — O holdování v. též: *Waitz*: Deut. Verfassungsgesch. VI. 204. — *Tezner* ve spisu: Technik u. Geist des ständisch-monarch. Staates, rozvinul řadu starších svých teorií, hledě dokázati, že ústavy stavovské jsou jen fragmentární soustavou stavovských privilegií a že pro svou technickou nedokonalost nemohou zakládati skutečné ústavní obmezování moci panovnícké. Panovník vždy prý se dává obmezovati jen v tom, v čem chce, není obmezován objektivním řádem zemským, nýbrž nejvýše politickou váhou stavů zemských. Taktéž kompetencím stavů v oboru zákonodárství a správy nepřiznává státoprávní povahy, nýbrž jen povahu stavovských návrhů a žádostí, jimž panovník může vyhovovati a které může nebo nemusí vyřizovati dle vůle své, dle své energie a moci i dle svých zájmův. V celém zřízení stavovském vidí výhradně jen soustavu proti sobě stojících subjektivních práv stavovských a regálních práv zeměpanských, práv stavovské obce a majestátních práv královských. Na jednostrannost a na nedostatečné historické i theoretické zdůvodnění názorů *Teznerových* ukázali právem *Rachfahl* i *Below* a prokázali zaujatost jeho nazírání přesvědčivými důvody. Ostatně je tu také připamatováno, že zřízení zemské, panovníkem uznávané, není jen základem a soustavou subjektivních práv stavovského shromáždění, nýbrž zároveň základem a vymezením moci královské, zeměpanské; porušuje-li král ústavu zemskou, ruší tím zároveň základ svých oprávnění. Vždyť nejen dynastické, monarchické právo panovníkovo, nýbrž i práva jeho státní moci konec konců spočívají na zřízení zemském i na jeho vymezeních. Do zemských zřízení bývala též pojata taková privilegia stavů, panovníkem potvrzená, která určovala i obsah a objem moci panovnícké; privilegia nově udělená, do zemských zřízení pojatá, měnila pak objem moci panovnícké jako objektivní právo, měnila dřívější stav právní; tak zemské zřízení mohlo tudíž také měniti dosah moci panovnícké.

O vývoji centrálních úřadů monarchie srv.: *Rosenthal*: D. Behördenorganisation Kaiser Ferd. I., 1887, zvl. p. 7. sq., 17. sq., 34. sq., 65. sq., 86. sq. — *Maasburg*: Gesch. d. obersten Justizstelle in Wien, 1749–1848. 1878. (Tu srv. zvláště též o úředním postavení české kanceláře dvorské.) — *Ulbrich*: Staatsrecht, p. 32. sq. — Týž: Lehrb. d. oest. Vltgsr., 1903., p. 65. sq. — O vývoji franc. ústředních úřadů, které se staly vzorem úřední organizace středoevropské v.: *Viollet*: Histoire d. instit. politiques et administratives de la France, III., kap. 9–11. — O vývoji nejvyšších úřadů správy: *Tezner*: D. landesfürstl. Vltgsrechtspflege in Oest., v. 15. b. z. 18. Jahrhundert., I. a II. seš. Ještě v tomto spisu (I. p. 144.) uznává *Tezner* státoprávní i ústavní význam čes. kanceláře dvorské jakožto úřadu zvláštního státu, kdežto v pozdějším svém spisu o technice a duchu stavovsko-monarchického státu staví se již na stanovisko zeměpanského absolutismu, na stanovisko, že panovnice byla oprávněna své služební úřady dle své vůle zařizovati, slučovati a rozlučovati. Srv. též téhož: D. öster. Kaisertitel, zvl. p. 46. sq. — O vývoji úřední organizace zeměpanské, dále v. *B. Rieger*: Ústav. děj. Rak., p. 17. sq., Kraj. zř. II 2, p. 297. sq., a téhož uvedené studie v Osvětě 1888. Srv. též

téhož čl. Kreisverfassung in Böh., Oest. St. W. B., a čl. Grundherrschaft tamtéž. — K vývoji centralismu vrchnostenského za doby tereziánské a josefinské je srv. učebnice rak. děj. říš., k odd. I. uvedené. O postátění úřadů za této doby v.: *B. Rieger*: O záměru M. Terezie zreformovati stavovské soudy v Čech., *Právník* 1891; jak správa stavovská za převahy absolutismu se přetváří ve správu zeměpanskou, srv. téhož *Kraj. zřiz. H. 1.*, p. 1—29., 152. sq., 233. sq.

O zásadách státu policejního srv. *B. Rieger*: Z germanisačního úsilí XVIII. věku, *Osvěta* 1887, p. 510. sq., 589. sq., a *Dílo centralismu v 18. st.*, *Osv.* 1888, passim. — *Rosin*: D. Begriff d. Polizei in Preussen, 1895, p. 8. sq., 17. sq., 28. sq. K tomu: *O. Mayer*: *Vltgsr.*, I., 38. Vývoj názorů policejního státu, mocně podporovaný oficiální filosofií školy *Wolffovy* zasáhl ještě stol. 19. Spisy *Moserovy*, *Pütterovy*, učebnice *Leistova*, *Haebelinova*, *Goennerova* pohybují se v ovzduší názorů policejního státu a lze těchto spisů dobře užiti k seznání celkového státoprávního nazírání za doby státu policejního. *Fichte* (D. geschlossene Handelsstaat) r. 1800 mluvě o překonání státu předcházejícího (policejního), praví, že poraženo je již mínění, že stát je neobmezeným poručníkem lidstva pro všechny jejich záležitosti, mínění, že jen on má je učiniti šťastnými, bohatými, zdravými, pravověrnými, ctnostnými, a jak bůh chce, i věčně blaženými. Naproti tomuto státu pronikají u něho již zásadní hlediska státu právního.

### III.

## Přechod k části dogmatické.

### V. O státoprávním postavení zemských skupin za doby konstituční.

1. Když r. 1848 na evropském kontinentu ostře zavanul jiný vzduch, rozprouděný opětně hnutím Francie, starý system se bortil na všech stranách. V prvému návalu politického liberalismu, jenž vydatně bral potravu též z půdy romantického subjektivismu ideových směrů ze začátku 19. st. vystupujících, vzniká prudký odpor proti autoritativnímu absolutistickopolicejnímu státu. Volá se obecně po formálním zaručení individualních práv státoobčanských bez rozdílu všem subjektům, kteří chtějí v každém směru proti moci státní uplatňovati vyšší stupeň zevnější a vnitřní svobody. Odtud psané ústavy mají jim zaručiti řadu práv většinou negativního obsahu, aby individuum mohlo se plně cítiti jako subjekt, jako politická osobnost. Převaha ideologických elementů v konstitučním hnutí, akcentování subjektu v každé osobnosti proti bezpodmínečnému poddanému dřívějšímu — vše to vede k snahám po nejrychlejšímu odstranění starých politických forem a k tvoření jiných státních ideálův: neklade se váha na zachování nějaké kontinuity s předcházejícím stavem právním, přijímá se zaručení ústavních práv převratem proti dosavadnímu řádu. Více váží individualní rozumová a přirozená práva, než nějaká historická právní nepřetržitost. Proti absolutistickému autoritativnímu stavu staví se demokratický požadavek účastenství všeho lidu na vykonávání vlády volenými zástupci.

Dle rozšířené konstituční theorie má se ve státu vládnouti dle rozumné všeobecné vůle za účelem obecného dobra, kterým jest

jak možno nejširší svoboda a bezpečnost všech členův občanské společnosti. Všem občanům mají se garantovati jejich práva, aby všichni mohli pomáhati k dosažení státního účelu svými representanty. Svoboda, bezpečnost, majetek, jsou ony veliké účely státu. (*Rottck-Atelin: Staatsr. der constitutionellen Monarchie, 1838, II. § 1.*) Předpisy rozumné všeobecné vůle, dle nichž je panovníku vládnouti, mají býti pak pozitivně vyznačeny v psaných ústavách jako základní zákony státu; volá se tedy po kodifikaci předpisů pro vládu a po písemném výslovném zaručení fundamentalních práv občanských v psané ústavní chartě.

Obecné konstituční hnutí jevílo i v naší monarchii tytéž účinky, pokud šlo o zaručení t. ř. práv přirozených, základních práv státoobčanských. Jako v Německu rozvinutí práv individualních vede k sesilení ideje národnostní a k snahám po národnostním sjednocení (jak již se projevíly v zasedání frankfurtského parlamentu), sesiluje i v Čechách idea přirozených práv státoobčanských zároveň hnutí národnostní. Konstituční svoboda má přece pronikati plně v každém směru individualního, občanského i společenského života. Snahy po národnostním sjednocení a po rozsáhlejší politické samostatnosti vedou v Čechách však i k požadavku opětného státoprávního spojení zemí českých. Obě petice pražské mimo požadavky občanské svobody a národnostní rovnoprávnosti žádají již společné státoprávní zřízení zemí českých. Vláda projednání tohoto státoprávního požadavku po obnovení svazku mezi zeměmi koruny České odkázala kab. listem z 8. dubna 1848 prostě před příští sněm říšský, jenž měl býti svolán. Odkázala tedy znovuzřízení státní jednoty zemí českých k rozhodnutí říšskému zastupitelstvu, jež bylo zcela cizím zemskému zřízení zemí českých. Říši přisoudila prostě moc rozhodovati nad zákonnými základy zřízení českých zemí. Ale království samo, bez ostatních českých zemí, dosáhlo přece kab. listem z 8. dub. uznání svého zvláštního státoprávního postavení a slibů na samostatné státoprávní zřízení země, v míře neobyčkle rozsáhlé. Slibovalo se zavedení konstituční formy zemské legislativy s usnášecím, rozhodujícím hlasem zemského sněmu v zákonodárných záležitostech zemských. Připovídalo se zřídit zvláštní exekutivu v zemi, nejvyšší odpovědné úřady pro království české s rozšířeným oborem působnosti.

Ale kab. list z 8. dub. také již sám zase rušil právní konti-



nuitu. Oktroyoval přímo sám složení nového příštího sněmu, jenž prozatímně měl se sestoupiti. (Jinak bylo na Moravě. Tu zachována byla kontinuita aspoň tím, že sněm ve svém starším stavovském složení usnesl se sám přeměnit se na reprezentaci země přípuštěním volených poslanců zemských.) Kab. list z 8. dubna porušoval tím již zásadu, že zřízení zemské nemá býti měněno bez souhlasu stavů; rušil organisaci stavovskou, dle zemského zřízení platně trvajicí. Z jednostranné panovnické moci předepsal sněmu složení nové, rozšiřiv dosavadní stavovské sněmovní zastoupení poslanci volenými a porušil tak jednostranným oktroyováním ústavní souvislost s dosavadním sněmem.

Vyřízení první petice pražské kabinetním listem z 23. břez 1848 chtělo naproti tomu zachovati ještě kontinuitu se zřízením stavovským, uznávajíc dosavadní zřízení zemské a slibujíc jen, že změny zřízení zemského, času přiměřené, budou se díti konstitučním způsobem ve srovnání se stavy, jak již patent z 15. břez. ukázal. Tu tedy ještě stavovský sněm měl se sám přetvořiti v nový sněm zemský, jenž by se byl takto stal přímým ústavním nástupcem sněmu stavovského a orgánem státoprávní osobnosti království. Kabinetní list z 8. dubna 1848 však tuto souvislost jednostranným oktroyováním rušil. Kdežto vyřízení z 23. března dávalo spíše jen svolení a iniciativu k samovolné změně složení sněmu zemského, kab. list z 8. dubna, chtěje patrně ukázati větší povolnost, oktroyoval sám konkrétním aktem složení nového sněmu.

Co do materiální kompetence přiznal kab. list z 8. dubna sněmu výslovně, raditi se a rozhodovati o všech záležitostech zemských. Tím padla již výhrada jednostranného absolutistického vykonávání moci zákonodárné, kteráž dle Obn. Zř. Z. jedině panovníkovi příslušela. Ústava, ač takto již z části oktroyovaná, nekonstituovaná ústavodárným sněmem zemským, nadále ovšem měla býti měněna již jen sněmem samým, způsobem konstitučním. Mimo to sliboval kab. list, že budou zavedeny pro království České odpovědné nejvyšší úřady s rozšířeným oborem působnosti, tedy odpovědná exekutiva pro zemi, se sídlem v zemi. Státoprávní postavení království bylo by tedy provedením zásad této «ústavní charty» české došlo znamenitého výrazu. Panovník sliboval tu, že bude českým králem konstitučním, jenž vládu svoji vykonává úřady, stojícími pod vlastním ústavním právním řádem království, kteréž

moc svoji neodvozuje od říše, nýbrž jehož moc plyne z vlastní samostatné ústavy.

2. Přes značné státoprávní koncese, kab. listem slíbené, ne-třeba jeho význam přeceňovati Státoprávní povaha království ne-byla v kab. listu nijak určitě vytčena, nebyl nijak určen poměr království k říši a k ústavě říšské, nebyla žádným způsobem na-značena a upravena kompetence země proti kompetencím zřízení říšských, nebyly nijak označeny hranice mezi legislativou říšskou a samostatnou legislativou zemskou, ani nebylo upraveno rozdě-lení zákonodárných funkcí mezi říši a zeměmi, nebyl vymezen nijak obor působnosti nejvyšších odpovědných úřadů zemských. Česká charta byla tedy již v základních svých ustanoveních důkladně neurčitou. Státoprávní spojení zemí českých jen zdaleka opisovala, odkazováním na příští sněm říšský, a ani státoprávní postavení království nevytkla rozhodně a jasně. Ustanovení charty jsou vše-obecné zásady a předpisy, které předpokládají ještě vydání indivi-dualních ústavních zákonů zvláštních.

Účinnost předpisů charty vůbec byla podmíněna ještě zvláštními zákony. Charta obsahuje vlastně jen všeobecné formule a sliby, které teprve mají býti uskutečněny doplňovacími zákony. Obsahuje spíše řadu legislativních zásad, které měly být obsahově směrodatnými pro usnesení příštího, teprve svolávaného zemského sněmu. Usnesením sněmovním dávala charta ovšem z předu již pozitivní legislativní obsah a direktivu. Avšak uskutečnění a pro-vedení předpisů charty bylo závislým na další zákonodárné čin-nosti sněmu. Charta měla podati spíše povšechné zaručení, že po-žadavky, které vyřizuje, nebudou později upraveny zákony chartě odporujícími, a určovala pak vázanost příštích legislativních aktů na zásady jednou pro vždy v chartě vyslovené. Rozumí se, že i stanovení všeobecných zásad charty, byť mělo ráz vyřízení petice, je materialním zákonodárstvím a zásady charty jsou materialními zákonnými, zavazujícími předpisy.

Charta byla sice formálně vyhlášena jako zákon ve sbírce českých zákonů provincialních, ale měla platnost jen jako každé jiné oktroyování práv ústavních z jednostranné moci panovnické: kdyby byla měla platiti jako zákon konstituční, ústavní, byla by měla ještě zapotřebí přijetí sněmem. (Ani stavové nemusili uznati jednostrannou změnu zemského zřízení a mohli dle ústavy zemské

i konečně dle kab. listu z 23. břez., jenž mluvil o změnách zřízení zemského se srozuměním stavů, pokládati chartu za zákon, jenž nepřišel k místu za šetření náležitých podmínek platného zákona, jakých vyžadoval právě platný zemský řád právní a ústavní.) Pokud charta nebyla přijata sněmem, platila jen jako každý oktroyovaný zákon, který platil bez ústavní záruky a jenž může býti tedy opět zrušen novým rozhodnutím panovníkovým, týž předmět upravujícím.

Panovník v absolutistickém státu na základě monarchického principu přikládal si právo ústavu oktroyovati se zákonnou platností, kterouž žádný orgán nemůže již zkoumati. Ve státech, kde platil monarchický princip a kde přišly ústavy k místu většinou cestou neústavní, oktroyováním z moci panovnické, platívají ostatně stejně zákony neústavní jako ústavní, ježto tu také nebývá orgánu, jenž by o ústavnosti či neústavnosti oktroyovaných zákonů mohl rozhodnouti (ani zkoumací právo soudců nevztahuje se na zákony řádně vyhlášené). I když nejvyšší soud známým rozhodnutím uznal kab. list z 8. dub. za platný zákon, uznal tím jen, že oktroyovaný neústavní zákon formálně má tutéž platnost jako zákon ústavní, a soudce jen rozhoduje, kterého z nich má na případ jemu předložený užiti. V absolutistickém státu, kde není formálně rozdílu mezi zákonodárstvím a správou, mezi akty zákonodárnými a správními, byl panovník výhradním a jediným nejvyšším činitelem zákonodárství i správy, i mohl pak kab. list platiti stejně jako zákon jako nařízení správní. V Čechách nad to až do kabinet. listu z 8. dubna panovníku příslušelo také jednostranné vykonávání moci zákonodárné, i mohl tudíž i z tohoto práva novou ústavu uzákoniti.

Se stanoviska výhradného královského práva zákonodárného měl kab. list plnou platnost. Se stanoviska však, že zřízení zemské nemůže býti měněno bez souhlasu stavů jako ústavních zástupců země — stavové právně mohli zastávati, že ústava zemská, založená též na jejich právech, nemá býti měněna bez souhlasu stavů jakožto zástupcův osobnosti zemské — měl kabinetní list platnost jen jako ústava oktroyovaná, jako neústavní zákon vydaný z jednostranné moci panovnické. Formálně byl ovšem stejně platným: buď platil jako zákon vydaný ve formě absolutistické z moci panovnické na základě panovníkova práva jednostranně vykonávati právo zákonodárné. Nebo platil sice jako zákon oktroyovaný přes

ustanovení právě platného řádu ústavního (zemského zřízení a kab. listu z 23 břez.), jako zákon sice neústavní, o jehož ústavnosti a platnosti však žádný orgán po soudcovsku nemohl rozhodovati (ani dnes nemají soudy kompetence zkoumati platnost zákonů náležitě vyhlášených; má-li soudce před sebou při svém rozhodování dva řádně vyhlášené zákony o témž předmětu, jeden ústavní, druhý neústavní, oktroyovaný proti stávajícímu právu, nemůže jeden z nich prohlásiti prostě za neplatný, poněvadž mu nepřísluší řešiti ústavní spory; soudci je tu užití přiměřeného výkladu obou zákonův). Jinak ovšem nelze namítati, proti státoprávní platnosti listu, že císař, povoliv již 15. března konstituci pro celou říši, nemohl více povoliti zvláštní konstituci pro Čechy; týž patent z 15. března vyhradil hned také zvláštní zřetel k ústavám zemským.

Není pochyby, že by provedením slibů kabinetního listu a uskutečněním a podrobným vypracováním jeho zásad byl vynikl státní ráz království nad jiné země. Zásadní sliby listu však nenabýly ani viditelné formy uskutečnění. Když ústava dubnová zcela ignorovala kab. list a koncesse Čechům přiznané, vedlo hnutí české k vyslání deputace ku dvoru do Innsbruku, aby se domáhala splnění slibů kab. listu. Skutečně mělo dojiti ku svolání sněmu zemského, jenž pro obor záležitostí zemských měl býti sněmem ustavujícím, pro obor záležitostí říšských sněmem poradným. Bezpochyby bylo by došlo i k dosazení nejvyšších odpovědných úřadů pro zemi. Podrobný obsah a znění ústavy pro království České dle innsbruckých ujednání vydané zůstal neznám. Když mezi tím konstituční hnutí české sáhlo k brannému odporu, přineslo tu nastoupení cesty násilí úplnou zkázu celé samostatné české konstituci.

3. Hnutí v zemích českých neslo se tedy prvotně za zvláštní ústavou pro celou korunu Českou, po případě pro království v rámci říšského spolku. Myslilo se, že práva absolutistického panovníka, která jemu příslušela uvnitř skupiny zemí českých, přejdou nyní na zvláštní zastupitelstvo českých zemí, a že dosavadní centralismus, jednotnost a společenství určitých a státoprávních zařízení, obmezí se na obor určitých společných zájmů říšských. České snahy státoprávní měly tudíž vedle vlastního českého státoprávního programu již od počátku stejně program říšský, uznávajice určitou (a to značnou) míru záležitostí za společné a žádajice určité

politické a ústavní samostatnosti pouze uvnitř říšského svazku. (Proto je nesprávné tvrzení některých novějších politikův, že starší české snahy státoprávní postrádaly říšského programu.) Již prvotně trvalo se s české strany na úzkém svazku s říší, jen měla dojíti historická státní povaha království a zemí českých státoprávního výrazu i v novém konstitučním státu. V tomto směru žádalo se v peticích pražských obnovení státoprávního svazku koruny České, a zřízení společných státoprávních, ústavních a reprezentativních institucí pro všechny země české. Šlo tudíž o samostatné ústavní zřízení státní, spočívající na vlastním státním právu zemí českých, neodvozené z koncesí říšského práva státního.

Šlo o vlastní státní legislativu zemskou a o vlastní exekutivu země v těch záležitostech, které byly pokládány za vnitřní a zemské a které nespádaly do oboru společných záležitostí říšských. Tyto snahy zánikem vlastní konstituce české byly zmařeny. Obecný státoprávní vývoj šel opět k převaze ústavy říšské, bez ohledu na zvláštní postavení země i koruny české. Idea společné říšské reprezentativní ústavy sice hned ze začátku nevystupuje, jsouc v odporu proti dosavadnímu vývoji administrativní říšské centralisace, kteráž byla založila jednotu říše jen soustavou úřadů zeměpanovnických, nikoliv též společným zřízením v oboru obmezené moci panovnické, v oboru ústav stavovských. Jmenovitě u Uhrů nedalo se mysliti, že by chtěli míti společný svazek říšský s jednotným reprezentativním orgánem říšským. Naopak, hleděli se stále osamostatňovati i v dosud společných záležitostech říšských, vývojem moci ústřední vzniklých. Již pro odpor Uhrů myslénce na jednotnou říšskou legislativu v určitých společných záležitostech a na jedno bezprostřední ústřední zastupitelstvo pro všechny země nemohlo se dařiti. Uhři dovedli si již zaručiti, že ústavní vývoj jejich země bral se hned od počátku konstituční éry samostatným směrem, jiným, než v zemích neuherských, a neohlíželi se nikterak na vytváření společných konstitučních zřízení všech zemí monarchie v oboru záležitostí společných, říšských.

Takto také prvý, ústavních zřízení se týkající akt panovníkův, patent o konstituci vlasti z 15. břez. 1848 nezaváděl hned jednotné říšské reprezentativní organisace, nýbrž hleděl zachovati kontinuitu říšského ústavního zřízení s dosavadním zřízením a s řády stavovskými. Hleděl spíše znovu v život uvést starou formu stavov-

ských kongressů z delegací, vyslaných jednotlivými zemskými sněmy stavovskými. Sněmy stavovské měly se jen poněkud rozšířiti se silným zastoupením stavu městského s ohledem na stávající provincialní rády. (Na Uhry se patent nevztahoval, neboť Uhři již v této době dosáhli od koruny uznání svých státoprávních požadavků a na tomto základě budovali si samostatný stát s vlastní representativní ústavou.) Zemské sněmy zemí neuherských měly samy býti základem nové předlitavské říšské organisace, která jen delegacemi sněmovními měla býti obesílána. Zřízení zemská nedoznala tedy změny, která by se dotkla státoprávního postavení zemí, naopak, byla uznána. O kompetenci nového říšského zastupitelstva nebylo prozatím ničeho řečeno; nebylo řečeno, zda obor působnosti říšské bude také odvozen ze zásadní působnosti zemských sněmův, zda ústava říšská, jak se dalo souditi, v podrobnostech měla býti oktroyována, tak že nové říšské zastoupení nemělo pak míti ústavodárného oprávnění. Slibovalo se jen, že při vydání nové ústavy bude zachován základ provincialních ústav zemských. Novému zastupitelstvu říše pak měl býti původně zachován ráz sněmovních delegací stavovských.

Ale záhy po vydání konstitučního patentu začíná se přece na straně vlády pomýšleti na zavedení jednotné říšské, bezprostřední representativní ústavy, beze všeho zřetele na zachování kontinuity právní s dosavadními ústavami zemskými. Tu přestává již ohled na kontinuitu se zřízením stavův, jimž sice z předcházející absolutistické peridy, zbývala již jen, jak bylo řečeno, gloria obsequii, kteří však po navázání kontinuity pouhou přeměnou stavovského shromáždění ve skutečnou reprezentaci ústavní, mohli znovu se státi zástupci státní osobnosti zemské, skutečným representativním orgánem, ovšem v reformovaném složení, orgánem země jako státoprávního subjektu. Než místo k zachování kontinuity právní, jak sliboval ještě patent z 15. března, došlo přímo k oktroyování říšské ústavy z 25. dubna 1848, kteráž beze všeho změnila a rušila dosavadní státoprávní postavení všech jednotlivých zemí, na něž se vztahovala. (Rovněž koncesse, udělené státoprávnímu postavení Čech kab. listem z 8. dubna nechala úplně bez povšimnutí).

Jednota říše, představovaná dosud jen absolutisticko-rcnostenskou správou a zeměpanskou úřední organisací, měla tu býti za-

ložena a vyjádřena v jednotné representativní ústavě zemí neuherských, předlitavských, bez ohledu na historické, politické a státoprávní rozdíly zemí. (Ústava nevztahovala se na Uhry, ježto tyto byly dosáhly již potvrzení ústavy vlastní.) Měla být sice zachována dosavadní zřízení a působnost provincialních (zemských) stavův, ale jen, pokud ústavou nebudou změněny. Za veškero působení provincialních stavů však prohlašuje se pouhé opatřování provincialních zájmův, a to jen, pokud tyto nezasahují v potřeby státní (právě tak zavádějí se municipalní zařízení k opatřování zájmův krajův a okresův). Dopouštělo se sice, aby stavové provincialní, zemští, se radili o přiměřených změnách zemských zřízení, avšak jejich usnesení, jako pouhá gravamina a návrhy, měla být teprve zkoumána a oceněna sněmem říšským, neměla vlastní zavazující moci. Nebyly tedy sněmům zemským přiznány ani kompetence, rozhodovati zákonodárnými akty, v oboru vlastních vnitřních záležitostí zemských. Zemím byl přiznán pouze ráz vyšších samosprávných svazkův.

Státoprávní postavení zemí touto ústavou Pillersdorfovou mělo sklesnouti na postavení pouhé neurčité vyšší obce. Nebyl uznán jediný výraz, jediný znak, ve kterém by bylo bývalo zachováno bývalé státoprávní postavení jednotlivých zemí. Moc zákonodárná veškera přiznává se pouze říšskému sněmu. Odstraňuje se každé legislativní konkurující účastenství sněmů zemských. Spolupůsobiti v zákonodárství vůbec přísluší jedině sněmu říšskému. V souhlasu s jednotnou legislativou i moc výkonná se jednotně organizuje. Unifikují se již partikulární státní moci jednotlivých skupin, zanikajíce i mizíce kumulací v jednotné moci císařské; císaři výhradně přísluší veškera rozsáhlá moc výkonná, bez uznání jakékoli zvláštní exekutivy zemské. Vůbec neuznávají se tedy ani práva pouhé autonomie zemské. Země neměly míti ani samostatné ústavní existence a státoprávní svéprávnosti. Práva zemí mají být odvozena jen z celkové ústavy říšské a spočívati výhradně na zákonodárství říšském. Dokonce i rozčlenění říše na země — provincie mohlo být jednostraně měněno zákonem říšským. Také složení říšské ústavní organizace, říšského konstitučního zastupitelstva, mělo být zcela neodvislým od zastoupení jednotlivých zemí. Sněmům zemským neměl příslušet žádný vliv na složení říšských komor zastupitelských. Ústava Pillersdorfova staví se na zásadu

přímých voleb do jednotného říšského zastupitelstva. Neuznává již, jako pat. z 15. břez., zásady nepřímého volení delegátů do říšského zastupitelstva ze sněmovních kollegií zemských.

4. Ústava tato, zavádějící způsobem tak náhlým tuhý předlitavský centralismus dle departementální soustavy s jedinou státní mocí a výlučným říšským zákonodárstvím, neuspokojila však ústavního hnutí, jmenovitě vídeňského, prosyceného ideou demokratičtější konstituce. A tak obecný a zjevný politický odpor způsobil, že byla vydána císařská proklamace z 16. května 1848, ve kteréž bylo slíbeno, že oktroyovaná ústava Pillersdorfova bude ještě napřed předložena a podrobena poradám sněmu říšského, jenž měl prozatím býti svolán jako konstituující říšské shromáždění. Měl skládati se z jediné komory poslancův, volených na základě značně rozšířeného práva volebního. Volby do tohoto ustavujícího shromáždění říšského byly však již provedeny opět na základě oktroyovaného řádu volebního. Byly provedeny ve všech oněch zemích předlitavských, pro které ústava dubnová měla platiti. Vykonáním voleb bylo již říšské zastupitelstvo Předlitavska právně uznáno.

Uznána byla tím i v zásadě idea užšího říšského zastupitelstva jen pro nynější země předlitavské. Přes všechny zvláštní státoprávní a autonomistické snahy, jmenovitě též přes státoprávní snahy české, byl ustavující říšský sněm i ze všech zemí, pro které ústava platila, obeslán, bez jakékoli záruky a výhrady pro státoprávní postavení jednotlivých zemí. Úprava státoprávního postavení a ústavní povahy jednotlivých zemí měla tu záviseti od zákonodárné ustavující činnosti ústředního jednotného předlitavského sněmu říšského. Tu nebylo již stopy po onom prvotním rázu říšského zastupitelstva dle patentu z 15. března, že mělo býti pouhým kollegiem delegací jednotlivých sněmů zemských. V ústředním jednotném říšském zastupitelstvu mizela také ústavní a státoprávní odlišnost zemí českých, které začaly zaujímatí na říšském sněmu jen totéž státoprávní postavení jako všechny ostatní země korunní. Země české se všemi ostatními zeměmi rovnoměrně podřizovaly se vyšší, celkové zákonodárné i ústavní moci jednotné říšské instituce, kteráž o nich měla rozhodovati z výhradné moci říšské, resp. předlitavské.

Zástupcům českým, se stanoviska státoprávního, byl by tu připadl úkol, aby se svým plným uznáváním oprávněnosti jednotného



státoprávního a ústavního zřízení říšského pro země předlitavské, jednotného říšského zastupitelstva, hleděli spojovati názory o historické státní povaze a o vlastním státním právu zemí českých, jak to bylo vyjádřeno v peticích pražských a jak to pro Čechy bylo uznáno kab. listem z 8. dubna. Než jakmile na půdě říšské ústavy uznali oprávněnost jednotného státního organismu řísko-předlitavského, již svou měrou byli nuceni opouštěti uplatňování zvláštních státních práv territorialní české skupiny, uznavše nad státním útvarem zemí českých přímou moc vyššího celku říšského. Uplatňování zvláštního státoprávního postavení zemí českých dle práva historického bylo by totiž musilo vycházeti od uznání skutečnosti, že země české tvoří samostatný státoprávní svazek, jenž jen svými sněmovními delegacemi má bráti s ostatními zeměmi, v unii zemských skupin mocnářství spojenými, rovnoprávný podíl na obstarávání záležitostí, za společné a říšské prohlášených. Svazek zemí českých neměl dle historického práva býti přímo podřízován moci jednotného ústředního zastupitelstva. Naproti tomu, na půdě říšské ústavy, byly kruhy centralistické, v duchu předcházejícího absolutistického vývoje jednotného státu, nejvýše jen ochotny rozšířiti sice poněkud zemskou autonomii, ale ponechati všem zemím stejně jen podřízené postavení říšských území s rozsáhlejší samosprávou uvnitř jednotného, značně centralisovaného svazku státního, založeného vývojem unifikujícího státu policejně-byrokratického.

Po zmaření původních státoprávních snah českých nezbývalo také jiného, než, byť i s porušením státoprávní kontinuity, na půdě říšské ústavy, především na sněmu kroměřížském, usilovati aspoň o co největší autonomii zemskou a o rozšíření zemské samosprávy vůči moci ústřední, ovšem již jen v mezích jednotného státního svazku a jednotné státní organizace předlitavské. Na sněmu kroměřížském neusiluje se již o samostatné státoprávní postavení svazku zemí českých, nýbrž o to, aby rozšířením autonomie a samosprávy zemí hledělo se politicky čeliti předběrnému absolutismu; pojmvův autonomie a samosprávy užívá se tu i za prostředek, aby říše, zaručením nejširší autonomie zemí, nabývala rázu federalistického. Čechům šlo tu v rámci říšské ústavy o federalisační formy, ve kterých doufali naléztí záruky větší politické a národnostní volnosti.

5. Rovněž ústavní návrhy *Palackého*, ve kterých je také konkrétně a pozitivně podán politický program českých snah na sněmu ústavodárném, nevycházejí od historického státního práva svazku zemí českých, nýbrž hledí pojistiti jen federalisticko-autonomistický ráz říše. Federalismus obou návrhů, jako též federalismus autonomistických stran ústavodárného sněmu, nebyl ovšem federalismem států spolkových. Neměl v úmyslu přetvořiti monarchii v státní spojení nesvrchovaných států, z nichž každému by příslušelo přímé účastenství na tvoření celkové státní moci říšské, nechtěl přetvořiti monarchii beze všeho ve složený stát, jehož státní moc by měla vzházeti jen z jednotlivých zemí ve složený stát spojených jako ze zvláštních států dílčích. Znamenal spíše jen snahu po silnější decentralisaci jednotného celku říšského, aby ve státu legislativně i administrativně decentralisovaném zaručena a pojištěna býti mohla autonomie určitých korporativních svazkův a společenství uvnitř státu. *Palackému* šlo především o decentralisaci a autonomii pro zajištění národnostní rovnoprávnosti. Národnostem měla býti přiznána jejich přirozená práva a na ochranu jejich práv mělo se jim dostati vnitřní autonomie ve skupinách jednotlivých zemí.

Proto celá státoprávní formace říše měla býti uzpůsobena především se zřetelem na poměry národností a na pojištění jejich práv. Federativní, autonomistické přetvoření Rakouska mělo poskytovatí národnostem rovnoprávnost politickou a kulturní. Za dosažením tohoto cíle neměl *Palacký* za účelno, budovati federativní zřízení Rakouska na dosavadním historickém rozdělení zemí a na dosavadní provincialní soustavě zemské dle historických územních hranic. Nechtěl beze všeho vedle sebe stavěti malé a velké země jako rovnoprávné provincie s týmiž úkoly, na něž malé země nikterak nemohou stačiti. Ukazuje právě na to, kterak v době novější dochází k spojování se menších zemí ve větší celky státní, nechtěl žádné federace jednotlivých malých rovnoprávných provincií, nýbrž navrhoval organisovati státoprávní strukturu říše dle zásady federace větších územních celkův, federace a autonomie určitých zemských skupin.

Takové větší celky či skupiny, jejichž federace měla býti základem organisace říše, mohly býti sestaveny buď z dosavadních zemí dle historických hranic provincialních, vedle větších

zemí mohly býti postaveny skupiny zemí menších, anebo federativní zřízení říše mohlo se díti na základě federace nově utvořených skupin národnostních, skupin, utvořených dle poměrův etnografických a dle národnostních hranic. *Palacký* ze začátku (na vídeňském sněmu 1848) představoval si federaci říše dle větších obvodův a skupin územních, sestavených z dosavadních zemí dle tehdejších provincialních hranic, později (za doby kroměřížského zasedání) zastával již přímo federalisaci národnostních skupin zemských, federaci národností, chtěje jednotu říše založiti na spolku rovnoprávných národů s přirozenými právy národnostními. V obou návrzích *Palackého* převládá již moderní idea národností, tak jak byla připravována vývojem od konce XVIII. st. a s ní souvislá zásada úplné národnostní rovnoprávnosti.

Národnosti mají přirozená práva jako samostatné zvláštní osobnosti s organickou povahou, i mají tvořiti základní živly vlastní rakouské státní organisace říšské, jsouce zvlášť státoprávně organisovány. (Rozumí se, že federace národností, jak si ji *Palacký* představoval, v organisaci říšského územního státního svazku byla by bývala svou měrou také federací territorialních skupin, svazkem určitých územních celkův, jen že hranice územních dílův a členských útvarů federace neurčovaly by se historickými territorialními hranicemi dosavadními, kteréž připoutávají k sobě fragmentární díly různých národností, nýbrž řídily by se dle jednotného personalního podkladu, dle národností příslušníkův, v určitém územním obvodu jsoucích, tak že by územní díly říšské federace představovaly útvary státoprávní dle národností organisované. Každá národnost byla by organisována ve svůj vlastní státoprávní útvar na územním podkladu, určeném dle sídla národnostního.)

Program tento, jenž za základ říšské organisace státoprávní má státoprávní, federativní poměr národnostních individualit, federaci «národnostně-historických» resp. národnostně-politických skupin, opouštěl ovšem půdu státoprávního programu pražských peticí, které stály na požadavku obnoviti historickou státní bytnost a státoprávní povahu koruny České. Podřizoval historický český státoprávní program dřívější modernějšímu, širšímu programu říšskému, programu federalisace a autonomisace říše (tu i historický státoprávní svazek zemí českých mizel a mohl zaniknouti.) *Palacký*, jakožto Kantovec, vzdělaný přirozenoprávní theorii porous-

seauovskou, jak ještě po Fichteovi na poč. 19. st. vystupuje, nehledal ovšem sankci práva v progressivní právní nepřetržitosti, ani nehledal základy práva v tradici dějinné a legitimistické, ani nehledal v právu empirické produkty zájmův, nýbrž vyvozuje práva z všeobecného rozumového určení lidského, nedbal pak také právní nepřetržitosti s předcházejícími státoprávními útvary doby předběznové a s historickým státním právem zemí českých. Hleděl především zmodernisovat konstitučně historický státní útvar koruny České pod vlivem současných názorů liberalního konstitucionalismu a běžných nauk parlamentární monarchie, spočívající na zásadách demokratických a na nauce o svrchovanosti lidu. Bez ohledu na právní nepřetržitost státní útvar český měl se zmodernisovat i proti dosavadnímu (historickému) řádu právnímu.

I říše má se zmodernisovat, byť i proti stávajícímu řádu právnímu, převratem, má se zmodernisovat konstitučně i administrativně, má přetvořit svoji státoprávní strukturu uznáním nové vedoucí ideje národnostní rovnoprávnosti, uznáním federace národností a národnostních skupin. Než tyto názory politické, ve kterých se obráží filosofie dějin a theorie státu otce národa, nedošly příznivého přijetí a ocenění u centralistické většiny ústavního výboru kroměřížského. Ústavní výbor rozhodl se ponechat dosavadní rozdělení na země dle historických provincialních hranic a hleděl zabezpečovati i utužovati jednotu říše tím, že by země byly obdržely jen příznání autonomie a samosprávy v neznačném a nevalném objemu. Tu pak zástupcům autonomistickým, jmenovitě českým, opět zbyl již jen těžký úkol, soustřediti úsilí své v tom, aby aspoň země, všechny nyní rovnoprávné, obdržely autonomii jak možno nejširší, a aby co nejširší okruh záležitostí vyměřen byl do samostatné působnosti zemí naproti okruhu, který měl zemím příslušet jen v mezích zákonů říšských. Pokud se tak podařilo, je vidno z celého centralisticko-federalistického rázu ústavy kroměřížské.

6. Konstituující shromáždění říšské po dobu, co zasedalo ve Vídni, nedostalo se k projednání celkové úpravy ústavních poměrů říše. Když pak za bouří vídeňských podlešlo tlaku politických a sociálních proudů velkoměsta, nebylo již s dostatek klidnou půdou pro vyrovnávání politických směrů a rozdílných národnostních. Proto měl úkol říšského sněmu vídeňského, jediného to ustavujícího

říšského shromáždění v státoprávním vývoji Rakouska, býti proveden a dokončen v zasedání kroměřížském. Kroměřížský návrh ústavního výboru zůstal jedinou ústavou, která vzešla přímo z prací konstituujícího sněmu říšského. Zástupci všech národností, pro které ústava měla platiti, snažili se sestaviti moderní říšskou ústavu sami, vzájemným dohodnutím se a vyrovnáváním mezi protichůdnými hledisky a zájmy národnostními i politickými. I theoreticky pak, s ohledem na vzory, které měla k použití, dovede kroměřížská ústava obstáti před přísnější kritikou. Osnova kroměřížského ústavního výboru má ráz stálého vyrovnávání se dvou politických a ústavních směrův: hlediska autonomisticko-federalistického a říško-unitárského i centralistického. Obojí směr doznal výrazu v pozitivních státoprávních ustanoveních.

Návrh zachoval historické rozdělení dle jednotlivých korunních zemí, uznáv za vhodné jen zvláště vytknouti, že císařství rakouské je nedílné, dědičné ústavní mocnářství. Země mají býti vespolek v poměru dokonalé rovnoprávnosti a k císařství pak v poměru nerozdílných organických částí. Každé země zaručuje se samospráva v mezích říšskou ústavou vytčených, jakož i nedílnost jejího teritoriálního obvodu. Přijetí nové země do ústavního svazku může se díti jen s přivolením zákonodárné moci říšské (jako v ústavách států spolkových). Jednotlivým zemím je přiznána samostatná zemská legislativa a zvláštní vládní moc zemská, kteráž se vztahuje jen na jednotlivé země a je rozdílnou od vládní moci ústřední, říšské, kteráž se vztahuje na celou říši.

Zákonodárná moc jednotlivé země vykonává se císařem, jakožto hlavou země, společně se sněmem zemským nebo se sjezdem krajským (země totiž měly býti opět decentralisovány rozdělením na kraje). Zemím samým ponecháno bylo dále konstituování zemských ústav od ústavodárných sněmů zemských, jen platnost jejich konstituovaných ústav byla učiněna závislou na potvrzení říšské moci zákonodárné. Sněmům byly vytknuty jen určité základní zásady (podobně jako v ústavě švýcarské a americké), kteréž při konstituování zemských ústav bylo zemským sněmům zachovávatí. Když tyto zásady zemské ústavy budou zachovány, nesmí sněm říšský odepřítí svého potvrzení ústavám zemským. Obor kompetence sněmů zemských dělen byl na samostatnou zákonodárnou moc sněmů zemských, na působnost v mezích říšských

zákonův a na působnost v těch záležitostech, které sněmům říšskými zákony přikázány budou. Materiálně byla kompetence zemí stanovena úzce, dokonce úžeji, než v dnešním zemském zřízení.

Vztahovala se v oboru samostatné působnosti jen na úpravu zemského finančního hospodářství (zemských daní, zemského rozpočtu), dále na úpravu některých celkem nevýznačných odvětví vnitřní správy zemské, jakožto »politických záležitostí zemských«. Sem počítána byla úprava humanitních ústavů v zemi a záležitosti chudinství, péče o umění a vědu, dále úprava řádů čeledních, hasičských a stavebních. Jakožto »záležitosti státního hospodářství« počítá se k samostatnému oboru též zákonodárství agrární, úprava úvěrnictví v zemi, péče o zvelebení průmyslu a obchodu i o komunikace a veřejné stavby zemské. V mezích zákonů říšských měla působnost zemí se vztahovati na záležitosti správy vyučovací, správy kultu a neurčitého celkem oboru »zemské policie«, z něhož některé záležitosti (řády hasičské, čelední, stavební) přiděleny byly již do samostatného oboru zemské působnosti. Materiálně nedostalo se zemím obsáhlého podílu na vedení záležitostí státních a na funkcích státní moci.

Formálně však jediná kroměřížská ústava staví mocnáře jako hlavu země a jako vykonavatele zemské vládní moci proti panovníku jako hlavě říše a jako majiteli říšské vládní moci. Panovníku v zemi určuje se zvláštní postavení orgánové, rozdílné od jeho orgánové vlastnosti panovníka říšského. Dvě státní moci docházely tu výrazu sice v témž nositeli, ale formálně ve svých zvláštních orgánech nejvyšších; panovník slučoval ve své osobnosti dvojí orgánovou povahu. Výslovným vytknutím, že zákonodárná moc země vykonává se císařem jakožto hlavou země, bylo zabráněno tomu, aby zákony zemské nebyly sniženy na pouhé partikulární zákony říšské. Naproti tomuto formálnímu postavení zemí jako útvarů s vlastní státní mocí zemskou, proniká však již moment centralistický a živel státu jednotného v onom ustanovení ústavy (§ 35.), že při pochybnosti o kompetenci mezi vládní mocí říšskou a zemskou platí praesumpce na prospěch moci ústřední.

Jakmile všechny země, největší i nejmenší, byly prohlášeny za rovnoprávné (patrně pod vlivem přirozenoprávní theorie o rovnosti osobností právnických), musil ovšem okruh zemských působností býti vyměřen jen tak, aby i nejmenší země na svůj úkol

příslušnosti mohly stačiti. Ústava, chtějíc zabrániti utvoření větších svazkových zemských celkův, raději rozdrobila říši na menší rovnoprávné individualní celky zemské, na říšské země s úzkým autonomistickým okruhem působnosti. Toto rozdrobení říše na rovnoprávné celky bylo zároveň výrazem obavy centralistův, aby větší politická i státoprávní autonomie větších svazkových zemských celků nestala se překážkou rovnoměrnému zasahování moci ústřední. Za tímž účelem, zmenšiti ještě více konsolidované státoprávní postavení jednotlivých zemí a zeslabiti tak v zájmu říšské jednoty zemskou moc uvnitř země, rozděleny byly i jednotlivé země na kraje, jimž zaručena byla v poměru ku kompetencím zemí zase značná autonomie, především v záležitostech obecních a školských a v některých odvětvích hospodářské komunální správy. Organem krajské samosprávy a autonomie měly býti zvláštní vlastní sněmy krajské. V čele správy zemské měl státi místodržitel, odpovědný též zemskému sněmu z vykonávání zákonů zemských (zemským zřízením zůstaveno je též, mají-li místodržicimu býti přidáni ještě odpovědní místodržitelští radové zemští).

Formálně, juristicky, vynikala tedy dle kroměříž. ústavy zvláštní státoprávní povaha jednotlivých zemí právě jejich samostatným ústavním postavením uvnitř jednotného svazku říšského na pohled patrně a jasně; ovšem že materialně moc zemí byla malá, působnost jejich politicky málo významná. Přece však větší země, právě proto, že kompetenční hranice mezi říší a zeměmi nebyly ostře taženy, tak že země na některých oborech konkurrovaly i s mocí říšskou, a že dále předmětné funkce zemské a říšské moci nebyly přesně rozděleny a odlišeny, byly by mohly proti moci říšské dobře uplatňovati svá autonomní a samosprávná oprávnění a tím i upevňovati svoji zvláštní státoprávní povahu, která byla zaručena již uznáním samostatné zákonodárné moci zemské, a samostatné vládní (resp. všeobecné státní) moci jednotlivých zemí vůbec.

7. V celkové organizaci říšské dostalo se zvláštnímu státoprávnímu postavení zemí výrazu v organizaci komory zemí.

Ve dvojkomorné parlamentární soustavě říšského sněmu měla totiž býti vedle komory jednotné, lidové, ještě komora zemí. Tato komora podávala obraz teritoriálního složení říše. Členové komory zemí byli částečně voleni z kollegií sněmů jednotlivých

zemí a částečně z kollegií sněmů krajských. Komora lidu byla takto představitelem jednoty říše, komora zemí pak opět dávala pronikatí zastoupení zvláštních zemských celkův. Komora lidu byla zastupitelstvem jednotného lidu říšského a byla tedy také volena přímo, komora zemí pak, nepřímá volená z kollegií, byla zase částečným zastupitelstvem státoprávních útvaru zemských a částečně zastoupením krajů zemských. Obě komory byly ovšem orgánem t é h o ž říšského státního celku předlitavského. Zemským sněmům přímo přiznával se podíl na kreaci jedné komory zastupitelstva říšského za zásadou jisté mírné federace, jakési »centralistické federace«. Horní komora, volená z kollegií zemských a krajských sněmů, měla tu vyjadřovati v říšské organizaci momenty federativně partikularistické a živly autonomie zemské.

Formálně tedy státoprávní postavení zemí i uvnitř jednotného svazku říšského docházelo celkem takového výrazu, že pod jednotnou říšskou mocí ústřední jevila se ještě zvláštní státní moc zemská, a že tedy celá říše nabývala tím federalistického rázu se státní mocí, na způsob státní moci monarchických států spolkových. Jen že moc říše nejevila se tu odvozenou ze státní moci jednotlivých zemí. Naopak, ježto praesumpce platila v případě sporu pro kompetenci moci ústřední, bylo zjevnou tendencí ústavy, aby zemská moc spočívala povšechně a po centralisticku jen na koncesích moci ústřední, aspoň p ů v o d e m svým jsouc od ní takto odvislou, když ještě nad to nedošlo ani k žádné taxativně ani exemplifikativně enumeraci kompetencí moci ústřední nýbrž mlčky mělo se za to, že vše, co nebylo výslovně přikázáno do kompetence sněmů zemských, přísluší výhradně v zásadní plnost moci ústřední. Tu opět ráz federalistický, onen slabý ráz státu spolkového s jediným monarchickým nositelem obojí, říšské i zemské, státní moci, značně se stíral.

Ovšem bylo naproti tomu zase znamenitým úspěchem federalistickým, že země obdržely právo, ú s t a v o d á r n ý m shromážděním zemským vlastní své ústavy si zříditi. Ústavy zemské měly spočívatí na vlastních zákonech zemských. Ústavní zřízení zemské mělo býti vlastní organizací zvláštní korporativní osobnosti zemské i mělo spočívatí výhradně na aktech vůle osobnosti zemské, nikoli na vůli nadřízeného celku říšského. Dosazení vlastních orgánů zemských, určení, kterak mají vykonávatí státní moc zemskou,



a kterak jsou mezi ně rozděleny kompetence a funkce státní moci zemské, vše to mělo pro záležitosti zemské spočívatí na vlastní m ústavním zřízení, na vlastních zemských zákonech, byť i volnost zavéstí zemskou ústavu omezena byla zachováním určitých podmínek, říšskou mocí zákonodárnou stanovených. Konstituující sněmy zemské byly při sdělávání zemských ústav sice omezeny požadavkem zachovatí podmínky, stanovené mocí říšskou, ano, dokonce schválení a potvrzení moci říšské bylo podmínkou platnosti zemské ústavy, avšak přes tato omezení mocí říšskou zůstávaly ústavy zemské vlastními zemskými zákony zvláštních státoprávních útvarů zemských. Ústavy zemské vznikaly tu výhradně aktem vůle osobnosti zemské, nikoliv aktem vůle nadřízeného svazku říšského, byť i ústavy zemské v platnost vstoupiti mohly jen za spolupůsobení vůle říšské, aktu sněmu říšského.

Toto byly nejcennější vymoženosti autonomistických stran kroměříšského sněmu se státoprávního hlediska zemí: že ústavní zřízení zemí mělo spočívatí výhradně na jejich vlastních zákonech jako na zákonech samostatných státních útvarův, že tedy ústavní zřízení zemí opět jen vlastní vůlí jejich mohlo býti změněno, a že panovník byl vázán zemskou mocí výslovně jako hlava a orgán z e m ě vykonávati, že tedy země obdržely příznání vlastní státní moci, plynoucí ze zvláštní zemské ústavy. Ačkoli exekutiva výhradně příslušela císaři, přece místodržící v jednotlivých zemích měli již též postavení dvoji, ježto byla zásadně uznána zvláštní vládní moc zemská jako určitý díl z e m s k é moci státní. Místodržící měli býti zodpovědni jednak ministerstvu z vykonávání zákonů říšských a z výkonu vládní moci říšské, jako orgánové říše, jednak měli býti zodpovědni sněmům zemským za provádění zákonů zemských, jakožto orgánové z e m ě. Měli tedy opět dvoji orgánové postavení, povahu říšských i zemských orgánů najednou. Těmito úspěchy autonomistů přiblížily se země ovšem znamenitě k rázu státův. I v této jinak úzce centralistické ústavě, kteráž všude hledí založiti jednotnou vyšší moc ú s t ř e d n í, nelze tedy, aspoň theoreticky, když k praktickému provedení nedošlo, úspěchy a celé dílo autonomistů se státoprávního hlediska nijak podceňovati.

8. Pokud jde o státoprávní postavení sněmů jednotlivých zemí proti moci monarchické a panovnické vůbec, nebylo ovšem po-

stavení zemských sněmů k panovníkovi založeno veskrze na téže běžné konstituční theorii o svrchovanosti parlamentu, na theorii, která byla uplatněna v ustanoveních ústavy říšské. Země obdržely sice vlastní sněmy ústavodárné, ale jinak v zákonodárné činnosti zemské zachována byla dle monarchického principu platnost ideí, že zákonodárná moc je soustředěna v panovníkovi jako v posledním nejvyšším činiteli: usnesení sněmů zemských teprve sankcí císařovou, kteráž může ovšem tu nabytí povahy absolutního veta, obdrží povahu a moc závazných zákonů zemských. Jinak platiti mělo v oboru ústavy říšské.

Říšský sněm již za období svého vídeňského zasedání stavěl se stále na stanovisko svrchované konstituanty a nepřestal se pokládati sám za jediného samostatného ústavodárného faktora. Nebylo zajisté ani z předu určeno, jak daleko mají sáhati ústavní kompetence ústavodárného sněmu proti kompetencím moci panovnické, a tak říšský sněm, vynucený politickým hnutím lidovým, začal také své postavení upravovati dle běžného přesvědčení o svrchovanosti lidu. Tento moc svoji od nikoho neodvůzuje, nýbrž naopak, jest sám pramenem vši moci ve státu, a ústavou, kterou si dává prostřednictvím svého ústavodárného shromáždění, předpisuje jen, jak ona moc jeho ve státu má se vykonávati. Výkon práv kolektivní lidové svrchovanosti děje se řádně shromážděním representantův. Vídeňský sněm říšský politicky stojí tedy úplně na zásadě svrchovanosti lidu.

I vláda sama, když sněm nechce ani uznati nějaké dohodnutí se s panovníkem o obsahu ústavní listiny, je nucena prohlašovati, že panovník zřízení ústavy, jako projevu vůle celkové, ponechal sněmu a že přísluší mu jen přijetí konstituce, kterou sněm ustanoví. Za doby kroměřížského zasedání říšského sněmu se však situace změnila. Po branném pokoření rozvášněné Vídně, po příznivém obratu na prospěch zbraní císařských v Uhrách, když moc císařská mohla se opět pevně opřítí o vítězíci armádu, moc monarchická vůbec nově se vzchopila a počala prudčeji hájiti své praerogativy dle monarchického principu, zastávajíc proti sněmu, že nikoli vůle lidu, nýbrž dědičné právo monarchické je ve státu zdrojem nejvyšší moci. Svrchovanost panovnická ostřeji tu proti sněmu vystupuje. Mladý panovník, nastoupiv vládu po resignaci svého předchůdce (2. prosince 1848), prohlásil již rozhodně své

oprávnění obsah ústavy, říšským ústavodárným sněmem usnesené zkoumati a ji svojí sankcí v platnost teprve uvéstí a potvrditi, což znamenalo již právo absolutního veta panovnického eventuelním odepřením sankce, neboť sankce měla teprve dle vůle mocnářovy ústavu uvéstí v platnost.

Tu již silně proti sněmovním názorům demokratickým uplatněn byl princip, že v monarchii bez souhlasné vůle panovníkovy nic s ústavou se státi nesmí. Říšský sněm však přece i za změněných poměrů mocenských, ukazujících k převaze na straně monarchické moci, zachovával stále svůj prvotní sklon k ideí svrchovanosti říšského sněmu i k přesvědčení, že ústava stojí nad panovníkem. Proto i po politickém vzrůstu moci panovnické vítězením císařských vojsk, přece říšský sněm kroměřížský zaujal demokratické stanovisko, snažící se provéstí plně princip parlamentární monarchie, s politickou převahou parlamentu. Ústava sice s jedné strany uznávala dědičnost císařské koruny rakouské v panovnickém rodu dle pragmatické sankce, na druhé straně však v jednotlivých ustanoveních svých dávala neklamně znáti potřebu, zajistiti výraz svému principu, že veškerá moc ve státu vychází z lidu.

Byť i výslovné vytčení této zásady z ústavy bylo vypuštěno, přece v ustanoveních, že všechny moci vládní smějí býti vykonávány pouze způsobem v konstituci ustanoveným (tak zní slovně též čl. 25. belgické ústavy z 25. února 1831), dále v ustanovení, že práva a moci, které císaři příslušejí, jsou konstitucí ustanoveny (týž předpis je v čl. 78. uvedené belgické ústavy), svým smyslem ukazují, že kroměřížská ústava odvozuje moc panovníkovou pouze z ústavy od lidu vycházející, a že panovník vládne jen mocí ústavy a na jejím základě. Odtud panovníkovi ponechává se jen přijetí konstituce, nikoliv i její sankce (jen při změně ústavy, která by se dotkla jeho ústavních práv, měl míti absolutní veto). Odtud dále panovníku přiznává se i při jeho právu sankce zákonů jen veto suspensivní, relativní, nikoliv absolutní: nesmí sankce odepřítí, když říšský sněm po třikráte učiní totéž usnesení. Tu zřejmě vystupuje hledisko, že nejvyšší moc státní konec konců tkví v parlamentu, jako v přímém zástupci všeho lidu, že nejvyšší moc přísluší parlamentárnímu orgánu lidové vůle, jež v ústavě vykonávají nejvyšší moci určuje.

Všechna tato ustanovení, vycházející z běžné demokratické theorie, že nejvyšší moc ve státu v poslední instanci příslušetí má parlamentu jako zástupci lidového celku, nemohla se udržeti, jakmile panovník, opíraje se o vzrostlou svoji moc, politickou i brannou, byl hotov v každém případě uplatnití proti ústavodárnému sněmu své praerogativy, odvolávaje se s důrazem na dědičný základ svého monarchického práva, a jakmile vláda byla odhodlána zameziti provedení parlamentární svrchovanosti i tím, že po případě chtěla učiniti «ze skutkův absolutní pramen práva» (*Palacký*). První ústavodárný sněm říše rozehánán byl mocí a na-proti jeho návrhu ústavy zdůrazněna byla idea ještě tužší jednoty říše a váha monarchického principu.

9. Již v manifestu, kterým nový panovník dne 2. pros. 1848 ohlásil nastoupení své vlády, povolán byv, jak dí, pragm. šankcí, aby k o r u n y své říše na svoji hlavu vsadil, bylo sice vysloveno odhodláni panovníkovo sdíletí práva svá se zástupci národův, byla vyjádřena však dále naděje, že se ve srozumění s národy podaří všecky země a kmeny mocnářství spojití v jeden veliký státní celek, se zachováním skvělosti koruny a nezkrácené veškerosti mocnářství. Když kroměřížská ústava pomohla si pro svůj konstituční liberalismus k zapadnutí v předčasný hrob, když zbyl jí jen úkol, aby byla vzorem a aby podávala výběr předpisů všem příštím ústavám, měla nová, opět oktroyovaná ústava ze dne 4. břez. 1849, bráti se za uskutečněním úkolův a zásad, proniklých již v uvedeném manifestu. Nový cis. manifest o rozpuštění ústavodárného sněmu říšského ze dne 4. břez. 1849 uznal za nutno bezdůvodně ostré výtky činiti ústavodárnému sněmu, prý pro jeho «přetrásání věcí z oboru theorie, jsoucí netoliko se skutečnými poměry mocnářství v odporu, nýbrž překážející vůbec založení spořádaného právního stavu ve státu».

Uznalo se tu dále za nutno neméně ostře a s důrazem vytknouti monarchický princip a proklamovati jej příkře přímo za vedoucí zásadu nové ústavy, a to slovy, tak živě připomínajícími úvod ku konstituční chartě Ludvíka XVIII. z 4. června 1814, oktroyované stejně jako nová ústava rakouská. Praví se v manifestu, že panovník pro veškerost říše svým národům ze svobodného od odlání a zvláštní císařské moci propůjčuje ty svobody, práva a politické ústavy, které podle svého nejlepšího vědomí

a svědomí za nejlhodnější a nejprospěšnější uznal. (Srv. slova charty: . . . Nous avons volontairement et par le libre exercice de notre autorité royale, accordé et accordons, fait concession et octroi à nos sujets, tant pour nous que pour nos successeurs, et à toujours, de la Charte constitutionnelle . . .) Ústavnost nové rakouské konstituce měla být tedy pouhým známým konstitucionalismem, který byl také dovolen vídeňskou německou Spolkovou Aktou (čl. 57): celá státní moc je sloučena a soustředěna v hlavě státu a panovník může ústavou být jen vázán při výkonu určitých svých oprávnění na spolupůsobení stavův. Nikoli tedy ústavodárné shromáždění říšské, nýbrž panovník je ústavotvorným faktorem.

Manifest ohlásil již také, že nová ústava, majíc uskutečňovati veliké dílo znovuzrození jednotného Rakouska, bude celou říši ve společném svazku spojovati. Uhry takto měly pozbyti své nové vlastní ústavy, předchůdcem panovníkovým sankcionované. Oktroyovaná ústava měla platiti stejně i pro země uherské. Pak ovšem, když měla být provedena idea ústavní jednoty celého mocnářství, i zemí uherských, nebylo by mělo významu další zasedání kusého sněmu kroměřížského, jenž se mohl usnášeti na ústavě pouze pro země neuherské. Skutečně nová ústava hleděla vedle povznesení práv panovníckých utužiti centralisaci v říši jednotné. Byť nová ústava značnou část svých ustanovení přejala z kroměřížského návrhu; prováděla přece zcela protichůdné základní myšlenky. Celek korunních zemí, mezi něž nyní stejně počítají se i země uherské, prohlašuje se za teritoriální podklad svobodného, samostatného, nerozdílného, ústavního dědičného rak. mocnářství.

Jednotlivým korunním zemím pojišťuje se samostatnost v mezích, které připouští ústava říšská. Hranice říše i zemí korunních mohou být změněny jen zákonem. Historické rozdělení na korunní země se sice zachovává, ale jako koruna česká ani koruna uherská nebyla nyní již uznávána za zvláštní celek, nýbrž i koruna uherská jako česká byla rozdělena v jednotlivé, nespojené a navzájem neodvislé země korunní císařství rakouského. Země uherské jako všechny jiné mají být přímo zastoupeny v jednotném společném říšském zastupitelstvu. Království uherské jako české mělo nadále podržeti již jen státoprávní postavení, jaké mají všechny ostatní korunní země, vespolek sobě úplně rovné. Všechny korunní země měly se spokojiti t o u ž e značně obmezenou kompetencí a zmen-

šenou autonomií. Obor působnosti zemské vyměřen byl slovně již tak, jako v nynějších zřízení zemských od Schmerlinga vydaných. Za záležitosti zemské prohlašují se v oboru samostatně jen záležitosti zemědělské, veřejných zemských staveb, ústavů humanitních a zemských financí. V mezích zákonů říšských příslušelo pak zemím vydávati bližší nařízení v záležitostech obecních, školních, církevních, dále o příprze, o ubytování a zaopatřování vojska. Záležitostmi zemskými pak měly býti ještě jen ty záležitosti, které říšským zákonodárstvím budou zemím přikázány (§ 85). Kompetence říše naproti zemím byla sice také stanovena zvláštní enunciací jednotlivých oborů záležitostí říšských; vypočtení nebylo však taxativní, a také rozsáhlý obor kompetence říšského sněmu určen a rozšířen byl přímým prohlášením všeobecné zásady, že všechny záležitosti, které říšská ústava nebo říšské zákonodárství neprohlásí za záležitosti zemské, patří do oboru říšské působnosti.

Moc zákonodárná vykonává se v záležitostech říšských od císaře s říšským sněmem, v zemských pak od císaře (nikoli však již jako hlavy země) s zemským sněmem. Moc výkonná veškerá prohlašuje se za jedinou a nedílnou v celé říši a ve všech zemích i přísluší výhradně císaři. Kdyby jí němu svazku svěřen byl díl moci výkonné, stane se tak jen do odvolání. Správa v říši i v zemích je jednotně soustředěna v rukou ministerstev. I místodržící jsou nyní orgány jen říšské moci výkonné. Zemským sněmům a výborům nepřísluší vykonávati ani zemské zákony, nýbrž i zemské zákony vykonávati náleží jediné říšské moci výkonné.

V organisaci říšského sboru zákonodárného měla opět horní komora býti volena ze sněmů zemských a podávati obraz zastoupení zemí jako zvláštních celkův. Avšak zásada zastupování zemí jako individualit byla tu již v horní komoře skřížena zastoupením z á j m o v ý m. Horní komora, komora zemí, měla sice býti složena v ý l u č n ě z poslanců, zvolených sněmy zemskými, avšak každá země měla ze svého sněmu vysílati jen po dvou zástupcích do horní komory, kdežto počet všech ostatních členů horní komory měl býti zemskými sněmy zvolen jen z nejvyšších poplatníků každé země a měl na jednotlivé země být rozvržen dle počtu jejich obyvatelstva. Ježto počet členův, zvolených sněmy

z nejvyšších poplatníků, byl by měl v horní komoře daleko převahu, byla by tato komora zemí se stala prostě jen zastoupením nejvyšších poplatníků zemských. Dolní komora měla být přímo volena vším voličstvem a představovati tak zastupitelstvo lidu jednotného svazku říšského. Pro horní komoru měly zemské sněmy býti jen orgánem a voličským sborem, jenž by dopomohl nejvyšším poplatníkům v zemi k mandátům říšským. Pak však již horní komora nebyla více komorou zemí, zastoupením autonomních zemských celkův, nýbrž zastoupením hlavně pro hospodářskou třídu nejvyšších poplatníkův, pro ony, kdož zrušením ústav stavovských jinak zastoupení pozbyli.

Stavovské ústavy byly totiž § 77 zrušeny, a bylo slíbeno zemím neuherským, že obdrží nová zemská zřízení. Ze zrušení ústav stavovských nijak neplynulo ovšem také zrušení ústav zemských jako ústav zvláštní osobnosti, ježto se tu rušily jen formy stavovské representace, formy zemského zastoupení, nikoli tím se nerušila právní podstata a subjektivněprávní povaha zemí. Zrušení ústav stavovských nemusilo ještě rušiti ani povahu zemí jako osobností veřejného práva, ani jejich ráz jako zvláštních útvarů práva státního. Tím však, že nová zemská zřízení měla být oktroyována, bylo určeno, že země mají nyní své zřízení odvozovati z řádův oktroyovaných dle ustanovení centralistické říšské ústavy, že zřízení zemí nemá již spočívatí na jejich vlastních zákonech, nýbrž na aktu císařské moci říšské. Ovšem změny zřízení zemských mohly býti usneseny samými sněmy a to od sněmů nejprve svolaných obyčejnými zákony a od sněmů pozdějších zákony usnesenými za tužších kvalifikačních podmínek pro formu usnesení.

Pokud jde o poměr říšských a zemských sborů zákonodárných ku kompetencím panovníkovým, pojištěn byl monarchický princip řadou ustanovení. Dědičné právo monarchovo je založeno na pragm. sankci a rak. domácím řádu; zachovává se sice přísaha na ústavu a to při zvláštní rakousko-císařské korunovaci; oběma aktům však se nepřiznává žádný význam na legitimaci císařské vládní moci. (Dle kroměříž. návrhu před složením přísahy na ústavu nesměl panovník vykonávati aktů vládní moci.) Panovníku přísluší nyní plné právo sankce zákonné, tedy možnost, nejvyšší mocí zameziti jakékoliv usnesení zákona proti své vůli s absolutní platností. Moc zákonodárná veškera a nejvyšší soustředěna je tak v panovníku,

nikoli již v parlamentu. Podíl zákonodárných kollegií říšských a zemských na moci zákonodárné, vymezuje se více méně neurčitými opsáními, že moc zákonodárná se vykonává »od císaře ve spojení se sněmem říšským« resp. zemským.

Zemská zřízení pro jednotlivé korunní země, vydaná pak již za Bacha během 1849—50, spočívají na zásadách březnové ústavy. Proti návilu kroměřížskému, jenž formalně, juridicky, sesiloval státní ráz jednotlivých zemí, tato jednotlivá Bachova zemská zřízení, jako již ústava březnová sama, hledí jen dalším utužením říšské centralisace státoprávní význam zemí opět přetvořovati spíše na význam a postavení vyšších komunalních svazků s určitým zajištěným oborem autonomie a samosprávy. Tento obor zemské autonomie a samosprávy spočívá však původem svým jen na aktech říšské moci. Bach sám pohlížel na zemské sněmy jednak jako na »zákonodárné korporace ve státu«, jednak jako na »autonomně rozhodující obecní representace vyššího řádu« (v přednesení min. z 29. pros. 1849. Srv. též přednesení Stadionovo z 15. břez. 1849: *Allerdings besteht noch ein Gemeindeverband höherer Ordnung, der Verband der durch historische Grenzen gesonderten Länder; auch diesem, wie dem jeder anderen Gemeinde muss die volle Anerkennung werden; úprava jejich zřízení je však »einer der wichtigsten Theile des Verfassungswerkes«*, nikoli předmětem úpravy zřízení obecního). Zemské sněmy složeny byly z poslanců tří zájmových skupin. Zemská zřízení, až na jednotlivosti, pro všechny země stejná, prohlašovala země za korunní a každou zemi za nerozdielnou část mocnářství, jejíž poměr k mocnářství určen je říšskou ústavou. V mezích říšské ústavy pojišťuje se zemím samostatnost.

Působnost zemských sněmů vyměřuje se souhlasně dle říšské ústavy březnové. Vztahuje se tudíž v úzkém vyměření na zákonnou úpravu některých odvětví vnitřní správy v zemi; na obstarávání vlastní finanční správy země a na úpravu některých částí z oboru správy hospodářské, sociální, kulturní i na úpravu některých břemen veřejných. Zemský rozpočet má býti stanoven zemským zákonem. Sněm má ústavní právo bdíti nad plněním zemských zákonův a může stížnostmi v tom směru zakročiti u orgánů vládních. V záležitostech říšských, země se týkajících, může na vyzvání vlády své poradné návrhy podávati. Sněmem volený výbor



zemský stará se o správu zemskou, pokud do kompetence země spadá. Účastenství v zákonodárství však mu nepřisluší. Za své správní funkce je ovšem výbor zodpovědným sněmu zemskému. Provedení rozhodnutí zemského výboru, pokud nejde jen o akty vnitřního hospodářství zemského, nýbrž kde se jedná o rozhodování v záležitostech ústavou mu přikázaných, přísluší říšské státní moci výkonné. Místodržitel je kompetentním rozhodnutí zem. výboru v určitých případech (jako odporuje-li zákonu či obecnému dobru) i zastaviti. Kontrolovatelnost úkonů zemských zajištěna je tedy státní moci měrou rozsáhlou, neboť volnému uvážení státní správy zůstaveno je uznání, co odporuje mnohознаčnému policejnímu pojmu obecného dobra. Svolávání i uzavírání sněmů zůstalo ovšem praerogativou panovnickou. Výslovně se stanoví, že sněm, nebyl-li svolán, nesmí se shromáždit, po uzavření pak nesmí déle shromážděn zůstat.

Pro království české vydáno bylo zemské zřízení z 30 pros. r. 1849. Obsahovalo stejně všechny centralistické znaky dle ústavy březnové, jako ostatní zřízení zemská. Konstitutionalismus jejich byl jen konstitutionalismem vyvrcholeného monarchického principu, autonomie bylo v nich málo, samostatná zemská moc výkonná žádná. Avšak politický vývoj nedopřál příležitosti, aby byl uplatněn dosah oktroyovaných, centralistických předpisův ústavy březnové a zemských zřízení na ní zbudovaných. Ústava březnová ani zřízení zemská nebyly provedeny. Ze začátku nebylo k provedení jich dosti politického klidu pro trvání revoluce uherské, k jejímuž pokoření bylo třeba mezinárodní intervence; později pak po přemožení odboje bylo sice možno pomýšleti na faktické zavedení oktroyované ústavy i v Uhrách, ale absolutistická moc zeměpanská již tak vysoko stoupla, mezitím co politické hnutí v jednotlivých zemích se pomalu vybíjelo a utuchalo, že vládě vlivem událostí politických již pohodlně podávaly se prostředky k tomu, aby se spíše postarala, jak by nadcházel konec ústavnosti na celou řadu let vůbec.

Mimo to však nebylo již také z jiného důvodu třeba uváděti v platnost tuto ústavu jednotného svazku mocnářství. Ústava měla totiž prvotně způsobiti, aby se do Spolku Německého, k vůli rozhodné převaze Rakouska mezi německými státy, dostaly všechny země mocnářství, i ty, které tam dosud nebyly, a jednotná mon-

arelie celá. Když dílo frankfurtského parlamentu po odmítnutí německého císařství králem pruským se pomalu rozpadávalo a idea sjednoceného Německa s úpadkem parlamentu opět klesala, odpadl také důvod, proč by všechny země rakouské s jednotnou státní ústavou a s jednotným zřízením měly zaručovat praepotenci Rakouska v Spolku proti povolujícímu Prusku, když již převaha monarchie mohla se opíratí o jednotnou absolutistickou moc v říši celé, o jednotnou armádu a vysokou říšskou byrokracii. Praesidiálním působením Rakouska obnoven byl opět starý Bund se spolkovým shromážděním. Všecky státy Spolku, jako odpověď na předcházející liberalní hnutí, začínají pečlivě pěstovati reakci, a její vlny přelily se také přes Rakousko, jsoucí právě bez ústavy v život uvedené.

10. Politické poměry, ani vnitřní, ani vnější, nenaléhaly na provedení březnové ústavy. Reakce mohla volně postupovati, vládní kruhy začaly si opět lehce na absolutní způsob vlády zvykatí, absolutistické provisorium se prodlužovalo, až se již nepokládalo za možné ústavu provéstí. Sice ještě v prosinci 1850 na doplnění březnové ústavy zřízen byl statut pro poradní sbor říšské rady, panovníkem jmenované a bezprostředně jemu podřízené, dne 13. dub. 1851 pak ještě byl vydán patent o skutečném zřízení instituce státní rady. Tento sbor, jehož úlohou především a výslovně bylo, svou radou podporovati dosažení jednotných vedoucích zásad v říšském zákonodárství, pomahal již také svým centralistickým vlivem březnovou ústavu poslati do říše mrtvých liter. První náběh k odstranění ústavy stal se kabinetními listy z 20. srpna 1851 (č. 194 a 196 ř. z.). V těchto listech prohlašuje se ministerstvo za zodpovědné jedině a výhradně mocnáři a zbaňuje se výslovně zodpovědnosti naproti každé jiné politické autoritě. V druhém listu prohlašuje se říšská rada výhradně za radu koruny a ministerstvo, které dle předcházejícího listu přestalo býti ústavní institucí ministerské rady a skleslo na pouhou panovníckou ministerskou konferenci, nemá již od říšské rady žádných dobrozdání žádati.

Třetí kab. list z téhož dne (č. 197 ř. z.) již jasně vyslovuje pochybnosti o provedení ústavy březnové; bere v otázku, má-li vůbec býti uvedena ve faktickou platnost a je-li možno ji provéstí, i dokládá, že při uvažování tomto principem a účelem má býti

udržení všech podmínek monarchického ústrojí a státní jednoty říše. Tyto kabinetní listy vyznačily již cestu, po které se má brátí další ústavní vývoj a hlásaly již nepokrytě, jaký osud čeká i tak obmezenou ústavnost, jaká byla připuštěna ústavou březnovou. V kruzích vládních vzrůstá přesvědčení, že jednotu říše nelze nijak udržeti leč opět absolutistickou centralisací. Konstituce budila snahy autonomistické a národnostní, budila odpor proti centralismu. Tu již byla by bývala překážkou každá ústava. Úplné zřeknutí se konstituční vlády zdálo se na ten čas jedinou nejlepší vládní maximou.

A tak dvěma patenty »sylvestrovskými«, z 31. prosince 1851. prohlašuje se ústava březnová za zrušenou, ježto dle výsledků porad s ministerskou a říšskou radou konaných ani není v základech svých přiměřenou poměrům mocnářství, ani se nedá v souvislosti svých ustanovení provésti. Za dosažením přiměřených veřejných zřízení i za sesílením jednoty a moci státu, nastoupit se má cesta zkušenosti a pečlivého zkoušení všech poměrův a dle tohoto pochodu pak budou tvořeny organické zákony cestou zkušenosti odvozené. Zároveň vydány (pod č. 4 ř. z.) »zásady pro organická zařízení v korunních zemích císařství rakouského.« Tu již není řeči o nějakém říšském nebo zemském parlamentu, tu již není stopy po účastenství sborů zákonodárných na výkonu moci zákonodárné. Absolutistická monarchie začíná se rozkládati nad celou jednotnou říší.

Všechny země mocnářství prohlašují se pod starými historickými, nebo pod novými tituly za nerozlučné součástky rakouské císařské dědičné monarchie. Kolektivního názvu »korunni země« má se užívati jako obecného označení v řeči úřední, při zvláštním pojmenování jednotlivé země je však dáti jí též její vlastní titul. Územní obvod zemí se zachovává, ale s výhradou změn z ohledů správních. Země se stávají opět členy pouhé departementální soustavy. Zeměpanským úřadům krajským a místodržitelstvům měly býti přidány sice poradné výbory z určitých stavů (dědičné šlechty, velkostatkářů, malostatkářův a průmyslníků); to však nebyla již žádná zastupitelstva zemská nebo krajská. Zařízení toto nebylo ostatně provedeno. V korunních zemích, jako reminiscence na privilegované stavovské zřízení měly býti zřízeny statuty o dědičné šlechtě stavovské, o jejich přednostech a povinnostech; tato zří-

zení prakticky neměla žádného ústavního významu, nýbrž toliko zvláštní význam třídní, stavovský.

Znovu se vrací období absolutistického státu ještě silně policejního, sjednoceného osobou panovníkovou a soustavou společných organisací úředních, z moci zeměpanské vytvořených a jedině jemu podléhajících. Země pozbývaly docela povahy zvláštních útvarů státoprávních. Na pohled jednotný stát absolutistický rozdělen byl pouze v territorialně ohraničené správní obvody, které shodovaly se jen ze správních ohledů s historickými hranicemi zemí. Země jakožto pouhé správní obvody neměly žádné ústavní samostatnosti vůči státu, ztrácely i ráz pouhých veřejnoprávních osobností, ježto neměly míti ani vlastních orgánův, ani vlastní samosprávy a nemohly se účastniti nijak na vykonávání úkolů státních. Byly na pohled pouhými provinciálními díly státního území jednotného státu. Veřejnoprávní osobnost zemí, které aspoň ještě dle ústavy březnové měly zůstatí přece ústavními i státoprávními útvary s vlastní vůlí, tvořenou dle zemské ústavy, a tedy subjekty vlastní vůle i práv, snižuje se nyní stále na povahu více méně obsáhlého veřejného fondu, spravovaného a řízeného z nadřízené vůle státní.

Celá veřejnoprávní osobnost zemí obmezuje se na schopnost býti vlastnickým subjektem zemského majetku, na jehož udržování a správu vynakládá se celá činnost bývalého, dosud úřadujícího, zemského výboru stavovského. Toto postavení fondův, řízených cizí vůlí, postavení ústavů, sice s vlastním okruhem práv, ale řízených transcendentní vůlí státní, zachovávají země až do ústavních pokusů let šedesátých. Vedení záležitostí zemských, zbylých a zděděných z doby ústavy stavovské, stálo pod přímým působením státním jako řízení záležitostí »zemských fondů«. I v Čechách, kde výbor stavovský byl v činnosti až do zvolení zemského výboru dle únorového zřízení zemského z r. 1861, byl sice zemský výbor stavovský dosud zástupcem práv osobností zemské, snižené nyní taktéž na povahu ústavu, cizí vůlí řízeného, avšak řízení jednání stavovského zemského výboru přešlo již r. 1852 na místo držitele. Spravování záležitostí zemských bylo tedy přímo dirigováno mocí státní, již zem. výbor podléhal i ve své působnosti, obmezené jen na obstarávání běžných záležitostí zemských. Osobnost zemí na pohled úplně zanikala v existenci zemských fondův. Ze

státoprávního postavení zemí zbývala jen jejich historická práva, zbývaly opět jen historické reminiscence zemí, jejich tituly a hranice, jsoucí nyní základem jen pro obvody správní jednotného státu.

11. Taková byla situace, až neúspěchy politiky vnější přivodily opět ústavní obrat i v politice vnitřní. Když francouzské zbraně na italských bojištích svorně pomohly národům monarchie podraziti absolutismus bývalého vídeňského demokrata Bacha, slibil již císařův manifest z 15. července 1859 (č. 133 ř. z.), oznamující, že došlo k praeliminariím míru, zavedení oprav času přiměřených v zákonodárství a správě. Absolutismus na celé čáře byl poražen, padl diplomaticky i vojensky, finančně i administrativně. Nastoupení nového ministerstva (kabinetu Rechberg-Goluchowski) znamenalo nový program vládní. Po zkušenostech s absolutismem, podlomeným ve starých nejmocnějších oporách, vysíleným finančně, diskreditovaným politicky a administrativně neúspěchy vysoké byrokracie, mělo se nejprve aspoň státní výdejné hospodářství podrobiti určité kontrole.

Skutečně svolání rozmnožené rady říšské, patentem z 5. břez. r. 1860 č. 56. ř. z., znamená politiku nového kursu. Říšská rada, která trvala na základě ústavy březnové, byla sice za absolutismu organisována již jen jako rada korunní, jako panovníkův osobní sbor poradní, mohla však již dle původního svého statutu (z 1851) býti rozšiřována povoláním mimořádných říšských radův. Z této korunní rady osobní vzešel počátek dalšího ústavního vývoje. Ona jediná udržela za absolutismu jakousi kontinuitu s pozdějším ústavním vývojem let šedesátých. Ona tvořila základ, na kterém došlo k svolání rozšířené rady říšské. Rozmnožená rada říšská postupnou transformací v ústavních aktech let šedesátých byla pak definitivně organisována jako konstituční říšské zastupitelstvo, které podrželo i po své transformaci v parlament bývalý, zděděný název rady říšské.

Rozmnožená rada, jež se měla státi periodickou institucí, měla dle svolávacího patentu býti složena z členů jmenovaných buď doživotně nebo dočasně. Dočasní členové měli býti jmenováni ze středu sněmů zemských, které měly býti aktivovány, aby zemím připadl podíl na označení korunních rádců říšských. Dočasní členové měli býti panovníkovi k jmenování navrhováni v ternu od

příslušného sněmu zemského, jemuž tedy přiznává se právo delegací svojí bráti účast na organisaci a složení říšského sboru poradního.

Tento poradný sbor koruny, rozmnožený jaksí delegacemi sněmů zemských, nebyl parlamentem, ani zastupitelstvem zemí. Zprvu také korunu nijak neobmezoval. Teprve znenáhlu nabýval skutečného ústavního významu jako řádné obligatorní kollegium, když cis. vlastním listem ze dne 16. července 1860, č. 181. ř. z., uznáno bylo za ústavní pravidlo, že určité finanční záležitosti říše mají býti obstarávány jen s přivolením říš. rady. Ovšem ani tu jednotliví členové rady nepokládali se za zástupce zemí, z nichž byli povoláni, nýbrž jen za rádce osobně a individualně povolané a jen individualni své názory pronášející. K projednání otázek státního rozpočtu a hospodářství finančního v rozšířené říš. radě zřízen byl rozpočtový výbor, jenž postupem porad svých zabýval se nutně všeobecnými státoprávními poměry říše a zemí. Dospěl jednomyslně k přesvědčení, že ústavní a státoprávní organisace říše má býti podrobena změnám od základu. Dle názorů většiny výboru měly změny státoprávní struktury říše vycházeti od uznání zvláštního, historického postavení jednotlivých zemí. Naproti tomuto t. ř. federalisticko autonomistickému směru centralistická menšina rozhodně si přála po centralisticku založiti a utužiti jednotu říše jednotným říšským zřízením ústředním. Byla ochotna zemím přiznati jen v mezích jednotného zřízení říše větší menší stupeň samosprávy a autonomie.

V plném shromáždění rozmnožené rady většina přiklonila se k snahám autonomistickým. Na straně autonomisticko federalistické stáli především vynikající politikové z aristokracie uherské, dále zástupcové ze zemí slovanských a vůbec representanti vysoké šlechty, na straně centralistu pak někteří zástupcové byrokracie i občanští členové ze zemí německých. Ježto na straně většiny stála vesměs vysoká šlechta a kruhy konservativní, dávala si v protivě k nim centralistická menšina ráda ráz zdánlivě liberální, ačkoli nebyla nikterak liberální ani konstituční, nýbrž sama úzkostlivě odmítala myšlenku na řádnou representativní ústavu dle moderních vzorův. Většina měla mezi sebou feudaly a konservativce i rozhodné zastance kontinuity se zřízením stavovským.

Menšina, majíc opět mezi sebou tuhé centralisty a i tak pověstně přísné reakcionáře, jakým byl pozdější předseda státní

radu za éry schmerlingovské, Lichtenfels, byla opět reakcí svým zastaralým a šablonovitým centralismem, ideou unifikující říšské jednoty a úmyslným i obmezeným nedbáním politického vývoje jednotlivých národností a různých zemských skupin. Liberalismus centralistů byl zdánlivý a slovní, jako zase federalismus autonomistů byl nádechu konservativního i silně stavovského, taktéž krajně až reakčně nepříznivý modernímu zřízení konstitučnímu. Ostatně ani menšina centralisticko-liberalní neodvážila se opatrně projevit přání po konstituci říšské, nýbrž jen žádala panovníka, aby z úplnosti své moci oktroyoval ona zařízení, která by ve všech kor. zemích se zachováním jednoty říše, jednoty zákonodárství a moci výkonné způsobila aby všechny zájmy obyvatelstva došly zastoupení v obci, na sněmu zemském i říšském.

12. Program většiny za základní zásadu při úpravě státoprávních poměrů říše prohlásil uznání historicko-politické individuality jednotlivých zemí. Theoreticky tkví státoprávní názory majority v rozšířené a časové tehdy nauce o historicko-politických individualitách. Vliv této státoprávní nauky, kterou právě v té době, v létech padesátých, šířil, hlásal a zdůvodňoval *József Eötvös*, proniká v celém jednání rozmnožené říšské rady značně a jasně. Vedle *Eötvöse* také *theorie Stahlhozy* a běžné po-restaurační legitimistické nauky francouzské vykonaly na politické a státovědecké názory majority i minority přiměřený vliv.

Spisy *Eötvösovy* theoreticky podávají vesměs nauky tehdy běžné. Jen použití dosavadních nauk, především nauk historické školy státoprávní, na poměry národnostní za účelem, odůvodniti státovědecky oprávněnost dalšího trvání státního celku uherského, v té podobě, jak historicky se vyvinul, podává zvláštní hlediska. Vůbec přednosti nauky *Eötvösovy* neleží tak ve věcnosti, původnosti a theoretické propracovanosti jeho názorův, jako spíše v tom, že jeho názory zdály se podávati jednoduché odůvodnění, proč při nové úpravě poměrů říše je zachovati kontinuitu s dosavadním stavem státoprávního vývoje historických celků zemských. Zdálo se, že tato nauka podává prostý návod, jak spojit oživené snahy národnostní s dalším trváním určitého zemského státního celku, historicky vyvinutého. Jako *Palacký* vyšel i *Eötvös* od běžného pojetí kantovského státu čistě právního. Za hlavní účel státu považuje právní bezpečnost jeho členův. Hned v dalším

postupu však stojí již pod patrným a silným vlivem historické školy právní.

Úcta před právem může jen tehdy být pokládána za mravní záruku poměrů ve státu trvajících, když se ona úcta a vážení si práva vztahují a rozšiřují na právo pozitivní, pozitivními zákony vytknuté. Státy nemohou existovat bez trvalých pozitivních zákonův a historických práv (již právo soukromé je všecko historické). Positivní právo může pak být zrušeno jen způsobem v pozitivním zákonu vytknutým a za podmínek zákonem stanovených. Pokrok i materiální situace všech jsou podmíněny mírou úcty a váhy, jaké ve státu požívá každé pozitivní právo, založené na pozitivních zákonech a skutečnostech. Bez úcty před právem a zákonem žádná ústava nemůže mít trvalosti.

K úctě před právem a zákonem však především přispívá taková ústava, která neprohláší všemocnost státu, nýbrž která obmezuje obor státní moci na obor záležitostí nezbytně nutný a která tedy každému dílu státu i jednotlivcům prikazuje určitý samostatný právní obor. Moc státu je omezena jen na to, co dle své povahy celého státu se týká. Ve všech krajích státu je uplatnění principu samoovládní v takové míře, jakou lze srovnati s trváním jednotného státu. Jednotkami, z jejichž dobrovolného sloučení vzešel stát, nejsou individua, nýbrž menší společenství, provincie, komitáty, obce. Svoboda jednotlivců má být tedy chráněna pevně organisovanými obcemi. Jediný prostředek, jímž lze se chrániti před všemocností státu, záleží v tom, že obci, provincie a vůbec všem organismům, které ve státu jsou a jimiž jedinec se státem souvisí, vykáže se určitý okruh samostatné činnosti a tím se prakticky státní moci určí pevná hranice.

V těchto základech tkví *Eötvös* autonomismus. Odtud vycházejí jeho snahy po autonomisaci určitých nižších, podřízených svazkův uvnitř státu. Speciálně pro Uhry znamenaly tyto snahy ovšem důležitý politický požadavek úplné restituce zřízení municipálního a komitatního jakožto mocných základů vnitřní organisace politické.

13. Jako právní a státní filosofie *Eötvösa* všecka založena je na vytknutí váhy historických práv a pozitivních zákonův, tak i jeho politická filosofie vůbec hledí smířiti moderní rozvoj ideje národnosti s historickým vývojem státních celkův a s jejich histo-



rickým právem státním. Historický vývoj spojil různé národnosti uvnitř hranic jednoho státního útvaru. Positivními historickými událostmi připoutal fragmentární díly různých národův a kmenů k jednomu státnímu celku a uvnitř hranic téhož státu různé národnosti uzavřel. Aby odůvodnil, proč různé národnosti uvnitř historických hranic objímajícího je státu mají se spojit v jediný státní lid, vychází *Eötvös* od dualistického pojmu národnosti. Liší národnost jazykovou, od národnosti politické, historické, kteráž se vyvinula společnými dějinnými osudy určitého politického celku. Národnostní vědomí nespočívá prý tak veskrze jen na přesvědčení o společném původu, jako spíše bylo založeno ve většině případů společným historickým vývojem určitého celku. Vědomí, tvořiti zvláštní národnost, která v přesvědčení o svém vyšším povolání chce uplatnit své city vyššího nadání a své snahy panovat a výlučně ovládat uvnitř určitých hranic územních, je ve většině případů výsledkem a výtvorem společného historického vývoje.

V těchto případech nespočívá přesvědčení o zvláštním národním bytí a o samostatném národním oprávnění na vědomí skutečné rozdílnosti vrozených vlastností kmenových a druhových. Přesvědčení o zvláštním národním bytí spočívá tu spíše na vědomí nynějšího politického postavení onoho, společnými osudy spojeného určitého celku, na jeho společných historických upomínkách i na společném historickém i právním jeho vývoji. Tu pak také všechny nároky onoho politického celku se společným a týmž vývojem na jeho zvláštní oprávnění a samostatné bytí nejsou jiného, leč nároky na udržení historického jeho práva.

Celá národnost zakládá se tu jedině na vědomí individuální zvláštnosti určitého celku se společným historickým vývojem, a na potřebě onu individualní zvláštnost uplatnit. Individualní zvláštnost onoho celku vytvořena je jedině minulostí. Celky politické s historickými hranicemi chtějí pak dosáhnouti uznání své individuality tak, jak je ona ve spojení s minulostí. Politický národ je *Eötvösovi* tedy politickým společenstvem všech, kdož uvnitř těchže historických hranic byli podrobeni témuž historickému vývoji a společným dějinným osudům.

Tam, kde stát vznikl ze spojení několika »politických národův«, politických společenství, tu v každém z těchto spojených

dílů státu udrželo se vědomí jejich zvláštnosti a jejich odlišnosti jako zvláštního politického celku, se snahou a s pocíty uplatnění se jako politická individualita. Toto vědomí politické individuality je však jen výsledkem společného dějinného vývoje určitého celku. Proto tedy veškero úsilí po oprávnění a uplatnění tohoto politicky národního celku v určitém dílu říše není, leč bojem za historické právo. Naproti tomu snahy po uplatnění a rovnoprávnosti jazykově národnostních celků bojují proti historickému právu, ježto chtějí rozbití svazek a celek politicky národnostní, jenž se konsolidoval uvnitř týchž historických hranic společným historickým právem a vývojem.

Princip jazykově národnostní (dle společného původu) a princip kolektivního oprávnění celých kmenů nemůže být substituován principu historického práva a principu národnosti politické, historicky vyvinuté, ježto by všechny nynější státy byly nuceny se rozpadnouti. Národnost v historickém a politickém smyslu znamená právě politickou jednotu země. V Evropě najde se sotva jeden národ, jenž by byl svoji individualitu udržel ve vlastním národním státu. Všechny státy skládají se z dílů a zlomků různých národností. Nenažde se státu, jenž by směl podržeti své nynější hranice, kdyby hranice státní vůbec měly být určovány dle území a obvodů jazykových či jazykově národnostních. Důsledné provádění principu rovnoprávnosti národnostních celků uvnitř téhož jednotného, historicky vyvinutého státu (jmenovitě uherského), zničilo by prý nutně princip historického práva, na němž spočívají politické národnosti, společnými osudy dějinnými vytvořené. Touha po absolutní rovnosti národů jako kmenův a jazykových celků ruší historická práva politických celků národních, společenství politických se společným vývojem. Boj proti každému historickému právu vede pak nutně k odnětí práva všem, k obecné bezprávnosti. Boj jednotlivých národností není tedy vyvolán jejich kmenovou, druhovou růzností, nýbrž především růzností jejich historického vývoje, celou jejich minulostí, tak že lze říci, že každé národnostní hnutí je bojem buď pro historické právo, nebo proti němu.

Ježto podmínkou všeho právního stavu je úcta k právu historickému, je třeba posilovati ony instituce, které jsou srostly s právem historickým a které jsou s to, úctu k historickému právu a jeho váhu zvyšovati a podporovati. Úctu k historickému právu

upevňuje především monarchický princip, jenž přímo srostl s právem historickým, tak že boj proti historickému právu nutně zeslabuje váhu monarchického principu. Právě dědičné království a dědičná aristokracie poskytují zvláštní politickou přednost těm státům, ve kterých jsou, že obojí instituce ty jsou přirozenými zastanci historického práva, kladouce meze ukvapené touze kráčet v před; vždyť zajisté pokrok je jen tam možným, kde se aspoň jednou nohou pevně stojí. Úkolem dědičné aristokracie má být zastávání a zdůrazňování práva historického, aby stát byl uchráněn před rychlými změnami zákonův; »politika, kterou se končí revoluce, je táž, kterou se udržují státy.« Revoluci rozrušovaný řád práva historického je znovu zřizovati ustálením dědičné a legitimní monarchie. Síla království spočívá v legitimitě. Vliv, který království vykonává, je podmíněn tradicionalním přesvědčením, že moc královská vždy s určitou osobou legitimně musí být spojena. Nejpevnější základ království proto je hledati v historickém právu, a odtud každé porušení historického práva stává se nebezpečným království, ježto zatlačuje je z půdy práva, na které pevně stálo, na půdu prostých fakt. V legitimně monarchickém státu nemůže to, co revoluce zboří, totiž legitimita, nikým býti nahrazeno.

Stát potřebuje symbolu, jenž by představoval jeho jednotu. Vědomí jednoty státu musí být udrženo neotřeseně, a to může se díti jen mocí monarchovou, jenž pak sám se stává symbolem státní jednoty. Odtud *Eötvös* je přívržencem co možno silné monarchické moci, proti níž meze hledal by jen ve vyvinuté samosprávě nižších svazkův. V těchto zásadách dobře je znáti vliv ideových směrů francouzské restaurace a legitimistických nauk let čtyřicátých. Z těchto všech zdrojů prýští také celá monarchická a dynastická politika členů rozmnožené říš. rady, očekávajících vše jen z plnosti monarchické moci, odporujících moderní parlamentární konstituci, dovolávajících se stále právní a ústavní nepřetržitosti; ježto pak právní nepřetržitost právě v dědičném monarchickém právu dochází stálého a patrného výrazu, stali se rádcové také neunavnými obhájcí dynastické legitimacy, kteráž zaručovala nerušené trvání určitým oprávněním, byla-li jen oprávnění tato založena a ověřena dlouhotrvající tradicí, měla-li sankci v právních poměrech minulosti a v nepřetržitém dlouhotrvajícím faktickém výkonu. Zásada legitimacy měla pomáhati uznání historických práv vůbec.

14. Naproti pojmu kmenové a jazykové národnosti postavil *Eötvös* pojem národnosti politické, kteráž se vyvinula společnými dějinnými osudy několika kmenových národností, uzavřených uvnitř historicky daných hranic určitého konsolidovaného celku státního. Byl tudíž také nucen zodpovědět otázku, jaký bude poměr užší, jednotlivé národnosti kmenové ku širší, celkové »národnosti politické« celého historického a politického svazku státního. Bylo třeba zodpovědět otázku pro jeho vlastní uherskou zemi, kde uvnitř celkového politického svazku státního, historicky v určitých hranicích se vyvinuvšího, byly zlomky a díly několika národností kmenových, s vlastním národnostním vědomím. *Eötvös* chce tu prostě všechny kmenové a jazykové národnosti v zemi spojit v jediný soustředěný politický celek, dle historického vývoje ustavený, v politickou národnost, uzavřenou v určitých historických hranicích, splývající v historickou jednotu, v historicko-politickou individualitu. Pojítkem mezi nimi, kteréž by je slučovalo v jednotnou politickou národnost, má být všude proniklé přesvědčení, že jen od existence celé země, celé politické individuality zemské, závisí bezpečnost všech jednotlivých kmenových národností.

Rozdělení historického území země dle jazykových a kmenových národnostních obvodů a okresů mělo by za následek, že by každý jednotlivec cítil se jen občanem svého specialního kmenového národnostního území, nikoli občanem celé historické zemské individuality, což by jistě prý odporovalo a bylo nebezpečno historickému právnímu citu celé země. Rozhodně zavrhuje tedy teritoriální rozdělení Uher dle národnostních kmenových obvodů, rozdělení, dle něhož by každá národnost obdržela své vlastní územní hranice. Zavrhuje soustavu, dle níž by právní sféra každé jednotlivé národnosti zvláště ústavním zákonem byla určena a dle níž by území a úřady země byly rozděleny mezi jednotlivé národnosti uvnitř země. Tím by se zničila možnost každého většího státu a zničila by se i ta potřebná míra centralisace, bez níž stát zvrhl by se jen v agglomerat území či národů, jen vnějšími poměry pohromadě držných.

Ovšem, že zájmy historicko-politické národnosti budou prý jen tehdy zajištěny, když na druhé straně stane se také po právu nárokům každé jednotlivé jazykové národnosti; avšak právě zase naproti tomu také nároky různých jazykových resp. kmenových

národnosti mohou být uspokojeny jen pokud, pokud se tím neruší a pokud je zabezpečena jednota a státní existence země, resp. vlastnost země jako historicko-politické individuality. Jednota historicko-politická nevyhnutelně musí být udržena. Pokud jednota státního celku se neruší, je ovšem nutno s autonomického hlediska zaručiti jednotlivým národnostem uvnitř státu sebeovládání; princip tento není jiného, leč užití principu individualní svobody na morální individuality národností, kteréž tu stávají se morálními osobnostmi s určitými nároky. Jednota historicko-politické individuality, spočívající na společném dějinném vývoji a vzpomínkách z minulosti, na tradici, ovšem nesmí trpěti. Tím zásady rovnoprávnosti národností ovšem značně se modifikují na prospěch jednotného státu uherského, v němž pak jediné národnosti maďarské případně rozhodující převaha politická.

Podstata nauky o historicko-politických individualitách je tudíž jednoduchá. Záleží v odůvodňování potřeby a oprávněnosti toho, aby vedle pojmu národnosti kmenové, či, jak *Eötvös* říká, jazykové, spočívající na společném původu kmenovém, byl ještě uznán pojem národnosti politické. (Že národnost je společenstvím kulturním, tomu nevěnuje E. zvláštní pozornosti.) Politická národnost značí mu určitý politický celek, jenž se vytvořil společným historickým vývojem určitého společenství politického na společném státním území, byť i společenství politické, uvnitř hranic společného státního území jsoucí, bylo složeno z dílů několika kmenů a národností. Když různé národnosti, nebo díly několika národností kmenových, pozitivními historickými příběhy spojeny a sloučeny byly v týž vyšší, celkový státní a územní svazek (jako různé národnosti zemi uherských spojeny byly pod jedním svazkem státu uherského), podrobeny byly týmž historickým osudům.

Prodělaly pak týž společný vývoj státoprávní, vytvořily sobě společnou historickou tradici, ústavní i státoprávní, jsou vázány týmž společnými vzpomínkami z minulosti k onomu státnímu útvaru a svazku, jenž je všechny spojuje, jsou vázány k historicko-politické individualitě svého svazku. Vytváří se tu mezi těmito národnostmi a mezi lidem jejich společného státního útvaru a svazku vůbec společný právní cit pro společnou státní a územní historicko-politickou individualitu. Politická národnost znamená historicky se vyvinuvší určitý státní a územní svazek, historicky

se vyvinuvší politické společenství, byť i několika národností, uvnitř hranic téhož území. V tom je podstata celé nauky, že politické společenství, historicky se vyvinuvší uvnitř vlastních územních hranic, má být uznáno za historicko-politickou individualitu s charakterem státním, za státoprávní jednotku a za základního státoprávního faktora říšské organizace.

15 Elementy této nauky není celkem těžko analyzovati. Vedle mocného vlivu, jakým tu působil historický světový názor *Hegelův*, jakým tu působila jmenovitě *Heglova* nauka o objektivním duchu, jenž není vytvořen individui, nýbrž jenž sám jako celkové vědomí, jako všeobecný duch všemi individui proniká a udržuje jejich životní souvislost v postupně řadě generací, vedle povšechného vlivu, jaký na názory *Eötvösovy* poskytly a vykonaly vůbec i subjektivistické proudy i duševní nálady německé filosofie z konce XVIII. a ze začátku XIX. st., uplatňují se tu v nauce *Eötvösově* ještě jiné speciální, silné vlivy. Setkáme se v ní na první pohled s nezměněným v podstatě pojetím celé školy historické, s pojetím, že stát a právo jsou výtvorem ducha lidu, zvláštní duševní schopností určitého celku, že dále jsou výtvorem dějinného vývoje, a že stát a právo vůbec jsou spojeny s celou bytostí i povahou onoho určitého národního celku. Neklamně ozývá se tu nejen *Savigny*, nýbrž celá nauka *Eötvösova* je silně prostoupena vynikajícím vlivem francouzského traditionalismu a jeho hlavních představitelů, jimiž byli *Jos. de Maistre* a *Louis Gabr. de Bonald*. Oba tyto, kteří náleželi k církevně smýšlejícím politikům legitimistické restaurace ve Francii, hleděli především najíti důvody proti doktrínám, uplatňovaným za doby revoluční, proti doktrínám, že stát vzchází z úmyslných aktův a z vědomého spojení se jeho občanův, že právním důvodem státu je uzavření společenské smlouvy, a že svrchovanost ve státu přísluší všem občanům, všemu lidu.

Naproti těmto doktrínám revolučním prohlašoval *Bonald* přímo, stojí na základu církevním, že veškeren duševní život lidský i zřízení společenského života vůbec jsou pouhými produkty dějinné tradice. V této nauce francouzského traditionalismu ohlašuje se proti racionalistickým doktrínám osvícenským a teoriím revolučním jen filosofie restaurace i reakce. Politické a státoprávní zásady traditionalismu jsou však jen méně obratným pokračováním názorů jiného politika, duchem znamenitě vyvýšeného nad argu-

menty *Bonaldovy*. Politikem tím je *Edmund Burke*, jehož spis proti ideám francouzské revoluce a proti zásadám francouzské revoluční ústavy (*Reflections on the revolution in France*, 1790), spis stejně duchaplný jako jizlivý a působivý, tvořil vedle *Huga* a *Hegela* také pramen názorů *Savignyových*. Byť i pojetí státu jako historického zjevu a jako produktu dějinného vývoje bylo ojediněle a po různu známo již od zač. XVIII. st., přece to byl teprve *Burke*, jenž, — proti teoriím revoluce, které ve vzniku státu dovolávaly se elementů vědomých a úmyslných a které prohlašovaly právo a moc každé dané konkrétní generace zřizovati nebo měniti či neměniti ústavu a politická zřízení státu dle vůle, — poprvé v této jasnosti a příkrosti postavil zdůraznění nevědomých elementů ve vývoji a vzrůstu politických útvarův a zřízení.

Stát a právo i ústava nejsou prý výsledkem okamžitých individuálních aktů členů státu, nejsou produktem jejich náhlých nápadův a momentanní subjektivní vůle, nýbrž jsou výsledkem dlouhého a pracného procesu, na němž mnoho generací bralo účast. Stát a jeho ústava spojuje takto generace dřívější s nynějšími i budoucími. Proto také je stát neodvislým od vůle jedné, konkrétní, právě trvající generace, a je nynější generaci přímo nadřizen jako odkaz generací předcházejících. Stát a jeho ústava nespočívají dle *Burkea* již dnes na žádné dočasné smlouvě mezi současně žijícími individui, nýbrž jsou produktem tradice, zvykův, zděděných práv a historického vývoje. Zříditi státu novou ústavu dle abstraktních principův, které nejsou založeny a odůvodněny předcházejícím vývojem a které neplynou přímo z nepřetržitosti jeho tradice, znamená stát revolucionovati. Ježto pak stát vznikl za účasti a snah mnoha generací a ježto ústava není odvislou od vůle jediné generace a nebyla vytvořena jedinou generací, není jediná generace, právě žijící, také nijak oprávněna stát revolucionovati, nýbrž má se snažiti, aby chyby zděděné ústavy jen reformovala a příštím generacím odkázala a zanechala určitý permanentní ústavní základ.

Nesmí náhle bořit dosavadní celé ústavní ústrojí státu. Celý stávající politický system je jen výsledkem nepřetržitého vývoje a zvolného historického pochodu. Proto může ústavní zřízení býti měněno opět jen touže vývojovou cestou a pozvolna, v kontinuitě s předcházejícími rády, nikoli revoluční cestou proti stávajícím

ústavním zřízením. Náhlá revoluční změna odporuje vžilé tradici, zděděným citům a vůbec duši lidu. Země, která má dostati novou ústavu, třeba ústavodárným shromážděním pořízenou, není bílým listem, na který by nějaké ústavodárné shromáždění mohlo napsati jakákoli povšechná a prázdná schemata a vůbec, co chce, nýbrž země má vždy již ústavní tradici z předcházejících dob. Proto nelze pro zemi vykonstruovati a vyspekulovati novou ústavu dle nějaké theorie a dle axiomatických pouček, nýbrž je zachovati kontinuitu s ústavní tradicí země a novou, jen reformovanou ústavu je navázati bezprostředně na předcházející řády ústavní. Zvolna reformovat, nikoli bořit; destruovat vše, je lehké. Proto je v odporu se samou povahou státu jakožto společenství, stálou tradicí se vyvíjejícího a rostoucího, rázem destruovat staré instituce a na jejich místo postavit nové, s předcházejícími zcela nesouvislé.

Chyby starých institucí zajisté jsou zjevné a viditelné a lze je reformovati, aniž třeba zbořiti proto již celou stavbu institucí dosavadních. Žádné revoluční ústavodárné shromáždění nesmí sobě mysliti, že rozvracejíc dílo věkového vývoje, dovede v několika měsících na místo toho, co zbořilo, postaviti umělé dílo stejné ceny, aprioristickou konstrukci rovnocennou s historickým řádem ústavním, že dovede theoreticky vyspekulovati nové ústavní dílo, srovnalé s dějinnými tradicemi národa, jehož ústava především musí býti jen pouhým konstatováním toho, co již nepochybně v obecném přesvědčení žije. V souhlasu se vžilým přesvědčením je spíše ústavní řád předcházející v kontinuitě korigovati, než jej odstraniti a znovu uměle, bez pevných základů tradice stavěti. Regeneraci ústavy je vždy provésti na základech již stávajících, dle zděděného rázu ústavy, modifikací zděděných řádův, nikoli dle theoretických principů nějaké abstraktní konstituce.

Proto *Burke* vystupuje proti francouzské revoluci, která najednou odstranila dosavadní stav právní, a ústavodárným shromážděním dala státu novou ústavu, vymyšlenou, vědomě zřízenou a konstruovanou, ústavu porušivši právní kontinuitu, nepřetržitost vývoje. Ústavodárné shromáždění stanoví a zřizuje tu ústavu a priori, z konstruovaných zásad, kdežto ústava má býti přece jen konstatováním a deklarováním toho, co již se vyvinulo v národu, jen potvrzením obecného právního a politického přesvědčení národního. Zřizování ústavy ústavodárným shromážděním je vyvrcho-



lením názorův o možnosti působení subjektivní lidské vůle ve světě politickém a je jen degradací historického, nepřetržitého vývoje. Ústava a vláda odvozují dle revolučních teorií své oprávnění jen ze souhlasu ovládaných, zřídivších si stát všeobecnou vůlí, dobrovolnou asociací, socialním paktem. Ústava revoluční je vytvořena uměle, ústavodárným shromážděním, jako produkt vůle shromážděných representantův, domněle celý národ zastupujících.

Revoluční teorie uplatňovaly takto umělý, konstruktivní, vědomý element ve vývoji politických forem. Naproti těmto teoriím opět zdůrazňoval *Burke*, že ústava státu není vymyšlena a vykonstruována individuí, nýbrž že je jim již uložena z venčí, vývojem a tradicí národa. Ústava vzniká prý nevědomým rozpínáním a rozvíjením se živlu implantovaného, pevně zasazeného a tkvícího v hloubkách národní povahy. Proti teoriím franc. revoluce o vzniku ústavy ze svrchované vůle lidu anglický státník stavěl jako reakci cestu zkušenosti, tradice, historického vývoje. Nevědomý, neuvědoměný vzrůst a vývoj ústavních a politických zřízení, nikoli vědomá konstrukce a úmyslný výběr ústavních předpisův, byly prý tvůrčími silami všech zřízení ústavních. Stát jakožto produkt nekonečného procesu, táhnoucího se po řady pokolení, nemohl míti ústavu z vůle určitého počtu ad hoc shromážděných individuí v ústavodárném shromáždění a z jejich vymyšlených předpisův, nýbrž měl míti ústavu z tradice celého společenství, z tradice za sebou následujících pokolení národa, jenž váže a pojí individua v jednotu společnými osudy, přesvědčeními, upomínkami a zděděnými institucemi.

Celý system politických zřízení je vytvořován jen vývojem, odpovídajícím různým periodám, jimiž probíhá bytí národního společenství, je jen rozvinováním se zásad skrytých v povaze společenství. Proto ústavy nemohou být zakládány dle teorií a z teorií, nýbrž naopak teorie spíše mají býti odvozeny dle ústav, empirií vytvořených. Proto také veškery ústavy, vyvinuté a vyrostlé nepřetržitou progressivní tradicí, mají býti měněny jen v kontinuitě s předcházejícím stavem ústavním, jen tak, že každá změna se stane na cestě ústavou a právem stanovené. Změny ústavy nemají se díti porušením konkrétních poměrů právních a porušením právně stávajících forem ústavního řádu, vždyť změny ústavy mají korigovat jen špatné stránky ústavy předcházející, mají reformovat, nikoli revolucionovat.

Názory *Burkovo*y znamenaly především reagování proti francouzským doktrínám revolučním, proti nauce o smluvním základu státu a proti ideji svrchovanosti lidu, jenž sám ústavodárným svým shromážděním výhradně ze svrchované vůle své může sobě zřídit ústavu a ji libovolně měnit. Názory anglického státníka staly se obecným majetkem celé školy historické, byly spojeny s naukami legitimistickými za restaurace francouzské po vídeňském kongresu hlásanými. Tu již historické pojetí státu začíná se přeháněti a upřílišovati, dává se do služeb vyvrcholeného monarchického principu, ba dokonce leckdy kryje již i snahy absolutistické. Smíšené názory historické školy tvoří také základ konservativnějšího politického vzdělání let šedesátých, proti periodě konstitučního liberalismu, r. 1848 revolučně vystoupivšího. Všecky tyto nauky o státu jako produktu dějinné tradice jsou rozvinuty též v jednáních rozmnožené říšské rady, jmenovitě v názorech čelných členů majority.

Řečníci stále se dovolávají minulosti a tradice jako rozhodných vývojových faktorů monarchie, dovolávají se národních vzpomínek a dějinných zařízení, dovolávají se historických upomínek a povahy lidu, dovolávají se starobylých institucí a historických práv vůbec. Ukazují na historickou samobytnost a samostatnost jednotlivých různých zemí, na dokumentování a zaručení historických práv. Mluví se tu o živých upomínkách na bývalou autonomii zemí, o historických zvláštностech zemských a o dědících se právních zvycech ústavních, o historickém právním citu, založeném v životě národa, o nepropadlých historických právech národních, o uznávání historických tradic a zřízení. Mluví se stále o faktorech a elementech od staletí říši udržujících, o vžilých právních názorech jednotlivých zemí, o dějinném vývoji jako základu monarchie, o historických právních pojetích a historickém smyslu, o historických právních titulech, i o tom, že monarchie má být strážcem práva historického, a že historické vzpomínky nedají se vytrhovati z duše národův. Mluví se o zvláštním historickém právním vědomí jednotlivých zemí, které vítězně překonalo všechny snahy unifikujícího centralismu, které zabránilo, že nebyly smazány historické hranice zemské, a které nedopouští, aby byly země pokládány za pouhé departementy uniformního státu.

V téměř smyslu mluví se dále o zvláštním právním citu zemí, o zachovávání historických tradicí zemí, jejich práva zvykového.

jejich legitimních oprávnění, spočívajících na historickém základu. City, vzpomínky a právní názory zemí nelze prý podřizovati ani nějakým příkazům vymyšlené civilisace, ani papírovým konstitučním experimentům theoretickým. Historické právo je jen legálním uznáním práv vytvořených vývojem životním, vývojem zemí, které pro svá kolektivně zděděná práva mají tytéž právní city, jako jednotlivci pro své vlastnictví. Práva zemí zaručena jsou starými zákony a historickými právními názory jejich; země mají svá práva dlouhým vykonáváním sankcionovaná. Odmítá se nějaká moderní konstituce dle theoretických principů jakožto ideologické napodobování nevhodných cizích vzorů, nesrovnávajících se s historickými tradicemi ústavního vývoje jednotlivých zemí. Reorganisace státoprávních poměrů říše musí se díti jen tak, jak je odůvodněno a založeno dosavadním společným vývojem jednotlivých zemí. Historickou stránku povahy a státoprávního zřízení monarchie akcentuje majorita rozmnož. říš. rady svými řečníky i ve svém návrhu.

Právě také společnými dějinami, společnou tradicí jednotlivých zemí a jejich společným vývojem dán a určen je dle návrhu většiny inhaerentní politický charakter monarchie; k úpravě vnitřních poměrů říše třeba pak především pochopiti, upevňovati a dále vyvíjeti onen inhaerentní politický ráz říše, tradicí vytvořený. Na pojištění historického svazku všech zemí nelze ignorovati historicko-politické individuality zemí jako jednotlivých částí říše, nelze uniformním způsobem odstraniti jejich historická zbylá oprávnění, neboť historické instituce zemské spojeny jsou s dějinnými a národními vzpomínkami a s vlastnostmi povahy lidu. Vývoj monarchie vyžaduje tudíž uznání historicko-politických individualit jednotlivých zemí; uvnitř historicko-politických individualit je zabezpečiti též rozvoj různých národností. Uznání historicko-politických individualit zemských má se ovšem díti v souhlasu s požadavky a potřebami celkového svazku státního. Uznání historicko-politických individualit zemských vede však nutně k takové organizaci říše, aby se zemím jako individualitám státoprávním dostalo účastenství na vedení veřejných záležitostí, aby se zemím dostalo uznání a založení jejich autonomie ve správě a vnitřním zákonodárství, jakož i aby se jim dostalo konečného ustanovení, pojištění a zastupování jejich společného státoprávního svazku, při zásadní rovnosti všech zemí.

Tato státoprávní organisace říše má se však díti jak nejvíce možno navázáním na dřívější instituce a právní poměry, aby se vyhovělo přesvědčením a právním názorům jednotlivých zemí, a aby modifikace, jichž je třeba v zájmu celkového svazku říše, zakládaly se skutečně na oněch velkých politických nutnostech, kterých žádná země nemůže zneuznati. Votum majority vychází tedy z uznání historických práv zemí. Votum centralistické minority státoprávních individualit zemských neuznává, nechce navázání na dřívější ústavní poměry, nýbrž chce další vytváření jednotné říše. Proti historickým právům zemí odvolává se menšina na historické právo říše, říšské jednoty, vzniklé centralisací jednotného státu. Trvání jednotné říše a jednotných ústředních zřízení spočívá taktéž na historické tradici a historických právech říšského celku. Ostatně tvrdila menšina, že navázání na historické instituce není možno, ježto prý v zemích neuherských schází institucím takovým životné tradice, tak že by s nimi ani uznání autonomie se nedalo spojití. Naproti tomu řečníci většiny užívali pojmu historicko-politických individualit především za určení útvaru, jímž chtěli čeliti dosavadnímu centralismu byrokraticko-administrativnímu i legislativnímu. Pojem historicko-politické individuality znamenal reakci proti nivelelování zemí na stejné departementy jednotného, centralistického státu, jenž za absolutistické centralisace stíral dřívější státoprávní postavení jednotlivých zemí.

Historicko-politickou individualitou právě měla býti zahrnuta státoprávní zvláštnost a odlišnost jednotlivých zemí, celků to samostatně se vyvíjejících proti centralistickému systému státní uniformity. I uvnitř zemí mělo se centralisaci čeliti pevným vybudováním selfgovernmentu, jmenovitě samosprávy municipalních institucí. Naproti zdůrazňování centralistické uniformity jednotné říše, jak činila minorita, vycházela autonomistická majorita z toho, že monarchie je skladbou různých elementů, spojením různých zemí a národností, kteréž všechny více méně intensivně zachovaly sobě city své zvláštnosti, své historické individuality. Inhaerentní ráz monarchie je spojení těchto elementův, individualit.

Historicko-politická individualita jednotlivých zemí, jak to politicky formuloval hrabě *Szécsen* v 16. schůzi rozmnožené říš. rady, znamená pak výraz a souhrn celého národního, historického a politického vývoje i životní činnosti jednotlivých částí

monarchie. Tento pojem zabraňuje, aby země nestaly se pouhými departementy centrálního státu. Země nejsou jednotami administrativními, nýbrž jednotami politickými. Cit historicko-politické individuality, byť i v různé intenzitě, udržel se ve všech zemích monarchie i nelze jeho ignorovat. Je založen hluboko v právním vědomí, je výsledkem politické nutnosti a historického vývoje. Uznání tohoto pojmu je jedinou cestou, jak smířit právní náhledy různých zemí s potřebami celé monarchie. Takto řečníci majority určovali pojem historicko-politické individuality politicky a historicky. Státově, dle práva státního, bylo by pojem historicko-politických individualit vymezit tak, že jednotlivé země jako zvláštní právní celky jsou samostatnými subjekty určitých práv státní moci, spočívající na vlastních zemských ústavách, že jsou vůbec subjekty a korporativními osobnostmi práva veřejného, osobnostmi, které jsou organizovány vlastními ústavami. (Tak i hrabě Clam-Martinič ve 20. schůzi dovolává se pro politickou individualitu království Českého toho, že země má svá práva a privilegia; dle něho tedy je zvláštní veřejnoprávní osobností naproti říši.)

Země jako státově osobností a samostatné útvary mají nabýti podílu na zákonodárství i správě. Veřejnoprávní kompetence mají být děleny mezi říši a zeměmi. Takový státově smysl má reklamování autonomie pro historicko-politické individuality. Ježto dle řečníků majority vědomí historicko-politické individuality se udrželo více méně ve všech jednotlivých zemích, mají býti také všechny země v autonomii sobě na roveň postaveny. Mají míti rovnoprávné účastenství v obstarávání záležitosti veřejných. Přiznáním autonomie bez rozdílu všem zemím rovnoprávně, nejmenším jako největším, a rozložením monarchie na spojení rovnoprávných autonomistických zemských celků, stoupal ovšem státově význam zemí malých, jmenovitě německorakouských, kdežto klesal význam zemí velkých, jako království Uherského a Českého.

Ačkoli votum majority kladlo silný důraz na navázání na historické instituce při reorganizaci říše, přece již uznávání rovnoprávných historicko-politických individualit zemských nebylo by zachovalo kontinuitu s historickým právem státním, kteréž zakládalo pouze unii a poměr mezi jednotlivými skupinami zemí českých, starorakouských a uherských. Historické právo státní, české a uherské, připouštělo jen zemské skupiny a unii skupin, jen sku-

tečnost, že se tři zemské skupiny spojily v celkový svazek říšský, i neznalo žádného říšského svazku, jenž by byl utvořen přímým spojením všech rovnoprávných historicko-politických zemských individualit. (Palacký v Idei státu rak i ve smyslu práva historického mnohem důsledněji navrhol utvoření politických individualit vyššího řádu, utvoření několika zemských skupin dle poměrů historických, geografických a národnostních zároveň.)

Ježto byla dle návrhu majority uznána historicko-politická individualita všech zemí stejně a rovnoprávně, měl také pomínouti každý rozdíl vlády v zemích uherských a neuherských. Nemělo býti dualismu, jaký se již začal vytvářeti od doby teresiánské do r. 1848. Přece však dualismus byl by se nutně vytvářel politicky, ježto Uhry byly větším a více kompaktním celkem, než rozdrobené země předlitavské. Měly tedy Uhry větší politickou váhu. Mimo to jejich politická váha byla by po uznání jejich státoprávní, historicko-politické individuality tím stoupla, že by byla nastala plná restituce historického zřízení komitátního a sněmovního, kteréž obojí podávalo mocné záruky politické moci. Politicky byl by se dualismus přece vytvořil záhy: země neuherské, jejichž vliv rozdrobením klesl, nebyly by ve svých oktroyovaných zřízeních zemských obdržely tolik moci, jako mohl míti restaurovaný sněm uherský. Státoprávně ovšem nemělo býti dualismu, nýbrž všechny země měly rovnoprávně svými zástupci bráti podíl na obstarávání společných záležitostí říšských.

Říše neměla býti dualistickým spojením zemí uherských a neuherských, nýbrž spíše prý »pluralistickým« spojením historicko-politických individualit v říšský svazek celkový, spočívající na společenství dynastie a nerozdílně udržovaný společenstvím určitých společných říšských záležitostí. Autonomie zemí má býti omezo-ována proto požadavky celkového svazku státního, požadavky velmocenského postavení říše: tak i všichni řečníci nepřestávají ujišťovati, že jim jde také o říšský program, že chtějí mocnou říši celkovou, kteráž sice by v určitých směrech podržela svůj původní ráz spojení a svazku zvláštních historicko-politických individualit zemských, jejíž jednota však na venek, v poměrech mezistátních, je konsolidována, udržována a zaručena jednotou a společenstvím domu panovnického a společenstvím určitých záležitostí, které se vztahují na mezistátní, velmocenské postavení říše.

Ovšem, ježto majorita důrazně žádala zásadní zachování autonomie zemských individualit a všemožné navázání na historické právní poměry a na dřívější ústavní zřízení (patrně z doby předbřeznové), odmítala také oktroyování nějaké moderní konstituce pro celou říši. Nechtěla ústřední říšský parlament, po unitársku zřízený, přímo nad zeměmi stojící. Přála rozhodně tomu, aby reorganizace ústavních poměrů říše děla se zřízením zemských zastupitelstev s navázáním na dřívější ústavní řády stavovské, s rozmnožením a modifikací zastoupení stavovského. Přála tomu, aby pak, ježto základem státoprávní formace říše mají z á s a d n ě zůstatí zemské individuality, také zastupitelstvo říšské, sbor pro uplatňování ústavního vlivu v záležitostech říšských, všem zemím společných, byl organisován jen ze zemských delegací, jako sbor delegátů z jednotlivých zastupitelstev zemských, která svými delegáty vykonávají svůj ústavní podíl na výkonu říšské zákonodárné moci.

17. K celkovému úsudku o názorech a jednání rozm. rady je uvážiti, proti jakým politickým směrům a zjevům směřovaly její vývody. Nauka majority o historicko-politických individualitách znamenala jednak reakci proti centralisačnímu absolutismu, administrativnímu a byrokratickému, jednak reagovala proti doktrínám konstitučního liberalismu z r. 1848 a proti jeho demokratickým zásadám, které chtěly revolucionovati dosavadní řády stavovské. Reagovala tedy proti všem revolučním učením z r. 1848, a tu měla, jak si to zvláště uherští členové představovali, býti také konečně reakci proti národnostnímu uvědomění nemadžarských národností v Uhrách, jejichž národnostní snahy po rovnoprávnosti byly od Uhrů pokládány za separatistické a za nebezpečné historické státní jednotě politické individuality uherské. Uznáním historických individualit zemských mělo se tedy především vystoupiti právě proti jednotejnosti forem a proti šabloně byrokratického centralismu, proti úmyslnému nivelisování a nucenému, jednotlicimu assimilování rozdílných celků zemských, proti onomu ignorování všech historických, právních a politických rozdílův, s jakým absolutism centralisační ve všech zemích postupoval, hledě administrativně zavésti uniformitu všech svých opatření.

Uznáním historických individualit mělo se pak dále vystoupiti proti naukám revolučním.

Již celá nauka o státu jakožto produktu historického vývoje a tradice jistého společenství politického, byla reakcí proti osvícenskému a revolučnímu doktrinarismu, proti teoriím, že stát, založený kontraktem individuí, společenskou smlouvou, vědomým dílem, má právní důvod svůj jen v souhlasné vůli individuí, a že tedy svrchovanost ve státu přísluší jen všeobecné vůli lidové. Naproti tomu historická škola chtěla ukázati, že stát empiricky vyvínil se neodvisle od subjektivní vůle individuí jako výsledek historických faktorův, i hledala v interpretaci všech politických zřízení elementy tradice a působení historického vývoje. Také učením o historicko-politických individualitách mělo se čeliti naukám revolučního liberalismu z r. 1848, jmenovitě též zásadám o ústavodárné moci nějakého svrchovaného konstituujícího shromáždění říšského, kteréž by mělo oprávnění ústavní poměry dosavadní libovolně měniti. Proto zastává se také v jednání rady, že zřízení nové ústavy může se díti jen navázáním na postupný vývoj historických ústavních zřízení, že nemůže se díti dle theoretických pouček a abstraktních principův i konstrukcí ústavodárného shromáždění, a že má býti v kontinuitě a v souhlasu s předcházejícím ústavním vývojem monarchie.

V zaujatosti pro zásadu, že moc ad hoc shromážděných individuí v ústavodárném shromáždění není s to uměle vytvořiti legitimní politické instituce, nýbrž že nová úprava zřízení říšských a zemských má navázati na bývalé, historické, předběžné instituce, odporovalo se pak vůbec v rozmn. radě nejen principům jakékoli parlamentární monarchie, ale i modernímu zřízení konstitučnímu vůbec. Odporovalo se jmenovitě a výslovně každému konstitutionalismu francouzského a belgického vzoru. Odporovalo se dále rozhodně ideám onoho konstitučního liberalismu, jenž od let čtyřicátých rozšiřován byl liberalistickou školou Roteck-Welckerovou. Roteckův lexikon státovědecký zůstal ještě hezky dlouho po r. 1848 obecným zdrojem politického poučení a přesvědčení konstitučního, byl členům rady vesměs znám, a jeho zásady, ač již valně oslabené, opakovala zvláště ještě také centralistická menšina rady i hleděla je v debatě uplatňovati. Tu ovšem konservativní názory autonomistické většiny byly reakcí proti mělkostem liberalismu konstitučního, jehož se i rakouští centralisté již dříve na sněmu kroměřížském rádi chápali, jako prostředku pro povzne-



sení moci jednotného státu a jednotné říšské ústavy proti dosavadním historickým partikulárním, stavovským ústavám zemským.

Požadavek navázati na dřívější zřízení ústavní a zachování kontinuity s bývalými státoprávními poměry směřoval ovšem opět proti snahám revolučního liberalismu z r. 1848, jenž prý ústavní poměry chtěl změnití rázem a pojednou vykonstruovati moderní ústavu dle cizích vzorů; návrat k dalšímu vytváření a reformování historických ústavních zřízení má předejítí náhlým změnám a převratům ve směru, který není historicky odůvodněn. Tak i votum majority vyslovuje přesvědčení, že úprava státoprávních poměrů zemí má se díti jen navázáním na dřívější historické instituce, ježto není možno zavéstí nové formy zemské samosprávy s ignorováním těch dřívějších ústavních institucí, které dosud žijí neoslabeny v citech a přesvědčeních uvnitř jednotlivých zemí. Státoprávní úprava říše vyžaduje oživení a opětného zřízení oněch tradičních institucí, které se po staletí udržovaly a osvědčovaly, a třeba jen na jejich základě dále stavěti.

Nejde prý ovšem, jak stále se připomíná, o nějaké oživení přežilých a života neschopných zřízení, nýbrž jen o spojení požadavků historicky oprávněných s oprávněnými požadavky politického vývoje. Jde o to, jak země, historicky se považující za zvláštní celky, podříditi určité jednotě říšské, „říšské autonomii“, autonomii říšského celku, říšskému orgánu pro společné zájmy; právě stávající jednota říše má také prý historické právní tituly pro sebe a může pro sebe uplatnití požadavky politického vývoje. Jde pak jen o reformy a zdokonalení institucí bývalých; dřívější instituce jsou již osvědčeny během dlouhého trvání, kdežto nové instituce budou musiti se teprve osvědčovati.

Se zastáváním historických institucí, dlouhým trváním osvědčených a ověřených, důsledně se kombinuje zastávání legitimacy. Tu vedle neurčitého vlivu *Hallerova* vystupuje vliv *Stahlův*, z jehož nauky brávaly si důvody všechny strany, provozující politiku restaurace a silně stupňovaného, až po absolutisticku vyvrcholeného, monarchického principu. Učení *Stahlovo* přiznalo legitimitu výhradně vládě monarchické, majíc monarchii jedinou za nejvyšší formu ústavní; jediná monarchie má legitimitu, jsouc vlastně dle *Stahla* jedinou právní formou, ve které by se měl zjevovati stát;

princip legitimacy je specifickou zvláštností monarchie. Legitimita v jednáních rozmožnené rady vystupuje jako prostředeck k sesilení práva historického, vždýt je právem určitého domu, kteréz dějinami je sankcionováno, je tradicionelně ověřeno a je oprávněno trváním po celou řadu generací tak, že již není třeba důkazu o nějakém jeho plném, platném právním titulu. Principu legitimacy pak ve spojení s monarchickým principem dalo se vhodně použiti nejen k reakci proti revolučním zásadám, které všechny konvergovaly v ideí svrchovanosti lidu a lidové vule, nýbrž především také na upevnění a udržení právní kontinuity. Legitimita a nepřetržitost zděděného práva monarchického, resp. dynastického, pomáhají právu historickému a jeho nepřetržitosti (což ostatně také *Eötvéš* jasně poznal), a naopak, uznáním práva historického přirozeně se dochází k obhajování legitimacy. (V rozmn. radě užívá se taktéž legitimacy ve sm. právní kontinuity. *Stahlových* názorův o monarchickém principu užívá se tu pak vůbec i za důvody proti moderní parlamentární konstituci, kteráž svými kompetencemi by chtěla panovníka omezovati. Stačí k tomu jen srv. řeč hr. Clam-Martince ve 20. schůzi rozmn. rady.)

Princip uznání historicko politických individualit, uzavřených to státoprávních celků s historickými hranicemi zemskými, kteréz spojily zlomky několika národností, byl však také reakčním principem proti hnutí národnostnímu. R. 1848 s obecným uvolněním začínalo hnutí národnostní vystupovati i politicky uvědoměleji. Jmenovitě pro historicko-politickou individualitu uherskou národností hnutí různých národností mohlo býti překážkou, mohlo překážeti uznání celistvosti koruny uherské. Proto řečníci uherští především energicky vystupují proti jakémukoli národnostnímu dělení, ohrazují se rozhodně proti tomu, aby se zásady národnostní užívalo k rozrušování jednotných historicko-politických individualit, aby se historické territorialní hranice rušily hranicemi národnostními. Tvrdí, že uspokojení národností nemůže se státi mimo hranice historicko-politické individuality, nýbrž jen uvnitř historických hranic zemských. Rovnoprávnost národností může býti provedena jen potud, aby trvání historických poměrův a hranic se nerušilo národnostním dělením a hranicemi jazykových národností.

Abstraktní princip národnostní rovnoprávnosti rozbil by prý konkrétní státní útvary. Národnostní hnutí takové bylo by revo-

lučným, neboť zničilo by úctu k právům historickým, když na místo dosavadních státních útvarů historických nastoupily by nové státoprávní a politické osobnosti jednotlivých národností. Idea plné národnostní rovnoprávnosti mohla by vytvořit nové národnostní státní útvary proti historickému právu zemské individuality uherské. Jen přichylnost k zemi a její individualitě dovede založit také příslušnost k říšskému celku; vědomí zvláštní národní existence opírá se vždy pryč o vlastní zemskou individualitu. Proto také autonomistické uspořádání říše má vycházeti od autonomie zemí, nikoli národností. Autonomie národností zrušila by hranice zemí hranicemi jazykovými: odtud upravení poměrů národnostních může se dít jen uvnitř historicko-politické individuality zemí. Vždyť každá země jako teritoriální celek má své tradice, svůj život vnitřní, svůj cit dějinný, svá stará práva, traktáty a základní zákony, svobody a zvyky. Nová práva národností jako kolektivních osobností nesmí zatlačovati tato staletá historická práva zemských individualit. Říše je konglomeratem zemí s vlastními, oddělenými hranicemi, a inhaerentní politický ráz monarchie je založen právě v tom, aby tyto historické hranice zemské nebyly porušeny a odstraněny na prospěch nové organizace dle národností.

Theorie historicko-politických individualit všímala si národností tedy po uznání historických celků zemských, teprve uvnitř hranic zemských: na prvé místo při úpravě zřízení říšského kladla uznání historických státoprávních útvarů zemských, dle historických hranic. Státoprávní význam teorie o historicko-politických zemských individualitách tkví tedy právě ve snaze po autonomisaci celků zemských, po autonomisaci historicko-provinciální, po decentralisaci legislativní a administrativní, aby monarchie nabyla mírně federalistického rázu. V tom jsou též její zásluhy pro ústavní vývoj pozdější, že pomohla zemím zaručovati postavení zvláštních celků s určitou mírou autonomie; ani ústava únorová již pak zemím zákonodárných kompetencí neodňala. V tom jsou zásluhy oné teorie, že uznala země za samostatná politická společenství, za územní svazky s vlastními politickými úkoly, kteréž by země dle vlastních zákonů mohly plnit, že zemím chtěla přiznati vlastní ústavy i vlastní organizaci, rozdílnou po případě dle jednotlivých zemí. Tím byla by říše nabyta rázu celkového, vyššího politického společenství a svazku, složeného ze spojení nižších koordinovaných

politických zemských individualit, a tím byla by se také říše přibližovala k rázu státního útvaru federativního.

18. Názory autonomistické většiny říšské rady ozývají se i ve státních aktech, které byly přímým následkem porad. Když opět zahraniční situace naléhala na brzké upravení vnitřních poměrů říše, přijato bylo zásadně státoprávní stanovisko většiny a projeveno bylo nepochybně v ústavním dokumentu, jehož od té doby stále se dovolávají snahy po zvýšení státoprávního významu zemí, vidouce v něm památné zaručení historických státních práv zemských. Manifest ze dne 20. října 1860, č. 225. ř. z., jenž tvoří úvod k říjnovému diplomu, prohlašuje, že sice za dřívějších poměrů bylo třeba tužšího soustředění státní moci, že však nyní na základě návrhů rozmnnožené říšské rady rozhodl se panovník vydati zvláštní diplom o státoprávní formaci říše, o právech a postavení jednotlivých zemí i o obnoveném pojištění, určení a zastupování státoprávního svazku celkové monarchie, aby tak zároveň byly vyrovnány a sloučeny vzpomínky, právní názory a právní nároky zemí a národů se skutečnými potřebami mocnářství, a aby zdárné rozvíjení se institucí panovníkem daných nebo opět oživených, svěřeno bylo vyspělému poznání národův.

Diplom ze dne 20. října 1860, č. 226. ř. z., jenž jako zvláštní ústavní listina měl tvořiti stálé východisko pro státoprávní uspořádání říše, prohlašuje sám za nezvratný právní základ mocnářství pragmatickou sankcí, kteráž přijata byla zákonitými stavy různých království a zemí, a je platným státním, základním a domácím zákonem. Na ní spočívá též ona nerozdílnost a nerozlučnost součástí monarchie, která, uvedena byvši v souhlas s právy a svobodami jednotlivých zemí, monarchii sesílovala. V zájmu mocenského postavení říše chce tedy panovník udělití říši záruky jasných a nepochybných právních poměrův. Avšak záruky takové mohou plně dáti jen takové instituce a právní poměry, které stejnou měrou se srovnávají s vědomím práva historického, s trvajícím růzností království a jednotlivých zemí a s požadavky jejich nedílného a nerozlučitelného silného svazku. Než při soustředění státní moci ve všech zemích evropského kontinentu stalo se také společné projednávání nejvyšších státních úkolů pro bezpečnost mocnářství a zemí naprosto nutným. I vydává panovník, aby byly vyrovnány dřívější různosti mezi královstvími a zeměmi,

a aby dostalo se poddaným účastenství na zákonodárství a správě, na základě pragmat. sankce a z úplnosti své monarchické moci stálý a neodvolatelný základní zákon státní, jakožto směrodatné pravidlo pro sebe i své nástupce.

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

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

Ježto však i v těch záležitostech, které nejsou přikázány výhradně kompetenci celkové říšské rady, trval pro země neuherské po řadu let způsob společného projednávání, vyhradil si zároveň panovník, tyto některé společné záležitosti zemí neuherských dát projednávati společně na radě říšské, složené jen ze zástupců těchto zemí neuherských, tedy jen na jakési »užší« radě říšské. Jinak společné projednávání některé záležitosti na radě říšské může nastati též na žádost zemského sněmu, do jehož kompetence záležitost přísluší (prorogovaná příslušnost říšské rady).

Pro obrat ve směru politiky konstituční znamená diplom především definitivní zřeknutí se absolutismu, závazný slib konstituční vlády, učiněný ovšem z vlastní vůle, z plnosti monarchické moci. Ústava byla opět oktroyována. Úprava státoprávních poměrů děla se jen koncessí panovníkovou, bez navázání na ústavodárné shromáždění říšské z r. 1848. Říšské zastupitelstvo mělo vzniknouti oktroyováním z bývalé korunní, státní říšské rady. Působnost říšské rady se jednostranně panovníkem předpisovala i bez ohledu na některá historická oprávnění starých sněmů zemských, jmenovitě též sněmu uherského. Jednostranná koncese měla dále opět oktroyovati také nová zřízení zemská. I země

uherské byly by obdržely obnovení svých ústav jen potud, pokud by ono neodporovalo předpisům diplomu a v jeho mezích. Stály tedy také pod částečným oktroyováním. Celý diplom byl tedy pro říši i pro země opět jen jednostranným oktroyováním. Nešetřil kontinuity historických zřízení zemských, nýbrž chtěl pro země neuherské jako v upomínku na jejich bývalá zřízení zemská oktroyovati sám jen nová, libovolná, uniformní zemská zřízení. Diplom takto formálně kontinuity zřízení zemských nešetřil. (Nešetřil jí však ani materialně, byť se dovolával historických základů monarchie.)

Autonomistická většina rozmnožené říšské rady uznávala společné státoprávní organizace všech zemí v oboru záležitostí, které se přímo vztahují na jednotné mocenské postavení říše na venek. Vycházela tedy vedle autonomie zemí také z celkového programu říšského. Tak také diplom říjnový chce organisovati jednotné zastupitelstvo říšské pro určitý obor ústředních, za společné prohlášených, záležitostí. Ale toto ústřední říšské zastupitelstvo, které se mělo skládati jen z jediné komory, nebylo organisováno snad jako pouhé zastupitelstvo jednotlivých zemských individualit, jako zastupitelstvo složené jen z delegátů jednotlivých zemí. Nebylo organisováno jako ústavní výbor, vysílaný jednotlivými zemskými sněmy. (Takový ústavní výbor delegátů zemských představovali si patrně autonomisté rozmnožené rady.) Říšské zastupitelstvo nebylo dle říj. diplomu ani dle složení svého výhradně závislým na sněmech zemských, nebylo od nich ani složením svým výhradně odvozeno. Dle diplomu jednalo se prostě o přetvoření dosavadní poradně, rozmnožené rady říšské na ústavní, zákonodárné kollegium.

To se mělo státi prostě tak, že k říšským radům, od panovníka jmenovaným měli býti přidáni říšští radové ze sněmů zemských. Tito radové ze sněmů zemských nebyli by však bývali přímo voleni sněmy zemskými, nýbrž (dle patentu o svolání rozmnožené rady z 5. března 1860, č. 56. ř. z., v platnosti zachovaného, a dle zem. zřízení současně s diplomem vydaných), měly sněmy zemské pouze právo praesentace k funkci radů říšských, měly voliti pouze terny, z nichž panovník sám si členy vybíral a označoval. Je třeba vytknouti jasně, že ústřední říšské zastupitelstvo říjnového diplomu nebylo žádnou komorou zemí.

(Komoru zemí jako zastupitelstvo říše představoval si *Palacký* ve svých návrzích říšské ústavy z r. 1848 a z r. 1849; v. *Palackého* Spisy Drobné, č. 16 a 18. Tu bylo říšské zastupitelstvo výhradně složeno ze zástupců, ustanovených ze středu sněmů zemských.) Dle diplomu měli říšští radové, jmenovaní z členů sněmy praesentovaných, zasedati stejně v jediné komoře s ostatními členy, přímo korunou jmenovanými, jichž počet nebyl ústavně určen. Naproti tomu počet členů, ze zemských sněmů jmenovaných, byl určen pevně (na 100), a měl býti dokonce ještě mezi země poměrně rozdělen dle jejich rozsáhlosti, obyvatelstva a daní, tedy dle momentu zastoupení z á j m o v é h o.

Takto celé složení říšské rady bylo fakticky závislým jen na jediném osobním výběru panovníkově. Říšská rada byla tímto soustředěním panovnického práva jmenovacího zřízením opět centralistickým a byla nepochybným, výhradným zastoupením s v a z k u říšského, při čemž jen sněmům zemským příslušelo označiti osoby pro složení jedné části říšské rady. Tato říš. rada nemohla býti zastupitelstvem zemí, reprezentací zemských individualit. Zemským individualitám je tu jen zaručen více méně formální ohled, že při organisaci celkového říšského zastupitelstva nebudou zcela zanedbány, že jmenovitě říšské zastupitelstvo nebude organisováno na základě přímých voleb s pominutím sněmův. V organisaci říšského. ústředního zastupitelstva byl tedy konstitutionalismus i federalismus říjnového diplomu nevyhraněný a malý; byl to konstitutionalismus jen velmi úzce koncedovaný, s úplnou a zaručenou převahou ústavní i politické moci monarchické.

19. Federalismus říjnového diplomu, často s takovým důrazem v politice vytýkaný, jeví se pak vlastně jen v tom, jak diplom pohlíží na rozdělení státní moci zákonodárné mezi sněmy a říšskou radu a na postavení zemských sněmův. Pro vymezení zákonodárných kompetencí sněmův a říšské rady rozhodnými jsou ovšem čl. II. a III. říj. diplomu, kteréž obsahují normativní upravení státoprávního poměru zemí k říši. Úvodní klausule, ve svých všeobecných, neurčitých koncepcích, nemá moc právních pravidel, z nichž by se daly právně odvoditi určité jednotlivé kompetence pro sněmy zemské a jasně důsledky pro jejich státoprávní postavení.

Úvodní formule označuje jen konečný, politický účel, kterýž má býti dosažen vydáním diplomu a jeho dalšími ustanoveními.

Má tedy ráz jen enuntiativní, narrativní a poskytuje jen vykladačský materiál pro další ustanovení diplomu. Ohlašuje jen všeobecné hledisko, z něhož diplom vychází, hledisko, uznávající historicko-politické individuality zásadně za základ říšského zřízení ústavního.

Z tohoto hlediska také čl. II. a III. přiznaly zemím původní, všeobecné a primární účastenství na zákonodárství i správě. Materiálně nebyl však obsah ani stupeň tohoto účastenství nikterak určitě vytknut. V neurčitých, vícesmyslných výrazech, jakých vůbec diplom užívá o účastenství konstitučních sborů na moci zákonodárné, mluví se o »spolupůsobení«, což může značiti právě tak dobře spolupůsobení jen poradné s hlasem pouze konsultativním, jako spolupůsobení skutečně ústavní, s hlasem rozhodujícím, decisivním a meritorně usnášecím. Někde, jako při účastenství na některých důležitých finančních opatřeních státního hospodářství, mluví se zase výslovně o přivolení říšské rady. O zákonodárném účastenství sněmů zemských praví se jen, taktéž neurčitě, že záležitosti zákonodárství zemského budou »ústavně vyřizovány« na sněmech a se sněmy jednotlivých zemí. Jaký konstituční princip to však byl, dle něhož měl býti určen stupeň, obsah a význam účastenství zákonodárného sboru, říšské rady nebo zemského sněmu, na funkcích moci zákonodárné, o tom nebylo ničeho jasně řečeno. Bylo vůbec pochybno, do jaké míry absolutní vůle panovníkova byla by se tu dala konstitučně omezovati. Dle rozšířených tehdy názorů *Stahlovyých* bylo by pevné udržování monarchického principu skutečně vyžadovalo, aby byl co možno snížen a úzce koncedován vliv sborů zákonodárných a aby jejich ústavní spolupůsobení nebylo obmezením nejvyšší moci panovníkově. Pokud tedy jde o zaručené konstituční účastenství zemí na státní moci zákonodárné, byla míra jejich účastenství nerozhodnou a nejasnou, jako vůbec diplom má dost neurčitých slov a nejasných státoprávních výrazův se širokými pojmy.

Mimo všeobecné zásadní uznání historických nárokův a práv zemí a jejich zvláštního historického postavení, došel federalismus říjnového diplomu výrazu v uznání podílu zemí na zákonodárství a správě a v rozdělení kompetencí zákonodárných co do předmětu mezi sněmy zemské a zastupitelstvo říše. Rozsah záležitostí říšských tak, jak je jednotlivě vyjmenován, je celkem úzký, mnohem užší než dle ústavy březnové z r. 1849. Vyjmenovány jsou celkem jen



záležitosti obchodní a komunikační, vojenské a státního hospodářství a říšské záležitosti finanční. K oboru společných záležitostí říšských patřily tedy záležitosti celkového, mezistátního, mocenského a politického postavení říše na venek (společenství záležitostí zahraničních, vojenských a určitých finančních bylo by se dalo ostatně odůvodnit již pragm. sankcí).

Než mimo uznání záležitostí společných, jmenovitě uvedených, mluví čl. II. diplomu všeobecně ještě o tom, že do působnosti celkové rady říšské náleží všechny předměty, které se vztahují na práva, povinnosti a zájmy, jež jsou všem královstvím a zemím společny. Z této úvodní věty čl. II. sice plyne, že jmenovité uvedení předmětů, na které se měla vztahovati působnost celkové říšské rady, neznamena již také taxativní výpočet agend říšské rady, stanovený jednou pro vždy.

Ale na druhé straně, ze znění čl. III., v němž se sněmům opět všeobecně přisuzuje originární kompetence ve všech záležitostech ostatních, před tím v člancích předcházejících neuvedených, lze opět stejným právem dovozovati, že výpočet agend ústřední říšské rady není pouhým vymezením a výpočtem exemplifikačním. Rozřešení této otázky byl by bezpečně a nepochybně přinesl teprve statut příští říšské rady a jednotlivá oktroyovaná zřízení zemská. Ale i takto ze znění čl. II. a III. diplomu lze tento spor mezi výkladem centralistickým a autonomistickým rozhodnouti.

Ze znění říj. diplomu povšechně a nepochybně plyne, že jeho základním úmyslem bylo, těžiště státoprávní formace říše přeložiti do spojení jednotlivých zemí, jimž měla příslušetí zásadní plnost zákonodárného úcastenství. Země měly tedy pro sebe praesumpci o své zásadní plné zákonodárné kompetenci. Z tohoto základního stanoviska diplomu nutně a důsledně plynul požadavek, aby příslušnosti říš. rady a okruhy společných říšských záležitostí byly věcně a pozitivně vymezeny, a aby pak veškerá ostatní úcastenství v zákonodárství připadlo do výlučné, principiální a věcně neohraničené kompetence sněmů zemských. Tu pak úvod čl. II. měl aspoň zachovati možnost, aby ještě v příštím statutu říš. rady působnost říše a říš. zastupitelstva mohla býti šíře vymezena, ale ovšem určením a vypočtením taxativním, neboť dle čl. III. náleží sněmům plná míra zákonodárné příslušnosti, z níž příslušnost rady říšské je jen odvozena.

Okruh společných říšských záležitostí mohl býti v příštím statutu říš. rady sice rozšířen ještě některými jinými záležitostmi, které se vztahují na práva, povinnosti a zájmy společné všem královstvím a zemím, ale základní princip, že původní účastenství na moci zákonodárné přísluší sněmům zemským, vedl nutně k taxativnímu vypočtení oboru záležitostí říšských. Předměty, v čl. II. diplomu vytknuté, znamenaly pak zároveň obmezení zákonodárné volnosti příštích ústavních aktů v tom směru, že předměty ony již definitivně mají zůstatí říši i dle pozdějších zákonů doplňovacích. Věcně neohraničená plnost zákonodárných kompetenci však dle čl. III. diplomu spočívala v právech sněmů zemských.

Tu tedy diplom, vycházející od primární a originární příslušnosti sněmů zemských a od existence historicko politických individualit zemských, měl ráz federalistický, jako v uznání jednotného ústředního říšského zastupitelstva měl ráz centralistický, unitárský. V diplomu však mimo to vystupoval již jistý tah dualismu. Nejen že čl. III. mluvil o zachování dřívějších ústav jen v zemích uherských, kdežto ostatní země měly dostati nová zřízení oktroyovaná, nýbrž 2. odst. téhož čl. zavádí zařízení, kteréž později se stalo předchůdcem nynější říšské rady předlitavské.

Koruna si totiž tu v 2. odst. čl. III. vyhradila z kompetence sněmů zemí neuherských vybrati ony záležitosti, které prý dříve již zemím neuherským bývaly společny a od nich společně projednávány a které nebyly přikázány v čl. II. působnosti ústřední říšské rady, i chtěla tyto, jen zemím neuherským společné záležitosti dát projednávati na radě říšské, složené jen ze zástupců zemí neuherských. Tu prohlašovalo se již přímo, že země neuherské, mimo společné zájmy říšské, které měly všechny země, i uherské, stejně, mají ještě své zvláštní, společné zájmy a záležitosti bez zemí uherských, že mají ještě své zvláštní společné zájmy předlitavské. Působnost sněmů neuherských mohla tedy býti iniciativou panovníkovou obmezena na prospěch jakési »užší«<sup>1</sup> rady říšské, ze zástupců zemí neuherských svolané. Jen tedy sněmy zemí uherských podržely nestenčenou příslušnost ve všem, co nebylo by taxativně prohlášeno za společnou záležitost celé říše.

Tím již rušil se přece rovnoprávní poměr mezi zeměmi uherskými a neuherskými: v oboru společných celkových záležitostí říšských dle čl. II. byl státoprávní poměr všech zemí, českých

i uherských jako rakouských, k říší přímý a rovný. Všechny země stály tu přímo v rovnoprávném státoprávním poměru s celkovým svazkem říšským nad nimi stojícím. Ale v oboru záležitostí společných jen zemím neuherským dle čl. III. odst. 2. začala vznikat nad jednotlivými neuherskými zeměmi nová říšsko-neuherská organizace. Kdežto v oboru záležitostí společných celé říši byla říšská rada všude stejně příslušna, pro Čechy jako pro Uhry, v oboru záležitostí společných zemím neuherským byly tyto země ještě eventuelně podrobeny jakési říšské radě zemí neuherských. Ovšem dle diplomu nebyla ještě tato fakultativní říšská rada »užší« jen pro země neuherské nikterak snad řádnou státoprávní institucí pro historické společenství zájmů zemí neuherských

Nebyla pravidelnou institucí, nýbrž šlo na ní jen o projednávání od případu k případu. Principiální zákonodárná moc zemí nemusila tím ovšem nijak ještě utrpět újmy, zvláště když bylo lze ještě vykládati odst. 2. čl. III. o této panovníkově výhradě tak, jak upozornil *Palacký* v *Idei státu Rak.*, čl. V.; diplom mluví tu totiž jen o projednávání (*Behandlung*) záležitostí, zemím neuherským společných, na užší radě říšské, kdežto konečná porada, resp. konečné rozhodnutí o vyřízení záležitostí mohlo opět připadnouti sněmům zemským. Tato užší rada pro země neuherské nebyla ještě řádnou státoprávní organizací s určitě vytknutou kompetencí uvnitř zemí neuherských, nýbrž panovník jen od případu k případu, když šlo o historicky společný předmět zákonodárství všech těchto zemí, mohl fakultativně a z vlastní iniciativy stanovit tu kompetenci rady říšské, předlitavské, složené jen ze zástupců zemí neuherských. Kdykoli se dalo o nějakém předmětu zákonodárství historicky prokázati, že býval projednáván na této »užší« jakési radě říšské, mohl jej panovník jednostranně vyjmouti z kompetence sněmů zemských a dát jej projednati všem zástupcům zemí neuherských. V oboru celkových, společných záležitostí říšských všechny země měly mít stejný podíl na organizaci a působnosti říšské, v oboru záležitostí však, jen zemím neuherským společných, mohla působnost sněmů zemí neuherských panovníkem jednostranně a fakultativně býti omezoována.

20. Diplom nese tedy již zřejmě znaky, jaké ostřeji pronikly v pozdějším ústavním vývoji. Je kombinací elementů unitárských

a federalistických. Má i tah dualistický, ovšem nikterak ještě silný. Federalistický význam diplomu spočívá celý v tom, že diplom státoprávně chce (dle návrhů autonomistických) vycházeti od spojení jednotlivých zemských politických individualit, že za základ státního zřízení říšského pokládá jednotlivé země a že tedy za původní a základní faktory zákonodárné prohlašuje rovnoměrně všechny země.

Tu zemím náleží původní a vlastní zákonodárná kompetence, kdežto zákonodárná moc říše má být vyměřena t a x a t i v n ě, jakožto od zemí odvozená. Primární zákonodárná kompetence sněmů zemských a zásadní zákonodárná plnoprávnost zemí má být p r a v i d l e m. Zákonodárná moc říše má být jen odvozena z plnoprávnosti individualit zemských, má být určité a jednou pro vždy vytknuta a věcně ohraničena. Proto říšskému zastupitelstvu a říšské moci zákonodárné vůbec schází kompetenční výsost v tom smyslu, že říšská rada n e m ů ž e obor působnosti své naproti věcně nevymezenému okruhu působnosti zemské nijak jednostranně měniti a rozšiřovati. Způsob rozdělení kompetencí mezi říšskou radu a zemské sněmy je dle diplomu neodvislým od vůle a moci říšské rady, od vůle nadřízeného svazku říšského vůbec. Proto také každé rozšíření kompetence říšské rady na některou záležitost kompetencí zemských sněmů, může se díti jen od případu k případu p r o r o g a c í, svolením sněmu zemského, jenž pro jednotlivý případ může svoji zákonodárnou kompetenci přenést na radu říšskou z vlastní iniciativy a bez újmy zásadní plnosti svých oprávnění.

Toto vše jsou ovšem momenty federalistické; také ústřední říšské zastupitelstvo, říšská rada, jsou kombinací bývalé státní rady s delegáty, jmenovanými ze středu sněmů zemských, aspoň č á s t ě n ě, v přípustění delegátů zemských, zachovala přece jistý federalistický tah (byť i tento tah se stával politicky nevýrazným pro úmyslnou převahu neobmezeného počtu státních radů říšských, přímo panovníkem jmenovaných). Mimo tyto federalistické momenty nesliboval diplom zemím ovšem nikterak, že se stanou zvláštními státy jako dílčí státy spolkového státu. Nesliboval jim ani přímo, že obnoví bývalý státní charakter jednotlivých království a zemí. Nesliboval jim ani v nejmenším, že říše se stane federací a státoprávním svazkem zvláštních s t á t ů v, nýbrž ze slibů diplomu dalo

se nejvýše dovoditi, že diplom má na mysli jen státoprávní svazek »historicko-politických« individualit, založený, sprostředkovaný a udržovaný společenstvím určitých společných, říšských záležitostí.

Zda-li však a pokud diplom chce historicko-politickým individualitám zemským přiznati ráz zvláštních států dílčích, bylo nanejvýše pochybno. Uznání země za historicko-politickou individualitu neznamená ještě nutně uznání země za zvláštní stát. Proto federalismus říj. diplomu vybíhal konec konců zase spíše jen v pouhý »autonomism«, znamenal spíše vyhovění snahám po široké decentralisaci říšské legiscace i administrativy, po zvětšení oboru autonomie a samosprávy zemí, i po státoprávním zvýšení jejich váhy v říšském svazku. Federalismus diplomu neznamenal tedy ještě státoprávní svazek zvláštních států, nýbrž spíše jen svazek historicko-politických útvarů provincialních, jimž ovšem mohlo se dostati rozsáhlých oprávnění zákonodárných, široké autonomie a samosprávy, jimž mohlo se dostati tedy u r č i t ý c h j e d n o t l i v ý c h p r á v zvláštní státní moci zemské, jako zůstatků z jejich historických práv bývalé moci státní za dob stavovských. Pro země neuherské, kterým nebyly restaurovány žádné zemské úřady, jako se stalo zemím uherským, bylo vůbec pochybno, obdrželi-li nějaký významnější rozsah zvláštní zemské státní moci, jakou mají dílčí státy spolkové.

Vždyť také v celém diplomu není zmínky o nějaké zvláštní státní moci zemské, ani o tom, že by panovník akty zemského zákonodárství měl vykonávati jako hlava z e m ě. Také navázání nových ústavních zřízení na historické instituce předběžné, na »právní poměry a instituce, které se srovnávají s vědomím práva historického« jednotlivých zemí, zajisté nijak ještě neznamenal snad přímý a určitý slib obnoviti zvláštní státní povahu a historickou státní samobytnost jednotlivých zemí, jmenovitě koruny České, o jejíž jednotě se ostatně v diplomu vůbec nemluví. Jednota koruny České mizí mezi ostatními rovnoprávními zeměmi, které všechny stejně měly dostati nová zřízení zemská.

Přes ono všeobecné uznávání historických práv v úvodu k diplomu, prakticky zachování kontinuity zřízení zemských nejevilo se nijak. Země měly obdržeti opět jen oktroyovaná zemská zřízení. Jen země uherské měly podržeti své dřívější ústavy, ale i tu kontinuita byla porušena oktroyováním ústřední říšské rady nad zemským sněmem uherským a ignorováním některých pod-

statných historických práv sněmu uherského. Uznávání historických nároků zemí předlitavských, i českých, znamenalo pak již jen, že s n a d při oktroyování příštích zemských zřízení bude vzat ohled na bývalé státoprávní postavení jednotlivých zemí i na historická oprávnění jejich sněmův, na zemské svobody ještě z doby předbřeznové i na rozšíření příslušnosti zemských sněmů ve směru federalisticko-autonomistickém.

Ostatně vše záleželo teprve na provedení zásad v diplomu prohlášených. Měl zapotřebí ještě zvláštních doplňovacích zákonův, které by provedly do podrobností zásady jeho. Uhry již cis. listy z 20. října 1860, s diplomem vydanými, obdržely zpět pro svůj sněm plnou moc zákonodárnou s hlasem rozhodujícím a restauraci zemských úřadů svých, kdežto ostatní země předlitavské byly nuceny spokojiti se oktroyovaným zřízením zemským. Záviselo pak jen na jednostranné koncesi, zda se zemím předlitavským, i českým, dostane něco zpět z bývalých práv historických. Tím byla by se mohla aspoň materialně zachovati kontinuita nových zem. zřízení s historickými institucemi předbřeznovými, když již formální kontinuita oktroyováním byla porušena.

21. Počátek provedení zásad diplomu byl učiněn vyhlášením čtyř zemských zřízení zároveň s diplomem, dne 20. října 1860, pro Štýrsko, Korutany, Solnohradsko a Tyroly. Nebyl pro státoprávní postavení zemí předlitavských již nikterak povzbuzující. Autonomisty překvapil důkladně. Tato čtyři zemská zřízení, datovaná všechna z 20. října 1860, a zrušená hned již únorovou ústavou z r. 1861, značila neklamně, jakého provedení má se dostatí zásadám říjnového diplomu o uznání zemí za historické základy říšské organisace. Tato zemská zřízení, jen opravené provinciální to statuty, kdysi Bachem sestavené, hleděla zachovati na sněmu skupiny stavovské (duchovenstvo, usedlou šlechtu a velkostatkáře, města a obce ostatní). Hleděla se tedy ve složení sněmu přizpůsobiti předbřeznovým rozdílům stavovským. Ale ústavní působnost sněmů snížila ještě pod jejich postavení za předbřeznové stavovsko-absolutistické epochy. Po stavovsku organisované provinciální zemské zastupitelstvo obmezila na pouhé oprávnění podávati petice a návrhy ve věcech zákonodárství zemského; ani staré právo povolovati berně nebylo těmto novým stavům restaurováno.

O nějaké samostatné zemské moci zákonodárné, která by příslušela sněmu zemskému jako orgánu státoprávního útvaru zemského, není v těchto zemských zřízeních ničeho. Není tu řeči o nějaké zemské konstituci. Sněm obmezen je dle těchto zřízeních na obstarávání zemských provincialních záležitostí. Mohl pouze v záležitostech, týkajících se potřeb zemských, přání a stížnosti země tlumočiti a návrhy i žádosti buď přímo nebo prostřednictvím úřadu císaři podávati. Má vykonávati svoji účast na formaci říšské rady tím, že navrhuje ze svého středu tera pro jmenování říšských radů císařem. (Způsob tento jmenování členů z teren byl oblíben již za absolutistické peridy; tak dle § 8. ústavy království lombardsko-benátského z 24. dub. 1815 platilo jmenování členů panovníkem z navržených teren pro obě stavovské kongregace lombardsko-benátské.)

Sněm má býti dále povolán jen raditi se o zákonech a zařízeních všeobecných a o působení jejich na dobro země, má své návrhy o nich podávati a při vydávání zákonův, zvláštní poměry zemské upravujících, má »spolupůsobiti« (s hlasem patrně ovšem poradným). Sněm má podávati návrhy a dobrozdání o všem, nač od vlády bude tázán. Je oprávněn raditi se a usnášeti se všeobecně o podporování duševních i hmotných zájmů země a o záležitostech, jež se vztahují na plnění veřejných dávek. Speciálně může se raditi i usnášeti o opatřeních v záležitostech zemědělských a průmyslových, v záležitostech ústavův i podnikův a staveb zemských. O všech těchto záležitostech může se tedy sněm sice usnášeti, ale ovšem jen »v mezích stávajících zákonův«. Návrhy na změnu zákonných ustanovení a zařízení v záležitostech zemských je předložiti císaři. Sněm spravuje jmění zemské, stavovské jmění domestikální, spravuje úvěr zemský, stará se o plnění závazků země, radí a usnáší se o opatření prostředků pro vnitřní potřeby zemské, radí a usnáší se o přírážkách a prostředcích uhrazovacích nákladu zemského, dosazuje své úředníky a má stálý orgán svůj v zemském výboru, jenž vede obyčejné záležitosti zemské správy.

Takto z oné idey autonomistického federalismu, v říjnovém diplomu dosti okázale hlásané a do popředí stavěné, nezbylo ničeho, než jakýsi zastaralý provincialní stavovský sněm se svými stížnostmi, návrhy a žádostmi, bez zákonodárných ústavních kompetencí, s poradným vlivem jako stavovské korporace za dob

svého úpadku. Věru, nová čtyři zřízení zemská, se svými reminiscencemi na stavovské třídění a na stavovskou červenou uniformu, s upomínkami na stavovská gravatína, na prosby, návrhy a žádosti stavovské, mohla býti zcela dobře vydána již za předbřeznového metternichovského absolutismu vedle stavovské ústavy pro Tyrolsko z 24. břez 1819. Působnost stavů tyrolských dle tohoto stavovského zřízení z dob absolutismu a působnost sněmů dle zemských zřízení Goluchovského v podstatě a materiálně se takřka nelišila; vliv v provincialních záležitostech jen poradný, omezený na stížnosti a prosby, je tady jako tam. Konstitutionalismus v záležitostech zemských nebyl tedy dle těchto čtyř zemských zřízení, vydaných na provedení říjnového diplomu a pod jeho datem, zcela žádný. Země neobdržely ani ústavních kompetencí zákonodárných, ani neobdržely oprávnění jako zvláštní státoprávní útvary bráti podílu na výkonu státní moci v oboru zákonodárství a správy, jak jim diplomem bylo slibováno.

Nevyniklo ani historické státoprávní postavení zemí, aby bylo viděti, že jsou z á k l a d e m organizace svazku říšského, jak také diplom sliboval — celý federalismus těchto čtyř zemských zřízení, která měla právě přesně vyjádřiti povahu zemí jako historicko-politických individualit, klesal na to, že zemím, jako samosprávným provincialním svazkům bez elementu státního charakteru, přiznán byl nepatrný návrhový a poradný vliv při zákonodárství ve vnitřních věcech zemských, a to ještě proti úmyslu diplomu na základě příslušnosti t a x a t í v n ě a bezvýznamně úzce vyměřené, a dále, že jako každé jiné korporaci přiznala zřízení zemím vlastní správu majetkového okruhu.

Toto truchlivé provedení autonomistických zásad diplomu bylo již předzvěstí, jak asi proveden bude diplom v celku. Z federalistické části programu říjnového diplomu zbývala již jen všeobecná zásada jeho úvodu, že upravení státoprávních poměrů říše má se díti ve shodě s historickým právním vědomím na historických základech politických individualit zemí, jakožto z á k l a d n í c h součástí státního a ústavního zřízení, na nichž spočívati má celkový svazek říšský.

Než i tato všeobecná zásada měla zůstatí pouhou zásadou. Otázka, jak historické postavení zemí — jmenovitě českých, kteréž dle znění říjnového diplomu mohly reklamovati možnost



zachování a obnovení bývalého samostatnějšího státoprávního postavení svého — mělo by se srovnati s konstitučním jednotným státem rakouským, čekala po říjnovém diplomu svého vyřízení doplňovacími zákony. Po federalistickém náběhu diplomu však opětovně již začalo se vraceti přesvědčení, že otázka ona může býti rozřešena jen ve smyslu ústředního státu jednotného, ve smyslu unitářsko-centralistickém. Zásluha, posunouti ústavní a státoprávní vývoj v tomto směru, ve sklonu k uniformnímu centralistickému státu od historicko-politických individualit říj. diplomu, připadla Schmerlingovi, jenž koncem roku 1860 převzal řízení ústavních poměrů rakouských. Duch Schmerlingův stojí u vchodu, za nímž otvírá se celý konstituční život dnešního předlitavského Rakouska. Postavení monarchie v Něm. Spolku mělo centralisovanou říšskou ústavou dojíti vnitřního posílení. Mělo se dále vyjítí vstříc obavám centralistův o jednotu říše. Liberalní strana uherská, neuznavší ústřední zastupitelstvo diplomu, měla se pak upokojiti novou formou říšského zastoupení.

22. Ústava únorová, z většiny dílo ducha Schmerlingova, vyhlášená patentem z 26. února 1861 č. 20. ř. z., hned v úvodu prohlašuje, že je vydána na provedení říj. diplomu. V čl. I. schvaluje panovník v příloze vydaný zákon o zastupitelstvu říšském a uděluje jemu váhu státního základního zákona. O zemích uherských praví se, že o jejich ústavách byla již učiněna opatření (kab. listy z 20. říj. 1860), a tedy jen pro země neuherské, předlitavské, schvalují se v příloze uveřejněná zřízení zemská i uděluje se jim opět moc státního základního zákona pro tu onu zemi. Za ústavu říše a za základ říšských státoprávních poměrů prohlašuje pak panovník jednak všechny dřívější základní zákony, jednak ústavy opět v život uvedené (zemí uherských), i nově oktroyovanou ústavu říšskou a nová zřízení zemská.

Ústava únorová je tedy opět oktroyovanou z jednostranné moci vladaře absolutistického, jenž sice diplomem se vzdal jednostranného práva zákonodárného, ale maje únorovou ústavu jen za revisi a provedení zásad diplomu, měl se pak již za oprávněna i k vydání z m ě n ě ústavy; ačkoli diplomem stanovil vázanost všech příštích ústavních aktů na zásady diplomu, přece s monarchického stanoviska nechtěl se diplomem vzdávati ještě oprávnění provésti i dokonati ústavu celou a doplniti oktroyovaný diplom

i oktroyováním detailnější ústavy. Únorová ústava platí tedy jako každý jiný oktroyovaný zákon, jehož ústavnost a platnost ovšem žádný orgán není kompetentním zkoumati. Materiálně je pak také oktroyovanou, poněvadž obsahuje zásady jednak zcela nové, neobsažené v předcházejícím řádu ústavním, jednak zásady v odporu jsoucí s diplomem, za jehož provedení formálně se vydávala.

Z diplomu přejala únorovka sice ideu ústředního zastupitelstva říšského, avšak změnila jeho vnější povahu i jeho ústavní postavení. Rozšířila a prohloubila konstituční práva říšského zastupitelstva proti koruně, proměnila neurčité právo spolupůsobení říj. diplomu vesměs v skutečné konstituční přivolení. Říšské zastupitelstvo stává se již řádným sborem reprezentativním, ústředním parlamentem. Požadavek jeho souhlasu váže nyní intenzivněji, s větší virtuální mocí a s rozhodujícím hlasem absolutismus panovníkův. Absolutismus omezován je nyní intenzivněji, než by tomu bylo bývalo dle říj. diplomu. Únorová ústava sesílila tedy moc ústředního říšského sněmu vůči koruně. Sesílila tím vůbec říšskou moc ústřední, ač jinak byla právě v této stránce, v jednotlivostech svých ustanovení o moci ústřední hodně neurčitou. Práva panovníkova v ústavě říšské ani zemské nejsou nikde vytknuta a postavení říšské vlády k říšským i zemským sněmům nebylo bezpochyby úmyslně nijak přesně vymezeno.

Ústava únorová, měnic složení říšského zastupitelstva, jen nevalnou měrou držela se říj. diplomu. Bývalé poradní sbory, stálá říšská rada a rozmnožená říšská rada byly rozpuštěny. Říšská rada únorová, nevytvořená na základě jejich, byla vyvolána jako nový ústavní útvar. Nebyla již kombinací bývalé státní a korunní říšské rady s určitými delegacemi zemských sněmů v jediné komoře, jak si říšskou radu představoval diplom říjnový. Byla již jednotným, parlamentárním orgánem konstitučního státu, složeným dle vzoru jiných ústav ze dvou komor. V organizaci říš. zastupitelstva, které mělo nyní poprvé vyšší, panskou, aristokratickou komoru, výhradně s členy nezvolenými, dědičnými a korunou jmenovanými, a komoru nižší, poslaneckou, příslušel zemi jen podíl na způsobu, jakým byli voleni zástupci do nižší komory. Sněmovna poslanců nyní na pohled zdála se formou svoji býti komorou zemi, a to dle způsobu, jakým se skládala ze sněmů zemských. Každý sněm totiž měl vysílati na říšskou radu jen delegáty ze středu svého.

Avšak fakticky nebyla říšská poslanecká sněmovna nikterak komorou zemí, ježto jednak poslance na radu říšskou bylo voliti dle určitých skupin zájmových, jednak již tu připuštěno bylo, že za mimořádných poměrů subsidiárně lze voliti poslance na radu říšskou i přímo, s obejitím sněmů zemských, což zřejmě negovalo zásadu diplomu, že původními nositeli účastenství na moci zákonodárné jsou sněmy zemí. Jakmile delegáti zemských sněmů do říšského zastupitelstva měli býti voleni na sněmích dle určitých zájmových kurií, stávala se říšská rada vlastně zastoupením zájmových kurií, nikoli zastoupením jednotlivých sněmů jako jednotných ústavních reprezentantů zemských individualit.

Jednotlivý sněm nemohl své volené delegáty na radu říšskou vysílati jako zástupce celého sněmu, jako representaci plně zemské sněmovní representace, nýbrž mohl je vysílati jen jako zástupce určitých skupin zájmových, stavovských, jako zástupce kurií: velkostatkův, hlavních měst, měst, obch. komor, obcí venkovských. V tomto kuriatním třídění poslanců na sněmích zemských zachovány byly reminiscence na předbřeznové stavovské rozdily. Jmenovitě virilisté, kurie velkostatkářův a kuriatní skupina městská, sestávající vlastně ze zvláštních delegátů, vyslaných jednotlivými městy, přímo ukazují na souvislost se starými řády stavovskými. Dle těchto kurií konaly se volby poslanců na sněmy zemské (a konají se tak po dnes) a dle těchto kurií měly také býti na zemských sněmích voleni delegáti do říšské rady. Volnost sněmů zemských, voliti si delegáty na radu říšskou, byla tedy již z předu omezena tím, že delegáti musili býti voleni dle určitého početního měřítká z jednotlivých kurií sněmu, z jednotlivých skupin zájmových. Tím také politicky nedošla nikdy na říš. radě výrazu skutečná majorita sněmu jako politického reprezentanta země a zemské politické individuality, neboť složení delegace z každého sněmu určeno bylo rozdělením a volbou delegátů dle skupin zájmových, nikoli dle politické majority sněmu. Volba delegátů děla se sice sněmem, avšak nikoli z plena a ze středu sněmů, nýbrž ze středu kurií a skupin zájmových.

Mimo to, aby ani uvnitř jednotlivých kurií nemohla při volbě delegátů na radu říšskou dojíti výrazu skutečná majorita, a aby ani z jednotlivých kurií nemohlo se tvořiti nějaké politicky konsolidované zastupitelstvo země na radě říšské, byly opět

v jednotlivých větších zemích (jako v Čechách, na Moravě, v Štýrsku) kurie měst a obcí venkovských rozděleny pro volbu delegátů do rady říšské na více menších územních obvodův. Volba delegátů z těchto dvou kurií měla se tedy díti ještě dle menších územních obvodův, dle územních dílů jednotlivých zemí. Počet delegátův, připadající na tyto dvě kurie, měl býti uvnitř kurií po druhé rozvržen ještě na územní obvody, dle nichž se delegáti v kuriích těchto měli voliti. Celá tato vymělkovaná a složitá soustava voliti delegáty na radu říšskou dle kurií a uvnitř dvou kurií dokonce ještě dle územních dílů, měla jen, pod záminkou nejširšího zastupování zájmův, způsobiti, aby země ani státoprávně ani politicky nebyly na radě říšské zastoupeny jako zvláštní celkové státoprávní útvary, i aby všude dostalo se zastoupení především minoritám jedné (německé) národnosti.

Pod záminkou skládati říšské zastupitelstvo ze zástupců všech zájmových a společenských tříd, rušilo se tu zásadou zájmového zastoupení úplně jednotné zastoupení každé země jako jednotného zemského státoprávního celku, a nad zemskými individualitami vytvořen byl prostřednictvím zájmového zastoupení ústřední říšský sbor zástupců, sestavený z delegátů, zvolených taktéž dle zásady zastoupení zájmového. Zásada zastoupení zájmů na radě říšské ztlačila tu ideu říj. diplomu, že na radě říšské mají býti zastoupeny země jako státoprávní individuality. Takto pak říšská rada, jsouc spíše shromážděním zájmových skupin, nebyla již reprezentativním kollegiem zemských individualit. Nevyjadřovala plně a jasně, že zemím, jako zvláštním státoprávními útvarům, dle zásad diplomu přísluší přímo oprávnění tvořiti organizaci říšského zastupitelstva. Toto nemělo býti zastoupením zemí jako veřejnoprávných osobností, nemělo znamenati reprezentaci reprezentací zemských, nýbrž reprezentaci zájmových skupin.

Poslancové, vysílání ze sněmů zemských do poslanecké sněmovny říšské rady, státoprávně rovněž nebyli orgány jednotlivých zemských sněmův, nýbrž orgány říše, kteří vykonávají jen kompetence celkového svazku říšského. Jen způsob, jakým tito poslanečtí orgánové říšští byli pro říši obstaráváni, záležel ve volbě sněmů zemských. Volba sněmů zemských byla tu funkcí pro říši. Sněmům zemským, orgánům zemí, svěřena byla jen krea ce parlamentárního orgánu říšského. Říšská rada, resp. její posl.

sněmovna, nebyla kollegiem orgánů jednotlivých zemí, nýbrž bezprostředním říšským orgánem, jehož kreace a obstarávání dělo se jen prostřednictvím, volbou sněmů zemských.

Sněmům, jakožto zástupcům státoprávních individualit zemských, nepřislušel pak ani přímý aktivní podíl na tvoření říšské moci zákonodárné, nýbrž klesly tu jen na sbory pro kreaci říšských parlamentárních orgánův. Sněmy zemské v organizaci říš. zastupitelstva musily jen sloužiti za volební orgán pro zájmové zastoupení na radě říšské. Zásada říj. diplomu, že sněmy zemské, jakožto představitelé zemských individualit, jsou vlastními základními činiteli i v celkovém zastupitelstvu říšském a že jen sněmy mají p ů v o d n í ústavni účastenství svými delegáty i v zákonodárství říšském, byla ústavou únorovou snížena na pouhou skutečnost, že sněmům zemským příslušelo obstarati svými volebními akty jednu komoru říšského zastupitelstva.

Sněmy mohly jen vlastně označiti individuální osobnosti říšských orgánů poslanecké sněmovny, ale nemohly si na říšskou radu voliti své orgány, ani svoji representaci. Proto nemohly sněmy také delegáty své na radu říšskou instruovati, instrukcemi opatřovati. Funkce delegátů přestávaly ovšem, když se změnilo složení sněmu, kterýž je vyslal, tedy kdykoli se sněm nově sestoupil k novému sněmovnímu období. Jinak však ústava neurčila, že by rozpuštění říšské posl. sněmovny, ze zemských sněmův obesílané, znamenalo již také rozpuštění všech sněmů zemských, jako stanovil kroměříž. návrh ústavy pro svoji komoru zemí, určuje, že rozpuštěním komory zemí na radě říšské rozpouštějí se i veškery sněmy zemské. Ústava únorová tuto konnexitu nestanovila, neboť její poslanecká komora v pravdě neměla míti rázu komory zemí.

Ježto také v panské sněmovně, v komoře vyšší, nedostalo se zemím nejmenšího podílu na tvoření se organizace této říšské vyšší komory, mizel ráz zemí jako politických a státoprávních individualit v organizaci říšského sboru zákonodárného povážlivě. Ve složení panské aristokratické komory nepřislušel zemím žádný podíl; byla zřízením úplně unitárským. Ve složení pak poslanecké sněmovny, právě že sněmy zemské byly vázány delegáty své voliti ze středu jednotlivých kurií, zatemňovala se takřka úplně idea diplomu, že země jakožto zvláštní státoprávní celky bráti mají podílu na vytváření se říšské zákonodárné moci. Zemím zbyl jen určitý podíl

na způsobu, jakým se obstarává i opatřuje složení jedné, poslanecké, nižší komory říšské. Jejich kreační podíl musil však býti vykonáván ještě dle zásady zastoupení z á j m o v é h o, nikoli tak, aby vynikla skutečná státoprávní reprezentace země. Mimo to přípuštěním subsidiárních přímých voleb do říš. rady stalo se složení, bytí i trvání říš. zastupitelstva eventuelně úplně neodvislým od vůle sněmů zemských i od vůle zemí jako celků a zemských individualit. Direktně volený parlament nemohl nadále míti rázu reprezentace individualit zemských.

Avšak ani rozvržení počtu poslanců, kteří měli býti vysíláni jednotlivými sněmy na radu říšskou, mezi zájmové kurie jednotlivých zemských sněmů nebylo ponecháno na vůli sněmům. Nemělo záležeti od vůle a usnesení zemských sněmů, v jakém poměru chtějí počet svých delegátů do rady říšské z jednotlivých kurií voliti. Počet poslancův, jaký každá země ze svého sněmu do posl. sněmovny říšské rady vysílati měla, nebyl mezi jednotlivé zájmové kurie sněmovní rozdělen předpisem v l a s t n í h o ústavního zřízení země, předpisem zřízení zemského, jež tvořilo individuální základní zákon státní pro zemi.

Počet onen byl mezi jednotlivé kurie sněmovní rozvržen vždy ve zvláštním dodatku, jenž připojen byl ku každému zřízení zemskému. Tento dodatek, jenž počet delegátů ze sněmů zemských na radu říšskou rozvrhoval mezi zájmové kurie sněmův, nebyl pojat do zřízení zemského jednotlivých zemí. Země nemohly jeho předpisy vlastní vůlí měniti tak, že netvořil ani součást vlastního ústavního zřízení zemského. Nepodléhal zákonodárné úpravě a ústavní kompetenci země, nýbrž návrhy na změnu tohoto dodatku a jeho rozvržení byly výslovně v dodatku přikázány do kompetence rady říšské.

Tu tedy země podléhaly kompetenci rady říšské a byly vázány říšskou vůlí i ve své volnosti, jaký počet svých delegátů na říšskou radu mají z té či oné kurie voliti. Toto obmezování kreační volnosti zemských sněmů za účelem, aby složení zemských delegací na radě říšské se stalo úplně neodvislým od vůle majority jednotlivých zemských sněmův, toto rozšiřování kompetence říšské rady i na vnitřní úpravu složení delegace ze zemských sněmů dělo se ovšem v jasném úmyslu zajistiti centralismus na všech stranách.

Počet poslanců nižší komory dle ústavy únorové měl býti nyní proti počtu členů říš. rady dle říj. diplomu více než ztrojnásoben a měl býti rozvržen mezi jednotlivé země dle téže zásady, která platiti měla již pro rozvržení poslanců dle diplomu, totiž dle rozlohy, obyvatelstva a poplatnosti daňové; tedy dle trojho měřítka, aby malé země, především německo-rakouské, nemohly býti ve své politické váze tak lehkou zatlačeny politickým významem velkých království s jinými národnostmi.

23. Říj. diplom znal jen jedinou komoru říš. zastupitelstva a zaváděl jen jedinou řádnou, obligatorní ústavní instituci ústřední, totiž celkovou radu říšskou. Jeho „užší“ říšská rada, jen ze zástupců zemí neuherských složená, nebyla řádnou státoprávní institucí a organizací, nýbrž zřízením, jež fungovalo jen od případu k případu a fakultativně dle vůle koruny. Únorová ústava však zavádí nejen dvě komory říš. zastupitelstva, nýbrž organizuje také své říš. zastupitelstvo s dvojím státoprávního hlediska a pro dvojí ústavní funkce. Zastupitelstvo říše dle ústavy únorové mělo býti buď širší nebo užší radou říšskou, dle toho, mělo-li býti ústavním zastupitelstvem říše veškeré a měli-li na něm bráti účastenství též členové ze zemí uherských, nebo mělo-li býti říšskou radou a zřízením konstitučním pouze pro země neuherské, předlitavské, a mělo-li býti složeno pak jen ze zástupců zemí předlitavských.

Říšská rada, širší jako užší, ve svém širším i užším územním dosahu, zůstávala ovšem orgánem celkové říše ústřední. Bylo jen lze téže instituce, téže organizace užívati ve dvojí funkci. Mělo-li říšské zastupitelstvo fungovati jako užší rada říšská, zmenšovalo se jeho složení o členy ze zemí uherských. Užší říšská rada nebyla tu ještě orgánem žádného zvláštního státu předlitavského, nýbrž byla orgánem celkové říše ústřední s místně partikulární kompetencí. Byla orgánem říšským, ale příslušným pouze pro zemské společné záležitosti uvnitř zemí předlitavských, byla říšským orgánem s lokálně obmezenou působností. Ovšem uznání působnosti užší rady říšské znamenalo již vznikání legislativní jednoty a legislativní centralisace předlitavské, neuherské.

Únorová ústava přejala z diplomu ideu celkového ústředního říšského zastupitelstva celkem v téže intensitě, jako se objevovala

v diplomu. Všecky sněmy přímo měly být zastoupeny v ústřední radě říšské, resp. poslanecké sněmovně její. Kompetence této celkové, ústřední, >širší< rady říšské nebyla únorovou ústavou rozšířena ani proti zásadám a direktivě diplomu, ani nebyla pak rozšířena na úkor sněmů zemských. Vztahovala se na záležitosti v čl. II. diplomu jmenované, na práva, povinnosti a zájmy všem královstvím a zemím společné, tedy na záležitosti mocenského postavení říše, na záležitosti týkající se způsobu a úpravy povinností branné, na záležitosti mincovní, obchodní a komunikační a dále vůbec na záležitosti společných říšských financí a říšského státního rozpočtu. Místní, územní obvod, na nějž se příslušnost širší, ústřední říšské rady vztahovala, zůstal rovněž týž. Příslušnost celkové ústřední rady říšské zasahovala stejnoměrně všechny země, české jako uherské, a zasahovala je přímo.

Poměr země k říši v oboru společných ústředních záležitostí říšských byl pro všechny země přímý a rovný, jako státoprávní poměr rovnoprávných a koordinovaných zemských individualit. Širší celková rada říšská se svojí taxativně vymezenou kompetencí stála nad všemi zeměmi stejně a rovnomocně. Taxativní výpočet oboru příslušnosti širší říšské rady ukazoval, že její kompetence patrně se má za odvozenou.

Obor společných záležitostí, taxativně vyměřený, materiálně podržel celkem úplně týž rozsah, jako měl v diplomu říjnovém, protože také, s ohledem na uznání ústavy uherské cis. listy z 20. října 1860, nebylo lze příslušnost říše vůči Uhrám již rozšiřovati. Únorová ústava v oboru společných záležitostí říšských nebyla materiálně centralističtější, než diplom, ale zůstala tu ovšem také stejně a v té míře centralistickou, jako diplom: Uhrám jako všem zemím ostatním stejně se oktroyovalo tu jednotné, nehistorické zastupitelstvo říšské i nešetřilo se historických práv sněmu uherského. (Jen při volbě delegátů do říš. rady přiznána byla zemím uherským ta přednost, že mohly voliti delegáty dle způsobu, jaký si určí ve vlastních ústavách, nikoli dle způsobu, oktroyovaného novými zemskými ústavami zemím neuherským.) Materiální příslušnost ústředního celkového zastupitelstva říšského dle ústavy únorové shodovala se tedy s úmysly říjnového diplomu; jen složení říš. zastupitelstva bylo změněno ve smyslu centralistickém, ve sněhu jednoty říše, aby seslabena byla povaha



zemí jako politických individualit, jejichž historická práva a zvláštní státoprávní postavení diplom všeobecně uznával.

24. Nejdůležitější úchylkou, ve které neklamně se projevil centralistický duch únorové ústavy, bylo zřízení říšského ústavního orgánu, zvaného užší říšskou radou. Užší říšská rada zvrátila již jedinou a základní federalistickou ideu diplomu. Dle diplomu byly země uznány za základní jednotky organizace říše. Zemím náležela všeobecně původní moc zákonodárná a ze zemí vycházela i byla odvozena jen ústřední rada říšská, obmezená na společné záležitosti všech zemí. Státoprávní postavení všech zemí k říšskému celku bylo tedy dle říj. diplomu přímé a rovné. Diplom toliko vyhradil koruně, že jednostranně může od případu k případu vyjmouti z působnosti sněmův určité záležitosti, které historicky se staly zemím neuherským společnými, a že je může dát projednati na radě říšské zástupci těchto neuherských, předlitavských zemí. Z tohoto fakultativního obmezování kompetence předlitavských sněmů zemských vzala si únorová ústava základ pro svoji instituci užší říšské rady. Učinila užší říšskou radou řádno, nikoli již fakultativní, nýbrž permanentní státoprávní instituci. Prohlásila ji krátce za příslušnou ve všech záležitostech, které nebudou výslovně, taxativně přikázány působnosti sněmů zemských.

Ústava únorová převrátila tu tedy zásadu říj. diplomu: plnost moci zákonodárné pro země předlitavské dává užší říšské radě, kteráž se stává kontinuuující, řádně působící ústavní institucí. Užší rada neobmezuje se ani na určitý obor záležitostí, tak že není vůbec patrna zásada diplomu, aby sněmy zůstaly původními nositeli oprávnění spolupůsobiti na moci zákonodárné. Dle zásad diplomu byla by i kompetence užší rady říšské měla býti odvozenou z kompetencí sněmů zemských a měla tedy býti taxativně vyměřena, stejně jako kompetence širší, celkové říšské rady. Mimo to, dle zásady diplomu, bylo možno příslušnost užší říšské rady pro země neuherské stanoviti jen v těch přesně určených záležitostech, o nichž se dalo historicky prokázati, že bývaly pro země neuherské společně obstarávány a vyřizovány. Než naproti tomu všemu nyní přiznala ústava únorová užší říšské radě pro země neuherské generální kompetenci zákonodárnou, stanovila proti diplomu zemím neuherským společenství všech

záležitostí, zemím výslovně nepřikázaných; plnost moci zákonodárné nezůstává, jak diplom vyslovoval, jednotlivým sněmům zemským, nýbrž přesunuje se již na užší, předlitavskou říšskou radu.

Odtud také, vznikne-li kompetenční spor mezi užší radou říšskou a mezi předlitavským zemským sněmem některým, rozhoduje o pochybné kompetenci císař jen na návrh užší říšské rady. Kompetence zemských sněmů předlitavských taxativním vymezením má se za odvozenou z kompetenční plnosti užší rady říšské. Proto také, chce-li některý sněm předlitavský odkázati určitou záležitost ze svého oboru příslušnosti k projednávání říš. zastupitelstvu, může tak učiniti již jen na prospěch příslušnosti užší rady říšské. Žádný sněm neuherský nemůže již záležitost své kompetence prorogací přesunouti přímo na celkovou širší radu říšskou, jak bylo možno dle říj. diplomu, nýbrž toliko na užší radu říšskou. Nelze tedy již se souhlasem a svolením některého sněmu předlitavského rozšiřovati kompetenci širší celkové rady říšské o záležitosti téhož zemského sněmu, nýbrž prorogací sněmu může býti rozšiřována již jen kompetence užší rady říšské.

Místo, co by dle zásad diplomu i kompetence užší rady říšské měla býti odvozena z povšechné kompetenční plnosti všech koordinovaných zemských sněmův, odvozuje se dle ústavy únorové naopak příslušnost předlit. sněmů taxativně ze zákonodárné plnoprávnosti užší rady říšské, již uvnitř zemí předlitavských připadá celý obor záležitostí, které nebyly taxativně vyhrazeny ani celkové radě říšské, ani jednotlivým sněmům zemským. Taktéž kompetence širší, celkové rady říšské, měla dle diplomu býti jen odvozena ze zásadní zákonodárné kompetenční plnosti koordinovaných a rovnoprávných zemských sněmův; než dle ústavy únorové odvozovala širší rada říšská své kompetence od sněmů zemských jen v zemích uherských, kdežto v zemích předlitavských odvozovala své kompetence z povšechné a plné příslušnosti užší rady říšské. To značilo již přímý krok k dualismu.

Užší rada říšská nyní pravidelností svých funkcí zajišťovala a udržovala legislativní jednotu zemí neuherských. Společné zájmy zemí předlitavských obdržely nyní pro své zastávání řádný parlamentární orgán a řádné státoprávní zřízení.

Všechny záležitosti, společně zemím na užší radě říšské zastoupeným, mají býti pravidelně, jednotně a soustavně, nikoli

již fakultativně od případu k případu, vyřizovány užší radou říšskou jako zvláštní státoprávní institucí jen pro země neuherské, předlitavské, čili dle § 11. únorové ústavy pro „všechna království a země, vyjma země koruny uherské.“ Země zbavují se své základní příslušnosti ve prospěch užší rady říšské; pomocí užší rady říšské již začíná se vytvářeti společná legislativa jen pro země neuherské, předlitavské.

Tak kladou se základy k dualismu pozdějšímu, neboť zemská legislativa sněmů v zemích uherských zůstává plnou a neobmezenou, a nemá nad sebou již žádný dílejší parlament zemí uherských, jako země předlitavské, které mají nad sebou ještě svůj zvláštní partikulární parlament jen pro ně zřízený a fungující. Země předlitavské mimo širší říšskou radu mají nyní nad sebou a podléhají ještě kompetenci užší říšské rady, kompetenci dílejšího parlamentu, tak že státoprávní poměr neuherských zemí k celé říši, v oboru příslušnosti užší říšské rady je sprostředkován ještě jednou státoprávní institucí, totiž užší radou říšskou.

Není sice ještě zvláštního státu předlitavského, jako dnes, ale užší říšská rada je začátkem jeho ústavního vypracování i pozdější státoprávní jeho formace. Širší říšská rada byla orgánem státu celkového; užší říšská rada pak byla sice také orgánem státu celkového, ústředního, ale místně partialním a territorialem omezeným orgánem zákonodárným. Obor působnosti tohoto místně partialního říšského orgánu, vyjmutého a sestaveného jen ze širší říšské rady — byla to jen ústavně kusá širší říšská rada — nebyl již určován aktem koruny, jak tomu mělo být dle diplomu, nýbrž ústavně vyměřen se vši plností a byl zmenšen jen o to, co bylo taxativně přikázáno buď širší říšské radě, buď zemím. Legislativní vnitřní jednota zemí předlitavských byla pojištěna ve smyslu centralistickém proti zásadě, že země, jako historicko-politické individuality, mají býti základem státoprávní formace říše. V tomto zvrácení zásad říjnového diplomu pomocí centralistické příslušnosti užší říšské rady tkví především centralistický ráz a význam ústavy únorové, neboť v oboru působnosti širší říšské rady centralismus nepřekročoval zásady diplomu a faktické společenství říšských záležitostí.

Politicky hleděla ústava únorová zabezpečiti převahu živlům konservativním. Vysoká byrokracie panské sněmovny, doplňující

se dědičnými členy a jmenováním, zásada zájmového zastoupení, dle níž i v poslanecké komoře říšské rady silně zastoupen byl velkostatek, dále soustava, že sněmy své delegáty mají vysílati dle zájmových kurií — vše to mělo zabezpečovati politicky převahu vládním živlům centralistického svazku říšského. Politický vliv centralistů zaručen byl též zřízením rady státní, kteráž měla se starati o zachování a uplatňování jednotných zásad v zákonodárství říšském i z e m s k é m, poradným hlasem majíc se vysloviti o všech vládních předlohách. Vůbec trvání ústavy mělo býti opřeno o souhlas a oblibu určitých tříd; udržení ústavy mělo se zaručiti působením vysoké byrokracie v stát. radě a pan. sněmovně i nápadným favorisováním pozemkové, velkostatkářské aristokracie, kteráž vedle značného zastoupení a vlivu v pan. sněmovně zásadou zájmového zastoupení a volbami dle kurií dosáhla i znamenitého zastoupení na radě říš. i sněmích zemských.

Středním vrstvám zajištěna byla převaha zavedením nepoměrně vysokého censu; organisace voličstva děla se tu dle momentů majetkových a dle hospodářských skupin zájmových. Stavovské třídění dle kurií mělo za následek, že, jako za dob stavovských ústav, poslanci, zvolení jen určitými třídami, přece měli ústavně a platně zastupovati celý stát a veškeré občanstvo, že měli býti orgány celého státu, ačkoli de facto byli spíše zástupci zájmových kurií, z nichž byli zvoleni. Poslanci, byť zastupovali zájmy určitých tříd a volebních kurií, eo ipso měli tu býti orgány pro zájmy státu, resp. orgány zemí jako celkův. Kruhy občanské, zejména politicky liberalistické, měly být ústavě nakloněny větším konstitučním liberalismem jejím: bylat' to prvá konstituční ústava rakouská, provedení skutečně docházející, zřízená dle moderních konstitučních vzorův, ústava s novodobým parlamentem, jenž aspoň zdánlivě měl podobu zastoupení všech tříd, resp. zájmových skupin. To je aspoň jediná zásluha únorovky, že monarchii hleděla přetvořiti v konstituční stát, ovšem jen slabě konstituční dle sesíleného monarchického principu a dle středoevropského vzoru, zejména dle konstitucí státův Něm. Spolku. V tom je jediná její zásluha, že konstitutionalismus ústavy únorové byl větší, než zdánlivý konstitutionalismus říj. diplomu. Zásluha tato úplně však je zakryta úzkostlivým centralistickým konservativismem a skutečně nezneuznatelnou a virtuózně technickou obratností, s jakou ústava hleděla zajistiti

hegemonii jediné národnosti a vládním živlům konservativním a centralistickým. Konstitucionalism únorovky měl jen zakrýti tuhou centralisaci legislativní a administrativní

25. Stejný centralism projevil se v rozdělení zákonodárných kompetencí mezi říši a sněmy. O účastenství sněmů na výkonu moci zákonodárné, proti zásadě říj. diplomu, jenž vytkl spolupůsobení sněmů v legislaci za pravidlo, prohlásila ústava únorová nyní za pravidlo spolupůsobení užší říšské rady, a působnost sněmů (předlitavských) obmezena byla na záležitosti zemím ve zřízeních zemských v ý s l o v n ě vyhrazené.

Pro jednotlivé země neuherské, »na užší říšské radě zastoupené«, zbylo ovšem takto málo, co by bylo zaručilo jim významnější státoprávní postavení. Než zásady říjnového diplomu zachránily zemím předlitavským přece aspoň tolik, že země obdržely vlastní ústavy. Zůstaly tedy zvláštními ústavními a státoprávními útvary. Nebyly sníženy na pouhé obvody celkové státní správy. Zvláštní ústavy zemské, zřízení zemská, taktéž z 26. února 1861, dala zemím zvláštní, samostatné zákonodárné orgány, orgány to, jaké mají jen státy. Zákonodárné orgány zemské, jejichž kompetence zasahuje určitý územní obvod, jsou dány zemím jako určitým territorialním jednotám, jako politickým individualitám. Země zachovaly i své historické tituly v upomínku na bývalé své státoprávní postavení. Zřízení zemské má pro každou zemi povahu státního základního zákona, i může změněno býti jen ve formě k změně základních zákonů požadované. V organisaci říše zůstalo pak zemím přece aspoň postavení to, že volily svými sněmy poslance do poslanecké komory říšské rady. Tu pronikala přece aspoň základní idea říj. diplomu, že zastupitelstvo říše má vzházeti a býti tvořeno ze sněmů zemských, a tu připomínal a uplatňoval se i v organisaci říše přece aspoň poněkud ráz zemí jako zvláštních politických celkův.

Kompetence sněmů, jakožto orgánů státoprávních zemských subjektů, m a t e r i e l n ě byla vyměřena však přepečlivě úzce. Formálně, státoprávně sice obdržely země vlastní zákonodárné orgány, ale materieálně a de facto příslušnost těchto orgánů je málo obsáhlá. Země mají dle zemských zřízení ústavy únorové jen tutéž kompetenci, jakou chtěl zemím dáti již Bach ve svých zřízeních z r. 1849, když viděl v zemích jednak zákonodárné korporace ve státě, jednak autonomně rozhodující obecní represen-

tace vyššího řádu. Zákonodárná a správní působnost sněmů zemských určena byla ústavou únorovou týmiž slovy, jako v ústavě březnové a v Bachových zemských zřízeních, jejichž ustanovení ústava únorová doslova přejala pouhým opsáním.

Působnost sněmů, dle dosud platných zemských zřízení ústavy únorové, zabírá s a m o s t a t n ě pouze veškera nařízení v záležitostech zeměvzdělání, veřejných staveb a dobročinných ústavů, zřizovaných a dotovaných ze zemských prostředkův, v záležitostech zemského rozpočtu a účtů zemských, jež klásti je o výdajích zemských a o příjmech zemí z vlastního jmění, z úvěru a z daní pro potřeby země uložených. Materielně tedy nejsou zemím přiznány v samostatném oboru žádné důležitější státní funkce mimo zákonodárnou úpravu zemědělství.

Dále jsou zemské sněmy kompetentní v mezích všeobecných zákonů (říšských) vydávati podrobnější nařízení v záležitostech obecních, církevních, školních a v záležitostech příprave, opatrování a ubytování vojska. V mezích konkrétních zákonů říšských přiznány jsou zemím tedy sice již důležitější záležitosti, jen že ustanovení zákonů říšských tvoří tu absolutní mez pro zákonodárnou činnost zemskou, kteráž je vázána na normy říšské. Mimo to konečně mohou země vydávati »nařízení« o jiných, blaha a potřeb země se týkajících předmětech, když předměty tyto zvláštním opatřením jsou přikázány do působnosti zemského zastupitelstva; kdo má však vydávati tato zvláštní opatření, není řečeno, i myslilo se patrně opět na opatření říšských zákonův a říšské moci výkonné.

Zemským sněmům přiznán je mimo vlastní činnost zákonodárnou také ještě vliv p o r a d n ý na zákonodárství říšské. Mají a mohou se raditi a návrhy své podávati o účinku obecných zákonův a zařízení na dobro země. Mohou dále pro potřeby a dobro země navrhovati vydání říšských zákonův a určitá obecná zřízení. Mohou podávati návrhy a dobrozdání o všem, o čem vládou budou dotázány.

Sněm má se starati o správu jmění zemského. Stará se o úhradu vydání zemských zdaňováním k účelům zemským. Spravuje zemské fondy a stará se o splnění zemských závazků peněžních, majetkoprávních. Zemské funkce správní jsou tedy omezeny mimo některé speciální správní kompetence zemského sněmu celkem jen na vlastní správu majetkovou a finanční, na

vlastní úřední organisaci zemskou, která nelší se ostatně od úřední organisace vyšších svazků komunalních a na správu zemských ústavův, podnikův a zařízení. Vůbec v zřízeních zemských pronikají dvojí elementy; jednak elementy a určité znaky, které zaručují zemím postavení zvláštních útvarů státoprávních, jednak znaky, které ukazují na země jako na vyšší svazky komunalní, na svazky samosprávy místní.

Při všem říšském centralismu ve směru státu uniformního přece tedy ústava únorová uznala země za zvláštní útvary státoprávní tím, že jim všem bez rozdílu, největším i nejmenším, rovnoprávně dala skutečné konstituční orgány zákonodárné, určité orgány pro státní funkce, orgány, jaké mají jen státy, že jim všem přece dala vlastní ústavy, ovšem oktroyované, které jsou základním zákonem státním pro každou zemi. V tom tkví též význam ústavy únorové pro státoprávní postavení zemí předlitavských. Jejich zvláštních historických práv ovšem neuznala, tak že státoprávní postavení zemí nepřesahuje obor jejich stejných, rovnoprávných zemských ústav.

Povaha zvláštních veřejnoprávních osobností vůči státu zaručena je zemím jako jiným korporacím veřejnoprávním. Země však jsou též zvláštními územními svazky se samosprávou svých záležitostí jsou i vyššími svazky komunalními. Ale již tím, že země obdržely vlastní orgány zákonodárné, jimiž země mohou uvnitř svého území a pro sebe stanoviti závazné normy partikulárního řádu právního s vlastností materialných i formálních zákonův, vyjmuty byly země z řady pouhých svazků samosprávných a přiblížily se k oněm státoprávním útvarům, jejichž státoprávní a ústavní organisace nemá sice všech znaků státu, ale přece má některé znaky takové, jaké jen u zvláštních států se vyskytují. Odtud také Předlitavsko, r. 1867 utvořené, ježto únorová zemská zřízení zůstala zachována po dnes v platnosti, má, byť i bylo státem jednotným, v určitém směru přece ráz spojení zvláštních státoprávních útvarů zemských, zemských individualit. Země nejsou jen územními díly jednotného státního obvodu, nejsou jen okresy pro výkon státní moci, nýbrž jsou zvláštními útvary s vlastními ústavami, s vlastními orgány a s vlastními právy a mají tedy takto dle ústavy únorové naproti říši povahu zvláštních státoprávních a veřejnoprávních osobností.

26. Proti ústavě únorové vypukl hned prudký odpor v Uhrách, Uhři důsledně bránili se uznání ústředního říšského zastupitelstva v jakékoli formě. Viděli v oktroyování centrální širší říšské rady porušení vlastního státního práva a svého historického ústavního vývoje. Odmítali s největší rozhodností uznati ústavu, která oktroyováním rušila historická práva bývalého sněmu uherského, jmenovitě práva povolování berní a branného kontingentu. Odpírali uznati vůbec celý obor společných záležitostí dle ústavy únorové, ježto zasahoval dále, než jak byli ochotni připustiti, chtějíce při stanovení společných záležitostí vycházeti nejvýše jen od pragm. sankce. Dovolávali se smluvního poměru mezi dynastií a politickým národem uherským, připomínali, že dle historické jejich ústavy mohou zákony býti vydávány jen vzájemným společným dohodnutím panovníka a sněmu, nikoliv oktroyováním. Pro státní spojení koruny Uherské s ostatními zeměmi chtěli uznávati jen formu personální unie v politickém smyslu, formu tedy, která by vlastně utkvěla jen na zevnější skutečnosti historického společenství osoby panovníkovy.

Když v Uhrách byl takto vyhlášen otevřený politický boj existencí ústředního říšského zastupitelstva, kteréž nebylo odůvodněno dosavadním státoprávním vývojem uherským a které zasahovalo do historických práv předbřeznového sněmu uherského, mezitím co vládní kruhy schmerlingovské proti tomuto odporu hleděly si radikálně a prostě pomáhati reakční teorií o propadnutí ústavy uherské revolucí, když Uhři zcela rozhodně odmítli obeslati a obesláním uznati ústřední zastupitelstvo, začala vláda odbývati říšský sněm aspoň s poslanci z těch zemí, jejichž zemské sněmy říš. radu obeslaly. Kusý sněm říšský, obeslaný hned ze začátku ze zemí, které měly obeslati užší říšskou radu, mohl také ve svém složení reprezentovati pouze užší radu říšskou, ač i tu neúplnou (bez zástupců lombardsko-benátských).

Tato de facto jen užší rada říšská začala si však za nedlouho osobovati působnost i kusé širší rady říšské. Začala si bez rozpaků přes protesty autonomistů po různu osobovati i kompetence ústředního zastupitelstva říšského. Jala se zákonodárně upravovati i předměty, které spadaly do oboru širší říšské rady, jakož také opatrovala finanční záležitosti celé říše. Usnesení této kusé rady, kteráž de facto byla jen užší radou říšskou, dochá-



zela však, i když zasahovala do oboru příslušnosti širší rady říšské, bez překážky sankce panovníkovy. Když pak v r. 1863 dostavili se na kusou říšskou radu také ze zemí uherských zástupcové sedmihradští, nemeškala vláda dosavadní kusou a vlastně užší radu říšskou prohlásiti za širší. Pat. z 19. října 1864, č. 85. ř. z., svolala vláda radu říšskou výslovně jako širší k vykonávání působnosti ústředního zastupitelstva celé říše.

Také Čechové vstoupili opět na půdu ústavy únorové, na půdu oktroyované ústavy ústřední, a to jak v říšské radě, tak na sněmích zemských. (Teprve r. 1863 zahájili passivní odpor proti říšské radě.) Bez výhrady a záruky obeslán byl český sněm, zřízený na oktroyovaném základě únorové ústavy. Při obeslání sněmu nevytkli a nezdůraznili poslanci čeští ohrazením ani své státoprávní stanovisko. Jen část velkostatkářské skupiny, podala, jakožto část bývalých stavů zemských dle Obn. zř. z., státoprávní ohrazení v tom smyslu, že stavové pokládají se také dosud za depositáře a strážce práv zemských, a že tedy vstoupením na půdu únorové ústavy nemohou a nechtějí ničeho činiti na újmu zvláštní státoprávní bytnosti království, jeho práv a svobod a nepřetržitosti státoprávní existence jeho. (Šlechta ostatně již v r. 1847 prodělala jisté předrevoluční hnutí státoprávní. Za opozice stavů českých 1845—7 došlo k vypracování dedukce o právní nepřetržitosti ústavních práv a svobod stavů českých z 18. února r. 1847. Tu stavové dovolávali se znovu toho, že jsou zástupci celé země a že jejich práva jsou právy zemskými, právy země jako zvláštní státoprávní osobnosti.)

Vůbec však zástupcové čeští, mimo ono státoprávní ohrazení šlechty, ani na sněmu českém, ani na radě říšské r. 1861, nevycházeli ještě výhradně od historického státního práva českého, nýbrž především od říj. diplomu (oktroyovaného). Uznali formální oprávněnost oktroyování a starali se stále a hlavně jen o provedení materiálních zásad diplomu, pomoci a prostředkem jehož doufali potom dosáhnouti v druhé radě i některých práv historických země. Naproti tomu Uhři hned a priori vylučovali uznati oktroyovaný diplom, odůvodňující důsledně svůj odpor z ustanovení pozitivního, historického svého práva státního, dle něhož, jak tvrdili, sněm uherský jedině byl oprávněn ústavně spolupůsobiti v celém zákonodárství zemském. Když politikové

čeští přijali a obesílali oktroyované sbory zákonodárné diplomu i ústavy únorové, nevycházeli pak ovšem ze stanoviska historického práva státního, ani od existence historické unie tří zemských skupin, ba ani od uznání státoprávního svazku zemí českých, nýbrž chtěli zastávati tedy v přední řadě jen autonomistický program ve smyslu ř. diplomu, jenž spočíval na uznání rovnoprávných autonomních zemských osobností či individualit uvnitř říšského svazku.

Celkový politický program český této doby je převahou opět autonomistickým, federalistickým resp. decentralistickým jen ve smyslu ř. diplomu. Teprve prostředkem oktroyovaného diplomu mohl autonomistický program český býti jistou měrou kombinován s požadavky uznání zvláštního, historického státoprávního postavení zemí českých a jejich historických práv, neboť diplom všeobecně uznával různá historická práva a zvláštní postavení jednotlivých zemí. I *Palacký* (v pan. sněmovně) stál tehdy především a převahou na programu autonomistickém, dovolává se zásad ř. diplomu a očekáváje, ovšem se svého zvláštního stanoviska, že rozšíření autonomie zemské, společný to cíl a zbraň proti centralismu absolutistickému, bude podporovati ideu rovného přirozeného práva národností, i že obmezováním uniformního centralismu, favorisujícího jen jednu národnost, bude se sloužiti vyššímu cíli sebeurčení a sebezachování národností. Z těchto důvodů vystupuje *Palacký* také proti centralisaci únorového patentu a proti jeho strannickému volebnímu rádu.

I když v r. 1863 nastoupena byla cesta passivního odporu proti radě říšské, nebyl politický program český ani výhradně, ani rozhodně a vysloveně historicko-státoprávním. Nebyl odůvodňován ani nesplněním tužeb historicko-státoprávních, nýbrž především jen sklamaním, že nebyly provedeny a splněny sliby ř. diplomu. Odpor proti ústavě únorové nebyl odůvodňován v první řadě ustanovením historického, pozitivního státního práva českého, nýbrž především tím, že únorová ústava porušila autonomistické zásady diplomu. Teprve v druhé řadě, jaksi podružně, vzpomíná se na uplatňování historického práva státního koruny České, připomíná se, že ústava únorová ruší historickou svézákonost království, a že sněm království svých historických práv chtěl se vzdáti jen na prospěch ústředního zastupitelstva celkové říše dle diplomu, nikoli na prospěch užší rady říšské ústavy únorové.

Ale hlavní a nejvíce závažné právní námitky passivní oposice české proti radě říšské váženy byly ještě přece jen z ustanovení oktroyované ústavy samé, ze zásad diplomu a i z ústavy únorové. Jen prostředkem ř. diplomu docházelo se také připomínání práva historického. Nejvíce a nejrázněji odporovalo se státoprávním institucím ústavy únorové, jmenovitě zřízení užší rady říšské, poněvadž nebyla odůvodněna ř. diplomem. Protestovalo se proti tomu, aby říš. rada užší osobovala sobě i kompetence zastupitelstva celkového svazku říšského, širší rady říšské, poněvadž to nebylo odůvodněno a bylo v odporu se samou ústavou únorovou. Protesty proti ústavě únorové neodůvodňují se tu tedy argumenty historického práva státního, nýbrž v přední radě diplomem. Protesty proti překročování kompetence užší rady říš. odůvodňují se pak opět samou ústavou únorovou, nikoli stanoviskem historického práva státního, jak se mohlo díti již po vzoru uherském. Český program je tu ještě převahou a v hlavních bodech autonomistickým, nikoli historicko-státoprávním, jako byl uherský.

Teprve když na čes. sněmu kolem r. 1863 a později docházelo k užším politickým stykům čes. poslanců se skupinou historické šlechty, začínají v politických aktech českých do popředí pronikati momenty historicko-státoprávní, nabývají v programu převahy. Pod vlivem historicko-konservativních názorů právních začíná se akcentovati historické státoprávní stanovisko. Pod vlivem přesvědčení o nepřetržitosti práv, jak historická šlechta již dříve zastávala, pod vlivem nauky o historicko-politických individualitách a nyní také za příkladem uherským, vytýká se již za přední argument proti ústavě únorové, že ignorovala historické postavení a bývalé státoprávní poměry zemí.

Proti oktroyované této ústavě a proti oprávněnosti jejich institucí začínají se stavěti důvody čerpané z pozitivního historického práva státního, z oněch ustanovení českého práva historického, které nebyly zrušeny pozdějšími platně vydanými předpisy, z oněch částí, které nebyly ještě zcela rozrušeny akty zeměpanského absolutismu a byrokratickým centralismem za doby teresiánské. Proti centralismu konstitučních ústav připomíná se pak vlastní historické státní právo, které potrvalo i po spojení zemí českých s ostatními skupinami a které v podstatných částech zachováno bylo i v Obn. zř. z., jež také až do r. 1848 tvořilo platný právní

pramen vlastního státního i ústavního práva království. Začíná se klásti důraz na ono státoprávní pojetí, že bez souhlasu zástupcův osobnosti zemské království nemá býti vtěleno a vpojeno v žádný nový státoprávní útvar, že bez svolení zástupců země smluvní poměr království k dynastii a říši nemůže býti právně měněn.

V tomto období historicko-státoprávní politiky také již *Palacký* modifikuje svůj původní státoprávně-národnostní program z roku 1848 o federalismu národnostních skupin na základě přirozeného práva národnosti. V *Ideji státu Rak.* zůstala sice stále východištěm jeho politické filosofie idea národnostní rovnoprávnosti a idea federativní ústavy, která by zaručovala autonomii jednotlivým národnostem jakožto skutečným realitám, národnostem jako zvláštním celkům, mravním a právním osobnostem, s vlastním vědomím, povinností a právy. Než provedení idey federace národnosti, jako jediných státoprávních faktorův, již v *Ideji státu Rak.* ustupuje, jsou i dle *Palackého* prakticky na ten čas neuskutečnitelným. Státoprávní organizace říše nemá již spočívat na pouhé federaci národností a skupin utvořených dle národností, nýbrž skupiny měly býti utvořeny již také se šetřením práva historického, dle geograficko-historických základův mocnářství, s ohledem na oblíbenou theorii o historicko-politických individualitách jednotlivých zemí.

Zemské skupiny mají býti utvořeny nyní dle poměrů historických, zeměpisných a národnostních zároveň. Připouští se kombinace historických tradicí zemských s právem národnosti. *Palacký* federalismem zemských skupin, které nyní chce organisovati též se zřetelem na historické postavení státoprávních a územních celků zemských, hledí však jen dle daných poměrů se přiblížiti k uskutečnění své základní ideje národnostní rovnoprávnosti, jíž centralism i dualism překážejí. Proto hledí rozšiřovati zemskou autonomii vůbec. Proto také, ačkoli je pro ústřední ústavu celkového mocnářství, pro jednotnou ústavu společného říšského celku monarchie, hledí obmeziti říšskou a konstituční centralisaci na záležitosti dle povahy své celé říši společné, které by byly vyřizovány na říš. sněmu.

Tento byl by pouze o jediné komoře, skládající se z deputací, pravidelně vysílaných zemskými sněmy na vyřizování společných záležitostí říšských.

Jen federalistická formace říše s rozdělením záležitostí říšských a zemských mezi moc říšskou a zemskou mohla by zjednatí platnost zásadě národnostní rovnoprávnosti. Dle tohoto federalistického programu mohly sice země české zůstatí spojeny v jedinou skupinu, ale obnovení jejich historického státoprávního svazku to ještě neznamenalo. *Palackému* zůstával bližším vůbec stále program federalisticko-národnostní, než obnovení historického státoprávního poměru zemí českých k ostatním zemským skupinám. *Palacký* neformuloval ani svůj program jako historicko-státoprávní, nýbrž jen původní svůj program autonomie a federace národností, program přirozeného práva národů, národnostní rovnoprávnosti, chce modifikovati koncessemi historickému právu zemí, daných historicky, chce program pozměniti s ohledy na historicky daná území a na historická státní zřízení jednotlivých zemí. Základem a východištěm programu tu stále zůstává idea národnosti, přirozené a rovné právo národností, nikoli stanovisko historicko-státoprávní; již to, že by jednotlivé zemské skupiny, organisované s ohledem na poměry historické, geografické i národnostní zároven, byly v říšském ústředním svazku obdržely tatáž ústavní práva a totěž státoprávní postavení, neplynulo a nedalo se přece odůvodniti z pozitivního historického státního práva jednotlivých území.

27. Ústavní spor s Uhrami stal se příčinou neprovedení ústavy únorové, a příčinou krise, jež přivodila pád Schmerlingův. V dědictví tvůrce únorové ústavy nastoupil Belcredi, za něhož mělo především dojíti ku smíru s Uhry. Proto císař. manifest z 20. září r. 1865 č. 88. ř. z. prohlásil, že k vyrovnání ústavního sporu uherského budou diplom říjnový i ústava únorová předloženy ku přijetí sněmu uherskému a chorvatskému. Poněvadž pak je právně nemožno, aby týž ústavní zákon v jedné části říše byl předmětem vyjednávání, a v druhých zemích aby závazně platil, zastavuje se platnost dosavadní ústavy i pro země neuherské. Dojde-li se uspokojivých výsledků vyjednávání se sněmem uherským a chorvatským, když totiž oba sněmy usnesou se na takových modifikacích ústavy, aby je bylo lze srovnati s jednotou říše, vyhrazuje sobě panovník, že předloží výsledky vyjednávání i zákonným zástupcům ostatních království a zemí, aby vyslechl a schválil jejich stejně závažný výrok (zástupci zemí dle vládního výkladu byly míněny zem. sněmy).

Patentem z téhož dne, 20. září 1865, č. 89. ř. z. pak zastavuje se skutečně platnost únorové ústavy. Za získáním trvalých základů pro ústavní právní uspořádání říše má nastoupena býti cesta dohodnutí s legálními zástupci zemí uherských. Opakuje se slib, že výsledky vyjednávání, povedou-li k dohodnutí, budou předloženy před rozhodnutím císařským též legálními zástupcům ostatních zemí. Nové ústavní uspořádání říše mělo se tedy sice díti se slyšením sněmův, ale sněmy měly míti pouze vliv poradný. Konečné rozhodnutí mělo přece jednostranně zůstatí panovníkovi, jenž právě manifestem ze své vůle prohlásil, jakým způsobem má býti vyřízen a odstraněn ústavní a státoprávní spor. Diplom a ústava únorová, po přijetí, vlastně po revisi, sněmy zemí uherských, byly by dostaly authentickou interpretaci novými ústavními akty, totiž přijetím sněmů koruny uherské a eventuálním vyslechnutím mínění sněmů neuherských.

Ježto tedy při vyřizování a rozsuzování ústavního sporu vedle rozhodujícího spolupůsobení sněmův zemí uherských mělo se dostati také hlasu zemským sněmům ostatním, neuherským, spatřován byl v prozatímném suspendování ústavy vůbec návrat od ústavy únorové k autonomistickému duchu a smyslu říj. diplomu, tím spíše, když zářijový manifest hned v úvodu hlásal základní myšlenku diplomu, že jednota říše má býti pojištěna též uznáním odlišnosti jednotlivých dílů mocnářství a jejich různého dějinného právního vývoje, i že zaručeno má býti právo národů spolupůsobiti v zákonodárství legálními zástupci. Než de facto byla ústava zastavena jen pro řešení ústavního sporu s Uhrami. S ostatními zeměmi vůbec se nevyjednávalo. Tak ani sněm český neměl příležitosti, nějak zvláště a ústavně zdůrazniti svá přání, vyslovená v addressách sněmovních z r. 1865 a 1866, vyjadřující nyní již jasněji a určitěji historicko-státoprávní stanovisko a nesoucí se za uznáním některých historických státních práv království. (Na prvou adresu z 1865 slíbil také panovník skutečně dát se korunovati za krále českého.)

Po válce r. 1866 zhoršilo se přirozeně ještě více postavení vlády a vládních kruhů vůči požadavkům uherským za restauraci historického státoprávního postavení zemí uherských. Tu již začaly se i centralistické kruhy zemí neuherských kloniti k dualismu, aby aspoň v Předlitavsku, v zemích neuherských, utvrditi a upevniti

mohly onen centralismus, jakým chtěly obepnouti celou říši. Vláda (Belcrediova) učinila sice ještě naproti tomu poslední pokus, aby váha požadavkův uherských v zájmu jednotného, společného svazku říšského aspoň poněkud byla paralysována hlasem, vlivem a účastenstvím ostatních zemí (neuherských) při řešení ústavního sporu uherského: patent z 2. led. 1867, č. 1 ř. z., svolal mimořádné shromáždění říšské rady, jejíž poslanecká sněmovna měla býti obeslána výhradně ze zemských sněmů zemí neuherských. Svolání dělo se výslovně za účelem, aby ústavní otázka uherská řešena byla za spolupůsobení království a zemí neuherských. a aby zároveň v tomto společném mimořádném shromáždění mohlo docházeti k vyrovnávání různých právních názorův a nárokův zemí neuherských. Nešlo tedy již o to, jak sliboval zářijový patent z 1865, aby výsledek ujednání se sněmy uherskými předložen byl k dobrému zdání sněmům zemí neuherských zvláště, každému jednotlivému sněmu o sobě, nýbrž svoláno bylo ad hoc společné jakési říškopředlitavské zastupitelstvo.

Toto mimořádné zastupitelstvo nebylo říšskou radou ústavy únorové. Mělo sice býti stejně složeno ze sněmovny panské a poslanecké a i poslanecká sněmovna měla míti též počet delegátů z jednotlivých zemí, ale při posl. sněmovně měl více vyniknouti její ráz jako shromáždění delegátů z jednotlivých zemí: sněmy zemské měly totiž své delegáty voliti prostou volbou ze středu svého, bez ohledu na kurie a zájmové skupiny ústavy únorové: měly voliti, jen jako mělo býti dle říj. diplomu. Tímto způsobem volení byla by mimoř. říšské radě bývala zaručena autonomistická majorita (jmenovitě ze zemí slovanských). Výlučným předmětem jednání mimoř. rady mělo býti uražení se o otázce ústavní. Její kompetence na rozdíl od říš. rady ústavy únorové měla býti pouze poradná. K skutečnému sestoupení se mimořádné rady však nedošlo. Za nové éry, po změně ministerstva, přes hlasy všech sněmů neuherských a přes jakýkoli poradný vliv mimořádného zastupitelstva říšského, podal Beust již Deákovi ruku k smíru, jímž ústavní spor byl odklizen a vyřízen ve smyslu uherských požadavkův o úplnou restauraci historické státní povahy koruny Uherské.

Koruna jednostranně, bez slyšení zemských sněmů neuherských a mimoř. rady říšské, dohodla se s uherským sněmem o duali-

stickou transformaci říše. Po absolutisticku uzavřel panovník za ostatní své země neuherské dohodnutí se zeměmi uherskými. Jednostranně oktroyoval zemím neuherským nutnost nové státoprávní struktury. Zemské sněmy neuherské (i pozdější předlitavská říšská rada) stály bez svého spojpůsobení před hotovým faktem. Zemím nezbylo pak než seskupiti se v imechanický komplex království a zemí na radě říšské zastoupených. Idea jednotného říšského zastupitelstva, nad zemskými individualitami stojícího, pozbyla významu. Celkové ústřední zastupitelstvo a společná ústava ústřední začaly se redukovati na Předlitavsko, jakožto zvláštní stát. Vláda také skutečně beze všeho zredukovala ideu ústředního zastupitelstva říšského na ústřední zastupitelstvo pro Předlitavsko: Svolala dokonce dle ústavy únorové užší říšskou radu, aby tato přijala obsah ujednání se sněmem uherským. Prohlásila prostě užší radu říšskou za příslušnou pro všechny říšské záležitosti, které nebyly vytknuty vyrovnáním s Uhry za společné záležitosti rakousko-uherské.

Užší říšská rada obdržela tu tedy takto brevi manu všechny kompetence, které mívala širší říšská rada, s vyloučením těch záležitostí, které vyrovnací zákon uherský jako společné vyhradil již ústavnímu spolupůsobení delegací. Takové rozšiřování kompetence užší říš. rady bylo ovšem bez ústavního základu. Znamenalo jen neústavní jednostranné oktroyování ústavních kompetencí, jen osobování si nových kompetencí, nezaložených pro užší radu v dosavadním řádu ústavním, říj. diplomu a ústavě únorové. Vláda jednoduše a jednostranně oktroyovala opět užší říšskou radu celku všech zemí předlitavských jako nově utvořenému státu. Užší říšské radě pak oktroyovala vláda takto nový kruh ústavních kompetencí, mezi nimiž i většinu kompetencí bývalé ústřední širší rady říšské, ovšem s vyloučením společných záležitostí rakousko-uherských.

Vládou svolaná užší říšská rada byla také příslušnými sněmy obeslána a právně uznána. Říšská rada užší přijetím uherského vyrovnání mohla pak již jen přistoupiti k onomu faktu, že zemím neuherským je seskupiti se v státní celek, koordinovaný celku zemí uherských. Užší říšská rada však zasedala pak již i po přijetí vyrovnání dále, jakoby bývala ústavní institucí a jakoby mohla zachovati kontinuitu s říšským zastupitelstvem ústavy únorové.



Měla se také samovolně za příslušnou k provedení změn ústavy a k celému uspořádání státoprávních poměrů Předlitavska, především k úpravě státoprávního poměru jednotlivých zemí předlitavských k nově vytvořenému celku státnímu, k svazku zemí předlitavských. Užší rada říšská měla se beze všeho za kompetentní k modifikacím, jakým měl být podroben dosavadní poměr zemí k státu předlitavskému. Měla se za oprávněnou znovu zříditi a nově konstruovati spojení zemí v nový útvar státu předlitavského. Prohlásila se tedy vlastně za ústavodárnou pro celou říši, zavádějíc podstatné a základní změny v ústavě říšské a v ústavách zemských.

Konstituování svazku celkové monarchie ústřední, říše rakousko-uherské, i konstituování nového státu předlitavského, mělo se dít jen za spolupůsobení užší rady předlitavské. Nad jednotlivými zeměmi stojí tu již nově oktroyovaná ústavodárná moc užší říšské rady, zbylé z ústavy únorové. Nová úprava státoprávních poměrů říše a poměru zemí k státu předlitavskému byla provedena ústavou prosincovou, jejíž součástí je také zákon z 21. pros. 1867, č. 141 ř. z. Tento zákon je revisí zákona o zastupitelstvu říše ústavy únorové. Ohraničuje legislativní kompetence zastupitelského sboru předlitavského a určuje tím také nově dělení legislativních kompetencí mezi předlitavskou radu říšskou a sněmy zemské.

Ústava prosincová má tutéž povahu ústavy oktroyované, jako všechny ostatní ústavní pokusy let šedesátých. Stejně postrádá kontinuitu s předcházejícím vývojem ústavním, jak formálně, tak materialně, i s předpisy dřívějšího ústavního práva, říj. diplomu a ústavy únorové, neboť nebyla dalším vytvářením ani onoho ani této. Vůbec prosincová ústava již nemohla formálně ani materialně vycházeti z předcházejících ústavních aktů let šedesátých, protože předběžným a náhlým uznáním dualismu a uherské ústavy i bezpodmínečným a jednostranným sankcionováním uherských vyrovnacích článků se strany koruny, nastala také destrukce jednotného, celkového svazku říšského, a všechny předchozí ústavní akty byly právě založeny jen na předpokladu jednotné říše ústřední. Oprávněnost jednotného, společného říšského zastupitelstva ztratila svůj právní základ, jenž spočíval na diplomu a ústavě únorové. Uni-tářská idea jednotné říše ústřední dualismem upadla úplně.

Únorová ústava vychází ještě z pojetí jednotné monarchie a celkové říše ústřední. Užší rada únorová je jen užším, početně zmenšeným sborem celkového, širšího říšského ústředního zastupitelstva. Když dualism rozvrátil existenci ústředního a celkového zastupitelstva říšského, širší říšské rady, zvrátil tím také oprávnění její části, užší říšské rady, která byla vlastně jen početně zmenšenou širší radou říšskou. Ústavní a právní existence širší i užší rady byla tedy najednou a stejně rozrusena dualismem. Užší radě únorové odňala ústava pros. sbor širší říš. rady, z něhož se užší rada měla tvořit vyloučením zástupcův z uherských zemí.

Když uher. vyrovnáním padla idea jednotné říše celkové dle ústřední ústavy únorové, byla odstraněna širší rada říšská jako zastupitelstvo říše ústřední. S koncem širší rady přestávala i užší rada, kolegium to bez samostatné ústavní existence, vybrané jen ze širší rady a na ní trváním svým závislé, jako když dílčí parlament je jen částí ústředního parlamentu širšího. Proto užší rada říšská, ztrativši svůj ústavní podklad širší rady rozrušením unitariského říšského zastupitelstva únorového, neměla a nemohla mítí ústavně žádné kompetence rozhodovati o celoříšských záležitostech jako nástupkyně širší rady: vždyť sama bývala jen částí širší rady dle ústavy únorové. Jakmile odpadly unitaristické předpoklady, na kterých spočívala širší rada, odpadly také předpoklady pro užší radu, neboť existence užší rady předpokládala opět existenci širší rady.

Když vláda po vyrovnání s Uhry svolala užší říš. radu ústavy únorové, znamenalo svolání jen nové oktrojování, neboť existence užší rady padla se širší radou a nemohla tedy býti již odůvodňována ústavou únorovou. Když pak užší říš. rada si přiznala ústavodárné kompetence, když vláda jí přiznala oprávnění konstituovati ústavu pro nově utvořený stát předlitavský, znamenalo to opět jen nové oktrojování. Ústava říšská, na niž se usnesla užší rada říšská, byla důsledkem toho rovněž oktrojovanou, neboť užší rada nebyla dle žádné ústavy oprávněna a kompetentní se usnášeti na ústavě pro stát předlitavský; nebyla k tomu oprávněna jmenovitě ani dle únorové ústavy, nýbrž čimla se jednostranně oprávněnou k tomu ze své vůle, vyhovujíc ochotně názorům vlády. Celá další existence užší rady po vyrovnání vůbec byla jen oktrojovanou, neústavní a samovolnou; nemohla přece užší rada v ústavo-

dárných kompetencích nahraditi širší radu, když pro svoji konnexitu se zaniklou širší radou sama pozbyla ústavní existence.

Než vláda, jež si mohla trochu pomoci svoláním ústavodárného shromáždění předlitavského z deputací sněmů zemských a návratem k ř. diplomu, viděla raději v užší radě přímo sukcesora širší rady říšské. Představovala si oprávněnost užší rady říšské tak, jakoby se byl jen zmenšil teritorialní dosah kompetence širší rady, čímž prý pak užší rada sama sebou vstupovala na místo širší rady a byla prý pak již jen jediná (bývalá užší) rada říšská, již příslušelo ústavně zastupovati nyní zmenšený místní obvod širší rady, země neuherské. Ústava prosincová pak již neuznala ani za potřebno odůvodniti, kterak na půdě unitárské ústavy únorové z usnesení užší rady říšské vzniknutí může beze všeho náhle ústava dualistická. Přiznavši si povahu předlitavského ústavodárného shromáždění přisoudila užší rada prostě pak předlitavské radě říšské totéž vyšší postavení, jaké mělo dřívější jednotné zastupitelstvo ústřední, dle diplomu a únor. ústavy trvající, ovšem s vyloučením záležitostí oběma polovicím říše společných.

28. Říši předlitavské, novému státu, složenému z celku království a zemí na (užší) radě říšské zastoupených, mělo býti přiznáno nyní vůči zemím totéž vyšší státoprávní postavení, jaké vůči zemím zaujímal dříve celkový ústřední svazek říšský, jednotný před zavedením dualismu. Tu poměr zemí k celé monarchii se ovšem měnil. Dle diplomu i únorové ústavy býval poměr jednotlivých korunních zemí k celkovému ústřednímu svazku říšskému bezprostředným a přímým, pro všechny země, české jako uherské, rovným. Tehdy nebylo ještě státu předlitavského, jenž teprve po vyrovnání uherském se ustavoval. V oboru společných záležitostí říšských nerozlišovaly se ještě země uherské a neuherské.

Zastoupení a účastenství všech zemí v ústředním zastupitelstvu říše, širší říš. radě, bylo tehdy rovným a přímým, a užší rada říšská, zřízená jen pro země neuherské v oboru jejich speciálně společných záležitostí, byla jen co do počtu omezeným kollegiem širší rady a tedy jinak orgánem celoríšského unitárského svazku. Nyní však, dle ústavy prosincové, podléhají země nejprve státnímu svazku předlitavskému a teprve jeho prostřednictvím jsou členy celkové monarchie rakouskouherské, jsou vetknuty v její svazek prostřednictvím předlitavského státu. Jednotlivé země vůbec jsou

spojeny s celkovou monarchií jen nepřímou: země neuherské prostřednictvím státu předlitavského, uherské prostřednictvím uherského.

Dle diplomu a únorovky poměr zemí k celé monarchii v oboru říšských záležitostí ústředních byl přímým a rovnoprávným. I na vyřizování společných záležitostí říšských země byly přímo účastněny a obmezovaly svoji kompetenci jen na prospěch říše celkové a jejích orgánův (i užší rada říšská byla orgánem celkové říše ústřední). Dle ústavy prosincové však uváděly se země do nepřímého poměru k říšskému celku. Jejich kompetence obmezovány jsou již nyní na prospěch dílčího státu předlitavského a jeho zákonodárného orgánu. Země jsou tudíž nyní mediatisovány státem předlitavským. Naproti zvláštnímu státu uherskému stojí díleč, zvláštní stát předlitavský. Země jako samostatné, koordinované a rovnoprávné útvary nebérou již přímého účastenství na obstarávání záležitostí říšských. Účastenství toto přiznáno je nyní přímo jen státu předlitavskému, jenž delegacemi své říšské rady vykonává ve společných záležitostech celkové monarchie určitý ústavní vliv.

Země podřizují se bezprostředně vyššímu územnímu svazku předlitavskému a státní moci dílčího státu předlitavského. I země české mezi jinými zeměmi pozbyly stejně bezprostředního účastenství na záležitostech celkové monarchie, mediatisují se Předlitavskem a stávají se jeho částí, majíce dle předlitavského práva státního (nikoli historicky) jen totéž postavení jako všechny ostatní země korunní. Stejně jako ony mohou vliv na společné záležitosti monarchie celkové uplatňovati jen prostřednictvím rady říšské, resp. její delegace.

Instituce delegací zbavila země bezprostředního účastenství na vyřizování záležitostí, oběma dílčími státními společnými: účastenství zemí bylo možno již jen prostřednictvím říšské rady, z jejíž poslanecké sněmovny delegace ovšem volily se stále (jako až dosud) dle korunních zemí. Je to v organizaci celkové monarchie aspoň jeden mezi rudimenty federalisticko-autonomistickými, že delegáti nevolí se plným sněmem říšské rady, nýbrž dle zemí: poslanci z jednotlivé korunní země volí vždy jako jednotný volební sbor určitý počet delegátů na zemi připadající, buď ze svého středu nebo z celé rady.

Země sice jako určité celky měly i nadále účast na složení a tvoření zákonodárného orgánu předlitavského volbou členů říšské rady, ale tato stala se nyní orgánem zvláštního státu předlitavského. Dosavadní svazek celkové ústřední monarchie vůbec ustoupil a začal se přetvořovati ve směru státního spojení dvou rovnoprávných, samostatných státův. Naproti uznanému státu uherskému s restituovanou ústavou octl se aggregat království a zemí dosud „na užší radě říšské zastoupených“, jak únorová ústava se vyjadřuje. Pro tento nově konstituovaný státní celek zřízeny jsou nyní zvláštní a vlastní státoprávní orgány. Bylo tedy nyní třeba také upravit poměr tohoto nově utvořeného státního celku na venek, ku státu uherskému, bylo třeba vyměřiti obor říšských záležitostí společných monarchie celkové, jakož i upravit obor příslušnosti nového státu předlitavského vůči sněmům zemským.

29. V upravení legislativních kompetencí mezi předlitavskou říšskou radou a zemskými sněmy domohly se zásady autonomistické, jmenovitě základní ideje říj. diplomu, aspoň částečného, byť více formálního úspěchu. Postavení zemí k předlitavskému státu bylo dle ústavy prosincové zásadně změněno. Ústavní výbor posl. sněmovny při projednávání a revisi únorového zákona o zast. říše vrátil se k původní zásadě říj. diplomu, s intencí, „aby ony země, jež na státoprávní autonomii svých sněmů zemských tak velkou váhu kladou, byly upokojeny,“ jak prý toho je třeba, když diplomem rakouskému státnímu ústrojí dána byla tak zvláštní konstrukce, dle níž vedle společného zastupitelstva říše rovnoprávně stojí zemské sněmy. Ústavní výbor rozhodl se pak tedy taxativně určití působnost říš. rady. Vše, co nebylo výslovně odkázáno říš. radě, přidělil zásadně sněmům zemským. Kompetenční princip ústavy únorové tím padl.

Uznává se opět zásada diplomu, že formálně náleží zemím plnost zákonodárných oprávnění, a že kompetence říš. rady taxativním vypočtením agend jsou jen odvozeny z působnosti sněmův, jimž náleží vše, co nebylo výslovně vyhrazeno říš. radě. V tom patrným je opět kompromis mezi oněmi dvěma směry, které od r. 1848 již se stále snaží uzákoniti svoje zásady v pozitivním právu ústavním, mezi centralismem a federalistickým autonomismem. Konflikty těchto dvou směrů měly býti srovnány formální koncessi federalismu, totiž zásadním uznáním rozšíření kompetence sněmů

zemských. V tom je však také již celý a jediný «federalismus» prosincovky, že vychází z principu, že veškerá zákonodárná oprávnění všeobecně a zásadně náležejí sněmům zemí. Sněmy jsou opět primárními a původními nositeli zákonodárných oprávnění, z jejich kompetenční sféry jen je vyjmuta taxativně řada (ovšem značná) předmětů a přikázána radě říšské.

§ 12 zák. o zast. říše všeobecně pronáší zásadu, že všechny záležitosti, které v tomto zákonu výslovně nejsou vyhrazeny říš. radě, budou náležeti do působnosti zemských sněmů a že budou na těchto sněmích a se sněmy ústavně vyřizovány. Toto ustanovení, zabraňujíc také přímo extensivní interpretaci předcházejícího § 11, jenž obor působnosti říš. rady v jednotlivostech a taxativně vyměřil, obsahuje tudíž federalistický princip ústavy prosincové. Ovšem že obsahově obor společných záležitostí říšskopředlitavských, radě říšské náležejících, byl tak široce vymezen, že materialně legislativa zemská i po novém upravení kompetenčních poměrův ústavou prosincovou zůstala obmezena na nepatrný a méně významný obor záležitostí. Všechny legislativně významnější předměty reklamovány jsou do působnosti říšské rady, aby zabezpečena byla měrou co nejrozsáhlejší legislativní uniformita Předlitavska.

Daleko zasahující obor působnosti říšské rady zabral předně kompetence bývalé širší rady říšské, po odečtení společných záležitostí rak.-uh. monarchie, zabral kompetence bývalého celého svazku říšského, jakoby parlamentární orgán předlitavský byl successorem ústředního parlamentu ústavy únorové. Obor působnosti říšské rady za druhé rozšířen byl o celou řadu záležitostí, které dle únorové ústavy byly by patřily do kompetence užší rady říšské. Tyto záležitosti užší rady tehdy únorova ústava jednotlivě nevypočítávala, nýbrž označovala je jen povšechně jako záležitosti všem neuherským zemím společně, dovolávala se na jejich bližší určení čl. III. diplomu, jenž ve své ještě neurčitější stylisaci mluví o záležitostech, které se staly historicky společnými všem zemím neuherským, i označila posléze zcela zvláštní logikou za záležitosti užší rady, jež dle diplomu jsou historicky zemím neuherským společny, všechny předměty zákonodárství, které výslovně a taxativně nepřidělí sama sněmům zemským.

Naproti tomu pros. ústava, chtějíc vycházeti ze zásady diplomu o odvozené kompetenci říš. rady, hleděla nyní záležitosti tyto, kdysi

neurčitým a všeobecným označením užší radě odkázané, na rychlo detailně vytknouti a taxativně vypočísti. Taxativní určení příslušnosti říš. rady — že je taxativním, dá se jasně dovoditi ze sněmovních protokolův a z § 12 ústavy — znamenalo však nejen formální uznání principu o zásadní zákonodárné plnoprávnosti zemí. Jím doznala kompetence sněmů zemských i materielně rozšíření, a to jak v oboru samostatné působnosti sněmovní, tak i v onom oboru, kde sněmy mohou vydávati bližší předpisy v mezích zákonů říšských. Tak, kdežto dříve dle únorových zřízení obecní záležitosti příslušely sněmům jen v mezích zákonů říšských a v bližších ustanoveních, přísluší jim nyní plně a samostatně, bez obmezení říšskou legislativou. Dále rozšířeny byly kompetence zemí v záležitostech školství a v úpravě správy vyučovací vůbec; jmenovitě úprava vyučování technického připadla samostatnému oboru činnosti sněmů zemských.

Též je vní sněmům přiznáno ústavou prosincovou, že mohou stanoviti a vydávati i předpisy práva hmotného, soukromého a trestního, na úpravu oněch predmětů zákonodárství, které připadají do oboru sněmovní, zemské příslušnosti, a že mohou normovati vnitřní zařízení knih veřejných. Kompetence zemí rozšířila se dále na úpravu celé řady záležitostí vnitřní správy socialně-politické a národohospodářské v zemi; také v oboru zemědělství rozšiřuje se na úpravu různých hospodářských poměrův a organizačních forem, vzniklých moderním vývojem a stavem hospodářským, aniž třeba již pro odůvodnění kompetence zemské uchylovati se k extensivnímu výkladu pojmu »zeměvzdělání« § 18, I. zem. zř.

Obor záležitostí zemských federalistickým principem §u 12 doznal tedy přece i materielně cenného rozšíření; ovšem že zase na druhé straně zmenšena je plná váha a cena principu § 12 tím, že předeházející § 11, jenž taxativně vymezuje kompetenci rady říšské, neohraničuje veskrze jen meze zákonodárné moci říšské proti zákonodárné moci zemské, nýbrž v některých záležitostech má určití poměr říšské moci zákonodárné k říšské exekutivě; tak n. př. při vydávání předpisův o organisaci správních úřadů říšská moc zákonodárná stanoví jen hlavní zásady a podrobnější provedení zůstává moci výkonné. V takových záležitostech nelze dle § 12 vše, co není v § 11 výslovně vyhrazeno říš. radě, odkazovati hned do působnosti sněmův, nýbrž je tu předem

rozhodnouti, zda úprava těchto záležitostí spadá do oprávnění moci výkonné nebo zákonodárné, vyžaduje-li zákona, neb pouhého opatření exekutivy, a teprve v případě příslušnosti moci zákonodárné lze pak plně užití principu § 12.

Říš. ústava, modifikující svým § 11. materielně § 18. z. zř., rozšiřovala kompetence zemí nejen v samostatném jejich oboru působnosti, nýbrž měnila též dosavadní jejich působnost v mezích zákonů říšských. In concreto, když ústava nyní dělí kompetenci mezi říši a země někde dle toho, co je základními zásadami zákonnými a co podrobnějšími předpisy zákonnými, je tím změněn již také princip § 18., odst. II. z. zř., jenž přiznal zemím vytknutí podrobnějších předpisů jen v mezích všeobecných říš. zákonův. Dle § 18. II. z. zř. předpokládalo se vždy již vydání říš. zákona, jenž teprve měl sám určití absolutní meze pro zákonodárství zemské, a zemím zbylo upravití jen to, co jim říš. zákon sám nechal. Kompetence zem. zákonodárství nastupovala teprve po zákonodárné úpravě říšské, která byla předpokladem zákonodárné činnosti a úpravy zemské, a zemské zákonodárství mohlo tu určitý předmět upravití jen potud, pokud jej již neupravil říš. zákon. Dle § 11. však, jenž v určitých záležitostech různí kompetenci dle toho, jde-li o základní zásady úpravy zákonné nebo o podrobnější předpisy zákonné úpravy, může země určitý předmět, jehož úprava v podrobnějším provedení jí přísluší, upravití podrobnějšími zákonnými předpisy s a m o s t a t n ě, bez ohledu na to, byl-li o předmětu již vydán zákon říšský, či nic, jen když se země při tom drží své vykázané kompetence stanoviti podrobnější předpisy zákonné a nezasahuje do „základních zásad“, jež stanoviti je říš. radě. (Že tyto nejvyšší neurčité zákonné pojmy mohou dáti podnět k řadě kompetenč. sporů, o tom v. *Pražákovo Úst. pr. II. 194.*)

Kompetence sněmů může býti ovšem v jednotlivém případě s jeho svolením zúžena prorogací některé záležitosti z oboru sněmovní příslušnosti na radu říšskou, když jí sněm úpravu některého předmětu zemské kompetence přepustí. Tu orgán říše slouží zároveň za orgán zemský.

Nové rozdělení kompetencí, které nastalo říšskou prosincovou ústavou mezi zeměmi a zákonodárným orgánem nového státu předlitavského, lze tudíž seznati jen z ustanovení ústavy říšské, ze



zákona o zastupitelstvu říše ústavy prosincové. Rozšíření kompetence sněmovní není založeno tedy v ustanoveních zřízení zemských, nýbrž v předpisech ústavy říšské, ústavy nadřízeného svazku státního. Vždyť dokonce v některých předmětech došlo k rozšíření kompetence zemí jen proto, že říšská ústava prosincová ve spěchu zapomněla předměty ony vyjmenovati mezi kompetencemi říš. rady. Nové rozdělení a rozšíření zemských ústavních práv nebylo sněmy zemí ani dodatečně přijato ani nebylo ve zřízeních zemských vytčeno. Předlitavský svazek státní, říšský to svazek zemím nadřízený, vzdal se jednostranně určitých svých práv ve prospěch zemí, i lze pak po případě zastávati, že, ježto ona zemská práva, jichž se říšský svazek obmezením své moci vzdal, plynou z ústavy říšské, že by je mohl tedy také svým říšským zákonodárstvím, změnou rozdělení kompetenčního, na svůj prospěch opět reklamovati, i proti vůli zemí.

Rozšíření kompetence sněmovní nestalo se totiž ani modifikací jejich vlastní zemské ústavy, zřízení zemského, aktem volným jednotlivých zemí samých, ani s jejich souhlasem, nýbrž zcela jednostranně modifikací ústavy říšské, ústavním zákonem říšským, z vůle a z moci nadřízeného svazku říšského.

Změnou ústavy vyššího svazku říšského, ústavou státu předlitavského rozšířeny byly kompetence částí státu, jednotlivých zemí. Rozšíření kompetence sněmovní z vůle nadřízeného státu předlitavského mohlo by jeho vůlí zase pominouti, mohlo by zase býti říšským zákonodárstvím změněno, i zemím jednostranně z vůle říše odňato. Ani všeobecná zásada § 12. st. z. z. o zast. říše nebyla vytknuta normativně ve zřízeních zemských, nedošlo k žádné ústavní revisi zem. zřízení ve smyslu ústavy prosincové.

Kdyby tedy došlo k opětné změně říšské ústavy a k opětnému zúžení zemských kompetencí zákonodárstvím říšským, zůstalo by zemím opět jen státoprávní postavení dle únorových zřízení zemských, postavení, nepřesahující obor zemské ústavy. Jen práva, která jsou zemím zaručena ve vlastních ústavách, zřízeních zemských, nemohou zemím jednostranně býti odňata z vyšší vůle říšské státu předlitavského. V onom oboru, jenž zemím připadl jen při taxativním vymezení příslušností říšských, trvá pojmově kompetenční výsost říše dále, a říše by tu mohla tudíž svoji kompetenci na úkor sněmův opět rozšiřovati pouhou změnou říšské

ústavy. Ústavní práva, která zemím přísluší již dle jejich zřízení zemských, plynou z vlastní ústavy zemské, práva však, která zemím připadla po taxativním vymezení kompetencí říš. rady v ústavě prosincové, plynou z ústavy říšské.

Připadla zemím jen z koncesse říš. ústavy, tím, že říše z vlastní vůle moc svoji obmezila. Říše může tedy na ústavní práva zemí rozšiřováním nebo obmezováním působiti tehdy, když, měníc svoji říšskou ústavu, mění práva, plynoucí zemím z říšské ústavy. Tato práva zemská, závislá na koncessích říš. ústavy a upravovaná tedy vůlí říšskou, mohou pak ovšem též zcela náhodně býti rozmnožena každým opomenutím říš. ústavy některé právo za právo říše prohlásiti; země také oprávněně mohou těžiti z nejasnosti, neurčitosti a spletitosti, s jakou § 11 říš. ústavy dělí zákonodárné kompetence mezi říši a zeměmi, na prospěch příslušnosti svých sněmův.

Skutečnost, že v určitých částech kompetence sněmů může býti měněna bez jejich přivolení, odporuje ovšem federalisticko-autonomistickým ideám o zásadní generální zákonodárné kompetenci sněmův, neboť tu říše nad legislativními právy zemí částečně podržuje kompetenční výsost jako nadřizený subjekt, jenž z vlastní vůle může částečně měniti a určovati okruh kompetencí zemských.

Naopak zase, pokud trvá dosavadní kompetenční rozdělení dle ústavy prosincové, dle níž obdržely země k úpravě některé záležitosti dříve říši patřivší, mohou nyní země měniti beze všeho i ony starší zákony říšské, které byly vydány před pros. ústavou a které se vztahují na úpravu předmětů, připadajících dle téže ústavy nyní do kompetence sněmů zemských. Říše ovšem může změnou své ústavy záležitosti tyto dispozicím zemí odniti a tak konec konců zůstává stále v tomto oboru zemím nadřizena. Ostatně hleděla se říše v ústavě zemím nadřiditi i jinak jako vyšší subjekt; hleděla jako vyšší subjekt vyloučiti jejich vzájemná jednání a dohodování se jich jako koordimovaných subjektův. Říš. rada byla totiž prohlášena za příslušnou k zákonodárné úpravě oněch předmětův, které se vztahují na povinnosti a poměry jednotlivých zemí mezi sebou. Tato široká a blíže neurčená rezervace zachovala sice říši oprávnění a možnost, aby se na základě svého zákonodárství a svými orgány činila rozhodčím mezi jednotlivými zeměmi, jakožto samostatnými právními subjekty, ale ustanovení toto nedalo ještě říši nijak oprávnění měniti ono státoprávní postavení

jednotlivých zemí, které spočívá na vlastní ústavě každé země a jež tedy může býti měněno jen dle předpisů zemské ústavy samé; jmenovitě nelze tvrditi, že by říšské radě jednostranně příslušelo jakkoli státoprávní existenci zemí rušiti. (V. Pražák, l. c. II. 191.)

30. Federalistické momenty, které měly značiti, že pros. ústava se chce vrátiti k duchu diplomu říjnového, zůstaly tedy obmezeny celkem jen na formální uznání zásady, že primárními nositeli zákonodárných oprávnění jsou sněmy zemské, a na to, že říšská rada složením svým dosud vycházela z volby sněmův. V legislativě tedy přece aspoň pronikaly živly federalisticko-autonomistické, za to veškera exekutiva byla jednotně a po centralisticku organisována. Říš. zákon o moci vládní a výkonné zná jen jednotnou říšskou exekutivu, zná jediné říšské ministerstva a nezná žádné zodpovědnosti říšské exekutivy sněmům zemským. Federalistické elementy legislativy se zásadním nazíráním, že zákonodárná oprávnění říš. rady jsou výjimkou z principiálně neohrazeného zákonodárného práva zemí, soustředěním exekutivy prakticky sníženy byly na míru nejmenší. De facto říšský centralism ústřední redukoval se jen na centralism předlitavský, když v říši ústřední se provésti nedal.

Formální autonomism prosincové ústavy nemohl ovšem nijak uspokojiti federalistických a vlastních státoprávních nároků jednotlivých zemí, jmenovitě českých snah o větší míru politického sebeurčení království, jak by se bylo shodovalo s historickým postavením zemí českých. Ústava znamenala sice pokrok ve směru liberalním a konstitučním, ve směru moderního parlamentarismu, ale na druhé straně přejímala jako dědictví únorové ústavy snahu zajistiti v Předlitavsku převahu žvlům centralistickým. Ústava byla sice opatřena katalogem základních práv státoobčanských, slibovala a zaváděla zařízení, spočívající na ideách státu právního, ale provádění ústavy v nejširší míře záleželo na vůli vládní, centralisované exekutivy a na vůli parlamentární majority, která byla zajištěna žvlům, přejícím vytvoření předlitavského centralismu v jednotném, uniformním státu. Za tohoto stavu věcí nebylo naděje, že by národnostní, autonomistické a státoprávní snahy v zemích českých mohly se domoci významnějšího úspěchu. S české strany, již po dřívějších marných pokusech zjednati si na půdě říšské ústavy sluchu, odpovědělo se konečně passivním odporem jak proti radě

říšské, tak nyní i proti sněmu zemskému, jenž stejně byl zřízením ústavy, kterou české názory státoprávní celou negovaly.

Politický program passivní oposice bere si nyní za základ nejen kombinaci autonomismu s federalismem říj. diplomu, nýbrž neustává (po dohodě s dřívějšími zastanci historického práva z řad historické aristokracie) v přední řadě a rozhodně již zdůrazňovati platnost historického práva státního koruny České a staví uznání jeho platnosti v popředí svých požadavkův. Své důvody proti nepřislusnosti nového předlitavského zastupitelstva rozhodovati o poměrech zemí českých váží program oposice nejen již z nedostatečného i neústavního základu prosincové říšské rady, nýbrž v první řadě z historických práv koruny České a z uznání historické státní povahy království. Za východiště odporu bere se zásadní pojetí, že historická státní povaha království nemá zaniknouti mezi zeměmi západní polovice říšské, kteráž, nemajíc ani základu právního, nemůže sobě podřizovati historickou samobytnost koruny České.

V politických aktech českých této doby jeví se stále více a patrněji vlivy názorův o historickém vytváření se ústavy: tak mluví se (na př. důrazně v adresní debatě na čes. sněmu r. 1867) o zděděném právu státním koruny České, kteréž je výsledkem mnohověké činnosti národní, o zděděných ústavách, o tom, že jen ústavy posvěcené dlouhými věky požívají dostatečné pevnosti a legitimacy, kteráž pro dynastii i pro národ je společna. Mluví se o tom, že historické státoprávní individuality nemohou padnouti za obět libovůli nějaké konstituanty; naproti konstituujícímu shromáždění (říš. rady) má království svá práva a vzpomínky, kontinuitu svého právního vývoje, kontinuitu existence svého sněmu a historický akt korunovační. Tu znovu ozývá se theorie o historicko-politických individualitách (zastávaná zvláště vynikajícím politikem historické šlechty hr. Clam-Martiničem), staví se do popředí opět pojem historického, politického národa a politické národnosti.

Politické akty české, především známá státoprávní deklarace z 22. srpna 1868, podaná na českém sněmu, opírají se již důsledně za příkladem uherským o historické státní právo pozitivní, dovozující nepřetržitost práva království až do říj. diplomu. Neprohlašují diplom za konečný pramen práv země na autonomii.

nýbrž dovolávají se jeho právě jen proto, že uznal historická práva zemí. Deklarace i pozdější akty jmenovitě dovolávají se též předního historického práva království voliti krále: právo toto je prý důkazem, že stát český, jako nezávislá historicko-politická osobnost, není spojen s ostatními zeměmi říše způsobem bezvýminečným, zničujícím navždy jeho samovládnost, nýbrž jen svazkem nerozlučným potud, pokud trvá dynastie, po jejíž zániku království může utvořiti opět stát samostatný. Připomíná se stále historický základ spojení království s ostatními zeměmi monarchie; spojení toto historicky zakládá se jen ve společenství dynastie, kdežto dle ústavy nad zeměmi českými oktroyuje se předlitavský sněm ústavodárný; království zbavuje se své povahy historické státoprávní osobnosti a inkorporuje se plně státu předlitavskému.

Deklarace, odírajíc uznati zastupitelstvo předlitavské, ostře neguje nejprve s historicko-státoprávního hlediska základy nového uspořádání říše. Staví se vůbec za příkladem uherským na stanovisko historického práva státního, zastávajíc zásadně pojetí, že mezi králem a dynastií a mezi politickým národem českým je smluvní poměr bilaterální, dvoustranný, založený a upravovaný jen vzájemnými úmluvami. Veškeré změny trvajících stavu právního a ústavního mohou se díti toliko vzájemnou úmluvou mezi králem a zástupci politického národa. Proto žádný zákonodárný sbor předlitavský není oprávněn závazně upravovati ústavní vnitřní poměry království a zbavovati království jeho historického práva sebeurčení.

Proti oprávněnosti předlitavského zastupitelstva opakuje deklarace, ačkoli stojí v první řadě na programu historicko-státoprávním, dřívější námitky, opírající se o unitaristické pojetí říše dle oktroyovaných ústav, dle diplomu i ústavy únorové. Jmenovitě znovu dovozuje, že rozkladem unitaristické ún. ústavy a zánikem ústředního širšího zastupitelstva pozbyla i užší rada, jako jeho částí ústavní existence, a že nelze tedy přenést práva bývalé rady celoříšské prostě na užší radu zrušené ústavy únorové. Tím také sněmu zemskému zkracuje se jeho postavení, když nesmí voliti již posly do sněmu celkové říše ústřední, nýbrž jen do jakés, representace předlitavské, která má zastupovati toliko nahodilé seskupení zemí bez historického základu. Moc ústavodárná přenáší se pak neprávem na novou radu předlitavskou, která, jako instituce

zemí oktroyovaná, osobuje a přikládá si moc měniti vlastní státní právo a ústavu království.

Proti oktroyované ústavě pros., která má konstituovati jednotný stát předlitavský a zavésti centralistickou jeho uniformitu, klade se tu vůbec důraz na historickou svézákonnost zemskou a na dochovanou historickou státní povahu království.

Historické království České, kteréž nepřestalo dosud na základě svých historických práv býti samostatnou státoprávní osobností, má nyní pozbyti této své povahy, má se státi provincií neoprávněného státu předlitavského a má s tímto vstoupiti v jednotu reální, kdežto posud s jinými zeměmi rakouskými nemávalo jiného státoprávního spojení, než společenství dědičné dynastie. Nyní však odnímá se království jeho odvěké právo samovládnosti a dokonce i ústavou prosincovou zbavuje se všelikého bezprostředního účastnění se v projednávání společných záležitostí celoříšských. Koruna Česká nebyla nikdy v realní unii s nějakým státem předlitavským, nýbrž byla s celou říší jen ve spojení dynastickém, vždy bez újmy samostatnosti a zvláštní osobnosti své, historické i státoprávní; proto právní poměr království k ostatním zemím a k dynastii může býti upraven a změněn jedině vzájemnými úmluvami.

Politické akty z éry passivního odporu pohybují se vesměs již v ideovém okruhu a na půdě historického, pozitivního státního práva českého, jak bylo dochováno jmenovitě z dob státu monarchicko-stavovského. Rozumí se, že historicko-státoprávnímu programu deklarace nejde o státoprávní konservatism, aby snad byly zachovány nějaké instituce přežilé epochy stavovské, nýbrž jen o to, aby zásadním uznáním historické státní povahy království a uznáním, že království je s ostatními zeměmi ve spojení pouze dynastickém, dostalo se království větší státoprávní a politické samostatnosti po vzoru uherském, jmenovitě aby království jako útvar historicky samostatný svůj poměr k říši mohlo upravovati volným dohodnutím se s panovníkem a ostatními zeměmi. Program deklarace nebyl snahou po nějaké historicko-státoprávní petrifikaci, nebyl historicko-státoprávním v tom smyslu, že by byl snad přímo žádal restituci staré zemské stavovsko-absolutistické ústavy, nýbrž hleděl jen z platnosti historických práv království a z kontinuity historické státní povahy jeho dovésti nynější právo království

na zvláštní státoprávní postavení v říši a na samostatný hlas při nové státoprávní formaci říše po uznání dualismu.

Poukazováním na kontinuitu historické státní povahy království odůvodňovala deklarace požadavky po obnovení oné bývalé povahy a svézákonnosti království a po jeho zvláštní státoprávní organizaci. Podávala jen zásadní všeobecný požadavek; v jakých formách se uznání a obnovení státní povahy království má dítí, neoznačovala, nýbrž nabízela se jen cestou úmluv k vyjednávání o nových organizačních formách státoprávního poměru království k říši. Požadavky po obnovení historické státní povahy království a jeho poměru k říši byly ovšem namířeny proti oprávněnosti předlitavského legislativního a administrativního centralismu, a tu pak uplatňování vlastního státního práva proti centralismu eo ipso chovalo ovšem elementy autonomistické i federalistické a znamenalo pak stejně snahy po větší politické i národnostní samostatnosti.

31. Tyto politické snahy české, vyjádřené v deklaraci a ostatních politických aktech, přibližovaly se na začátku let sedmdesátých aspoň částečnému svému uskutečnění. Po vstoupení českých zástupců na sněm dosáhli Čechové r. 1870 reskriptem z 26. září 1870 uznání zvláštního státoprávního postavení a poměru království k mocnářství, dosáhli slibu korunovace a slibu, že bude státoprávně zaručena nedílnost a neodcizitelnost země, ačkoli jinak panovník stál pevně na stanovisku, že při revisi poměru Čech k mocnářství je vyjítí z neotřesené půdy platné ústavy, ř. diplomu, zákonův únorových a prosincových. Naproti tomu sněm český, maje českou většinu s histor. šlechtou, setrval stále na základu historického práva státního a práva sebeovládání království, odmítaje uznati předlit. radu říšskou a jsa ochoten své delegace vyslati jen přímo do zastoupení delegací celé říše a jednati delegacemi sněmovními přímo se zástupci zemí ostatních.

Za ministerstva Hohenwartova, když mělo dojítí k plnému státoprávnímu vyrovnání s Čechy, uznáno bylo známým reskriptem z 12. září 1871 znovu všeobecně zvláštní státoprávní postavení a povšechně uznána i historická práva království. Opětně dán pak byl slib uznání práv zemských zaručiti korunovací. Sněm český vyzván byl sice, aby se uradil, jak je uspořádati státoprávní poměr království k říši a jak je zvláštní práva země uvéstí v souhlas s požadavky mocenského postavení říše i s právy zemí ostatních,

ale zároveň se připomínalo, že panovníku nelze již se sprostiti závazkův, které vzal na se vůči ostatním královstvím a zemím předcházejícími akty ústavními, právě platnou ústavou i vyrovnáním uherským. Na uspořádání státoprávního poměru království k monarchii celkové a k státu předlitavskému usnesl se sněm přijati t. ř. f u n d a m e n t a l n í články.

Jimi dodatečně a formálně království přistupuje k vyrovnání uherskému a uznává definitivně společné záležitosti monarchie celkové. Kdežto deklarace z r. 1868 za příkladem Deákovým z r. 1861 vycházela pro spojení království s říší z politického pojmu personalní unie, jsouc ochotna k vyrovnání vůbec jen vzájemnými úmluvami, fund. čl. uznávaly již nejen beze všeho dualism a vyrovnací zákony z r. 1867, nýbrž činily materialně i formálně důkladné koncesse ústrojí předlitavského státu. Společné záležitosti celkové říše plně jsou uznány, jakož i delegace říšské, z nichž neuherská delegace měla býti obesílána způsobem konstitučním od ostatních království a zemí. Sněm český měl jen přímo vysílati čtvrtinu delegátů. Zastoupení země v delegacích říšských mělo tak býti přímé. Všechny záležitosti, které se týkají království českého a které nebyly prohlášeny za společné všem zemím celého mocnářství, celkové říši, náležejí z á s a d n ě do zákonodárství čes. sněmu a do správy čes. vládě zemské.

Avšak tu již přece činí se koncesse na prospěch zvláštního zastupitelstva předlitavského: Uznává se fund. čl., že jsou záležitosti jen zemím n e u h e r s k ý m společné, které tedy toho vyžadují, aby společně byly projednávány; i je království ochotno, že se umluví s ostatními zeměmi neuherskými, aby tyto záležitosti, jen zemím neuherským společné, byly vyřizovány na zvláštním sněmu či sjezdu delegátův, volených jen sněmy neuherskými. Za záležitosti, jen zemím neuherským společné, prohlašují se jednak ony, které podle vyrovnání uherského je v obou polovicích říše upravovati dle stejných zásad, jednak vůbec značná část oněch předmětův, jejichž úpravu již § 11. prosin. ústavy vyhradil říš. radě, jako tedy záležitosti branné, finanční, obchodní, komunikační.

Úprava zákonodárná těchto p ř e d l i t a v s k ý c h společných záležitostí příslušetí bude předlitavskému sněmu či sjezdu zemských sněmovních delegátův, správa záležitostí těch pak vznesena bude na odborná ministerstva předlitavská. (Spíše by se bylo dalo čekati,



že fund. čl. navrhnou v předlitavských společných záležitostech jen jednotu zákonodárství, kdežto správu vůbec že budou hleděti decentralisovati zásadním příkázáním i některých oborů předlit. správy k výkonu vlastním úřadům zemským.) Vedle předlit. odborných ministrů mají ovšem býti členy téhož ministerstva ještě zvláštní ministři zemští či dvorští kancléřové, jako nejvyšší správní orgánové pro jednotlivé země. Čes. dvor. kancléř, jako člen společného předlit. ministerstva, bude prováděti zákony, usnesené na sjezdu delegátů předlitavských, svými podřízenými úřady a, jako správní orgán zemský, bude opět ve svých rukou soustřeďovati správu záležitostí, náležejících zákonodárství z e m s k é m u, a to uvnitř v š e c h zemí koruny České, aby tak zachován byl svazek zemí českých aspoň jednotnou exekutivou a společnou správou ústřední v oboru záležitostí zemských.

Posl. sněmovna říš. rady měla se přeměnití jen v pouhý kongress delegátů předlit. zem. sněmův (asi jako dle ř. diplomu); na místo pan. sněmovny představovaly si fund. čl. senát, jenž měl býti složen též z členův, které by koruna jmenovala z terna každým s n ě m e m předlitavským navrhovaného. Působností senátu bylo by vyřizovati některé záležitosti říšské (jako schvalovati stát. smlouvy), pak záležitosti, které se týkají vzájemných poměrův a povinností jednotlivých z e m í, a jako státní soud rozhodovati spory o příslušnost mezi sněmy a sjezdem delegátův. Měl míti i vliv poradný jako státní rada. Ve všech záležitostech, které se týkají státoprávního postavení koruny České, sněmu českému se vyhrazuje přivolení. Vůbec fund. čl. jako zákl. zákon království mohou býti měněny jen s přivolením s n ě m u českého. Jako ve vyrovnání uherském a chorvatském přejaly i fund. články nevhodný způsob kvotového přispívání na společný rozpočet a říšské záležitosti, chtějíce tak finanční samostatnost země pojistiti co nejvíce.

Formulace fundamentálek znamenala ovšem značný pokrok proti neurčitosti ř. diplomu a jeho zásad; nyní výslovně má býti zřízena vlastní exekutiva pro zemi v oboru zem. zákonodárství, pojišťuje se zemi ústavní a organizační samostatnost vlastní ústavou a samostatným organismem úředním, zemským organismem správním vlastních úřadů státních. Důsledně pamatováno bylo na to, aby zemi jako zvláštnímu státoprávnímu útvaru zaručena byla ústavní samostatnost a volnost: při každé změně ústavy a při každé změně

státových poměrů země k říši zachován a zaručen byl zemí samostatný hlas a právo sebeurčení, připadající k výkonu zástupcům zemského sněmu. Země se zabezpečovala před jednostranným oktroyováním vyšší vůle říšské. Byl by tedy, ač v nové, důkladně modifikované formě, a do určité míry, fundamentalkami vyznačené, přece obnoven historický státový útvar království Českého a z části (jednotou správy čes. kancléře) i zemí koruny České, ovšem se značnými koncesemi novým ústavám oktroyovaným, předlit. státu a dualismu. Rozdíl proti dřívějšímu státu byl však právě v tom, že před fund. čl. státový formace monarchie celkové i předlit. státu děla se bez hlasu a schválení zástupcův země a sněmu českého, nyní pak ve fund. čl. sněm dával dodatečně své formální přivolení k dualismu i formaci Předlitavska.

Naproti deklaraci z 1868 znamenají fund. čl. ovšem ustupování od původního historicko-státového programu; jmenovitě ustupuje nyní ve fund. čl. státový pojetí monarchie jako historické unie tří koordinovaných zemských skupin; dualism i tužší spojení českých zemí s neuherskými vůči zemím uherským se uznává. Taktéž ustupuje názor deklarace o pouhém dynastickém a personálním spojení království s ostatními zeměmi monarchie; naopak, fund. čl., majíce nyní za úkol detailně a materialními ustanoveními vymeziti státový postavení království k říši, kdežto deklarace spokojovala se pouhým všeobecným vytčením svého zásadního stanoviska a základního nazírání historicko-státového, uchýlily se od deklarace v nazírání na spojení zemí českých s monarchií a přijaly celkem úzké státový spojení království se zeměmi předlitavskými. Přijaly podřízení se legislativním kompetencím předlitavského sjezdu delegátův i předlitavským společným ministerstvům jako orgánům správy ve společných věcech předlitavských.

Království, uznávajíc takto nad sebou přece vyšší moc společné předlitavské legislativy a společnou, jednotnou správu orgány státově sobě nadřízeného předlitavského útvaru státního, nemohlo pak ovšem ani formálně ani materialně zachovati si postavení samostatného státu, jenž by k ostatním zeměmi i k říši stál veskrze v pouhém poměru smluvním. V organizaci státového spojení království s říši pronikaly sice též momenty smluvní, výtýkající jmenovitě důrazně, že změna poměru království k říši může

se díti jen se souhlasem sněmu a dohodnutím se země prostřednictvím deputace sněmovní s ostatními zeměmi; přes to však v širokém oboru společných záležitostí předlitavských stálo království v poměru rozsáhlé právní odvislosti od nadřízeného útvaru předlitavského, ztrácelo tu samostatný státní ráz a bylo jen částí širšího státoprávního svazku, jehož nadřízená oprávnění zasahovala zemi přímo.

Na venek, jmenovitě v poměru k zemím uherským, bylo by království tvořilo s ostatními předlitavskými zeměmi přece jen jediné společenství státní. Přibližovalo se sice znamenitě k postavení, jaké mívají dílčí státy států spolkových, — podobně asi jako Chorvatsko nabylo zvláštního postavení mezi zeměmi uherskými, — ale i tu nebylo by mohlo vykázati všechny elementy, jaké zaručují státní povahu dílčím státům útvarů federalistických. Federalism fund. čl. konec konců nešel dále než (k významnému ovšem) rozšíření legislativních kompetencí sněmu, k rozšíření autonomie zemské a k zřízení nových samostatných státních orgánů zemských pro jednotlivé obory zemských funkcí. Federalism tento nebyl tedy nikterak ještě nebezpečným širšímu svazku celkové říše, ba ani svazku předlitavského státu, jenž ovšem byl by se dle zásad fund. čl. přiblížil k povaze státu složeného; přes to však, že fund. čl. hleděly se takto všemožně srovnati s dualismem a kompromisovati s předlitavským centralismem, bylo »vyrovnaní s Čechy« zmařeno.

32 Kruhy centralistické a vládní ústavověrné, zastávající, že ústava se plně vžila a že je jediným platným pramenem státoprávního uspořádání říše i práv zemí, reagovaly na českou státoprávní oposici a na snahy autonomistické vůbec jen stálým voláním po permanentním a obligatorním zavedení přímých voleb do posl. sněmovny říšské rady, aby tato stala se složením svým úplně nezávislou na ústavní existenci sněmů zemských, a aby tedy jak politický tak státoprávní význam sněmů v organizaci říše byl snížen a zmizel úplně. Prvním krokem, kterým vláda směřovala k uposlechnutí centralistických kruhův, byl zákon o provádění přímých voleb do říš. rady z 29. června 1868 č. 82 ř. z.; tento zákon obsahoval jen podrobnější předpisy na provedení § 7 zák. o zast. říše ústavy prosincové, kteráž zachovala tu totiž oprávnění koruny naříditi subsidiárně, za výmínečných poměrův, přímý způsob volení do říš. rady.

Zák. z r. 1868, vydávaje jen předpisy podrobnější na praktické provádění onoho § 7, neměnil ještě dosavadní normalní postavení sněmů v organisaci říše, a nebral jim svojí podrobnější a subsidiární úpravou prozatím žádných dosavadních kompetencí. Zachoval též i při přímém subsidiárním způsobu volení dřívější zásadu a ustanovení ústavy, že i přímé volby do rady říšské mají se díti jen voličstvem oprávněným voliti do sněmů zemských; oprávnění voliti bezprostředně do rady říšské je ještě odvislým od volebního práva do sněmů zemských. Tento zákon stal se základem pozdějšího zákona o přímých volbách obligatorních a řádných z r. 1873.

Po pádu ministerstva Hohenwartova, když rozbily se pokusy ukliditi ústavní spory rozšířením práv zemí a koncessemí státoprávnímu stanovisku českému, když koruna sama opět pevně přála vytvoření a konsolidaci jednotného státu předlitavského, když kruhy centralistické ve sborech zákonodárných podporou vlády podržely vrch, užila vláda, chtějíc se opíratí o převahu jediné ústavověrné politické strany v přímo voleném parlamentu, bezprostřední volby do zastupitelstva říše za prostředek na oslabení všech autonomistických stran. Jmenovitě, ježto šlo o pevnou majoritu na radě říšské, mělo se čeliti nejen tomu, když by sněmy odpíraly říšskou radu obeslati, nýbrž též tomu, že by delegáti sněmem zvolení odmítli svůj mandát na říš. radě vykonávati a na její půdu vstoupiti. Tomuto poslednímu případu mělo se brániti zákonem ze dne 13. břez. 1872, č. 24 ř. z., jenž ustanovoval, že koruna může přímý způsob volby do rady říšské naříditi také, když v době zasedání říš. rady z jakékoliv příčiny nastane ztráta některého mandátu do říšské rady. Passivní odpor proti radě říšské měl býti takto prolamován zásadou přímého volení: Myslílo se tu na případ, že sněm sice ochotnou majoritou zvolí i opoziční delegáty do rady říšské, že však tito, mandátů nevykonávajíce, budou říš. radou svých mandátů zbaveni, načež pak vláda bude moci při nové volbě po uprázdňení jejich mandátů vypsati již volby přímé.

Za rok po vydání tohoto zákona přistoupila již vláda úplně na stanovisko, že říš. rada má býti za všech okolností a permanentně odloučena od prostřednictví a existence sněmů zemských. Zákony z 2. dub. 1873 č. 40 a 41 ř. z. zavedeny byly přímé volby do říš. rady voličstvem, s obejítím kolegií sněmů zemských. Tyto

zákony říšské v organisaci říš. zastupitelstva obesilací práva zemí nahradily bezprostřednou volbou všech oprávněných členů státu předlitavského. Zjednaly tak orgán, jenž nyní již výhradně a nepochybně representovati měl jen celek členů státu předlitavského s vyloučením všech zbytkův zastoupení zemských individualit jako zvláštních politických společenství. Zákon měnil postavení zemí v organisaci říš. zastupitelstva a odnímal sněmům zemským určitou kompetenci, totiž kompetenci v § 16 zem. zřiz. stanovenou, že mají voliti jistý počet poslanců do říš. rady. Zákon říšský z r. 1873 změnil tedy § 16 zem. zř. a částečně jej zrušil.

33. Změna tato byla změnou celkové ústavní kompetence zemského orgánu, sněmu jako orgánu zemské osobnosti. Znamenala obmezení práv zemské osobnosti. Zákon říšské měnily tu předpisy zem. zřízení. Zřízení zemské tvoří však pro každou zemi její vlastní ústavu a má pro ni povahu stát. zákla. zákona. Změny zem. zř. pak jakožto změny ústavy dle předpisu zem. zř. vyžadují zvlášť kvalifikovaného usnesení. Změna předpisů zem. zřízení, vlastní ústavy země, může se díti jen usnesením orgánu zemského, sněmu. Proto říš. rada nebyla oprávněna usnášeti se o změnách zřízení zemských, která byla vlastními ústavami zemí. Je sice pravda, že právo zemí obesílati radu říšskou bylo důsledkem toho, která ústava říšská organisaci říš. zastupitelstva upravila, ale právo toto, byvši pojato do zřízení zemského, vymezovalo a určovalo kompetenci orgánu zemského a tvořilo tedy součást zemské ústavy, určujíc zároveň poměr a postavení zemí k říšskému zastupitelstvu.

Kompetence orgánů zemských plynou především z vlastní zemské ústavy, jako u orgánů jiných veřejnoprávních osobností; proto byly dány zemím vlastní ústavy, aby v nich především určena byla kompetence jejich orgánův. Říš. rada, nemohouc měniti vůbec předpisů zřízení zemských, ježto tato měla povahu vlastních státních zákla. zákonů pro zemi, nemohla tedy právně měniti ani oněch kompetencí, kteréž příslušely zemským orgánům na základě vlastní ústavy země a z ní plynuly. A kdykoli zase říšský zákon měnil kompetence zemských orgánů, plynoucí ze zvláštní a vlastní ústavy zemí, měnil tím již ústavu země, materialně měnil předpisy zemského zřízení. § 16 zem. zř. materialně, obsahově sice opakoval jen to, co ustanoveno bylo v ústavě říšské o volení poslanců na

radu říšskou, ale formálně a právně byl součástí vlastní ústavy zemské a normoval určité právo země.

Právě tím, že vlastní ústava zemská v § 16 vytkla znovu právo země mítí podíl na organizaci říš. zastupitelstva, bránila a zaručovala, že toto právo nemůže být změněno a zemím odňato jednostranně zákonodárstvím říšským. Tím výslovným vytknutím zaručovalo zřízení zemské, že kompetence zemského orgánu, sněmu, má plynouti z vlastní ústavy zemské, nikoli jen z koncessí ústavy říšské. Pro tuto záruku, aby ono právo země spočívalo na vlastní zemské ústavě, bylo také pojato přímo do zem. ústavy, kdežto již rozvržení počtu poslanců mezi jednotlivé sněmovní kurie a teritoriální obvody, bylo pojato jen do zvláštních dodatků ke zř. zemským a změny dodatků byly zvláště a výslovně vyhrazeny kompetenci rady říšské. Rozvržení poslanců mezi jednotlivé kurie nemělo tedy požívatí téže záruky, jako právo sněmů dle § 16 zř. z. obesílati říš. radu. Říš. rada nemohla se pak ani dovolávat toho, že změnou zákl. zákona říšského ipso facto mění se i zřízení zemská, neboť změny zřízení zem. může uskést jen sněm a to za stěžujících podmínek, jakých vyžaduje změna zákl. zákonů pro země. Nemohla se dovolávat ani toho, že zřiz. zemská byla vyhlášena v zákoníku říšském, neboť i tady byla zřiz. zemská vyhlášena jako individualní základní zákony státní pro každou zemi a jako její vlastní ústava.

Říš. zákon mohl měnit jen ona práva země, která neplynou ze zvláštní zemské ústavy, jen ona práva, která zemím plynou z ústavy říšské. Kdyby říš. zákonodárství mělo a mohlo měnit ústavu zemskou, musilo by být výslovně, ústavně a všeobecně ustanoveno, že říš. zákonodárství vždy ruší zákony zemské, majíc intenzivnější moc a zvýšenou platnost; než tomu tak není. Práva, která jsou zemím zaručena jejich vlastní ústavou, mohou být měněna jen dle předpisů zem. zřízení. Říš. zákonodárství mohlo by je tudíž měnit jen se souhlasem sněmů jako zástupců země, nikoli jednostranně, nýbrž jen tehdy, když by se země samy vzdaly některého svého ústavního práva, z vlastní ústavy plynoucího. Když říšské zákonodárství změnilo zákon o zast. říše z r. 1867 a změnou touto zrušilo obesílání říš. rady sněmy zemskými, zůstaly tu ještě předpisy zřízení zemských o právu země a tyto předpisy měly být po právu změněny jen zákonodárstvím zemským,

neboť pro obor úpravy vlastní ústavy zeirské kompetence říše byla vyloučena vlastním právem zemí měniti svá zřízení zemská. Ježto říš. zákon o zavedení přímých voleb nedbal práv zemí, vlastní ústavy jen vlastní vůlí měniti, a provedl změnu zemských zřízení jednostranně způsobem, který nebyl odůvodněn stávajícím řádem právním a ústavním, je celý tento říšský zákon z r. 1873, jenž způsobil pronikavou změnu v postavení zemí k říš. zastupitelstvu, opět zákonem oktrojovaným jednostranně, bez přivolení sněmů jako zástupcův osobností zemských

Materielně sice ještě volební právo na radu říšskou se nerozházelo s volebním právem do sněmů zemských v jednotlivých zemích, naopak říšské právo volební do řady říšské, tak jako dle zák. z r. 1873 veskrze porušelo zásadu a ráz zastoupení zájmového, tak také bylo celkem ještě založeno na oprávnění voliti do sněmů zemských. Nebylo tedy prozatím ve všech zemích říšským zákonodárstvím ani jednotně upraveno, spočívajíc i na různých sněmovních volebních řádech jednotlivých zemí. Ale formálně a státoprávně, začíná se přece již rozlišovati zvláštní, samostatné říšské právo volební, ježto se přímo prohlašuje, že změny a úprava řádu volení do rady říšské dějí se nadále jen říšskými zákony, neodvisle od úpravy volebního práva do sněmů zemských. Vzniká tedy přece formálně a právně zvláštní, říšské právo volební, jež pozdějším vývojem práva volebního již snadno se může emancipovati od voličského práva do sněmův a od volebního řádu jednotlivých zřízení zemských.

Úprava volebního řádu do říš. rady přísluší nyní již samostatně kompetenci rady říšské a změny i úprava volebního práva do sněmů zemských nemohou alterovati formálně samostatný říšský řád volební. V organisaci říšského zastupitelstva ustupuje do pozadí právo zemí, na jehož základě i v organisaci říšské mohly osvědčovati svoji samostatnou ústavní existenci; dosavadní organisace říš. zastupitelstva, závislá na kreačních aktech zemí, se ruší, říšský parlamentární orgán odlučuje se od zemí, a zastupitelstvo země, pozbyvši uplatnění a vlivu na organisaci říšského reprezentativního zřízení snižuje se na organisaci čistě provinciální. Idea říj. diplomu, že zastupitelstvo říše má býti tvořeno ze sněmů zemských, upadla úplně; zaniká federalistická konstrukce diplomu, že reprezentativní organisace říše státoprávně má spoči-

vati na ústavách zemí a z práv zemí že má býti odvozena. V organizaci říš. zastupitelstva pozbyly země již úplně rázu politických celkův, které by měly účastenství na tvoření se moci říšské a na výkonu říšské moci zákonodárné.

Kdežto jinak zákon z r. 1873 spokojil se jen odloučením říšské rady od sněmův, ponechávaje volební právo do říš. rady na základech volebního práva do sněmů zemských, šly pozdější úpravy řádu volebního do rady říšské (zákony z 4. října 1882 č. 142 ř. z. a z 14. června 1896 č. 168 ř. z.) již také vůbec za materielním osamostatněním říšského práva volebního od volebního práva do sněmů zemských. Rozšířením říšského práva volebního odchýlilo se volební právo na radu říšskou vědomě a samostatně od volebního práva sněmovního. Říšské právo volební i materielně, v ustanoveních svých se vymaňuje z bývalé těsné souvislosti s volebním právem zemským, normy říšského řádu volebního plní se samostatným obsahem, zvyšujícím neodvislost volebního práva do říš. zastupitelstva od zemského práva volebního. Vzniká i materielně jednotné říšské právo volební, neodvislé od různosti zemského volebního zákonodárství v jednotlivých zemích; kreace říš. zastupitelstva zařídila se na samostatném základu říš. práva volebního, kteréž vytvořilo již celkem jednotnou úpravu aktů kreačních.

34. Od doby, co zavedením přímých voleb odňata byla sněmům možnost působiti na složení říš. zastupitelstva, dokončuje se vývoj jednotného zřízení státu předlitavského; tento obecným uznáním začíná se upevňovati a živiti, jeho zřízení začíná platiti za normální a právně platné. Rudimenty historického práva zemí odumírají a blednou; jen ještě v monarchickém, dynastickém právu udržel se významný zbytek historického (i českého) práva státního, a podnes platné předpisy jeho platně zasahují mezi normy stát. práva předlitavského. Ř. diplom prohlásil totiž za neotřesený právní základ mocnářství prag. sankci, přijatou zákonnými stavy království a zemí, tedy jednotlivě zákony zemské o přijetí prag. sankce, kteráž jest platným státním základním i domácím zákonem.

Diplom váže tedy státní spojení mezi zeměmi na řád posloupnosti prag. sankce, dle níž země nerozlučně pospolu trvati mají a kteráž tedy dle výslovného prohlášení diplomu je platným státním zákonem. Zákony zemské o přijetí prag. sankce, části



to historického státního práva zemí, vyhlásil diplom a uznal za součást současného platného státního práva monarchie. Později ústava únorová, prohlašujíc se formálně jen za provedení ř. diplomu, znovu se dovolává v patentu ze dne 26. února 1861 č. 20. ř. z. nejen diplomu, nýbrž stejně i prag. sankce, jakožto součástí platného řádu státního a platného práva ústavního; ústava únorová, jsouc formálně jen provedením diplomu, ponechala diplom právně v plné platnosti státního základního zákona a s tím ponechala platiti i onu skutečnost, že diplom prag. sankci za součást platného práva ústavního prohlásil.

V příloze k únorovému patentu z r. 1861 vydán byl základní zákon o zast. říše. Když pak přišla ústava prosincová, tu zákon z 21. prosince 1867 č. 141 ř. z. prohlásil se jen za revisi oné přílohy (I.) únorového patentu, byl revisí jen únorového zákona o zast. říše, kterýž tvořil pouze přílohu patentu z 26. února r. 1861. Patent tento únorový sám však zůstal v platnosti jako formální provedení diplomu; jen příloha patentu byla změněna. I zůstalo dále v platnosti, kterak patent únorový se dovolává diplomu, jakožto základu svých ustanovení, zůstal v platnosti diplom i jeho prohlášení o prag. sankci.

Volební reforma z r. 1873 je pak již jen, jak výslovně je ustanoveno, revisí zákona o zast. říše z 11. prosince 1867 č. 141 ř. z., onoho zákona, jenž opět sám byl jen revisí přílohy č. I. patentu únorového. Platným stát. zák. zákonem i po r. 1867 zůstal tudíž patent z 26. února 1861 č. 20. ř. z., jehož příloha jen podrobená byla v r. 1867 revisí a v r. 1873 druhé revisi. Platným stát. zákonem zůstal dále diplom, jehož únorový patent byl jen formálním provedením. Zůstaly důsledkem toho pak též v platnosti jednotlivé zemské zákony o přijetí prag. sankce, kteréž diplom ve své enuntiativní části úvodní za součást platného řádu státního prohlásil, i zůstalo pak tudíž v platnosti celé monarchické právo prag. sankce, jemuž moderními ústavami upravení se nedostalo a jež tedy zůstalo upraveno jednotlivými zákony zemskými, částmi to historického státního práva zemského.

Ani v § 11. ústavy prosincové není monarchické právo jmenováno v taxativně vymezeném oboru příslušnosti říšské rady a — což je důležitější — nelze již také úpravu monarchického práva vložiti do agend říš. rady dle § 11. zákona z 21. pros. 1867,

č. 141 ř. z., poněvadž tento zákon o zastupitelstvu říše je jen revisí přílohy patentu únorového, nikoli revisí vlastního patentu únorového, ani diplomu, jenž právě monarchické právo pragm. sankce výslovně za část platné ústavy prohlašuje. Musilo by tudíž dojíti přímo k revisi ř. diplomu, jehož prohlášení o prag. sankci nebylo žádnou revisí změněno a dosud platí, a tu opět by se vyskytovala řada theoretických pochybností o oprávněnosti této revise. Diplom totiž vychází z unitarického pojetí státu a byl dle tehdejšího pojetí výrazem státní moci říše ústřední, celkové. Je nyní pochybné, může-li být změněn pouze zastupitelstvem předlitavským, výrazem vůle a státní moci zcela nového útvaru, dílčího státu předlitavského, nebo má-li být změněn nějakým projevem společné vůle obou státních polovic monarchie rak.-uherské, nebo (dle těch, kdož zastávají dosud existenci ústředního státu monarchie celkové) nějakým projevem moci říše ústřední, spolkového státu monarchického.

Je však nejen dále pochybné, může-li se říš. rada zabývatí úpravou monarchického práva, když jí úprava jeho nebyla příkátativním vymezením § 11., nýbrž také pragm. sankce tvoří pro každou zemi historickou součást její vlastní zemské ústavy alze tu opět zastáváti zásadně, že část vlastní ústavy zemské může býti měněna jen jako část vlastního zřízení zemského sněmem zemským. Mimo to dle rak. ústavy říšský zákon nepředchází zákonům zemským, ani neruší zákonů zemských, i nemůže tedy říš. zákon beze všeho předsevzítí revisi jednotlivých zákonů zemských. Pro řadu pochybností mohla by přímá revise diplomu a jednotlivých zemských zákonův o prag. sankci říš. zastupitelstvem předlitavským potkati se se značnými obtížemi a spory; a tak aspoň monarchické právo stále zůstává upraveno historickým státním právem jednotlivých, i českých zemí.

Jinak však celková státní organizace Předlitavska upravena je již dle moderních oktroyovaných ústav výhradně státním právem předlitavským; rakouským zemím mimo zlomky v monarchickém právu nebylo uznáno historické jejich státoprávní postavení ani historická práva a zbyly jim pak jen ještě některé pozůstatky významu více méně vnějšího, jako tituly a korunovace. Tato práva jim ovšem o sobě nemohou udělití ani zaručiti n jakou státní povahu, byť ještě ukazovala na bývalé jejich zvláštní státoprávní po-

stavení. Také státoprávní snahy české nejen že se nedomohly nejmenšího úspěchu, nýbrž, když po dlouholeté opozici zástupcové čeští vstoupili na půdu říšské ústavy obesláním rady říšské i sněmů zemských, stali se orgány státu předlitavského, uznali jeho zřízení a oprávněnost, i účastnili se podílu na zákonodárné moci státu předlitavského, jehož právní a ústavní existenci dříve negovali. Nezbylo jim tedy než smířiti se plně s dualismem a v rámci předlitavského zřízení vraceti se k pouhému autonomistickému programu snahami o rozšíření oboru zemské legislativy a o přiznání zemím samostatné a vlastní exekutivy. Než ani těmto snahám nejnovější politický vývoj nepřál. Sněmy naopak zanedbáváním svých vlastních oprávnění a úkolů zákonodárných převahou zabraly se do obstarávání pouhých funkcí správních. Obmezily ještě tak již obmezenou činnost zákonodárnou svého jediného zemského státního orgánu zákonodárného. Začínají se tak i ve svých funkcích samy snižovati a obmezovati na provinciální partikulární zastupitelstva pro vyřizování běžných úkolů správních, což nabývá tím povážlivějšího významu, ježto také ochablá zákonodárná moc a činnost předlitavského parlamentu současně je nucena řadu svých oprávnění a úkolů přepouštěti pouhému uvažování a upravování předlitavské státní moci výkonné a administrativy.

Z literatury: *B. Rieger*: Snahy o čes. konstituci r. 1848, i rávník 1898. Týž: O snaze spojití země koruny české v r. 1848. Osv. 1898. Týž: Čes. státoprávní otázka, 1848—1865. Osv. 1901. Týž: Čes. státoprávní snahy r. 1848, Osv. 1897. — Týž: Ústava Rak. dle F. Palackého 1848—9 (v Památníku Palackého). — *Tobolka*, Počátky konst. života v Č. r. 1848. — *Masaryk*: K. Havlíček, Snahy a tužby polit. probuzení. (2. vyd.) Týž: Palackého idea čes. národa, N. Doba 1895. — *Černý*: Boj za právo, sborník aktů politických 1848—1860. I. a II. d. — *Dvořák*: Moravské sněmování 1847—9. — *Denis*: Čechy po B. Hoře (překl.) *Seignobos*, Histoire polit. de l'Europe contemp., 1814—1896, 3. vyd. 1903., kap. XIII. a XVII. (celkem na německých pramenech). — *Trakal*: Čes. státoprávní a nár. otázka, Osv. 1889. — *Malý*: Naše znovuzrození 1880. — *Springer*: Gesch. Oest. seit d. Wiener Frieden 1809., sv. II. — *Srb*: Politic. děj. nár. čes. od 1861. — *Friedjung*: D. Kampf um d. Vorherrsch. i. Deutschl., 2. vyd., 2. sv. — *Lamprecht*: Zur jüngsten deut. Vergangenheit, 2. sv., 2. odd., zvl. o poměru Rakouska k německým státům do r. 1866. K tomu v. čl. *B. Rieger*: Bund německý, v Ott. Sl. Nauč. — *Bachmann*: Oest. Reichsgesch., 2. vyd., 420. sq., *Gumplowicz*: Oest. Reichsg., 204. sq.

*B. Rieger*: Palackého Spisy z oboru politiky; v. zde zvláště úvody k jednotlivým spisům. — Týž: Náš ústavní vývoj od r. 1848 (I. Doba 1848

až 1851) Osvěta 1897—8. — *Stringer*: Protokolle des Verf.-Auss. i. Oest. Reichst. 1848—9. — *B. Rieger*: Říj diplom 1860. Osvěta 1900. — Týž: Ústava únorová r. 1861. Osvěta 1901. — Týž: O rak.-uh. vyrovnání r. 1867 s přehledem vývoje do 1899. (Čes. knihovna národohosp.) K tomu téhož čl. O vyrovnání rak. uh. r. 1867 a jeho důsledcích, Osvěta 1903. — *Rexek-Kaizl*: Vyrovnání s Uhry r. 1867. a 1877.

O jednání rozmožněné rady říšské: Verhandlungen des oest. verstärkten Reichsr., 1860. 2 sv. — Výčet spisův *Lehrbüchek* v. v Ott Sl. Nauč. VIII. 648. Hlavními spisy, v nichž je vyložena celá jeho theorie národnosti, jsou: D. Einfluss der herrschenden Ideen d. 19. Jahrh. auf den Staat, 1844, 2 sv; Garantien d. Macht u. Einheit Oesterreichs, 1859; Ueb. die Gleichberechtigung d. Nationalitäten, 1859; Die Nationalitätenfrage, 1865. — O legitimistických teoriích v. n. př. *Brockhaus*: Das Legitimitätsprincip.

*Kolmer*: Parlament u. Verfassung in Oest., 2 sv. — O jednání ústavního výboru při sdělávání ústavy prosincové v.: D. neue Gesetzgebung Oest. Erläutert aus den Reichsrathsverh. 1868 *Biedermann*: Gesch. d. oest. ung. Ausgleiches, Grünh. Z. itschr., XXIII, 559 sq. — *Schwicker*: D. oest. ung. Ausgleich. (Z Ost ung Revue, 1896—7.) *Nagy*: Čl. Ung Staatsr. v Oest. St.-W.-B.

*Hugelmann*: Studien zum oesterr. Verfassungsrechte. — *Pražák*: Rak. pr. úst., I. § 4., II, §§ 105. a 144., III, § 103. a téhož stať v čl. Čechy v Ott. Sl. Nauč., VI. 539 sq. — K vývoji konstitučního zákonodárství rak. v. *Jelínek*: Gesetz und Verordnung, p. 117. sq., 127. sq.; o vývoji práva volebního: *G. Meyer*: Das parlam. Wahlrecht, p. 202. sq., 266. sq. — *Ubrich*: Oest. Staatsr. §§ 12., 13., 14., 15. a v Marquards. Hdb., Staatsr. p. 10. sq. — *Kramár*: D. böhm. Staatsr., III kap. K tomu *Fezner*: Böhm. Staatsr. v »Die Zeit«, 1897, č. 149. — *B. Rieger*: Úst. děj. Rak. v Ott. Sl. Nauč., p. 32. sq.

#### IV.

### Část dogmatická.

#### VI. O státoprávních poměrech zemi jako dílů státu předlitavského a monarchie celkové.

1. Sedmnácte korunních zemi předlitavských tvoří dnes části jednotného státu předlitavského, jenž nemaje dosud jednotného názvu státního, oficiálně označen je jen za »království a země na radě říšské zastoupené« (tak v § 11. st. z. z. o zast. říše). Tento souhrnný, kolektivní název, mající patrně původ v terminologii ústavy únorové, nastoupil na místo pojmenování v dřívějších aktech ústavních, kteréž pojem nynějšího Předlitavska, dokud nebylo zvláštního státu předlitavského, vymezovaly pouze negativně jako »země ku koruně uherské nenáležející«, mimouherské. Ještě uherský vyrovnací zákon z r. 1867, mluvě o svazku zemi uherských s »ostatními zeměmi a provinciemi« společného panovníka, nevyjadřuje určitě ani představu ani potřebu konstituování se jednotného státu předlitavského. Teprve rakouský zákon vyrovnací má patrně na zřeteli již potřebu konstituování a vytváření se jednotného státu předlitavského. Mluví již také o královstvích a zemích na říš. radě zastoupených jako o druhé jednotné polovici říše, vycházejí zřejmě z předpokladu, že dualistické uspořádání říše dle uherského vyrovnacího zákona nezbytně vyžaduje i jednotného Předlitavska, státu unitaristicko-centralistického, s jednotnou státoprávní strukturou.

Korunní země bývaly dříve označovány někdy i jako »státy«. Tak patent o prohlášení císařství rak. z r. 1804 mluví o neroz-

dílné držbě neodvislých království a států, o spojeném rak. tělesu státův a o státech dědičných. Těmito názvy patrně míněny jsou země v držbě domu rakouského jsoucí. Tu výrazu stát užívá se však jen, jako často za oné doby, i o pouhých provinciích a zemích se zvláštními ústavami. Podobně na př. sbírka zákonů soudních r. 1812 obdržela titul »nařízení a zákonů pro německé státy rak. monarchie,« nebo v Prusku r. 1817 vydána byla instrukce pro vládní úřady v »král. prus. státech«, ač v textu jejím je řeč jen o úřadech provinciálních, a dodnes úřední sbírka prus. zákonů zove se sbírkou pro »král. prus. státy«, ač Prusko je státem jednotným. Ať již země předlitavské jmenují se státy nebo provincie, nemění se tím však jejich státoprávní povaha, která závisí na jiných znacích, než na pojmenování. Proto z podobných názvů nedá se souditi na určitou státoprávní povahu zemí.

Předlitavskému státu nedostalo se tudíž dosud zákonného jednotného názvu, a i kolektivní název »království a země na ř. r. zastoupené« pozbyl již původního i přesného významu svého, ježto v přesném smyslu po zavedení přímých voleb do rady říšské království a země na radě říšské již zastoupeny nejsou. Předlitavsku nedostalo se jednotného názvu ani, když císařským listem z 14. listopadu 1868 název císařství Rakouského změněn byl v název mocnářství Rak.-Uherského na označení veškerosti spojených království a zemí společného panovníka. Nehledě ani k pochybnostem rázu státoprávního, které se pojí k tomuto listu, i když se mlčky přejde přes otázku, může-li v konstitučním státu panovník sám jednostranně měniti titul státu, a nemá-li se změna taková dít ve formě zákona, i když se přejde přes skutečnost, že uvedený císař. list nebyl v žádné z obou polovic říše jako řádný zákon publikován a že tedy je pochybno, může-li míti derogatorní účinky proti řádně vyhlášeným zákonům dřívějším, ježto je pouhým jednostranným monarchickým nařízením — i když se přes toto všecko přizná císař. listu z r. 1868 plná ústavní platnost, nebyl jím v žádném případě zaveden název císařství Rakouského jen pro korunní země předlitavské. Titul »císařství Rakouské« vztahuje se stejně jako před r. 1868 na monarchii celou, na svazek předlitavsko-uherský.

Císař. list z 1868 nenahradil název »království a země na ř. radě zastoupené« názvem »císařství Rakouského« pro země předlitavské.

Z textu cis. listu dá se jen dovoditi, že v označení monarchie celkové mají býti Uhry zvláště vyznačeny jako zvláštní stát v monarchii: odtud monarchie Rak.-Uherská. Nedá se však z textu onoho nikterak dovoditi, že by titul »císarství Rakouské« byl z titulu celoříšského zredukován jen na titul zemí předlitavských a že by název »císarství Rakouské« znamenal jen jednotný stát předlitavský.

Podnes není aktu, jenž by pojmenování Rakousko zavedl jen pro království a země na radě ř. zastoupené. Není aktu, jenž by titul císaře zavedl jen pro panovníka zemí předlitavských. Naopak, titul císaře rakouského stále znamená monarchického vládce všech zemí pod jeho vládou spojených, zemí uherských, jako ostatních. Titul císařství rakouského nepovznesl snad jen království a země na radě ř. zastoupené a nepovýšil jich na nové císařství, nýbrž zůstal titulem pro spojení všech zemí dynastie, uherských jako ostatních, a titulem pro obvod monarchie celé. V názvu mocnářství Rakousko-Uherského zvláštní vytknutí uherského státu znamená jen, že ve svazku monarchie, kteráž na venek reprezentuje přece ještě společenství jediné, Uhry mají postavení zvláštního státu. Ale titul »monarchie Rakouská« vztahuje se ještě na svazek obou státův, nikoli jen na stát předlitavský. (Jen zaniklá ústava z 25. dubna 1848 označuje v § 1. neuherské země za rakouský císařský stát, za rakouské císařství, ale toto předlitavské císařství zároveň prohlašuje v § 2. za část císařské říše). Ani tedy po provedení dualismu a po cis. listu z 1868 země předlitavské neobdržely jednotného názvu, nestaly se císařstvím rakouským, nýbrž zůstaly opět jen královstvími a zeměmi na radě ř. zastoupenými.

V přesném smyslu nelze tedy užívatí názvu Rakouska pro Předlitavsko. Rakousko v přesném smyslu znamená monarchii celou, nikoli jen stát předlitavský. (Prosincová ústava sama užívá výrazu »rakouský« ve smyslu »předlitavský« jen na místě, kde mluví o rakouském občanství státním, v čl. 1. a 3. stát. zákl. z. o všeob. pr. obč. stát.; a tu výrazu občanství rakouské užívá se jen za zkrácený výraz pro občanství v královstvích a zemích na ř. r. zast. Podobně, když zákon o moci vládní a výk. přiznává moc vládní uvnitř zemí předlitavských císaři, neplyne z toho ještě,

že by jen korunní země byly císařstvím, a že by titul císařský byl obmezen na země předlitavské. V *Tezner. Oest. Kais.*, p. 184.) Proto také postrádá státoprávního odůvodnění názor, jemuž opětně v době nejnovější podlehl i *Le Fur* (État fédéral et conféd. d'États), dav se patrně svésti vlivem *Rivierovým* (Völkerrecht, § 9.). Dle těchto je monarchie svazkem dvou státův, a to Rak. císařství a uher. království. Císařství Rak. je prý vyšší jednotou několika provincií, korunních zemí předlitavských; země mají sice rozsáhlá zákonodárná oprávnění, avšak na tvoření se nejvyšší vůle státní neběrou podílu jako samostatné celky či osobnosti, pročež císařství, jen ze zemí předlitavských složené, je státem jednotným. Za císařskou říši Rak. má se tu jen souhrn korunních zemí ra. r. zast.; názorům těmto nepřekáží ani, že by tu titul císařství připadl státu předlitavskému, státu středního stupně, ačkoli v poměrech mezinárodních titul císařství přiznává se zpravidla jen velmocem, nikoli státům středního stupně a střední velikosti.

2. O poměru zemí předlitavských ku svazku celkové monarchie rak.-uherské určil sice uherský vyrovnací zákon, že ve společných záležitostech tvořiti mají země neuherské jednu část a rovnoprávnou polovinu mocnářství, skládajícího se pro ober spol. záležitostí ze dvou ústavních a státních celkův. Ale neurčil a nemohl ani určit, že země neuherské mají zaniknouti v jednotném státním celku předlitavském. Nemluvil o tom, má-li Předlitavsko tvořiti jediný stát nebo několik, má-li státní celek předlitavský býti též uvnitř zcela jednotným státoprávním útvarem, nebo má-li býti složen jako vyšší státní společenství z jednotlivých zemí jako ze zvláštních státních či státoprávních útvarův. Uherský vyrovn. zákon představuje si dle znění svého pro sebe jen tolik, že země předlitavské, ať již jsou zvláštními státy či státními útvary, mají míti jen společné konstituční zastoupení, společný ústřední parlament předlitavský. Proto také nelze tvrditi, jak se namítá proti požadavkům českým s německé strany, že nynější vnitřní státoprávní organizace Předlitavska (dle ústavy pros.) nesmí býti měněna, aby prý Uhry tím nebyly zbaveny povinnosti dodržovati vyrovnání — vždyť Uhři, kdyby chtěli vyloučiti pro budoucnost změny vnitřní státoprávní organizace Předlitavska, byli by si tak musili vymíniti výslovně ve vyrovnacích zákonech jako ve vzájemné smlouvě.



Neboť jen na základě oboustranné státní smlouvy mohl by stát uherský zasahovati do vnitřních státoprávních záležitostí Předlitavska, jež je bez odporu zvláštním a jiným státem vůči Uhrám. Uhři však ve vyrovn. čl. XII., jenž tvoří obsah smlouvy mezi státem uherským a předlitavským (když stát předlitavský k obsahu čl. XII. přistoupil jako druhý kontrahent), nevymínili si nikterak, že vnitřní státoprávní poměry Předlitavska nemají býti měněny. Nevymínili si snad, že nezměněné trvání tehdejší státoprávní organizace Předlitavska je resolutivní podmínkou vyrovnání. Nevymínili si ani, že vnitřní státoprávní poměry předlitavské mají a mohou býti měněny jen se spolupůsobením a souhlasem uherským. Také z klausule »rebus sic stantibus«, s níž vyrovnací úmluvy jako státní smlouvy byly uzavřeny, nelze dovozovati, že při každé změně vnitřní státoprávní organizace Předlitavska Uhry mohly by již od smlouvy odstoupiti: odstoupiti mohly by jen tehdy, kdyby nezměněné trvání tehdejší vnitřní státoprávní organizace Předlitavska bylo bývalo v r. 1867 učiněno předpokladem smlouvy, kdyby smlouva byla bývala uzavřena právě s ohledem na určitou vnitřní státoprávní organizaci a situaci Předlitavska anebo přímo za účelem, aby v Předlitavsku stále potrvála ona vnitřní státoprávní situace, jaká byla r. 1867.

Vyrovnací úmluvy však nebyly uzavřeny s výslovným ohledem na nějakou určitou a nezměnitelnou vnitřní státoprávní organizaci Předlitavska. Proto také žádným svým zákonem nemohou Uhři nyní dekretovati, že Předlitavsko má trvati v dosavadní podobě. (Vymínili sobě jen způsob konstituční vlády v Předlitavsku.) Kdyby tedy Předlitavsko k vůli uherskému vyrovnání nesmělo měniti svoji vnitřní státoprávní strukturu, musilo by k tomu býti zavázáno smlouvou, uzavřenou se státem uherským. Jen na základě oboustranné státní smlouvy může stát uherský zjednati si ingerenci na předlitavské vnitřní státoprávní poměry a mohl by pak o nich spolurozhodovati.

Poněvadž však žádná státní smlouva s Uhrami nebrání, může se Předlitavsko i přetvořiti ve federaci zemí jako zvláštních státoprávních útvarův nebo ve federaci národností, jen když zůstane instituce ústředního parlamentu, jenž by se usnášel o způsobu projednávání společných rakousko-uherských záležitostí. Uherský vyrovnací zákon nestará se o to, zda země předlitavské tvoří

jediný stát nebo několik státův, jako rak. zákon nestará se o to, je-li Chorvatsko zvláštním státem čili nic Uherský vyrovn. zákon stará se jen o to, aby země předlitavské měly společný ústřední parlament jednotný, s nímž by parlament uherský (buď prostřednictvím delegací, buď jinak jako prostřednictvím kvotových deputací) mohl o společných záležitostech vyjednávat. Proto také bez závady s uherské strany bylo r. 1873 složení předlitavského parlamentu změněno a mohly by i v dnešní státoprávní organizaci zemí nastati změny, pokud jen by zůstalo společné zastupitelstvo zemí, s nímž by Uhry mohly vyjednávat. Jaké je složení zastupitelstva tohoto, je uherskému vyrovnání celkem lhostejno; stačil by tedy i sjezd předlitavských zemských sněmovních delegátů, jak navrhovaly fundam. články.

3. Státoprávní poměr zemí k celkové monarchii rakousko-uh. řídí se ovšem dle toho, za jaký státoprávní útvar se monarchie pokládá. Na vyložení státoprávní povahy celkové monarchie užito bylo od její poslední formace r. 1867 protichůdných konstrukcí. Především hledělo se k výkladu užiti pojmu říše. Tak *Bluntschli* (Mod. Völkerrecht, 91.) vidí v rak.-uh. mocnářství říši států, již rozumí monarchické, a tudíž ve vyšším stupni jednotné spojení několika státův, odvislých od ústředního státu celkového. V císařství, jež reprezentuje celkový stát na venek, je představována jednota a státní moc celé říše. Říše celá rozčleňuje se pak ve dva podstatné, samostatné státy: předlitavské Rakousko, rozdělené opět na více zemí, a ve stát uherský, naproti němuž opět Chorvatsko je relativně samostatným státem. Pojem říše postrádá však dosud jakéhokoliv přesného státoprávního vymezení; pro výklad povahy monarchie rak.-uh. užiti se nedá, neboť výrazem říše zahrnují se nejrozličnější státoprávní útvary.

Konstrukce, které se snaží vyložiti dnešní státoprávní povahu monarchie, jsou nuceny rozhodnouti základní otázku, zda ústřední monarchie rak.-uh. je sama státem, nebo zda je pouhým smluvním svazkem a poměrem dvou samostatných státův, předlitavského a uherského. Je-li celková monarchie rak.-uh. státem, jsou stát předlitavský i uherský podřízeny jako dva státy dílejší vyšší státní moci státu ústředního, monarchie celkové. Monarchie je pak státem složeným. Tu uznává se existence jednotné moci ústřední nad oběma dílejšími státy. Svrchovanou je jedinečně říše ústřední. Tato

nadřízenou státní mocí svojí udržuje oba státy v odvislosti. Ústřední, celková monarchie rak.-uherská ovládá svojí vyšší, jednotnou a samostatnou mocí ústřední oba podřízené dílčí státy. Celková monarchie nabývá tak rázu státu spolkového, neboť nad dvěma podřízenými státy, uherským a předlitavským, stojí vyšší stát ústřední, celkový. Oba státy dílčí, uherský a předlitavský, stojí pod státoprávní výsostí celkové monarchie. Oba státy dílčí jsou tedy spojeny ještě ve vyšší stát rak.-uherské monarchie ústřední. Dle tohoto pojetí jednotný stát ústřední, do r. 1867 trvajícím, přepustil při uherském vyrovnání oběma dílčím státům jen část svých práv státní mocí a ostatní práva si ponechal pro obor společných záležitostí monarchie.

Naproti tomuto pojetí staví se konstrukce, která vidí v monarchii jen pouhý smluvní svazek dvou neodvislých států, předlitavského a uherského. Oba státy jsou svrchovanými. Jejich vzájemný poměr je jen státním spojením mezi koordinovanými, svrchovanými státy. Jejich státoprávní poměr má tedy povahu smluvní, neboť koordinované a stejně svrchované státy mohou k sobě státi jen v poměru smluvním. Státoprávní spojení obou států má pak stejný právní základ jako mezinárodní svazek dvou samostatných států. Tento předlitavsko-uherský svazek států státoprávně neodvislých bývá označován za realní unii. Tento svazek či spolek neb spolkový poměr státu předlitavského a uherského je svazkem s právním společenstvím osobnosti panovníkovy a se společenstvím určitých státoprávních zřízení, při čemž toto společenství státoprávních zřízení (ovšem mimo společenství panovníka) není pro spojení obou států elementem a znakem podstatným, nýbrž má povahu pouze akcesorní a zakládá se jen na vzájemném dohodnutí se a na úmluvě obou v unii spojených států.

Jako jiné spolky států mezinárodní povahy mívají společné orgány, má také monarchie organisaci určitých společných státoprávních zřízení. Ale společné orgány rak.-uherské mají povahu pouhých orgánů kolektivních obou států, předlitavského i uherského, jsou jen orgány obou jednotlivých států dohromady, jako společné orgány kteréhokoli mezinárodního spolku států. Společné orgány rak.-uherské mají postavení orgánů předlitavských i uherských najednou, náležejí státnímu i úřednímu organismu obou států, fungují jako orgány každého jednotlivého ze spoje-

ných státův, nikoli jako orgány vyššího státu ústředního, nad oběma dílčími státy stojícího. Nejsou vůbec orgány nějakého ústředního státu rak-uherského, ani orgány nějaké moci ústřední, rozdílné od státní moci předlitavské a uherské; jsou jen společnými orgány obou těchto spojených státův. Není vyššího státního společenství nad oběma státy, není ústřední monarchie rak-uh. jako státu.

Ať již se uzná za přiměřenu pro vysvětlení poměru Předlitavska k Uhrám ta či ona konstrukce, nemá to na státoprávní povahu jednotlivých korunních zemí sice přímého vlivu, ale dotýká se jejich postavení v otázce, jakému státu jsou země státoprávně podřízeny a mají-li nad sebou stát jeden nebo dva. Jestliže se uzná celková ústřední monarchie rakousko-uherská za vyšší státní společenství, kteréž oba dílčí státy v oboru jejich společných záležitostí svrchovanou svojí mocí ovládá, je-li ústřední monarchie rak-uherská samostatným státoprávním subjektem a vyšší státoprávní jednotou, vznášející se nad oběma dílčími státy, uherským i předlitavským, je stát předlitavský podřízen sám ještě vyššímu svazku státoprávnímu a nadřízenému státu ústřednímu, totiž státu celkové monarchie rak-uherské. Předlitavsko je tu pak státem nesvrchovaným. Kor. země jsou předem podřízeny státní moci státu předlitavského. Avšak nad státem předlitavským stojí ještě státní moc státu celkového. Pak tedy i země, stojící již pod státní mocí předlitavskou, podrobeny jsou zároveň vyšší státní moci ústředního státu rak-uherského, jenž ovšem by byl zůstal převahou absolutistickým a jehož traditionalní absolutism<sup>1</sup> delegace jen částečně pomahají zakrývat. Ani dle tohoto pojetí nejsou ovšem země ve společných záležitostech podřízeny celkové monarchii přímo, jak by bylo bývalo dle ř. diplomu a ústavy únorové, nýbrž podléhají ústřednímu státu rak-uh. monarchie jen prostřednictvím státu předlitavského.

Uzná-li se naproti tomu mocnářství jen za pouhý svazek a spojení dvou neodvislých státův, nad nimiž již není vyšší ústřední moci státu celkového, je monarchie celková pouhým smluvním poměrem mezi dvěma svrchovanými státy, předlitavským a uherským. Žádný ze států neuznává tu nad sebou vyšší moci a vůle, která by jeho vlastní vůli mohla zavazovati a kteréž by příslušelo oprávnění udělovati závazné předpisy. Orgány, oběma

státům společně pro záležitosti rak.-uherské, nejsou orgány vyššího společenství nad oběma státy stojícího, nýbrž pouze jejich orgány kolektivními, spolkovými, od dvou států společně ustanovenými, pro oba státy činnými a jen oba státy zastupujícími. Nejsou orgány státu ústředního, nýbrž jen representanty dvojí státní vůle, vůle obou státův. Státní moc, ve správě společných rak.-uherských záležitostí výrazu docházející, má se tu jen za pouhý reflex obou spojených státních mocí, uherské a předlitavské, nikoli za moc vyššího útvaru státního, oba dílčí státy zahrnujícího. Tu mocnářství není ovšem státem, nýbrž jen spolkem dvou státův, realní unií, jejíž části a členové jsou vázání pouhým vzájemným poměrem smluvním, byť i smluvní poměr byl pojat v ústavu každého z obou spojených státův. Tu je Předlitavsko ovšem svrchovaným státem, tu země nejsou již podřízeny státní moci vyššího, ústředního svazku monarchie celkové, nýbrž toliko státní moci jednotlivého státu předlitavského a prostřednictvím tohoto státu a jako jeho integrující části, jím mediatisované, ocitly se ve smluvním poměru se samostatným státem uherským.

Skutečnost, že země jsou poddány buď dvojí, nebo jedné státní moci, dle toho, považuje-li se monarchie za spolek států nebo za státoprávní svazek s rázem státu spolkového, nemá ovšem na státoprávní postavení zemí uvnitř státu předlitavského vlivu. Co do celkového významu obou různých pojetí, je vytknouti, že uznání ústřední monarchie rak.-uherské za stát, za vyšší státní společenství, a uznání existence samostatné moci ústřední nad oběma státy stojící, shoduje se zvláště s historickým vývojem ústředního státu absolutistického v l. 1849—1860 a že celkem jasně dovede vyložití touhou jednotu oboru záležitostí společných. Jmenovitě přísná jednota armády dá se tu vyložití jako obor záležitostí monarchie ústřední, převahou ještě absolutistické; v armádě a ve správě zahraničné absolutistická moc panovníkova nejlépe a nejvíce se udržela jako dědictví jeho neobmezené moci. Za to však naskytají se tomuto pojetí monarchie ústřední jako státu značné obtíže při výkladu státoprávního postavení společného «říšského» ministerstva a povahy delegací jako společného sboru zákonodárného. S historicko-státoprávní stránky pak vznik a vývoj vyššího absolutistického státu ústředního, celkového, těžko lze srovnati s platností a existencí zvláštních historických státních

práv uherské a české zemské skupiny a s historickou státoprávní osobností království Českého a Uherského, jakož i pak bude těžko právníky vyložiti restaurování ústavy uherské a obnovení státní povahy zemi uherských.

Tyto otázky opět snáze řeší pojetí mocnářství jako svazku dvou států realně spojených; toto pojetí, kteréž opět více je v souhlasu s moderním politickým vývojem, nabývá odstředivými snahami uherskými nové opory; než i toto pojetí k státoprávnímu výkladu oboru společných záležitostí neobejde se bez konstrukcí více méně umělých. Jmenovitě otázka po státoprávní povaze společných orgánů rak.-uherských je tu rovněž značně znesnadněna. Také proti pojetí monarchie jako realní unie, jako pouhého svazku a spolku států, jako realní unie rozvinuté ve spolek států, jako pouhého spolku států mezinárodní povahy, namítá se, že státoprávní spojení, které uchvacuje a zasahuje oba spojené státy v jejich ústavních a státoprávních organizacích, proráží pouhý mezinárodní smluvní svazek obou států a organisuje mezi nimi skutečné státoprávní spojení. Společenství mezi oběma státy, předlitavským a uherským, zasahuje jejich státoprávní a ústavní organism a organisuje oba státy ve vyšší jednotu státoprávní, nad nimi stojící.

Tato jednotu tedy je sprostředkována a založena mezi nimi právě společenstvím určitých centrálních státoprávních zřízení.

4. Na státoprávní organisaci, kterouž upraven je poměr obou polovicí říše, mají země jen nepřímý podíl. Přicházejí ve styk se společnými rakousko-uherskými státoprávními institucemi potud, že volby do delegací, do sboru pro projednávání společných záležitostí, dějí se v posl. sněmovně říš rady předlitavské stále ještě dle zemi; (tento způsob zachován byl i po zavedení přímých voleb do ří. rady r. 1873 rozhodnutím koruny proti návrhu minist. rady). Pro volbu delegátů z poslanecké sněmovny tvoří poslanci z každé jednotlivé korunní země zvolení zvláštní volební sbor. Počet delegátů rozvržen je mezi země, a za každou zemi volí poslanci, v zemi zvolení, příslušný počet delegátů, sestupující se tak v partikulární voličské kollegium.

Význam tohoto účastenství zemi ve státoprávní organisaci monarchie řídí se ovšem opět dle toho, jaký státoprávní charakter

se delegacím přizná. Dle pojetí, že monarchie je pouhým svazkem dvou svrchovaných států, nepodléhajících determinaci vyšší státní moci ústřední a neodvislých právně od vyšší státní vůle, dle pojetí, že svazek monarchie vyjadřuje jen poměr mocenských okruhů dvou samostatných států, mají se pak delegace důsledně za pouhé výbory parlamentů obou států, předlitavského a uherského. Tyto výbory vykonávají svá oprávnění jen ve jménu parlamentu, jenž je vyslal. Vykonávají tedy oprávnění, která originárně přísluší oběma parlamentům. Delegace nejsou tu žádným společným parlamentem rak.-uherským; jsou pouze reprezentanty parlamentů obou států. Vykonávají zákonodárná práva obou parlamentů, na nichž závisí svoji organizací, svým složením a trváním a vůbec celou svoji ústavní existenci a od nichž odvozují veškerá svá oprávnění. Delegace zastupují jen své legislatury ve správě záležitostí společných. Účastní se na funkcích, které vlastně náležejí do oboru státní činnosti každého jednotlivého z obou států a které originárně náležejí do kompetence obou parlamentů. Delegace jednají jen na místě obou parlamentů, nejsou tedy zastupitelstvem říšským a orgánem nějaké říše ústřední, nýbrž jen orgány obou parlamentů a obou států. Každá delegace je však nejen orgánem svého státu, nýbrž též společným orgánem obou států.

Toto pojetí došlo jmenovitě obliby v politickém světě uherském. Naproti tomu se strany rakouské dosud namnoze uznává se existence ústřední monarchie rak.-uherské, celkového státu, nad oběma dílčími státy stojícího, a tu pak pokládají se i delegace za samostatný reprezentativní orgán ústřední říše. Delegace mají se pak za společné zastupitelstvo říšské s vlastním okruhem působnosti, o kterouž je zmenšena právě kompetence obou států dílčích. Obor zákonodárných kompetencí obou parlamentů je tu obmezen a umněšen na prospěch ústředního parlamentu říše celkové, delegací; státní moci obou států obmezují se vyšší státní mocí ústředního státu. Pokud sahá společenství rak.-uherských záležitostí, tvoří oba státy státoprávní jednotu, jejíž reprezentativním orgánem v konstitučním smyslu jsou delegace. Zákonodárný tento orgán říšský, jehož příslušnosti obmezují plnost zákonodárných práv obou parlamentů, může jako orgán říše ústřední určovati v jistých směrech vůli obou států. Dle zemí volí se tedy

takto buď do zvláštního parlamentu státu ústředního, nebo do pouhého výboru parlamentu předlitavského. Je-li delegace předlitavská pouhým výborem svého parlamentu, dochází tu pak ovšem k anomálii, že parlamentární výbor — delegace — může mít zcela jinou většinu politickou, než jeho kreační orgán a volitel — říšská rada sama, neboť nevolí-li se v plenu říš. rady dle její majority, nemůže majorita v delegacích dojíti výrazu.

Skutečnost, že do delegací nevolí plenum rady říšské, nýbrž jen partikulární voličská kollegia z každé země, zachovaly upomínku jistého zastupování zemí a upomínku na původní složení posl. sněmovny, kteráž před r. 1873 bývala složena jako sekundární orgán sněmů zemských, na trvání a složení sněmův úplně závislý. Mimo tento zachovaný skrovný federalistický element v organizaci delegací přicházejí však země ve styk s projednáváním společných záležitostí rakousko uherských. Tak přísluší sněmům zemským stanoviti podrobnější předpisy k některým zákonům, jejichž základní zásady má určití říšská rada a které vztahují se na opatřování záležitostí společných: sněmům zemským přísluší totiž usnášeti se na podrobnějších zákonných předpisech k zákonům říšským, předlitavským, o poskytování přípráže, o zaopatřování a ubytování vojska.

Určité záležitosti ze společného oboru vojenského přikázány jsou k normování sněmům zemským (jako jiné přikázány jsou radě říšské a jiné ponechány absolutní moci panovníkově). Zemské orgány, jako orgány zvláštních celků územních, jsou tu činnými zákonodárně, aby podporovaly monarchii v její společné správě vojenské, ukládajíce svými zákonnými ustanoveními veřejná břemena osobní i věcná členům státním uvnitř teritoriálního obvodu jednotlivých zemí. Zájmy společného svazku monarchie v určitých případech mají býti obstarávány za zákonodárného spolupůsobení zemí. Svazek říšský užívá orgánů zemí a tyto dávají své zákonodárné právo do služby obou státův. Země jsou tu sice zavázány právně, aby svoji zákonodárnou organizaci poskytly na provedení úkolů monarchie, ale mají tu také ústavní právo, z jejich vlastní ústavy plynoucí, na spolupůsobení svého zákonodárství v určitém předmětu záležitostí společných. Kompetence delegací, mají-li se za samostatný zákonodárny sbor říšský, je tu pak prolomena a omezena na prospěch kompetence sněmů zemských



(ovšem také na prospěch kompetenčního okruhu říš. rady, jíž přísluší stanoviti zákl. zásady o úpravě těchto předmětův).

5. Ve svazku monarchie celkové jsou tedy země zastoupeny jen jako členové a díly státu předlitavského. Přes to, že Předlitavsko postrádá jednotného názvu, není ovšem pouhým aggregátem jednotlivých zemí, nýbrž státem s jednotným státním územím. Jednota předl. státního území není sice v říšské ústavě výslovně vymezena, ale je provedena tím, že země všechny jsou podřízeny téže ústavě společné a téže jednotné a jediné státní moci předlitavského státu. Země jsou integrujícími územními částmi předlitavského státu, jenž zaujímá jejich území. Územní obvod všech království a zemí na ř. radě zastoupených je zároveň státním územím předlitavským. Uvnitř územního obvodu všech zemí, uvnitř státního obvodu předlitavského, vládne státní předlitavská moc. Územní obvod všech korunních zemí jako dílů státu předlitavského je obvodem platnosti říšských zákonů předlitavských; území předlitavské je určeno a ohraničeno pravidelnou platností říšských zákonů (ovšem nejde-li o říš. zákony partikulární, jen pro určitou zemi platící; § 1. a 2. zák. z 19. května 1868, č. 45. ř. z., § 3. zák. z 10. června 1869, č. 113 ř. z.).

Jednotlivé korunní země jsou územními díly státu předlitavského, jehož územní obvod místně spadá v jedno se souhrnem území jednotlivých korunních zemí. Ústava říšská v § 1. zákona z 21. pros. 1867 o zastup. říše jmenuje země, pro jejichž společné zastupování je zřízena říšská rada. Toto vyjmenování uzavřeného počtu zemí jako členů zastoupených v ústředním parlamentu předlitavském, ohraničuje jednak území státu předlitavského na venek, vůči spojenému státu uherskému a proti státům cizím; naproti tomu na př. zase § 1. uherského čl. XXX. z r. 1868 ohraničuje území koruny uherské, pravě, že země koruny uherské tvoří totéž jediné společenství státní proti předlitavským korunním zemím a proti jiným státům.

Výpočet zemí v § 1. zák. o zast. říše určuje však také zároveň vnitřní územní rozdělení předlitavského státu i zachovává historické provinciální hranice zemí jako historicko-politických a státoprávních individualit. Ústava říšská neohraničuje tedy snad jen jednotné území předlitavské na venek, naproti území koruny uherské, nýbrž, vypočítávajíc jednotlivé země, zaručuje jim ústavně, že mají

hranicemi svými tvořiti vnitřní rozdělení státu předlitavského, a že nemají býti bez ohledu na své hranice spojeny v ucelené, uniformní, nerozčleněné území státu předlitavského. Státoprávní hranice zemí mají býti základem vnitřního rozdělení státu a nemajzaniknouti v jednotném území předlitavském. Jednotný teritoriální podklad předlitavského státu musí dle ústavy již býti rozčleněn v územní obvody dle hranic korunních zemí. Vyjmenování korunních zemí v ústavě říšské znamená nejen vnější ohraničení předlitavského území vůči Uhrám, nýbrž i ústavní uznání vnitřního rozčlenění na země jako díly státu.

Ježto země jako územní díly státu jsou uzavřeným číslem v ústavě početně vymezeny a uznány za základ pro státoprávní vnitřní rozčlenění říše, bylo by třeba změny říšské ústavy, a to zák. o zast. říše, kdyby do svazku korunních zemí přibyla nová, nebo kdyby některá země ze svazku státu předlitavského měla býti vyloučena (na př. Dalmacie postoupena státu uherskému). Mimo to by ovšem již dle § 11. lit. a) zák. o zast. ř. bylo třeba svolení říšské rady k platnosti státní smlouvy mezinárodní, když by touto smlouvou některá země nebo její část jako díl státního území předlitavského měla býti postoupena cizímu státu, nebo když by k některé korunní zemi a tím k státu předlitavskému smlouvou státní přibyla část cizího území, a když by se tak po případě počet korunních zemí rozmnožil.

Poněvadž země jsou početně určeny v ústavě říšské, bylo by rovněž třeba změny ústavní a vyžadovalo by tudíž ústavního zákona říšského, kdyby se zmenšil nebo zvětšil počet zemí korunních spojením nebo rozdělením některých z nich.

Ježto dále země již dle říš. ústavy jsou základem a takřka »programmem«<sup>1</sup> pro vnitřní státoprávní rozčlenění říše, nemohou ani země svými zemskými zákony jednostranně měniti toto rozdělení státu předlitavského na korunní země. Nemohou se jednostranně a libovolně spojití nebo rozdělití, neboť z jejich zařazení v říši plyne, že jim je zachovávatí ústavní rozčlenění říše dle říšské ústavy předlitavské. Nejsou oprávněny jednostranně rozhodovati o svém poměru k říši jako její územní díly, nejsou oprávněny modifikovati jednostranně svoji povahu územních dílův, částí a členů říše. Každá země je v ústavě říše jmenována jako rovnoprávná individualita, i nemohou tedy země svými zemskými zákony

rozhodovati a umlouvatí se, že počet individualit zemských, v ústavě říšské vyjmenovaný, má býti zmenšen spojením se několika zemí nebo zvětšen rozdělením se některé země na více individualit. K spojení nebo rozdělení zemí je tedy také třeba změny říšské ústavy, je třeba ústavního zákona říšského. Změna státoprávního rozčlenění Předlitavska na korunní země vyžaduje i změny ústavy říšské, neboť, ruší-li se státoprávní existence zemské individuality některé, ruší se tím základ vnitřního rozčlenění říše, jak je určeno v ústavě. Takto je státoprávní existence zemí jako územních dílů říše zaručena i v ústavě říšské.

Rozumí se, že říšský ústavní zákon o sobě by ještě nestačil, kdyby měla nastati změna v státoprávním rozčlenění říše na korunní země, buď zvětšením nebo zmenšením počtu zemských individualit, buď spojováním nebo dělením zemí. Země jsou i vůči státu předlitavskému zvláštními státoprávními subjekty a samostatnými územními korporacemi. Spojením nebo dělením některé země rušila by se její korporativní povaha, rušila by se však i její vlastní ústava, bylo by tudíž třeba k této změně jejího státoprávního postavení i souhlasu zástupců země jako zvláštní státoprávní osobnosti. Spojování nebo dělení nynějších zemí vyžadovalo by ku své platnosti souhlasu súčasťněných zemí, a ježto by se tu měnila i vlastní ústava zemská súčasťněných zemí, bylo by k spojování nebo dělení zemí třeba formy, v jaké se dějí změny ústavy zemské, bylo by třeba ústavních zákonů zemských, jimiž by zřízení zemské bylo změněno. Státoprávní existence dnešního počtu zemských individualit zaručena je tedy jednak jejich vlastními ústavami zemskými, jednak ústavou říšskou, která území říšské dělí na 17 zemí jako na díly a členy předlitavského státu.

Změna dnešního státoprávního rozčlenění předlitavského státu na korunní země, jakmile by se měnil počet korunních zemí, jakmile by se rušila státoprávní existence některé země, jakmile by se rušily dosavadní individuality rozdělením některé korunní země na více dílů, musila by se dít nejen ve formě změny ústavy říšské, nýbrž bylo by třeba i souhlasu súčasťněných zemí resp. jejich orgánův. Veškery tyto změny zasahují do ústavního organismu říše i zemí i vyžadují tedy ústavních aktův obou, jak říše tak země, jejíž postavení má býti měněno, vyžadují zákonů zemských i říšských. Ostatně by tyto změny v státoprávní existenci zemí

a v rozčlenění státu dle zemí měly v zápětí modifikace a změny v dělení počtu poslanců, volených za jednotlivé korunní země do rady říšské; bylo by počet poslanců mezi jednotlivé korunní země nově dělit i změnit v tom smyslu předpisy ústavy říšské a změnit volební řád do rady říšské. Změny v nynějším státoprávním rozčlenění na korunní země měnily by i volební okresy pro říš. radu i bylo by je tedy zákony říšskými nově uspořádati. Takto tedy je chráněno postavení zemí v organizaci říšské a v říšské ústavě.

6. Země v poměru k předlitavskému státu a jako jeho členové a části jsou zásadně rovnoprávné, veliké i malé. Jsou rovnoprávné ve své organizaci i ve svých kompetencích. Země podléhají stejnoměrně říšské moci, podléhají stejným normám jediné říšské ústavy, mají stejnou míru výsostných práv, jsou jim dány stejné vlastní ústavy a je jim zaručena stejně těž státoprávní povaha tak, že říše nemůže státoprávní povahu některé korunní země omezovati nebo rušiti bez jejího souhlasu. Všem zemím je stejně zaručeno rovné státoprávní postavení vlastními ústavami zemskými i ústavou říšskou. Stejně podléhají jednotné státní moci předlitavského státu, jsou stejně podrobeny zákonodárné moci plynoucí z předlitavské ústavy, jsou stejně všechny podrobeny kompetencím zákonodárného sboru předlitavského.

V organizaci tohoto zákonodárného sboru předlitavského jim ani podílů nepřísluší; předlitavský parlament je unitaristickou institucí, v níž nedošlo výrazu zastoupení zemí jako v komoře zemí. V organizaci říšského ústředního zastupitelstva, předlitavského parlamentu, země nejsou zastoupeny jako státoprávní celky. Říšská rada nemá rázu kolegia výborů jednotlivých sněmův, ani kolegia sněmovních reprezentantův. Země tvoří již jen volební okresy pro radu říšskou; státoprávní rozčlenění na země je pro organizaci předlitavského parlamentu zachováno jen potud, že dle územního obvodu a dle hranic zemí shrnují a sestavují se volební okresy pro volbu předlitavských reprezentativních orgánův. Volby do jednotného předlitavského ústředního zastupitelstva konají se pak dle zemí, počet poslanců je rozvržen mezi jednotlivé země, volební okresy ve všech kuriích volebních jsou tvořeny dle územního obvodu a hranic jednotlivých korunních zemí; volební okresy do rady říšské, byť tedy rada říšská byla jinak orga-

nisaci unitaristickou, nepřesahují ještě ze země do země, nezabírají územní části někohka různých korunních zemí, zachovávají státoprávní hranice zemské, řídí se obvody zemí jako útvarů státoprávních a udržují tak aspoň reminiscence federalistické organisace parlamentu předlitavského před r. 1873; kdyby unitarism říšský měl být proveden do všech důsledků, musil by být ovšem proveden též princip, že volební okresy mohou být tvořeny bez ohledu na státoprávní hranice jednotlivých zemí.

Naproti tomu ovšem není ani volební právo ani volitelnost vázána na příslušenství k zemi a nepředpokládá jeho. Ani ten, kdo v zemi je zvolen, neplatí za příslušníka jejího, a právně ani za jejího representanta, neboť má na radě říšské zastupovati celý stát a veškeren lid předlitavský. Ježto tedy poslanci jsou zástupci předlitavského státu, a nikoli zemí jako rovnoprávných státoprávních individualit, nevolí se z každé země též počet poslanců, jako do nějaké komory zemí, nýbrž na země připadá počet poslanců různých dle různých měřítek. Váha politická každé země je v ústředním zastupitelstvu předlitavském různá. Říšská rada je tedy organisována po unitaristicku a po centralisticku, jen volební okresy, volební teritoriální jednoty, dle nichž povolávají se říšské reprezentativní orgány, upomínají dosud na federalistické složení říš. zastupitelstva. Pro zákonodárnou kompetenci říšské rady je obvod všech království a zemí jednotným územím státním.

7. Uvnitř korunních zemí, tvořících předlitavské území státní, vládne státní moc předlitavského státu nad jeho vlastními státními příslušníky. Pro předlitavskou státní moc tvoří území všech království a zemí na říšské radě zastoupených jediný obvod panství a jednotné území státní. Uvnitř zemí vplatňuje se cele výhradně státní moc předlitavská. Země nemají vlastní státní moci zemské, ústava říšská v zák. o moci vládní a výk. nezná vládní a státní moci zemské, území jednotlivých zemí není obvody panství vlastní státní moci jednotlivých zemí, země nemají vlastních státních příslušníkův. Ústava říšská nedala příslušnosti zemské státoprávního významu, tak že nelze říci, že by všeobecné předlitavské občanství státní stálo nad zvláštním indigenatem zemským, a ježto i právo voliti do sněmů zemských i do jiných sborů reprezentativních je neodvislým od příslušnosti zemské, nedá se

konstruovati pro země ani taková příslušnost zemská, jejíž jediným obsahem byl by výkon práva volebního.

Za kruh příslušníků zemských dá se ovšem pokládati souhrn všech těch, kdož vázáni jsou svazkem domovského práva k obcím uvnitř korunní země, ale i tu jsou to jen státní příslušníci předlitavští, kteří nabývají práva domovského v obcích uvnitř země: příslušnost k zemi není předpokladem a podmínkou nabytí práva domovského uvnitř země, nýbrž předpokladem je tu státní občanství předlitavské. Příslušnost k státu předlitavskému nezakládá zvláštní příslušnosti k některé zemi, indigenatu zemského. Zemím tedy schází zvláštní personální podklad. Všechny elementy samostatného státu má takto jedině stát předlitavský: má jednotnou, plnou a samostatnou státní moc, jednotné území státní, zabírající obvody všech zemí, a jednotné státní občanství »rakouské«, které má též právní význam ve všech zemích. Dle těchto elementů bylo by Předlitavsko státem jednotným, neboť země, nemajíce všech elementů státu, nejsou státy.

Než jednotná státní povaha Předlitavska je modifikována tím, že země mají vlastní ústavy jako zvláštní státoprávní útvary ve státu. Jednotná státoprávní povaha Předlitavska je komplikována samostatnou ústavní existencí zemí. Tato komplikace předlitavská připomíná útvary, které dříve bývaly zahrnovány v oblíbenou kategorii inkorporací, úplné a neúplné (*plenae* a *minus plenae*). Jmenovitě pojmu neúplné inkorporace, dnes již celkem z užívání vyšlého, ač ještě v poslední době snaží se pojem tento zachrániti *Bornhak* (v *Einseitige Abhängigkeitsverh.*), užívalo se k výkladu všech nepravidelných útvarů státoprávních. Inkorporace neúplná znamenala, že k původnímu území státnímu určitého státu přibyla resp. »přirostla«<sup>•</sup> území jiných státních útvarův, a těmto útvarům byla prozatím ponechána větší menší míra ústavní a státoprávní samostatnosti. Přibylé útvary státní podržují tedy do určité míry svůj bývalý zvláštní státoprávní ráz a jednota celého státu není pak úplnou, vykazujíc stopy svého složení z různých státních útvarův.

Podobně tvrdí se o Předlitavsku, že tu k základnímu kmenu zemí starorakouských přibýly země české a ostatní předlitavské a že srostly a splynuly všechny dohromady, byvše inkorporovány v jednotný stát; jen že prý země, dříve úplně oddělené a samo-

statné, existují i po svém inkorporování v novém jednotném předlitavském státu dále aspoň potud, že jim jakožto dílům dříve samostatným je zaručena rozsáhlá autonomie a samospráva. Bývalé státy zvláštní zanikly a staly se jen příbylými územními díly státu předlitavského, staly se jen odvislými vedlejšími zeměmi kmene zemí starorakouských, jejichž státoprávní instituce rozšířily se prý na veškerý inkorporované země.

Jde nám však nyní právě o otázku, zda akt inkorporace snížil inkorporované části na pouhé provincie a díly jednotného státu, nebo zda jim ponechal zvláštní státoprávní povahu a určitá práva státní moci. Inkorporované části státu mohou zajisté podržeti nejen rozsáhlou provinciální autonomii, nýbrž mohou si zachovati i zbytky vlastní státní moci, tak že jsou pak i zvláštními subjekty práv vrchnostenských, mohou si zachovati i vlastní státoprávní orgány, jejichž činnost není podrobena kontrole a nadřízené moci jednotného státu ústředního. Těchto otázek po státoprávní povaze inkorporovaných částí však pouhá inkorporace již nedovede vyložití. Nedovede vyložití, pokud inkorporované útvary stanou se pouhými díly a podřízenými provinciemi základního státního útvaru a územními částmi jednotného státu a pokud zůstávají samostatnými útvary státoprávními. Inkorporace vysvětluje jen způsob vzniku a zániku státních útvarů, nikoli však jejich podstatu. Proto také, řekne-li se, že korunní země jsou neúplně inkorporovány státu předlitavskému aneb že tento představuje jejich neúplnou inkorporaci, není tím státoprávně řečeno ničeho.

Zůstane tu stále hlavní otázkou, zda dnešní vztahy zemí k říši jsou vztahy zvláštních státoprávních subjektů s vlastními právy státní moci, zda tedy předpisy, upravující poměr zemí k říši, upravují vztahy zvláštních státoprávních subjektů, či zda snad obsahují pouhá vymezení kompetencí těchž orgánů říšských, orgánů téhož státního subjektu předlitavského, zda ústavy zemské vymezují jen partikulární kompetence orgánů státu předlitavského, nebo kompetence vlastních orgánů zemských. Hlavní otázkou stále zůstává, zda a pokud uznání relativně samostatných státoprávních osobností zemských překáží jednání státu předlitavského.

8. Tolik je již patrné, že pro samostatnou ústavní existenci zemí Předlitavsko není jednotným státem typu Francie. Země jako celky politické a teritoriální, jako zvláštní státoprávní subjekty, běrou po-

dílu na určitých funkcích státní moci. Zákony o určitých předmětech, mají-li mítí platnost v jednotlivých dílech státu, v teritoriálním obvodu jednotlivých zemí, mohou býti usneseny jen s přivolením zastupitelstva země jako reprezentace interesovaného dílu státu. Kompetenci zákonodárnou těchto provinciálních zastupitelstev je stát rozčleněn zároveň na zvláštní územní díly. Zastupitelstvo země jako zvláštního dílu státu ustanovuje v určitých záležitostech samo materialný obsah norem, které se mají platností svoji vztahovati na obvod země.

Část státní činnosti v zemi určována je směrodatně zastupitelstvem zemským, reprezentací dílu státu, neodvisle od kompetencí reprezentace celého státu, zastupitelstva říšského. Determinace státní vůle děje se tu zemským zastupitelstvem z jeho provinciální kompetence zákonodárné. Uvnitř zemí jako ve zvláštních dílech státu jiná vůle určuje obsah některých zákonů, než vůle zastupitelstva celého státu. Zastupitelstva zemí mají možnost v oněch oborech zákonodárství, ve kterých jsou země vyloučeny z vlivu a působení zákonodárství říšského stanoviti svým kompetenčním okruhem obsah partikulárního zemského zákonodárství.

Zákonodárná oprávnění jsou takto dle předmětu zákonodárství dělena mezi říši a zeměmi. Země běrou podílu na plnosti státní moci zákonodárné. Tohoto podílu svého nevykonávají však země ani ze zmocnění říše, ani jako partikulární orgány říše. Vykonávají svůj podíl na zákonodárství jako zvláštní státoprávní osobnosti od státu rozdílné, jako zemské individuality. Mají vlastní zákonodárné orgány, stejnorodé a zcela rovnocenné se zákonodárnými orgány říše. Protože země běrou na zákonodárství podílu jako samostatné státoprávní útvary a jako zvláštní státoprávní osobnosti rázu korporativního, podobá se Předlitavsko do určité míry svazku státoprávních útvarů zemských a nabývá rázu státního společenství, jehož členy jsou korunní země jako zvláštní státoprávní subjekty. Není tedy Předlitavsko pravidelným jednotným útvarem státním a není státem s organisací cele unitaristickou.

Tato nepravidelně a neúplně jednotná forma předlitavského státu, mající na venek podobnost s federativním uspořádáním státu a s pouhým svazkem korunních zemí, dala podnět, že státoprávní povaha Předlitavska dosud bývá líčena jako státní spojení jednot-



livých zemí. Tak ještě *Bluntschli* (v *Mod. Völkerrecht*, podobně jako *Calvo*) má předlitavský stát za realní unii království a zemí. Realní unie vzniká dle něho všude tam, kde několik území bylo spojeno v nedokonalou jednotu. Nedokonalá tato jednota nese pak dosud ráz předcházejícího sloučení se zvláštních a od sebe odlišných útvarů státních. Neúplně jednotný stát je silně decentralisován v legislativě i ve správě, neboť spojivší se různé státoprávní útvary zachovaly si rozsáhlou autonomii i samosprávu. Ježto však tyto spojené různé útvary mají společnu hlavu státu a vedle toho ještě jiné orgány vlády a zákonodárství, vzniká realní unie a působí jednotnost tohoto složeného tělesa státního v mezinárodních poměrech. Taková realní unie spojuje prý korunní země v celkové společné státní těleso rakouské.

Zvláštní toto nazírání na Předlitavsko jako na realní unii kor. zemí mohlo se opírat o dřívější politické vymezení pojmu realní unie jako státu, složeného z jiných států či státních útvarů, které mimo společného vladaře mají určité společné státoprávní instituce legislativní a vládní vůbec; jakmile však v moderní teorii proniklo poznání, že realní unie je pouze organisovaným smluvním svazkem neodvislých státův, jejichž spojením nevznikne žádný vyšší stát, byl názor na Předlitavsko jako na realní unii zemí úplně opuštěn. Přece však, ačkoli převahou theorie dnes zastává pojetí Předlitavska jakožto jednotného státu, vyskytují se i v moderní státovědecké literatuře dosud konstrukce Předlitavska jako státu složeného, i hledá se theoretické odůvodnění pro tuto jeho povahu.

Nejnověji opět užívají *Polier* a *De Marans* (*Esquisse d'u. théor. d. états compos.*) zvláštní theorie k výkladu povahy států složených a hledí mezi jinými státy vyložiti theorii svojí i státoprávní povahu Předlitavska. Již v tom, že v organisaci voleb do delegací dle zemí bere se na země ohled jako na zvláštní celky, spatřují sklon a přibližování se státu předlitavského k formaci federalistické. Ale nejmocnějším důvodem proti jednotnosti předlitavského státu zůstává ovšem, že uvnitř státu tohoto přísluší jednotlivým zemím schopnost stanovití pro svůj teritoriální obvod normy vlastního partikulárního řádu právního v určitých předmětech. Země mají prý tu moc určovatí si svoje zákonné prostředí vlastními orgány zákonodárnými dle vlastních představ a

zásad. \* Tato moc, určovati si vlastní zákonné prostředí dle vlastních představ a zásad vlastním orgánem s kompetencí zákonodárnou, je prý hlavním znakem státu.

Ježto země mají moc, utvořiti sobě v určitých záležitostech vlastní zákonné prostředí na základě vlastního práva panství a pomocí vlastních reprezentativních orgánů, mají hlavní znak státu a mají státní charakter. Předlitavsko je pak státem složeným: společná moc ústředního státu předlitavského je nadřízena několika zemím, z nichž každá je státem, protože je opatřena vlastním orgánem zákonodárným pro své zákonné prostředí. Nad zákonodárnými orgány zemskými, jejichž působnost se obmezuje jen na území jednotlivé země, stojí společná reprezentace ústřední, říšský orgán zákonodárný, kompetentní určovati zákonné prostředí říšské pro celý složený stát předlitavský.

Z této činnosti dvojí kategorie orgánů zákonodárných vzhází tvoření se dvojího zákonného prostředí. Celkové zákonné prostředí státu předlitavského tvořeno je částečně zákony státu nadřízeného, říšskými, částečně zákony podřízených států, zemí. Předlitavsko má složené zákonné prostředí a je státem složeným. Touto superposicí říšského prostředí zákonného nad zemským, liší se prý Předlitavsko od decentralisovaného státu jednotného. Stát pouze decentralisovaný nepřiznává svým dílům a provinciím práva mít vlastní zákonodárné orgány, aby si mohly diferencovati vlastní zákonné prostředí prostřednictvím vlastní reprezentace.

Že i zákony zemské sankcionuje císař jen jako orgán státu společného, jako vladař předlitavský, nikoli jako orgán jednotlivé země, prý státní povaze zemí nevadí, ježto hlavním znakem pro autodeterminaci zemí v jejich zákonném prostředí je jejich moc stanoviti obsah zákona. Kdo dá zákonný rozkaz, nepadá již na váhu, protože obsah příštích aktů panství pro obvod země přece jen byl určen vlastním zákonodárným orgánem zemským. Dále ještě, než tato nejuristická konstrukce, na níž mají silný podíl ideové vlivy *Duguitovy* a v níž však aspoň proráží správná myšlenka, že země participují na zákonodárství státním, zašel *Grasserie* ve spisu *L'État Fédératif*, jenž Předlitavsko prohlásil přímo za monarchickou federaci korunních zemí, které prý jsou dílčími, autonomními státy federace, majíce vedle vlastních orgánů zákonodárných ve svých zemských výborech i permanentní orgány pro-

vinciální exekutivy. Pojetí Předlitavska jako státu spolkového není tedy ještě zcela opuštěno i dá se lehce pochopiti, že si vzdálenější pozorovatel nedovede existenci samostatné zemské legislativy srovnati se svým pojmem jednotného státu.

9. Ostatně státoprávní organisace Předlitavska vykazuje skutečně živly federalistické a momenty státu složeného. Odtud také mohou zastancové federalismu i ze současného pozitivního práva státního shledávati důvody, aby odůvodnili povahu Předlitavska jako složeného státu, jehož členy jsou jednotlivé země, mající charakter státův. Zvláštní státní povaha jednotlivých zemí odvozuje se tu jednak z kolektivního názvu »království a země na ř. r. zast.« — země jsou tu jmenovány jako zvláštní členové státu, — jednak z titulatur jejich jako zvláštních státoprávních útvarů — království, arcivévodství. Ukazuje se dále, že § 1. zák. o zast. ř. nespokojuje se pouhým popsáním hranic území předlitavského proti Uhrám, nýbrž že přímo jmenuje země jako členy, z nichž se skládá státní útvar předlitavský. Podobně § 11. zák. o zast. ř. mluví o právech a zájmech společných všem jednotlivým zemím jako členům státu složeného a zvláště též v lit *u)* mluví se o úpravě vzájemných povinností a poměrů jednotlivých zemí, jako by byly zvláštními členy vyššího státního společenství. K tomu přistupují prý důsledky »federalistického« § 12. a jeho názory o principiální příslušnosti zem. sněmův a o exceptionelní příslušnosti ř. rady. Konečně pak zvláštní ústavní existence zemí a jejich samostatné zákonodárství jsou nejvýznamnějšími znaky federalistické organisace předlitavské. Těchto argumentův, na něž ostatně v souvislosti upozornil již *Ulbrich* (*Staatsr.*, § 118.) užívají i političtí přívrženci federalistické formace říše dosud.

Naproti tomu pro povahu předl. státu jako státu jednotného ukazuje se na jednotu státní příslušnosti předlitavské, personálního elementu státního. Ukazuje se dále na jednotu státní moci. Jmenovitě klade se důraz na to, že i zákony zemské jako říšské sankcionují se stejně císařem jako panovníkem předlitavským, právně jednotným, nikoli jako zeměpánem jednotlivé země. Při sankci zákonů zemských nerepresentuje panovník souhrn zeměpánů jednotlivých zemí, nýbrž je nositelem jednotné státní moci říšské. Jako nositel jednotné státní moci říšské sankcionuje i zákony zemské jen s kontrasiací říšských ministrův,

sněmům nezodpovědných. Ukazuje se dále na jednotu říšské exekutivy ve všech zemích, na to, že v zák. o moci vlád a výk. není zmínky o zvláštní státní moci zemí, že tedy uvnitř všech zemí osvědčuje se jediná státní moc říšská, jejíž nositelem je císař. Ukazuje se na to, že náčelníci exekutivy v jednotlivých zemích (místodržitelové, zem. presidenti) jsou dle zák. o organizaci polit. úř. z 19. května 1868, č. 44. ř. z., výhradně říšskými úředníky předlitavskými ministerstvu podřízenými. Naproti tomu ovšem uvádí se tu opět na prospěch charakteru státního jednotlivých zemí, že v § 2. tohoto zákona se výslovně praví, že náčelníkům zemské vlády v zemích přísluší »die Representation des Landesfürsten«, že mají zastupovati zeměpána při slavnostních příležitostech. (*Ulbrich: Staatsr.*, 298. a k tomu *Brie: Z. Lehre v. d. Staatenverb.*, Grünh. Z. XI., 107.)

V státoprávní organizaci předlitavského státu vystupují taktó elementy federalistické i unitaristické; tyto mají ovšem převahu. Dnešní státoprávní organizace dovoluje tedy vývoj ve směru unitaristickém, konsolidujícím a centralistickém i vývoj ve směru decentralisujícím a federalistickém; úvahy politické (jako spis Američana *Lowella* o vládách a polit. stranách v Evropě) spatřují v samostatném zákonodárství zemském a v samostatné ústavní existenci zemí podporu vzrůstajícího zemského partikularismu a cestu k diferenciaci zemí jako zvláštních státův a přímo politické základy pro příští federalisaci říše. Federalisace říše mohla by tedy vycházeti i z dnešní státoprávní organizace a dala by se uskutečňovati rozmnožováním znaků státu složeného, tedy jednak rozšiřováním oborů samostatného zákonodárství zemského, jednak uznáním zvláštní státní moci zemské a samostatných zemských organizací pro její výkon; rozmnožování znaků státu složeného znamená ovšem sesilovati státní charakter jednotlivých zemí

Federalistický znak nejpronikavější je ovšem existence samostatného zákonodárství zemského, s říšským rovnocenného. Předlitavsko je pak státem legislativně decentralisovaným. Touto decentralisací legislativy, rozdělením zákonodárných kompetencí mezi říši a země, přibližuje se Předlitavsko přece nejvíce k rázu státu složeného. Tou měrou, jakou určitěji se bude vyhraňovati státní povaha jednotlivých částí státu, bude mizeti jednotný jeho ráz, až

se překročí pojmové hranice jednotného státu a tento se promění ve stát složený, ve spojení zvláštních státův.

10. Dle dnešního práva státního však nelze mít země za útvary se všemi elementy státního charakteru. Uvnitř všech zemí osvědčuje se výhradně jen jediná státní moc, totiž moc státu předlitavského. Ježto v královstvích a zemích vládne jen jediná státní moc předlitavská, ježto země nemají vlastní státní moci zemské, nejsou země zvláštními státy dílčími a členy státu složeného, netvoří společenství státův a svazek vyššího řádu. Předlitavsko není státem složeným z jiných státův. Je jednotným státem, v němž je jen legislativa organisována po federalistickou, dělením zákonodárných funkcí mezi říši a země. Státoprávní organisace Předlitavska je tedy federalisticko-unitaristickou, ale s převahou organisací unitaristických, odpovídajících výlučně existenci jediné státní moci předlitavské.

Byť legislativa byla organisována po federalistickou, již exekutiva je organisována po unitaristickou. Mocný unitaristický element je v jednotě exekutivy pro celé státní území. V jednotě exekutivy projevuje se jen jediná státní moc říšská. Jediná a jednotná státní moc říšská je činna v soudnictví i správě uvnitř všech zemí při provádění a vykonávání zákonův. Říše předlitavská hleděla si jednotnou moc výkonnou plně a výhradně zachovati, nepřiznavši zemím práv samostatné exekutivy ani pro obor jejich vlastního zemského zákonodárství. Ústava říšská rozšířila výkonnou moc říše daleko přes výkon zákonů říšských i na výkon zákonů zemských. I zákony zemské zpravidla vykonávají se ústředními ministerstvy říšskými a jejich podřízenými úřady, jakoby šlo jen o partikulární zákony říšské.

Provádění zákonů zemských, jako říšských, děje se stejně instancemi říšskými; předlitavští říšští ministři provádějí i zákony zemské služebními rozkazy a poukazy i správními nařízeními svým podřízeným úřadům. Ústřední orgány říšské správy, ministerstva, udělují rozkazy a dávají správní nařízení i na výkon zákonů zemských. Orgány říšské vydávají prováděcí nařízení k zákonům zemským, aniž mají namnoze třeba dovolávat se sprostředkující součinnosti výkonných orgánů zemských. Provádění zákonů zemských tvoří tedy obsah oprávnění říše a náleží mezi vlastní a bezprostřední funkce státu předlitavského.

Při výkonu zákonů zemských nejednají ovšem orgány říšské v representaci země, nýbrž jen v representaci a jménem říše, v jejíž službách stojí. Tedy i při vykonávání zákonů zemských přicházejí tu členové státu uvnitř jednotlivých zemí ve styk namnoze jen s instancemi říšskými, s říšskými úřady justičními a s úřady říšské správy. Místní výkon zákonů zemských dán je pak v ruce říšských úřadů pro správu místní a děje se pak prostřednictvím podřízených a nejnižších instancí říšských. Soudy, které aplikují předpisy zemských zákonův o zařízení knih pozemkových, úřadové političti, vykonávající předpisy zemského zákona vodního, nejednají ve jménu zemí, nýbrž ve jménu říše. I vlastní finanční hospodářství zemí obstaráváno je částečně za spolupůsobení státní správy předlitavské. V oboru zemské správy finanční vybírají se i některé veřejné dávky zemské, jako zemské přirážky, úřady předlitavskými, říšskými, tak, jako kdyby šlo jen o vybírání říšských daní k lokálním účelům zemským.

V jednotě exekutivy implicitě ponechala si říše sama výhradně moc donucovací. Vynutitelnosti dostane se i normám zemského řádu právního jen za přispění říšské moci výkonné. Mají-li býti vynucena ustanovení zákonných pravidel zemských, je třeba dovolati se stejně intervence říšských orgánů předlitavských, jako kdyby šlo o provádění norem říšských. Země nemohou vlastní donucovací mocí zaručiti plnění svých norem, nýbrž je jim tu obracet se na orgány státní.

11. Řada správních úkonův, jimiž se realizuje provádění zákonův zemských, připadla do kompetence orgánů říšských, ministerstev a jejich podřízených úřadův. Činnost správní i v oborech zákonodárství zemského podnikají namnoze říšské úřady předlitavské. Zemím nejsou ponechány správní kompetence ani ve všech oněch záležitostech, jejichž úprava přísluší zemskému zákonodárství. Vůbec říše předlitavská hleděla zabrati pro sebe takřka veškery obory správy. Říše soustředila obory veřejné správy značnou převahou v ruku svých orgánů. Velikou většinu úkolů správních dává říše obstarávati bezprostřednou činností svých státních orgánův, odvislých od téhož společného nejvyššího středu říšského, od říšských ministerstev předlitavských, jejichž direktiva určuje směr správy v celém státním území.

Správa uvnitř království a zemí je z většiny obstarávána akty

orgánů říšských, je z většiny správou říšskou, za jejíž vedení přejímají zodpovědnost říšští odborní ministři ústřední, jako náčelníci jednotlivých odborů správy. Správa uvnitř království a zemí je z většiny jen správou jednotného státu předlitavského. V organizaci předlitavské správy převládají tady unitaristicko-centralistické. Pro kompetence jednotné říšské správy jsou země pouhými provinciemi správními jednotného státu.

S hlediska jednotného státu jsou země pouhými územními distrikty, v nichž ústřední moc předlitavská je bezprostředně činnou. Pro výkon státní moci předlitavské jsou země jen součástmi celého správního obvodu státního. Pro kompetence nejvyšších úřadů správních, pro agendu ministerstev, pro rozhodování nejvyšších tribunálů soudních, tvoří celé území předlitavské jediný obvod působnosti a jediný okres správní. Místní příslušnost nejvyšších úřadův ústředních vztahuje se na celé státní území předlitavské. V celém státním území osvědčuje se právní moc jejich rozhodnutí. Kompetence nejvyšších úřadův ústředních neznačí hranic zemí jako útvarů státoprávních. Pro nejvyšší ústřední úřady znamenají hranice zemské vždy jen místní omezení kompetencí podřízených úřadův. Země jsou tu jen geografickými okresy pro místní výkon kompetencí říšských, pro místní působnost státní úřední organizace.

Organisace předlitavských úřadů státních nepřimyká se však veskrze a ve všech oborech státních funkcí k státoprávnímu rozčlenění Předlitavska na korunní země. Organisace říšské správy není ústavně vázána zachovávatí rozdělení dle zemí i pro ohraničení svých okresů správních. Není také vázána při vymezování svých okresů správních dbáti jednoty obvodů zemských. Zemím zaručena je jejich státoprávní existence, integrita jejich obvodu a jednota jejich hranic jen pro jejich státoprávní postavení dle ústavy zemské, jen pro organizaci a působnost státoprávních orgánů zemských; dále pak je jim zaručena jednota jejich obvodu jen ještě jako vyšším jednotkám správy komunální. Zemím je zaručena jednota jejich obvodu jen pro jejich státoprávní povahu dle ústavy zemské a pro jejich povahu vyšších svazků komunálních, nikoli však pro povahu jejich jako okresů říšské správy předlitavské. Není zemím zaručeno, že rozčlenění na korunní země má být vesměs základem i pro organizaci úřadů říšských.

Organisace státních úřadů zachovává také státoprávní rozčlenění říše dle individualit zemských jen částečně. Tak organisace vyšších úřadů soudních jen velmi neúplně přimyká se k rozdělení na země. Pro kompetence středních instancí justičních (vrch. zem. soudů) je zpravidla několik zemí spojeno v jediný vyšší okres, bez ohledu na státoprávní existenci zemí a na rozdělení říše dle státoprávních útvarů zemských. Také v různých speciálních odvětvích státní správy organisace úřadů říšských neřídí se dle rozčlenění na země. Země jmenovitě nejsou všude organizovány za vyšší správní jednotky, tak jako jsou vesměs vyššími jednotkami správy komunální.

Tak pro správu poštovní spojují se rovněž různé korunní země v jeden administrativní okres, nebo spojují se, jako ve správě železniční, i územní díly různých korunních zemí v týž jediný správní okres, nebo konečně územní obvod některé země rozdělí se i na několik vyšších okresů státní správy, jako pro organizaci vojenskou. Pro správu říšského ministerstva války a pro organizaci a dislokaci vojenských taktických jednot vyššího řádu (armádních sborů) neplatí vůbec státoprávní rozčlenění na korunní země. Správní obvody vojenských organizací přesahují ze země do země a nejsou nikterak vázány na místní dosah hranic zemských.

12. Naproti tomu organisace správy politické zachovává převahou a celkem úplně rozčlenění předlitavského státního území na korunní země. Politické správní obvody vyšší kategorie, obvody místodržitelstev a zemských vlád, úřední obvody II. instancí politické správy, zpravidla udržují souhlas a souvislost s rozčleněním na korunní země. Tak tomu je aspoň pro většinu zemí: sedmáct zemí rozděleno je ve 14 politických správních obvodů vyšší kategorie. (Pět zemí spojeno je jen ve dva vyšší správní obvody; mimo to ještě organisace tirolského místodržitelství se svojí expositurou pro italskou část přibližuje se k rázu administrativního rozdělení dle momentu národnostního na vlašskou a německou část země.) Země tvoří tedy politické správní okresy vyšší kategorie. Země jsou obvody působnosti vyšších instancí politické správy, místodržitelstev a zemských vlád.

Územní obvod jednotlivé země zpravidla spadá místně v jedno s vyšším obvodem správy politické. Hranice každé země tvoří zvláštní správní obvod pro politický úřad vyšší kategorie. Země



tvoří tedy vyšší jednotky politické správy a jsou součástí nejvyšší jednoty správní, jejíž úřední obvod působnosti je tvořen celým státním územím předlitavským. K organizaci vyšších úřadů politické správy dle teritoriálního obvodu zemí přidružena je organizace správy finanční. Správní obvody místodržitelstev a zem. vlád jsou také finančními správními okresy vyšší kategorie. Země jsou tedy i vyššími okresy správy finanční. Organizace vyšších (středních) úřadů finančních zachovává rovněž provincialní rozdělení na země.

Místní souvislost vyšších obvodů politické správy s územními obvody zemí není však opět zemím zaručena tak, aby nemohla býti říší jednostranně měněna bez vůle zemí. Říšský zákon z 19. května 1868 o organizaci polit. úřadů neupravuje nikterak vztahy státoprávních osobností zemských k státu předlitavskému, neupravuje poměry zemí jako státoprávních individualit a jako členů se samostatnou státoprávní sférou. Zákon onen nedává zemím jako státoprávním osobnostem žádného ústavního práva, že svými státoprávními hranicemi mají tvořiti základ pro rozdělení vyšších okresů politické správy. Zákon onen nezaručuje zemím že vyšší okresy politické správy mají býti tvořeny vždy nedílným obvodem zemí jako státoprávních individualit. Země nemají tedy žádného práva na určité své postavení v organizaci politické správy, ani na to, aby při ohraničování vyšších okresů říšské politické správy byla zachována jednota územního obvodu zemského, aby nedílné územní hranice zemské určovaly rozdělení vyšších okresů správních.

Zákon z r. 1868 upravuje pouze rozdělení kompetencí mezi orgány říšské správy a omezuje pouze místně kompetence orgánů říšských, orgánů též říšské právní osobnosti. Z tohoto dělení kompetencí mezi orgány říšské nemohla zemím vzejít žádná práva; říše neobrací se zákonem na státoprávní osobnosti zemské, nýbrž jen na své orgány. Zákon neupravuje vztahy zemí jako státoprávních útvarů k říši, nýbrž upravuje jen poměry kompetenční uvnitř svého správního organismu.

Obmezuje jen místně kompetence orgánů říšských; kompetence politických úřadů střední kategorie, místodržitelstev a zem. vlád, obmezeny jsou ovšem z pravidla na místní obvod zemí. Toto místní omezení příslušnosti vyšších politických úřadů na

obvody jednotlivých zemí má však jen ten význam, že ony říšské orgány nemají kompetenci státní správy vykonávat na území jiného správního obvodu, že zemské vlády nemají správních kompetencí vykonávat v jiné zemi jakožto v cizím správním obvodu. Obmezení příslušnosti vyšších úřadů politických na obvody zemské nemá však toho významu, že by pro organizaci politické správy byla zemím jako státoprávním individualitám zaručena nedílnost jejich území. Když tu hranice zemské spadají místně v jedno s vyššími okresy politické správy, děje se tak z důvodů historických a z důvodů správní techniky, nikoli proto, že by zemím bylo zaručeno v organizaci politické správy zvláštní státoprávní postavení a že by jim jako teritoriálním korporacím bylo dáno právo, tvořit rozhraničení obvodů politické správy nedílným svým územím.

Proto bez porušení dnešního státního práva zemí, bez porušení státoprávního postavení zemí dle ústavy zemské, mohou být určité díly jednotlivých a různých zemí z ohledů správních a z vůle říše spojeny a sloučeny ve vyšší obvody politické správy, bez ohledu na jednotu státoprávních hranic zemí. Uvnitř státoprávních hranic téže země mohou se pak libovolně setkat hranice několika oddělených vyšších okresů politické správy, několika zem. vlád. Rovněž obvod jednotlivé země může být z vůle říše rozdělen na více vyšších obvodů politické správy, na více vyšších politických jednotek správních. Jde jen o otázku, zda změny takové, jako je dělení zemí na více vyšších obvodů politické správy nebo slučování více zemí ve vyšší okres, mají se dít ve formě říšského zákona, či stačí-li organizační nařízení ministerské. Je zastávati, že by změny takové vyžadovaly z á k o n a říšského. Spojováním a dělením vyšších správních obvodů nynějších, organizovaných dle zemí, mění se základní rysy a tahy organizace úřadů správních, jak byly určeny v zákonu z r. 1868. Stanoviti pak základní rysy organizace úřadů správních náleží dle § 11. lit. 1) ústavy do kompetence říšské rady, do kompetence zákonodárství. Rozumí se, že rozdělení politického správního obvodu některé země může se státi i zřízením expositury místodržitelství dle § 9. zák. z 19. května r. 1868; tu ovšem netřeba zákona, nýbrž stačí nařízení, ježto se tu jen podřízený úředník správní zmocní k vyřizování určitých záležitostí jménem místodržitelovým; základní rysy správní organizace se nemění.

13. V organisaci politické správy udrželo se tedy celkem historické provincialní rozdělení na korunní země. Také vyšší úřady politické správy, místodržitelstva, zachovala si ráz provincialních úřadů státních. Místodržitelstva jsou uvnitř jednotlivých zemí nejen výkonnými orgány ústřední vlády říšské, nýbrž jim přísluší též v zemi nejvyšší reprezentace vlády a státní moci vůbec. Místodržitel je postaven v čelo správy v zemi jednak jako nejvyšší orgán státní exekutivy uvnitř země, jednak jako nejvyšší zástupce vlády v určitém provincialním dílu státu. Jen u výslovně přísluší v zemi reprezentace země pán a při slavnostních příležitostech: místodržitelé výslovně přísluší zastupovati císařskou vládu vůči zastupitelstvu země. Jako komisař a zmocněnec vlády ústřední místodržitel zastupuje ji vůči reprezentaci zemské, vůči sněmu a zem. výboru.

Obor působnosti místodržitelstev vymezuje se v § 3. zákona z 19. května 1868 jen poukazem na příslušnost nejvyšších úřadů centrálních: určuje se, že do oboru správy místodržitelstev připadají veškeré záležitosti v zemi, které v nejvyšší instanci přísluší do působnosti určitých odborných ministerstev. Místodržitelstva obstarávají tedy uvnitř zemí záležitosti většiny ministerstev v II. instanci. Místodržitelstvo pod oborem politické správy zahrnuje do svých kompetencí v II. instanci většinu agendy celé státní správy v zemi. Má tedy postavení zvláštního jednotného nejvyššího úřadu státního pro určitý díl státu, pro zemi jako správní provincii. Je pak úřadem, zařízeným dle soustavy provincialní, neboť obor jeho působnosti je určován dle vztahů teritorialních, dle provincialního obvodu zemského, nikoli dle momentů věcných, dle věcných odborů správy. V tom, že místodržitelstvo soustřeďuje dosud ve svých rukou takřka veškeré odbory správy v zemi, jako nejvyšší úřad pro určitý díl státu, zachoval se ještě ráz místodržitelstev jako zvláštních úřadů provincialních.

Nejvyšší instance správní, ministerstva, jsou již zařízena dle principu reálního a dle soustavy centrální. V nejvyšší instanci dělí se záležitosti správy mezi jednotlivá odborová ministerstva dle předmětů správy a dle odvětví věcných; rozdělení agendy mezi oddělení těchto nejvyšších úřadů správních neděje se dle momentů teritorialních a státoprávních, nýbrž má ráz čistě technický dle odborů věcných. Záležitosti správy, soustředěné uvnitř

zemí v II instanci v rukou jediného vyššího politického úřadu, rozbíhají se v nejvyšší instanci mezi několik odborných ministerstev, jejichž místní příslušnost vztahuje se na celé státní území předlitavské.

Místodržitel podléhá tak ve svých kompetencích několika ministerstvům. Přes to, že soustřeďuje ve svých rukou většinu odborů státní správy uvnitř země, nemá místodržitel státoprávně nikterak samostatného postavení. Nemá postavení guvernéra anglických kolonií, aby mohl sankcionovati určité druhy zemských zákonův, nemá postavení elsasko-lotrinského místodržitele, jenž v říšské zemi německé vykonává přímo oprávnění císařova jménem císařovým a jenž má řadu oprávnění jako ministr pro zemi, jmenovitě oprávnění samostatné kontrasignace aktů císařových v záležitostech země elsasko-lotrinské. Předlitavský místodržitel nemá vůbec postavení ministra pro zemi s oprávněním kontrasignace, nýbrž je pouhým podřízeným správním úředníkem, a místodržitelství je úplně odvislým úřadem ústřední vlády. Místodržitel je odvislým od služebních rozkazův a poukazů nadřízeného ministerstva, podléhá direktivě a nařízením ústředních instancí správních, ministerstev, která určují směr správy a jednotně upravují výkon správních kompetencí uvnitř všech zemí.

Kompetence místodržitelství podléhají v nejvyšší instanci kontrole a rozhodovací moci ústředních ministerstev, podléhají revisím a rozhodnutím nejvyšších úřadů říšské správy. Proti rozhodnutím vyšších úřadů politické správy lze zpravidla dovolati se opravnými prostředky zásáhnutí a intervence úřadův ústředních, ministerstev, jako nejvyšších instancí správy. Obor záležitostí, ve kterých by místodržitelství mohla rozhodovati s konečnou platností, je značně zúžen. Ježto je možno proti kompetencím politických úřadů střední kategorie dovolati se intervence nejvyšších úřadův správních, je tak ministerstvům dána rozsáhlá možnost působiti unitaristicky na správu uvnitř zemí, neboť v jejich rukou jsou koncentrovány správní kompetence pro celou říši.

14. Odtud snahy po decentralisaci správy především usilují o to, aby místodržitelství jednak rozšířen byl obor jeho rozhodování s konečnou platností a jednak aby rozšířena byla jeho kompetence na úkor kompetencí ministerstev. Má dojiti tedy k dekoncentraci určitých kompetencí ministerských na prospěch podřízených úřadův politické

správy II. instance. Jmenovitě strany autonomistické žádají sesílení významu zemské vlády politické rozšiřováním kompetencí zemských vlád naproti kompetencím ministerstev. Se strany této jmenovitě žádá se, aby místodržitelství stalo se konečnou instancí správní v záležitostech zemského zákonodárství, aby rozhodovalo s konečnou platností v oborech správních, jejichž úprava přísluší zákonodárství zemskému. Tím vynikl by ovšem ráz místodržitelstev jako zvláštních decentralisovaných úřadů provincialních; státoprávní postavení země by však se tím nezměnilo, neboť místodržitelství zůstalo by orgánem téže říšské státní moci a téže jediné říšské exekutivy a zůstalo by úřadem předlitavským, plně odvislým od poukazův ministerstev.

Dekonzentrace kompetencí ministerských na prospěch místodržitelstev nemá sice se státoprávním postavením zemí přímé souvislosti. Ale přece požadavek, aby místodržitelství bylo konečnou instancí v záležitostech zemského zákonodárství, znamenal by aspoň krok k organisaci místodržitelství jako nejvyššího orgánu zemské exekutivy a k tomu, aby místodržitelé dostalo se postavení zemského ministra, náčelníka samostatné exekutivy zemské. K tomu, aby země více se přiblížily k charakteru státův, bylo by právě třeba, aby aspoň v záležitostech zemského zákonodárství byla pro země organisována zcela samostatná exekutiva, kterouž by dosazoval přímo císař, povolávaje místodržitele za zemské ministry a za nejvyšší orgány zemské exekutivy. Exekutiva tato měla by býti bezprostředně podřízena císaři a neodvislá od ústředních ministerstev a od mocenských delegací ministerských. Pak by i panovník při aktech zemské exekutivy vystupoval také jako zeměpán jednotlivé země.

Státoprávní postavení zemí nezíská jinak ničeho z toho, kdyby místodržitelstva byla pověřena obstaráváním určitých agend ministerských; jedná se tu stále jen o změny kompetenčního rozdělení uvnitř státního správního organismu, nikoliv o vztahy zemí k říši. Rovněž netrpělo by státoprávní postavení zemí, kdyby došlo k decentralisaci politické správy uvnitř země tak, že by část místodržitelských kompetencí byla dekoncentrována na prospěch nových úřadů krajských, že by státní úřady krajské (dle nových návrhů kraj. zřízení) převzaly část agendy, kterou místodržitelství vyřizuje v II. i I. instanci. Ani kdyby z rozhodnutí úřadů krajských

šly opravné prostředky přímo k ministerstvu, podobně jako dle civilních zákonů processních možno proti nálezům sborových soudů krajských dovolati se přímo intervence a rozhodnutí nejvyššího tribunálu soudního, netrpělo by tím přímo postavení zemí jako státoprávních individualit, protože stále jedná se tu jen o změny v rozdělení kompetencí orgánů říšských. Upravuje se tu jen rozdělení kompetencí mezi orgány téhož říšského správního organismu, neupravují se však vztahy státoprávních osobností zemských k říši a nejde o poměr zemí k říši.

Otázka po decentralisaci státní správy nemění sice státoprávní vztahy zemí k říši, nemění dnešní státoprávní ráz zemí, má však význam politický pro příští formaci státoprávních poměrů zemí. Rozumí se, že pro snahy autonomistův o organisaci samostatných státních úřadů zemských má značný význam, zda veškerá konečná rozhodovací činnost v obvodu každé země vychází dnes výhradně ze středu říšské instance ústřední, či zda také úřady uvnitř zemí (jako na př. vrch. soudy zemské) opatřeny jsou dostatečnou mírou rozhodování s konečnou platností. Ovšem, kdyby místodržitelstvu přiznala se značnější míra rozhodování s konečnou platností, bylo by třeba souhlasně upravit i otázku místodržitelovy zodpovědnosti.

Místodržitel je sice za vedení vlády v zemi zodpovědným, avšak nikoli sněmu, jako bán chorvatský je sněmu zodpověden za ústavnost vládních aktů do jeho kompetence spadajících a úředního jednání svého, nýbrž místodržitel je zodpověden i za vedení vlády v zemi jen nadřízeným ústředním úřadům říšským. (Dle kroměříž. ústavy byl místodržitel zodpověden ministerstvu za provádění zákonů říšských a sněmu zemskému za provádění zákonů zemských.) Ministři jsou pak za vedení vlády a správy a za vykonávání zákonů zodpovědni výhradně říšské radě; místodržitel, jenž vede vládu uvnitř země, je služebně zodpověděn a podřízen ministrovi; ministr je pak i za výkon a provádění zákonů zemských zodpověden výhradně radě říšské, i má na radě říšské proti sobě jinou majoritu, než místodržitel na sněmu zemském. Porušil-li ministr ustanovení zřízení zemského, aneb zákony zemské, může zodpovědnost jeho býti uplatňována jediné před říšskou radou.

Požadavek, aby náčelníci státní správy v zemích byli zodpovědni z vykonávání vlády uvnitř země též sněmům zemským,

domáhá se kontroly onoho oboru správy, který se vztahuje na zemi a uskutečňuje se uvnitř země a jenž má se tedy díti s ohledy na zvláštní poměry země a nikoli dle jednotných služebních poukazův ústředního ministerstva. Jde o to, aby zastupitelstvo země, orgán osobnosti zemské, nabylo kontrolou podílu a vlivu na vedení státní správy v zemi; jde o zásadu, že vládní akty vykonávané na územním obvodu určité teritorialní korporace mají býti postaveny i pod kontrolu orgánů této korporace; jde pak o to, aby více vyniklo, že úřady správy uvnitř země mají své kompetence vykonávati i pod právním řádem korporace, na jejíž území kompetence jejich jsou místně ohraničeny a vázány.

Ježto místodržitel není zodpověden sněmům zemským, nemusí vláda v záležitostech zemských respektovati vůli sněmovní majority některé země, nemusí předkládati k sankci zákony, na nichž se usnesla sněmovní majorita v některé zemi, neboť vláda je zodpovědna za to jedině říšské radě, kdež proti sobě má zcela jinou majoritu, než na sněmu zemském. Tato anomalie, že vláda při provádění zákonů zemských není zodpovědna sněmu zemskému, parlamentárnímu kollegiu, jež stanoví přece obsah zákonů pro vládu, není ovšem jedinou zvláštností zemských zřízení ústavy únorové.

Z literatury: *Tezner*: D. oest. Kaisertitel, das ung. Staatsr. u. d. ung. Publ. — *Dantscher*: D. monarchische Bundesstaat Oest. Ung. — *Pražák*: Rak. pr. úst. IV. (Ústava mocnářství celkového). K tomu v. *B. Riegrův* posudek tohoto spisu v Sbor. I., 304. sq. — *Bidermann*: D. rechtl. Natur d. oest. ung. Monarchie. — *Juraschek*: Personal- u. Realunion § 10.—12. — *Ulbrich*: Die rechtliche Natur d. oest.-ung. Monar. K tomu Oest. Staatsr., § 312. a v Handb. d. öff. Rechts, IV. 1., p. 12. sq. — *Jellinek*: D. Lehre v. d. Staatenverbindungen. Týž: D. Recht d. mod. Staates, I. 690. sq. — *Brie*: Z. Lehre v. d. Staatenverb., Grünh. Z. XI., 85. sq. Týž: Theorie d. Staatenverbind. K tomu *G. Meyer*: Deut. Staatsr., § 12., a *Otto Meier*: Einleit. in d. deut. Staatsr., § 10. Ze starší lit. o dělení na unie personalní a realní srv. *Zachariae*: Deut. Staatsr. u. Bundesstaatsr., 3. vyd. 1865 I. 96 sq., 104 sq. — K tomu v. uvedený spis *Juraschkův* (p. 19. sq., 32. sq.) o teorii státních svazků za doby Něm. Spolku. — *Dantscher*: D. staatsrechtl. Charakter d. Delegationen. — *Tezner*: D. rechtl. Stellung d. oesterr. Gesamtministeriums, Grünh. Zeit. XXIII., 225. sq. Týž: D. gemeinsame Verf. u. d. Absolutismus in Oest., D. Zeit, 1897 č. 159. — *Starzyński*: čl. Delegationen a Gemeins. Angelegenheiten, v Oest. St. W. B. — *Andrassy*: Ung. Ausgl. mit Oest. — *Offermann*: D. Verhältnis Ung. z. Oest. — *Pražák*: čl. Čechy v Ott. Sl. N. VI. 557.

O zemích jako obvodech státní správy předlitavské a provinciích: *Pražák*: Rak. pr. úst. II., § 109., III. § 265. K tomu téhož čl. Administrace, Autonomie, Centralisace, Decentralisace, v Ott. Sl. Nauč. — *Ulbrich*: Verwaltungsr., § 42., Staatsr. (Marquard. Hdb.), § 17. — K tomu srv. téhož čl. Behörden v Oest. St. W. B. V. též *Tezner*: Administrative Zweitheilung u. Centralisation, D. Zeit, 1897 č. 150. — O reformě správy: *B. Rieger*: Přehled novějších návrhů zřízení krajského (Polit. knih. Hl. Nár. V.) a téhož čl. O kraj. zřízení pro král. Čes., Osv. 1900. K tomu v. čl. *Pleneruv* o témž předm. v Zeit. für Volksw., Socialpol. u Vltg., 1899. — *Bráf*. O některých starších a nověj. projektech rak. o samosprávě (ve sbírce předn. »Samospráva«). K tomu v. úvahu *Herkuorovu* v Rozhledech 1896. — *Springer*: D. Kämpf d. oest. Nationen um d. Staat. I. D. nat. Problem als Verfassungs- u. Verwaltungsfrage. — O stanovisku autonomistickém v. též 3. vyd. *Ulbrichova* stát. práva rak. (v Hdb. d. öff. R.); tu v § 19. jedná se též o státoprávních otázkách v jednotlivých zemích, v Čechách, Itálii a Tyrolsku a o návrzích na reformu veřejné správy v těchto zemích. K tomu v. *Ulbrichuv* čl. Böhmen, Staatsrechtl. und Nationalität-Frage, v. Oest. St. W. B., a spis *Wiesnerův*: D. deut. Steuerleistung u. d. öff. Haushalt in Böhmen, p. 80. sq.

## VII. O postavení zemí jako vyšších svazků samosprávy územní.

1. Kdyby rozdělení říše na země bylo pouhým rozdělením na okresy státní správy, znamenalo by státoprávně jen místně omezenou kompetenci orgánů říšských a pouhou formu decentralisace říšské správy. Tu pak každá změna v státoprávní existenci zemí jako obvodů říšské správy znamenala by jen změnu objektivních předpisův o místním ohraničení kompetencí říšských orgánů správních, a vůči zemím znamenala by jen změnu práva objektivného, nikoli změnu subjektivních práv zemí jako právních osobností. Ale nyní jde právě o to, zda země určitá práva, a to především práva panství, vykonávají jako pouhé díly státu, nebo jako svazky od státu rozdílné. Země líší se od prostých státních okresů správních tím, že jim jako svazkům komunálním přísluší vlastní právní osobnost, t. j. schopnost, býti subjektem vlastních práv.

Orgány decentralisované říšské správy nemají subjektivněprávní povahy. Jsou jen objektivními institucemi pro obstarávání omezeného okruhu říšských záležitostí. Říšské úřady v zemi nemohou klásti nároků, aby jejich vůle byla respektována od ústřední moci státní jako vůle právní osobnosti. Naproti tomu mohou



země v mezích práva osvědčovati volně samostatnou vůli i proti říši. Vztahy zemí k říši nejsou poměrem mezi orgány téže jediné říšské osobnosti, ale právními vztahy odlišných právních subjektův. Předpisy, které upravují vztahy zemí k říši, nevymezují kompetenční okruhy orgánů říšských uvnitř téhož říšského právního subjektu, ale ohraničují normativně vůle samostatných právních osobností.

Země jsou svými ústavami organisovány jako samostatné účelové jednoty a jako subjekty vlastní vůle. Mohou sledovati vlastní účely zemské (v § 18. IV. z. zř. »Zdaňování pro účely zemské«); ústavní vytknutí vlastních účelů zemských přiznává a označuje zemím předměty a obory vlastní činnosti. Uznání zemí za právní osobnosti přikládá jim schopnost osvědčováním vlastní vůle bráti se za vlastními konkrétními účely. Země mohou osvědčovati vlastní vůli pro určité obory vlastních zájmův, mohou chtít obsahu určitých práv, aby mohly realizovati vlastní účely, mohou si v mezích svých práv samy voliti prostředky k dosažení vlastních úkolův a mají tu tak volnost sebeurčování. Mohou na určitých polích podnikati činnost, jejíž obsah nepodléhá determinaci ani dozoru a kontrole říše. Země mají okruh oprávnění vlastních, t. j. takových, jejichž jsou samy subjekty. Mají řadu oprávnění, při jejichž výkonu jsou vykonavatelkami toliko vlastní vůle, nikoli nadřízené vůle říšské. Mají řadu oprávnění, z jejichž výkonu nejsou říši zodpovědny, která nejsou odvozena z aktuální právní sféry říše a jejichž obsah není právně vymezenou částí obsahu oprávnění říšských.

Kvalifikace zemí jako právních osobností váže říši respektovati jejich právní okruhy. Práva říše docházejí ohraničení na okruh vlastních práv zemí. Základní povaha poměru zemí k říši udána je tím, že právní osobnosti říše i zemí jsou pojmově rozdílny, a že země jsou subjekty právní sféry odlišné od okruhu práv říšských. Právní osobnost zemí uděluje jim vůči říši relativně samostatnou, zvláštní povahu a povznáší je nad pouhé odvislé teritoriální díly pro říšské funkce. Země mají pak schopnost státi v právně upravených vztazích a právně uznaných poměrech k říši i k jiným koordinovaným subjektům právním a jako jiné subjekty práv jsou schopny státi pod účinky a působením právního řádu.

Existence právních vztahů mezi zeměmi a říši závisí od uznání zemí za subjekty práv se schopností jednotné vlastní vůle. Moc vůle říšské vůči zemím se normami právně ohraničuje, pro sféru

říšských práv se uznává a obsahově určuje, pro okruh zemských práv však se neguje a vylučuje; zemím zase upírají se volní schopnosti pro obor práv, v nichž se osvědčuje jediné moc vůle říšské, zemím nadřízené. Vůli zemské kladou se meze naproti říši, ale za to mají země okruh práv, pozitivnímu vlivu říšské moci se vymykajících, při jejichž výkonu moc říše vůli zemskou nemůže obsahově determinovati. Rozšiřování okruhu moci zemské znamená omezování potentiální moci říšské. Říše, obmezujíc dosah svých oprávnění a objem svých mocenských atributův, může však takto i jednostranně rozšiřovati rozsah oprávnění zemských. Normy, které upravují poměr země k říši, ohraničují tedy moc dvojí vůle a dají se rozložit v právně ohraničené sféry subjektivních schopností říše i země jako osobností pojmově rozdílných.

Země jsou tedy organisovány jako samostatné svazkové a účelové jednoty, jimž přísluší objektivním právem normovaná schopnost osvědčováním jednotné svazkové vůle sledovati plnění kolektivních účelův. Právní organisace zemí jako kolektivně účelových jednot staví země do kategorie juristických osob. Pokud jde o otázku, jakého druhového pojmu juristických osob je užití pro konstrukci právní subjektivity zemí, nese právní povaha zemí rozhodně znaky a ráz svazku korporativního. Vždyť země řídí se vůlí vlastní, vycházející z jejich středu, vůlí, kteráž je osobností zemské immanentní. Nejsou ve vlastních záležitostech spravovány transcendentní vůlí říšskou, nejsou řízeny z venčí jako ústav cizí vůlí řízený. Účel a předmět činnosti není zemi určován vůlí mimo ni stojící, nýbrž vůlí zemi immanentní.

Vždyť v mezích své korporativní příslušnosti mají země moc samostatnými akty vlastní vůle a vlastním rozhodnutím určovati, měniti a rozšiřovati své konkrétní účely a individualisované úkoly, i vytknouti si v mezích své ústavní příslušnosti i nová pole činnosti; schopnost vlastní vůle znamená pro země zároveň schopnost určovati sobě v ústavních mezích účely a konkrétní předměty činnosti. Vůle, která se projevuje při realizování účelů zemských, není zemi dodávána z venčí, nýbrž je jednotnou vůlí korporativního svazku. Orgány zemské jsou vlastními orgány korporativního svazku, jsou dosazeny immanentní vůlí svazku, a nejsou orgány cizí transcendentní vůle nadřízeného svazku říšského. V aktech zemí nepůsobí odštěpená a relativně osamostatněná vůle říšská, zemím

vnesená, ale immanentní vůle zemí. Říše nemůže řídit země jako pouhé své ústavy a jako sekce své právní osobnosti, ani jako zařízení pro rozdělení a místní uskutečňování delegovaných úkolův a účelů říšských; o zemích nelze říci, že by jejich schopnost vůle a jejich účelová jednota byla pouhým osamostatněním a odštěpením dílčí vůle a dílčího účelu právní osobnosti říšské, nad zeměmi a mimo ně stojící.

V ústavách zemských vystupují obecné znaky korporativní organisace. Členové a orgány korporace zemské jsou analogickými jako u jiných korporací, vůle korporace projevuje se prostředkem právní organisace jako u korporací soukromoprávných; jen že postavení členův a orgánů korporace není určováno normami práva soukromého, nýbrž veřejného, a pak oprávnění a povinnosti orgánův a členů vztahují se na výkon práv veřejných. Korporativní ústava zemská má povahu veřejnoprávnou a řadí země do celkového organismu veřejné správy. Korporativní právní řád země je částí norem práva veřejného, kdežto organisace a vnitřní právní řád korporací soukromoprávných je pouze částí soukromého řádu právního; ústava země váže členy mocí zákonnou, nikoli mocí pouhé fakultativní povinnosti členské. Organisace a ústava zemí tvoří i součást státoprávního uspořádání říše. Země jsou takto organisovány jako korporace práva veřejného.

2. Jen v mezičase absolutismu 1849—1860 stát snížil země na pouhé ústavy svojí vůlí řízené, jichž by fakultativně užívati mohl pro plnění některých svých místních úkolův, když úkoly tyto přímo sám převzít nechtěl. Majetková stránka zemí měnila se ve fondy, které stát ponechával si za materiální podklad pro účely v jednotlivých odvětvích státní správy.

Jmenovitě také formace samostatných všeobecných fondů zemských (1852) znamenala jen, že stát v právní existenci zemí vůbec spatřuje organisaci pouhých správních fondů, zřízených pro individualisované místní správní úkoly, které by měl sice řešiti bezprostředně stát sám svými prostředky; ale ježto tyto státní úkoly měly býti uskutečňovány v užším okruhu, byly odštěpeny z celkového oboru obecných úkolů státních a vůči státu určitou měrou osamostatněny; tím, že byly pro sledování těchto správních úkolů v zemích zřízeny samostatné fondy, věnované jen vytknutým účelům. Celá správní činnost zemských fondů vyčerpávala se hlavně

a takřka jen opatřováním úhrady pro náklad oněch místních účelů státních; náklad na určité úkoly státní správy opatřován byl místní správou fondovní, aby stát nemusil náklad sám převzít, aby určitým místním úkolům správním pomocí zemských fondů zachována byla majetková massa neodvisle od úpravy celkového rozpočtu státního, a aby tak stát za majetkoprávné závazky a deficity zemské správy fondovní neručil.

Zemské fondy představovaly tak majetkové jednoty, určené státem pro účely místní a odštěpené jen z účelů vyšší osobnosti státní k uskutečňování v užším okruhu. Záležitosti zemských fondů vedeny byly vůlí státní, zemím dosazenou a vnesenou z venčí, v čelo správy fondu i jmění zemského postaven byl státní orgán, uskutečňování úkolů zemských fondů a vedení běžných správních záležitostí zemských dělo se pod přímým působením státním. Ale přece záležitosti zemských fondů a běžné správy vedeny byly jako záležitosti samostatných ústavů a ve jménu jejich se spolupůsobením zbylé vlastní správní organizace zemské (zem. výborů), již stát za správní aparát zemského fondu dosud užíval.

Země pak i jako ústavy transcendentní vůlí státní řízené zůstávaly stále zvláštními majetkovými a hospodářskými subjekty, statky zemské nepřipadly k dispozici státu, nestaly se bona vacantia, jež by stát nyní pro sebe dával spravovati, stát nestal se také beze všeho successorem v právní vztahy zemí. Pod označením zem. fondu kryla se přece kvalifikace země jako právní osobnosti, schopné k jednání s účinky právními, se samostatným, odděleným jměním, jež samo ručilo za její závazky, a s vlastními příjmy i z pramenů veřejnoprávných; na prospěch fondu zemského vybíraly se veřejné dávky ve formě přirážkové.

V mezičase za doby absolutistické země ztrácely povahu korporativní, nikoli však i povahu samostatných juristických osob. Kontinuita juristické osobnosti zemské jako subjektu práv byla zachována; jen v právní osobnosti zemí převahou vystoupily do popředí podružné dříve elementy ústavu, řízeného nadřizenou vůlí státní, trvajících pod obsáhlým působením státní správy. Ale juristická osobnost zemská soustřeďovala stále ve své subjektivní povaze okruh práv a závazků, aspoň na určitých polích, až pak dle nových zřízení zemských juristické osobnosti zemské, které dosud trvaly v mezičase s povahou ústavu a jen s očekáváním příštích členů

korporativního svazku, nabyly orgánů vlastní vůle korporativní a vlastních členův a nabyly pak opět míry volného sebeurčování, potřebné k povaze korporativní.

Ježto povaha zemí jako juristických osob v absolutistickém mezičase nepominula, neměla zemská zřízení pro povahu zemí jako juristických osob významu konstitutivního, nýbrž mohla míti (nehledě ovšem k právu historickému) konstitutivný význam jen pro povahu zemí jako korporací. Nenastala tu tedy zcela nová formace právní osobnosti zemské, nýbrž nejvýše transformace v jinou kategorii juristických osob, korporací. Kontinuita právní osobnosti zemské a její povahy jako juristické osoby se udržela, i bez ohledu na význam a platnost historického práva, aspoň ve směrech, kde zemím zůstala ještě i po r. 1848 subjektivněprávní povaha, tedy v ohledech majetkových, a to na poli práva soukromého i veřejného. (Povaha zemí jako juristických osob nebyla r. 1848 zrušena; proto také nelze říci, že skutečnosti, která dala vznik povaze zemí jako zvláštních subjektů, bylo teprve rozhodnutí absolutní státní vůle při vydání zřízení zemských; povaha zemí jako osobností, přičte-li se ještě význam zbylého práva historického, nebyla založena teprve usnesením absolutní státní vůle za ústavy únorové a nemá důvod svého vzniku teprve v oktroyované ústavě, nýbrž přetrvávala i absolutistické mezičase.)

Souhlasně s tím také §§ 27. a 29. z. zř. označují země přímo za nástupkyně v práva korporací zemských před r. 1848 a zemské orgány ústavní označují se tu za successory v oprávnění, a to nikoli jen soukromoprávná, zemských orgánů předběžných; též rozh. říš. soudu (Hye II. 98.) uznává právní successi zemí v majetková práva jejich z doby předkonstituční.

3. Zemská zřízení pak již vymanila právní osobnosti zemí z oné intensivní odvislosti od transcendentní státní vůle, dala zemím ústavní organizaci, kterouž by se ve vlastních věcech ovládaly samy vlastní immanentní vůli. Dosavadní správní činnost zemských fondův, obmezující se takřka jen na opatřování nákladu pro odštěpené úkoly státní, rozšířena byla ve skutečnou správní činnost za dosažením souboru vlastních účelů zemských, jejichž uskutečňování nebylo již opatřováno transcendentní vůlí státní. Fondy, které stát v jednotlivých zemích zřizoval pro jednotlivá odvětví své správy uvnitř země, přecházely ve vlastní správu zemí a orgánů

zemských jako jiné fondy, jež k správě zemské bývaly přiřčeny již za doby předkonstituční; individualisované účely a úkoly jednotlivých samostatných fondů jeví se nyní jako odštěpeny z vlastních úkolův a účelův osobnosti zemské, nikoli již od nadřízené osobnosti státní. Orgány zemské nejsou odvislými vykonavateli vnější a vyšší vůle státní, v jejich aktech neproniká jen vyšší vůle státní, již nemohou změnit a která omezuje každé jejich jednání vytknutým účelem vyššího svazku státního, nejsou již vázány rozhodujícím spolupůsobením nositelů vyšší vůle státní, nýbrž jsou vlastními orgány immanentní vůle korporativního svazku.

Ovšem bylo by možno i v povaze zemí jako korporací hledati smíšené elementy ústavu cizí vůli řízeného. Vždyť v nejširším smyslu možno již v každém podřízení korporace pod vyšší vůli nadřízeného svazku spatřovati elementy ústavu. Země jsou zajisté též částmi a články vyššího korporativního svazku říšského, jsou členy vyšší korporativní jednoty, a jejich osobnosti stojí pod mocí a vlivem vyšší vůle celkové, jsou ovládány a omezovány vůlí nadřízeného svazku. Země jsou jednak subjekty vlastní vůle a moci, jednak však jsou vázanými a odvislými členy vyšší organizace říšské. Ze zařazení zemí v celkový svazek říšský, z povahy jejich jako členů vyššího útvaru říšského, plyne odvislost jejich od vůle objímajícího je korporativního svazku říšského. Země, přiřčené vyššímu územnímu svazku, podřízené jeho vnější organizované vůli, vázané a omezované jeho mocí, přibírají tedy v nejširším smyslu vůči říši je ovládající a objímající elementy ústavu cizí transcendentní vůli řízeného. Z jejich členství a postavení v říši plynou jim také určité vztahy k účelům a vůli osobnosti říšské, nad nimi stojící; říše v mezích svých ústavních oprávnění může země zavazovati a své vztahy k nim upravovati, pokud jen se nedotýká ústavních příslušností zemských.

Mimo to jsou země organizovány také jako svazky korporativní samosprávy a jsou tedy článkem v celkové organizaci státu, jež samosprávnými svazkům dopouští plniti bezprostředními akty úkoly veřejné správy. Tu pak země obstaráváním záležitostí samosprávy místní a realizováním účelů samosprávných uspokojují tak zároveň všeobecné úkoly veřejné správy, vedou část všeobecné správy ve státu a přibírají tak do své právní povahy vztahy na účel a vůli vyšší osobnosti říšské mimo ně a nad nimi stojící.

Plní tak svojí působností dvojí úkoly: jednak sledují immanentní účely a zájmy své, jednak svojí činností zároveň však opatřují zájmy celkové veřejné správy uvnitř státu.

Jinak však nelze spatřovati znak, jímž se vnáší moment ústavu do korporativní povahy zemské v tom, že určité orgány korporací zemských jsou dosazovány vnější mocí vyšší, jako v oprávnění císařovu jmenovati předsedy zemských sněmův. Na nejvyšší orgán říšský vzneseno je tu oprávnění, určiti, komu přísluší vykonávati určité kompetence, v zemské ústavě obsažené. Nejvyššímu orgánu státnímu přenesena jsou určitá oprávnění při obstarávání orgánů zemských, poskytuje se mu vliv na organizaci zemskou ve formě obligatorního jmenování a přiznává se mu vykonávání určité organizační moci na zřizování orgánů zemské korporace. Způsob dosazení předního orgánu zemského neděje se tu volebním aktem členů korporace, nýbrž jmenovacím aktem orgánu, jenž zároveň stojí v orgánovém poměru k vyššímu územnímu svazku říšskému a ku korporativní osobnosti říšské. Označení, kdo má býti dosazen v čelo kolegiálního sněmovního orgánu korporace zemské děje se projevem a aktem vůle orgánu říšského, jenž stojí v čele korporace říšské.

Než tato skutečnost, že zřízení předního orgánu pro korporaci zemskou závisí od dosazení orgánem říšským, nemá dalších státoprávních ani praktických konsekvencí, a zůstává i pro právní povahu zemí bez rozhodujícího významu. Vždyť zemský maršálek jmenováním nevstupuje v orgánový poměr k říši, nýbrž zůstává orgánem zemským, nestojí v služebním poměru k říši, záležitosti, jež vede, jsou zemskými, nikoli říšskými, jedná ve jménu země, nikoli říše, jeho representační oprávnění je omezeno na míru, stanovenou v l a s t n í m korporativním řádem zemským, jeho kompetence plynou přímo z ústavy zemské, nikoli z delegace ústřední moci říšské. Vykonává vůli země, neřídí se vůlí říše a nenáleží a nepodléhá říši služebně; nevede záležitosti zemské, stojí při tom snad v služebním poměru k vyššímu svazku říšskému.

Proto také nelze právní povahu zemí posuzovati snad dle povahy oněch vyšších svazků komunalních, jejichž organizace je smíšenou, jsouc kombinována tak, že v čele korporativního svazku komunalního stojí státní orgán správní jako zástupce svazku.

Při těchto vyšších útvarech komunální správy, s jakými lze se setkat v organizaci krajské správy pruské nebo bavorské a elsasko-lotrinských okresův, stojí v čele komunálního svazku státní orgán. Tento jedná jménem státu a je jen státu zodpovědný; stojí v služebním poměru k státu, ale zároveň je mu však přikázána kompetence zastupovati samosprávný korporativní svazek a vésti záležitosti komunálního svazku (v. § 76. prus. kraj. zřiz.) Tu tedy orgán státu, orgán vyššího svazku územního a korporativního, na základě svého služebního poměru k státu a na základě kompetence státem jemu přikázané stojí v čele nižšího korporativního svazku komunálního a reprezentuje jej na venek jako jeho ústavní zástupce. Tu stát je povolán dle ústavy komunálního svazku svými úředníky obstarávati i vésti zastupování podřízených sobě svazků komunálních. Organizace zemí je těchto smíšených elementů prostá; maršálek zemský je pro zemi zřízen jedině a výlučně jako orgán zemský.

4. Korporativní povaha zemí projevuje se v obvyklých znacích. Mohou disposičními akty přivoditi změny ve své majetkově-právní sféře, mohou užívati tu typů právních jednání a působiti obsahem právních jednání na vůli jiných subjektův. Mají individualní okruh vlastních záležitostí, uvnitř kterého se mohou volně rozhodovati a samostatně objem své činnosti určovati. Jako jiné korporace mohou země míti a vykonávati i individualní práva, vznikající z poměrů veřejnoprávných; tak mohou vykonávati veřejnoprávní oprávnění, založená na soukromoprávních předpokladech, jmenovitě též na vlastnictví pozemkovém, jako různá práva volební (pokud ovšem z práv oněch vyloučeny nejsou, jako tomu je dle § 12. morav. voleb. ř. sněmov., dle něhož vyloučeny jsou země z volebního práva ve třídě držitelů velkých statkův). Země svými orgány mohou vykonávati i volební práva do některých kolegiálních smíšených úřadů státních (jako na př. do zemské komise pro daň výdělkovou) Země mohou dále svými orgány vykonávati oprávnění, plynoucí z práv patronatu a z práv praesentačních a nominačních pro nadace dle § 27. z. zř.

Z právních vztahů vzhází zemím souhrn práv, konkrétních nárokův a závazkův. Právní vztahy a poměry zemí jako jiných odvislých korporací podrobeny jsou předpisům obecného řádu právního. Zákonodárství státní vykonává normami práva veřejného i soukromého příslušný vliv na formu a obsah korporativních



aktův, i určuje a modifikuje v mezích své příslušnosti objem a hranice korporativní jednací schopnosti: prostá konsekvence z členského zařazení korporativních svazků zemských ve vyšší korporaci státní.

Zemi vzházejí dále právní vztahy však i z její povahy subjektu veřejné správy, nadaného právy vrchnostenskými, z její povahy organického celku své členy ovládajícího. Tu jde o vztahy veřejnoprávné, mající důvod v právech panství země, jde o vztahy plynoucí bezprostředně z členství organického svazku zemského, o práva a povinnosti, jež individualním subjektům přísluší právě pro jejich členství ve svazku zemském, a konečně o aktivní podíl členů na funkcích, jimiž se opatřují orgány pro zemi.

Země stojí ve veřejnoprávných vztazích k jiným koordinovaným subjektům veřejného práva, jako k ostatním zemím, i k nadřízenému svazku říšskému. Zemi mohou jmenovitě vzejíti proti jiným zemím a říši nároky z titulů veřejnoprávných a z činnosti v oboru veřejné správy; země může se na př. domáhati náhrady nákladu, jež podnikla v oboru veřejné správy za jinou zemi, již dle zákona by bylo připadlo náklad onen opatřiti.

Aby země mohly své právní postavení udržovati, mají možnost dovolati se právní ochrany státní pro své zájmy, v řízení civilním i správním. Pro konkrétní nároky, plynoucí ze subjektivních práv zemí, přiznává se zemím právní ochrana, t. j. právně uznaná schopnost uvést v činnost orgány státní právní ochrany. Země mají nároky, aby stát v jejich i n d i v i d u á l n í m zájmu podnikl souhrn určitých aktův.

Země jsou účastny právní ochrany stejně i pro své nároky z titulů veřejnoprávných. Říšský soud rozhoduje o nárocích, jež vznášejí jednotlivé země na stát předlitavský nebo jež klade stát na některou ze zemí, o vzájemných nárocích zemí a o nárocích proti zemím, když nároky tyto nehodí se k tomu, aby byly vyřízeny řádným pořadem práva, když mají povahu v e ř e j n o p r á v n o u. (V zák. o říš. soudu mluví se o »veškerosti království a zemí«; tu země jsou opět zahrnuty jako samostatní členové říše, jakoby říše byla pouhým složením a s p o j e n í m zemí a jakoby pak fiskus říšský byl jen societou celku zemských fondů; »veškerost království a zemí« znamená tu ovšem stát předlitavský sám, jenž je subjektem práv rozdílným od pouhého kolektivního souhrnu

jednotlivých zemí. Pouhé »veškerosti zemí« nemohou se přikládati oprávnění říše, neboť by pak spojená veškerost jednotlivých zemí měla oprávnění, kterých nemá o sobě ani jediná z nich; veškerost království a zemí znamená tu jednotu juristické osoby, nikoli pouhou jednotu kolektivní, spadající v jedno s pouhým součtem jednotlivých částí a shodující se s pouhým souhrnem samostatných členských útvarů zemských. V. i rozh. říš. soudu u Hye I. 18.)

Říše stojí vůči zemím i na poli práva veřejného jako subjekt právní sféry odlišné od okruhu práv zemí. Říše i země stojí naproti sobě jako subjekty práva veřejného, jako veřejnoprávné korporace.

5. Země jako jiné korporace veřejného práva jsou kvalifikovány tím, že jsou nadány právy vrchnostenskými. Již ve své finanční správě (samostatným zdaňováním k účelům zemským) vykonávají země práva panství téhož způsobu a téže povahy, jaká příslušejí státu. Výkon panství je dán zemím jejich ústavou a tak, že jim přísluší přímo právo na výkon určitých práv výsostných i vůči státu, že mají nároky na výkon svého panství, a že stát, zasahuje-li protiústavně do jejich práv vrchnostenských, ruší tím práva cizí, odlišné veřejnoprávné osobnosti.

Země nemají povahu zvláštních osobností jen pro právo soukromé a pro svoji činnost hospodářskou; korporativní povaha země je jednotna. Hospodářská i vrchnostenská činnost zemí plyne z jejich jednotné povahy. Odtud země nemohou býti snad stavěny jako pouhé svazky hospodářské ku správě vlastního jmění naproti státu jako výlučnému subjektu práv vrchnostenských; země vykonávajíc práva panství, nefungují jako pouhé orgány státu, nýbrž jsou samy subjekty vrchnostenských funkcí a svazky s vlastními právy panství. Vždyť práva panství, příslušejících zemím v oborní veřejné správy uvnitř státu, užívají země ve vlastním svém partikulárním zájmu, výkon práv panství děje se k realizování a opatřování vlastních zájmův a účelů zemských, vrchnostenské funkce zemí slouží především individualnímu zájmu zemí.

I když při výkonu vrchnostenských práv zemských moc donucovací svěřena je výhradně orgánům státním, i když donucovací vymáhání veřejných dávek zemských děje se výhradně orgány státní správy, přece subjektem, v jehož zájmu a z jehož vůle správní donucení se děje, je země sama. Stát propůjčuje jen svoji

donucovací moc k realizování nároků zemských, neboť zemím schází oprávnění donucení správní dát provést vlastními orgány; subjektem, v jehož individuálním zájmu je tu dána státu možnost a autorisace donucovacího vymáhání, je jediné země, a jediné též vlastní vůle země rozhoduje o způsobu a míře veřejnoprávných finančních nároků zemských, k jejichž nucenému uspokojení má stát propůjčiti svoji moc.

Finanční výsost sama charakterisuje již zemi za subjekt práv veřejných a korporaci práva veřejného. Zemím nejsou udělena jen jednotlivá veřejná práva, nejsou jim delegovány jen jednotlivé funkce vrchnostenské, tak, jako když stát svěří některé korporaci určité funkce v oboru veřejné správy, když na př. stát svěří některé korporaci správu svých veřejných ústavů; čině tu korporaci svým orgánem, nýbrž schopnost nadřízené moci, oprávnění vykonávat práva panství tvoří při zemích přímo podstatu jejich jako veřejných korporací.

Korporativní moc země nabývá normami práva veřejného zvláštního rázu přiznáním atributů panství. Moc korporativní je tu pak výrazem podřízenosti členů korporace právně nadřízené vůli svazku a orgány korporativní moci vykonávají vrchnostenská oprávnění korporace jako své veřejnoprávné kompetence. Země užívajíc svých práv panství a podřizujíc individuální subjekty uvnitř svého území své moci, zakládá právní vztahy mezi členy korporace neodvisle od vůle jejich. Povinnosti k zemi slučují všechny členy v korporativní jednotu, ale nemají právního důvodu ve volné dispozici podřízených, nýbrž mají trvalý důvod v právně uznané vůli panující osobnosti zemské. Příslušnost k zemské korporaci je neodvislá od rozhodnutí vůle podřízených a zavázaných členů a právě ve skutečnosti, že není ponecháno individuální dispozici členů, chtějí-li v korporativním svazku setrвати a jeho moci býti podřízeni, jeví se opět výraz panství země nad členy v jejím území.

Země mají ráz korporací absolutně donucovacích: účastenství a členství v nich nezávisí od vůle, uznání a podrobení se členův; povinnosti členů nezáležejí v pouhé smluvní vázanosti, nýbrž jsou určovány poměrem nadřízenosti a podřízenosti, poměrem panství a ovládnutí korporativní vůlí. Korporativní panství zasahuje neodvisle od vůle jednotlivců každého, kdo přišel v určitý vztah ku

korporaci (kdo přišel na př. do jejího území) bez omezení na určitě ohraničený kruh účastníkův.

Kruh členů podřízených moci zemské určován je teritorialním obvodem země. Územím ohraničuje se určitý okruh jednotlivců s tím účinkem, že pouhá skutečnost pobytu uvnitř územních hranic země uznána je za dostatečný důvod, každého, kdo se v území zdržuje, uvésti v poměr podřízenosti moci země. Personální element korporace zemské určuje se vztahy k jejímu území, jejím územním obvodem. Země jako jiné veřejné korporace představují korporativní jednotu spojeného souhrnu osob, ale náležejí jako stát a obce v kategorii korporací ú z e m n í c h: kdežto jiné veřejné korporace jsou pouhými personálními svazky, náleží k podstatě územních korporací určitý ohraničený díl státního území jako samostatné území korporace, uvnitř něhož korporativní panství se může osvědčovatí. Organizace korporace zemské rovněž je založena na teritorialním podkladu, na věcné jednotě územní; území je jednotícím elementem, jenž shrnuje a místně spojuje personální element země ku korporativní jednotě.

Země vykonávají vrchnostenská práva uvnitř svého území a ovládají svým korporativním panstvím všechny, kdož přijdou do územního obvodu zemského. Zemím přísluší ú z e m n í v ý s o s t, právní možnost, vykonávatí práva panství nad každým, kdo vstoupí v územní obvod jejich, byť i zemi nenáležel svazkem členským. Území je teritorialní dosah moci a obvod panství země; vstoupením do území nastává pro každého podřízenost moci země právě jen proto, že do území vstoupil. Nad všemi, kteří vstoupí v místní dosah panství zemského, vykonává země svá práva panství byť i nebyli spojeni ani se státem právním svazkem státní příslušnosti.

Kruh podřízených moci země není určován ani domovskou příslušností k obcím uvnitř obvodu zemského, ani není vymezen povinností k obligatorním veřejným dávkám zemským, dokonce pak již neřídí se volebním právem do zemských sborů zastupitelských. Rozsah území určuje dosah moci země. Území ohraničuje místně příslušnost činnosti země a tvoří základ pro místní a vnější vymezení kompetencí orgánů zemských. Určuje místní meze, v nichž zemím je podnikati akty veřejné správy.

6. Země vykonávající uvnitř svého územního obvodu samostatně funkce veřejné správy, jsou organisovány jako vyšší svazky

územní samosprávy uvnitř státu. Pomocí vlastního finančního hospodářství a vlastní organizací spravují samostatně určitý okruh záležitostí. Jsou uznány státem za osobnosti samostatně spravující určité obory a volně řídící okruh vlastních záležitostí, uvnitř něhož se mohou volně rozhodovati a objem své činnosti za svými účely samy určovati. Vlastní správa zemí vztahuje se především na samostatnou správu zemských financí a zemského majetku.

Do samostatného jmění zemského náleží jednak předměty, které slouží přímo úkolům zemské správy (budovy zemské, správní inventář). Ježto slouží přímo za prostředky účelům veřejné správy zemské, nepodléhají volné dispozici zemí; dispozice zemí s tímto správním jměním je vázána jeho účelovým určením. Samostatné jmění zemské tvoří dále jmění, jež neslouží bezprostředně účelům zemské správy, nýbrž jež má svojí hospodářskou hodnotou dáti zemí prostředky k vedení správy a jež tedy jen hodnotou svojí přichází v úvahu pro správu zemskou. Nabývání a udržování tohoto výdělkového jmění (jako statků zemských) netvoří ovšem účel veřejné správy zemské, nýbrž má jen nepřímou přispěti k plnění zemských úkolů; dispozice zemí s majetkem tímto je celkem volna, neomezena účelovým určením; je to jen dispozice se soukromohospodářskou podstatou majetkovou. (Dle § 20. z. zř. třeba ovšem k určitým dispozicím i se soukromohospodářským majetkem zemským schválení císařova.)

Samospráva zemí vztahuje se vůbec na samostatnou správu zemských financí. Finance říšské stojí vůči financím zemí jako jednotných finančních celků. Říše i země mají oprávnění samostatných celků hospodářských. Samostatné vedení hospodářství zemského je výkonem oprávnění, zaručeného zemím jejich ústavou; odtud při vedení finančního hospodářství zemského vylučuje se přímé zasahování říše; tato nemůže výkon hospodářství zemského vázati na předpoklady a podmínky, které by vylučovaly a rušily finanční samostatnost zemskou. Finanční hospodářství zemské je odděleno od říšského a založeno na vlastních příjmech.

Říšský fiskus stojí proti fondům zemským jako celek uzavřený a oddělený. Říše nekryje deficit zemí, země nezaručují se poměrnými členskými příspěvky (matrikulárními) za výdaje říšské, nejsou říši zavázány obligatorními poměrnými příspěvky. Právní závazky zemské jsou samostatny a odděleny jako závazky vzházející z ve-

dení vlastního odděleného hospodářství. Ani eventuelní dotací z příjmů říšských neruší se formální právní samostatnost zemského fondu a tento nestává se pouhým odštěpením říšského fisku pro místní úkoly, ani země neúčastní se tu ručením na výdajích říšských. Země při výkonu svých finančních práv nejsou orgány pro obstarávání části říšské hospodářské činnosti. Zájmy fisku říšského a zemského mohou kolidovati jako zájmy oddělených finančních celkův. Zemské dávky, do fondu zemského plynoucí, nemají povahu státních daní lokálních. V zájmu zemského fisku samostatně ukládají se tresty v zemských zákonech (tak v § 9. zák. o zem. dávce pivní). V zájmu fisku zemského trestají státní orgány chování, jež chce zkracovati finance zemské a zmenšovati prostředky věnované k uskutečňování zemských úkolů správních.

Zemi jako subjekt majetkových práv lze označiti za fiskus zemský. Země ve své sféře majetkoprávně je oficiálně dosud nazývána »zemským fondem«, jako by šlo o majetkový soubor, věnovaný určitému účelu a spravovaný organisací zemskou dle vůle zakladatelův (resp. dle vůle říše). Toto označení je přežitkem terminologie policejního státu, jenž sám výlučně chtěl vésti veřejnou správu a zabráti veškeru péči o účely obecné. Tehdy stát připouštěl jen, že ve formě fondův a nadací mohl býti přenesen díl všeobšáhlych úkolů státních k uskutečňování v užším okruhu pomocí prostředků zvláště věnovaných. Jednotlivá odvětví správy v místním okruhu měla obdržeti vlastní fondy. Pro jednotlivý účel zemské správy opatřován byl zvláštní fond, jako nositel majetkových práv. Stát, chtěje si výlučně sám zachovati povahu organisace vrchnostenské a výkon veškerých vrchnostenských práv, trpěl zemské fondy vedle své vrchnostenské organisace jen jako ústavy pro uskutečňování odštěpených dílčích úkolův a účelů státních v užším okruhu. Vedle státu stálo tak zosobněné jmění fondovní věnované majetkové správě určitých zájmů, organisované pro určitý obor správy jako juristická osoba. Po vydání zřízení zemských zmizel zemský fond jako oddělená juristická osoba, vedle státu stojící, a znamená nyní přímo zemi samu v její majetkové stránce a představuje tedy jednu stránku jednotné osobnosti zemské a zemi samu s určitého hlediska pozorovanou.

Než z doby předkonstituční zůstala ještě dnešní organisace finančního hospodářství zemského dle principu specialních fondův.

Také v některých korunních zemích (jako v Solnohradsku) skutečně takřka veškerá všeobecná správa zemská rozbíhá a rozčleňuje se ve správu jednotlivých fondův, z nichž každý má vlastní příjmy a vlastní vydání i zvláštní jmění základní. Tu zdá se, jakoby celá správní činnost zemská byla pouhým spojením se různých fondů k dosažení konkrétních účelů. Tu organizace finančního hospodářství zemí má ráz pouhého seskupení se a souhrnu zvláštních juristických osob fondových. Organizace finanční správy zemské blíží se tak formě pouhé society různých fondův, z nichž každý jen poměrně přispívá na celkové výdaje všeobecné zemské správy. Tu přes jednotné vystupování země na venek závazky země stávají se na pohled jen společnými závazky spojených fondův. Celkem ve všech zemích do dnes zůstaly pro jednotlivá odvětví zemské správy organizovány zvláštní fondy s povahou samostatných právnických osob, odštěpené od obecného jmění zemského.

Vedle všeobecného fondu zemského, představujícího vlastně jednotný fiskus zemský, jsou pro určité obory zemské správy organizovány fondy, které mají povahu samostatných juristických osob. Fondy tyto většinou jsou sice zřízeny přímo pro úkoly a zájmy veřejné správy v zemi, a majetkové massy těchto samostatných fondů slouží sice účelům, jejichž sledování náleží do kompetence zemské, přece však majetkové massy těchto fondů netvoří integrující součásti obecného nerozděleného majetku zemského a nesplývají s celým ostatním jměním korporace zemské. Kapitálová podstata těchto samostatných fondů tvoří právě materiální podklad samostatných osobností právnických, subjektů práv, majících povahu personifikovaného účelového jmění. (Srv. § 21. z. zř. o přesném plnění účelů fondovních.) Kapitálová podstata těchto samostatných fondů svým zákonným účelovým určením je odlišena a vyloučena jako zvláštní majetkový souhrn z ostatního obecného jmění zemského. Země tyto fondy jen spravuje, dává svoji organizaci k jejich správě a spravuje je jako fondy, utvořené pro úkoly v jednotlivých oborech zemské správy.

Samostatnost těchto fondův osvědčuje se zřejmě ve skutečnosti, že země za jejich závazky a deficity jednotně neručí, nýbrž neuhrazená potřeba fondův může uhraditi se i samostatnými dávkami. Na individualní prospěch těchto fondů stanoví se začasť i zvláštní

přirážky a jiné dávky a tyto se pro ně i odděleně praeliminují a mezi ně rozvrhují. Samostatné fondy mohou vstupovati ve vzájemné právní poměry, mohou proti nim vzházeti samostatné právní nároky; mohou býti dále založeny právní poměry mezi nimi a zemí a mohou mít nároky na zemi; jmenovitě mohou fondy tyto státi v aktivním i passivním poměru dotačním k zemi, k obecnému fondu zemskému, země může býti dlužníkem i věřitelem některého samostatného fondu; tím země nepřejímá ovšem ještě nikterak ručení za jeho výdaje. Ovšem i tyto samostatné fondy mají úzké vztahy k finančnímu hospodářství zemskému, neboť jako správní fondy zemské, zřízené a trvající pro účely a zájmy veřejné správy v zemi, podléhají rozpočtování zemskému jako prostředky pro obory zemské správní činnosti.

Naproti tomuto rozčleňování se finanční správy zemské ve spojení, skupení a societu fondů, naproti organizaci, dle níž pro jednotlivá odvětví zemské správy zřizují se zvláštní fondy, pronikají v organizaci finančního hospodářství zemského také jednotlivé elementy fiskální a vývoj financí zemských de facto spěje k tomu, že pro veškeré úkoly veřejné správy v zemi opatřovány budou prostředky z jednotného fisku zemského.

Ve financích zemských vykazují se totiž také majetkové massy, které dosud bývají označovány za různé fondy, které však nejsou organizovány jako samostatné juristické osoby. O existenci těchto nepravých fondů, většinou passivních, lze se dověděti takřka jen ze specifikace zemského rozpočtu, jehož jednotlivé položky formálně zachovávají upomínku na samostatnost těchto fondů aspoň v tom, že podávají výkaz o jejich základním jmění a o počtu jejich cenných papírův. Tyto fondy, kdysi skutečné správní fondy, ztrácejí povahu samostatných osob právnických: jejich přebytky nezůstávají kapitálové podstatě fondů a nerozmnožují ji, nýbrž připadají bezprostředně obecnému jmění zemskému. Co se ušetří, přijde obecnému jmění zemskému, co se nedostane, hradí země z příjmu veřejných dávek zemských.

Za deficity těchto fondů již jednotně ručí země. Země je tu tedy nucena opatřovati si užíváním své finanční výsosti prostředky i pro ony správní úkoly, pro něž fondy původně byly zřízeny. Pak nabývají tyto fondy stále více povahy pouhých fondův účetních. Vykazování majetku fondů je pak již jen účtováním v detailnější



formě o některých částech zemského majetku. Jednotné ručení země za výdaje a deficity fondů slučuje tyto již ve fond vyššího řádu a spojuje je k souvislé jednotě majetkové, jež nenáleží více souhrnu několika osobností právních. Jednotným ručením země za veškerý fondy a jednotným obstaráváním prostředků pro jejich výdaje z obecných finančních prostředků zemských, ukazuje se právě, že i v majetkoprávních vztazích těchto fondů konec konců vystupuje vždy země sama jako jednotný subjekt.

Země nevystupuje tu jako veškerost a pouhá organizovaná societa různých fondů pod společným jménem. Za tyto fondy neručí země jen poměrně, dle podílu, jaký jejich majetkovým massám připadá na správě zemské, nýbrž ručí za ně jednotně a nedílně. Závazky, které vznikají pro zemi i z uskutečňování správních účelů jednotlivých těchto fondů, nejsou společnými závazky pouhé society a souhrnu jednotlivých fondů jako dílčích členů society. Země sama tyto fondy zavazuje, spravuje, jejich příjmy bere a za ně ručí: nemůže tedy majetková osobnost zemská nikterak býti pouhým poměrem mezi osobnostmi jednotlivých fondů, nýbrž je jednotným subjektem. Zastupování fondů těchto děje se stejně orgány, které zastupují obecné jmění zemské; i náklady, které vzejdou správou těchto nepravých fondů, uhradují se z obecného jmění zemského.

Dělení rozpočtu na odborové fondy znamená již jen zvláštní účtovací formu zemského rozpočtování. Předpisy o přesném plnění zákonných účelů fondův a zákaz každé jiné dispozice s jejich hodnotou, znamená jen, že část jmění zemského je vázána účelovým určením a že nemá býti zmenšována potřebami jiných správních odvětví. Pro konkrétní účel správy má být udržena a má jemu především sloužiti určitá hodnota majetková a každoročně tomuto účelu má býti věnován aspoň obnos výtěžků fondu. Nestačí-li fond, užije se obecných příjmů zemských.

V těchto fondech účetních vyniká již jasně jednotný fiskus zemský, specialisovaný jen dle jednotlivých odborů; v jednotném rozpočtu a při společném účtování odděleny jsou jednotlivé tyto fondy jen tím, že se vykazují zvláště jako specialisované položky rozpočtu a odborové správní části jednotného zemského majetku.

I pouhé účetní fondy mohou státi v aktivním i passivním dotačním poměru k jiným částem zemského jmění a k obecnému fondu zemskému; dotační poměr je tu však jen poměrem mezi

účetními odděleními téže majetkové podstaty a mezi různými pokladnami zemskými, jež technicky a účetně na pohled chovati se mohou k sobě jako samostatné subjekty práv.

Úkoly jednotlivých fondů přecházejí již tak mezi obecné úkoly zemské, jež země dle zákonů převzala do své kompetence, tak že by země byla zákonně zavázána úkoly ony dále plniti jako úkoly své veřejné správy i tehdy, kdyby fondy neexistovaly nebo odpadly. Země, uhrazující výdaje, k jejichž úhradě fondy měly býti, uhrazuje nutné náklady jednotné veřejné správy zemské. Bez významná existence těchto fondů tvoří již přechod k principu jednotného zemského budgetování.

De facto také již přežilé hospodářství dle principu fondů pozbývá pro veřejnou správu zemskou stále více významu. Nastala úplná odvislost fondů od finanční moci zemské. Země i pro správní úkoly původních fondů je nucena opatřovati si prostředky užíváním své finanční výsosti. Úkoly správy, kteréž země má plniti dle účelu jednotlivých fondů, plní již pomocí prostředků, jež si opatřuje jako subjekt veřejné správy pro všechny obory své správy bez rozdílu, zdaňováním na základě vlastního práva a zákonodárství finančního. Stále více je země odkazována na jednotné příjmy z veřejných dávek bez rozdílu pro všechna odvětví své správy. Stalo se zbytečným separovati jednotlivé účely vnitřní správy zemské pomocí samostatných správních fondů a třístiti jednotu zemského hospodářství. Jen správa nadací, k zemské správě přičleněných, je dosud vedena odděleně. Z jednotného fisku zemského nadace zůstanou vyloučeny.

Správa jejich nesouvisí s funkcemi veřejné správy země. Zemské orgány fungují sice zároveň jako orgány správy nadační, ale nadační vůle není veřejnoprávní vůle zemská, nýbrž tato je jen povolána uskutečňovati soukromou vůli v nadaci trvající. Země zaručuje převzetím nadací ve svoji správu jen účinek a výsledek individuální vůli zakladatelově a stará se o to, aby zachováno bylo jednání a chování dle nezměnitelné direktivy a dle účelu nadace. Země dává jen svoji organizaci k správě nadací; organism zemské správy běže však někdy podílu na správě nadací jen svými delegáty, anebo vede nad ní toliko dozor, nemá sám bezprostřední správy. Ježto správa nadací nemá vztahů k veřejnoprávnímu postavení země, nemá na oprávnění země vlivu, že správa nadací

orgány zemskými podléhá doзору a schvalovací kompetenci státní správy; stát, jako se stará o zachovávání soukromého řádu právního vůbec, stará se i o plnění účelu nadací.

8. Finanční hospodářství zemí spěje již k fiskální jednotě. Fond zemský znamená pak jednotný fiskus zemský, tedy zemi samu, pozorovanou s její majetkové stránky, pokud její činnost hospodářská vztahuje se na držení a nabývání majetku, pokud země je subjektem poměrů majetkových povahy veřejnoprávné i soukromoprávné. Fond zemský znamená tedy pak již zemi samu v majetkoprávném osvědčování se jejich správních kompetencí. Země jako fiskus je subjektem i majetkových práv povahy veřejnoprávné. Stejně užívá pro své majetkové zájmy svých vrchnostenských atributův, ukládajíc veřejné dávky a zakládajíc tak finanční nároky, jejichž důvod je v poměru veřejnoprávném, v poměru nadřizenosti a panství. Země užívají své finanční výsosti za správní prostředek k opatrování materiálních hodnot pro všechnu svoji činnost bez rozdílu.

I k vedení svých soukromohospodářských podniků může sobě země opatrovati prostředky užíváním své finanční výsosti, tedy jednostrannými výrazy a akty svého panství, a naopak i pro své úkoly veřejné správy může země užívati prostředků, jakých užívají subjekty soukromohospodářské, právních jednání dvoustranných, smluv. Země vede i značnou část své správy uzavíráním právních jednání, pohybujících se ve formách práva civilního; v právních formách, v nichž se tu pohybuje správní činnost zemí a jimiž země své úkoly sleduje, nevystupuje pak země svojí povahou subjektu panství.

Ale i když finanční činnost země vykazuje soukromohospodářské znaky, i když země vystupuje soukromohospodářsky a když jde o soukromohospodářský obsah fiskálních jednání země, přece vždy zároveň dochází platnosti i její státoprávní postavení, neboť ústava zemská, dělic kompetence mezi orgány zemské, určuje, kdo je povolán uskutečňovati právní vztahy země, určuje předpoklady, za nichž lze disponovati s majetkovými právy země a stanoví, které dispozice se jměním zemským vyžadují schválení orgánů zemských. I svým soukromoprávním závazkům vyhovuje země cestou veřejné administrace, vkládajíc obnosy na jejich krytí do rozpočtu zemského a zavazujíc své státoprávní orgány, aby svých

ústavních kompetencí využili tak, aby se vyhovělo převzatým závazkům

9. Země vedou samostatně správu svého finančního hospodářství, jehož úprava tvoří rovněž část správní činnosti zemské. Jako jiné vyšší svazky komunální mají země veškeru stejnorodá oprávnění finanční, jsou oprávněny samostatně upravovati své rozpočtování (úprava zemského rozpočtu neděje se ve formě zemského zákona, nýbrž ve formě prostých sněmovních usnesení). Země dále podnikají správní akty, jež náležejí pravidelně k úpravě finančního hospodářství vyšších komunálních svazkův, stanoví si organizační mocí úřední organizaci finanční správy a předpisují její působnost. Ve svém postavení komunálních svazkův jsou země na základě zákonův oprávněny opatřovati si prostředky obligatorními veřejnými dávkami daňovými, především ve formě přírážek k daním říšským (§ 22. z. zř.).

Jako útvary státoprávní jsou však země oprávněny upravovati svoje finanční hospodářství i cestou zákonodárnou a stanoviti normy vlastního finančního zákonodářství o zdaňování pro účely zemské. (Dle § 18. z. zř. mají se za zemské záležitosti veškeru »nařízení«, vztahující se na ukládání daní pro potřeby zemské. Ježto však dle dnešní ústavy principiálně uznána je jen jediná exekutiva říšská, vydávají prováděcí nařízení i k finančnímu zákonodářství zemskému orgány říšské správy; oprávnění zemí dle § 18. l. 4. a) rozhodovati o úpravě zdaňování k potřebám zemským obmezeno je tak na formální zákonodářství finanční. Ze znění § 18. z. zř. obmezování toto ještě neplyne. Naopak, dle přesného znění § 18. zdálo by se, že § tento odnímá celý obor úpravy finanční činnosti země příslušnosti říšské a že zemí přiznává veškeru úpravu vlastní finanční činnosti, ať již se úprava děje ve formě zákonů či nařízení a jiných správních aktův. Dle dnešního stavu má tedy říšská správa hojně příležitosti zasahovati nařízeními i do úpravy vlastního finančního hospodářství zemí. Tomuto zasahování říšské správy mohla by se země vyhýbati jen tak, že by jak možno veškeru i detailní správní předpisy finanční vydávala ve formě zemských zákonův. Ovšem i když finanční zákony zemské jsou prováděny správním organismem říšským a když zemské dávky jsou vybírány úřady říšskými, nevztahují se tu oprávnění orgánů říšských na provádění úkolů říšských; orgány říšské stojí tu ve službách finančního ho-

spodářství země a podnikají činnost svoji v zájmu a na účet země, již je říše zavázána vyplatiti zjištěný výnos zemských dávek.)

Finanční samostatnost země vyžaduje vlastních, na říšských příjmech nezávislých zdrojů příjmových. Dnešní způsob opatrování příjmů zemských soustavou přírážkovou připoutal finance zemské úzce k financím říšským. Formální právní finanční samostatnost země tím sice netrpí — přírážky jsou taktéž vlastními příjmy zemí, nikoli lokálními dávkami říšskými — ale materiálně závisí příjmy země plně od úpravy financí říšských a zákonodárství říšského, od úpravy příjmů vyššího svazku. Mimo to ještě finanční hospodářství říše nebylo ohraničeno na určité pevné prameny finanční. Ustava neobmezila říši na určité, přesně vytknuté zdroje příjmové (asi jako dle ústavy švýcarské je federace obmezena na příjmy jen z určitých druhů daní).

Říše užíváním svého neobmezeného práva zdaňovacího ve všech formách a po všech oborech vyvlastnila země takřka ze všech samostatných zdrojů příjmových. Říše ponechala si nejen všechny příjmy, jichž země již dle svých ústavních oprávnění míti nemohou, jako cla a příjmy poštovní, ale říše zabrala si takřka veškerý ostatní zdroje finanční a dává dokonce svým finančním pramenům ráz výlučnosti, nedopouští zemím konkurujícího práva zdaňovacího, nedovoluje, aby země užívaly těchže stejnorodých finančních pramenů jako říše, vylučuje zemské přírážky k určitým druhům a způsobům svého zdanění. A říšská vláda váže dokonce povolení samostatných dávek zemských na předpoklady takové, aby zavedení zemských dávek nebylo na úkor příštímu zabrání téhož finančního pramene říši (tak v § 12. čes. zák. o zemské dávce pivní; země jsou nuceny vždy vyhověti, aby vláda předložila zákon k sankci). Říši přiznána je finanční moc v plném rozsahu, kdežto zemím nebyly zaručeny k výhradnému užívání žádné samostatné zdroje příjmové (jako byly ponechány dílčím státům německým nebo kantonům švýcarským).

Proto také bylo dnes na podporu financí zemských překročiti k tomu, aby říše přepustila zemím část výtěžku vlastních zdrojů příjmových; země participují na výnosu některých daní říšských a tak dostává se jim dotací z říšské pokladny. (Čl. IX., X., XII., XIII. úvod. zák. k zák. z 25. října r. 1896, č. 220. ř. z., a čl. III.—IV. zák. z 8. července r. 1901, č. 86. ř. z.) Tu uváděny jsou

země v materiální odvislost od říše, finanční samostatnost jejich trpí, opatřování prostředků, z nichž země jsou dotovány, spočívá výhradně na zákonodárství říše, jež zemím část svých příjmů přikazuje. Participování zemí na výnosu daní říšských neznamená, že by některá daň říšská byla jako samostatný zdroj příjmů přepuštěna zemím za daň zemskou. Přikazování části výnosu říšských daní zemím má ráz pouhých dotací zemí. Podobně v Prusku přikazují se provinciím a krajským svazkům komunalním dotace ze státních příjmů k účelům jejich samosprávy. Samosprávným svazkům těmto má se tak dostatí zároveň náhrady za to, že jim státní zákonodárství ukládá převziti náklad na určité úkoly obecné státní správy.

Není pochyby, že i zemím má se dostatí dostatečných prostředků na krytí zvýšených výdajů, vzniklých tím, že převzaly řadu úkolů, dříve státní správou opatřovaných a principiálně státu příslušejících, že s převzetím různých bývalých státních fondů správních převzaly též úkoly fondů v jednotlivých odvětvích správy, a že stát přepustil jim řadu svých státních ústavů k správě a k opatřování nákladu. Než říšské dotace nejsou formou ústavně odůvodněnou. Ruší ústavně zaručenou finanční samostatnost zemí. Při dotacích zemí jde jen o daně říšské, z jejichž výtěžku později část odvede se zemím. Část říšských příjmů nevěnuje se tu přímo účelům říšským. A část zemských příjmů zase nevybírání se tu přímo pro země, nýbrž vybírání se nejprve pro říši jako ostatní příjmy říšské a pak se teprve rozděluje mezi země.

Tu opatřování prostředků pro vlastní finanční hospodářství zemské částečně neděje se již z finanční výsosti země, ale z finanční moci říše. Orgány zemské podnikají tedy výdaje, jichž nemohou krýtí z finanční moci země a pro které spoléhají na úhradu z finanční moci říše, z dotací říšských. Tak stírá se pevné právní ohraničení finančního hospodářství říše a zemí: vlastní finanční hospodářství zemí začíná býti částečně založeno na zdaňovacím právu říše. Vlastní finanční potřeby země uhrazují se částečně z finanční moci říše a na základě říšského finančního zákonodárství. Říše zdaňuje tak částečně i pro vedení vlastního zemského finančního hospodářství a to pro všechny země. Tu již finanční kompetence říše jde dále, než by měla jít dle ústavy: říše ústavně není oprávněna aby vlastní finanční potřeby zemí zakládala na své právo zdaňo-

vací a vázala země na říšské finanční zákonodárství, aby si činila závislými finance zemské dotacemi, aby tak opatřování finančních potřeb pro úkoly zemské správy záleželo na ochotě říše a na příznivé situaci finanční říšských příjmův. Říše není ústavně oprávněna, aby o opatřování prostředků pro vlastní finanční potřeby zemské rozhodovala říšským rozpočtem a říšským finančním zákonem. Dotace zemí nenáleží mezi ústavní oprávnění a účely říše. Zdaňujíc i částečně k účelům zemským, pro zemské finanční potřeby, zjednává si říše prostředky k výkonu kompetencí neústavních. Říše má své finanční moci užívatí jen v mezích své příslušnosti a dle míry svých ústavních oprávnění.

Ježto říše není ústavně oprávněna zakládati vlastní finanční hospodářství zemí částečně na své finanční moci a na svém právu zdaňovacím, rozšiřuje tím říše jednostranně i svoje materiální ústavní kompetence naproti zemím, i užívá své finanční moci, aby zkracovala země v jejich ústavní kompetenci opatřovati si prostředky vlastní finanční mocí z e m s k o u. Takové rozšiřování kompetencí říšských na opatřování prostředků i pro vlastní finanční správu zemí znamená materiálně již změnu ústavy. Rovněž země dle ústavy nemají práva na dotování z příjmů říšských; říše není ústavně oprávněna ani zavázána přejímati částečně náklad na krytí vlastních finančních potřeb zemských; k tomu má se zemím dostati vlastních příjmů ze zemských daní a tomu právě se říše dotacemi vyhýbá.

Říše opatřuje zemím prostředky dotacemi z příjmů říšských jakoby země plnily jen dílčí úkoly říšské. Dotacemi podporuje se pojetí, že země jsou pouhými provincialními samosprávnými svazky, jichž stát využívá k plnění svých úkolů a v jejichž okruhu činnosti stát lokalisoval jen určitá svá oprávnění a své státní účely, že tyto místně uzavřené vyšší svazky plněním svých úkolů plní zároveň úkoly státní, a proto že stát přikazuje jim část svých státních příjmů k jejich místním účelům. Naproti tomu státoprávnímu postavení zemí odpovídalo by, aby říše, jako se v zákonodárství omezila na řadu pevně vytknutých záležitostí, i ve svém finančním hospodářství obmezena byla na přesně vytknuté zdroje příjmové, aby tak zemím byly uvolněny určité samostatné daně, aneb aspoň, aby připuštěno bylo konkurující zdaňovací právo zemí, když již mají finanční moc stejnorodou s říší, aby země si mohly vytvořiti

soustavu samostatných daní zemských a působiti tak na prospěch vlastní finanční správy také vlastní finanční mocí.

Finanční činnost země je jako prostředek podřízena úkolům, které zemi jsou vytknuty ústavou a zákonodárstvím. Pokud jde všeobecně o finanční vztahy zemí k říši, tu finanční oprávnění a závazky zemí neodpovídají veskrze jejich ústavním zákonodárným a správním kompetencím. Není provedena zásada, že finanční závazky, vznikající z výkonu práv říšských, postihují jedině říši, a závazky z výkonu práv zemských jedině zemi: nezavazuje se tu vždy fiskus onoho svazku, k jehož správní kompetenci to ono jednání přísluší.

Finanční kompetence říše nejdou jen tak daleko, jako její ústavní zákonodárné kompetence: říše nespokojila se finančním hospodářstvím jen na polích, na nichž jí přísluší zákonodárství, ale rozšířila finanční hospodářství svoje i na předměty, jejichž úprava náleží zákonodárství zemskému. Opatřuje tu náklad na orgány, vykonávající předpisy zákonodárství zemského, a nese výdaje na instituce, o jejichž zřízení a úpravě rozhoduje zákonodárství zemské. Říše podrobuje svému říšskému budgetování instituce, jejichž úprava a zřízení přísluší zemi. Zemi k jejím jednotlivým kompetencím zákonodárným nepřísluší hned také kompetence správní a finanční. Odtud pak reprezentativní sbor zemský rozhoduje sice o zřízení a úpravě určitých institucí, ale je nucen reprezentativnímu kolegiu říšskému přepustiti rozhodování o povolení prostředků na náklad těchže institucí.

Říše povoluje prostředky i na opatrování určitých záležitostí, spadajících do ústavní příslušnosti zemských sněmů, říšským rozpočtem a říšským finančním zákonem (naproti tomu rozpočet zemský postrádá povahy formálního zákona, je jako rozpočet jiných vyšších svazků komunalních i formálně pouhým aktem správním a pouhou správní funkcí zastupitelstva vyššího svazku komunalního). Tu říše, povolujíc prostředky na udržování institucí, o jejichž zřízení a úpravě rozhoduje dle své příslušnosti země, má příležitost také materiálně zasahovati do úpravy oněch institucí; říše může tu povolení nákladu vázati na vyplnění předběžných podmínek a zachování určité direktivy při úpravě a zřizování oněch institucí. Říše (resp. říšská vláda) může určit, že náklad bude převzat do říšského rozpočtu jen tehdy, když země při úpravě a zřizování



oněch institucí, podléhajících budgetování říše, řídit se bude říšskou direktivou. Tak říše působiti může i na záležitosti vlastní příslušnosti zemské a rozhoduje konečně přece sama o užití prostředků, na něž se vztahuje povolení říšského reprezentativního sboru.

Na druhé straně však také země je oprávněna a zavázána činiti vydání, která nejsou provedením jejích ústavních kompetencí. Země přejímají také výdaje na řadu úkolů, které dle ústavy spadají úpravou svojí do zákonodárné kompetence říše. Zemím přísluší také opatřovati finanční stránku a vydržování institucí v správních odvětvích, o nichž zákonodárnou úpravou disponuje jen říše. Země jsou zákonodárstvím vázány přejímatí výdaje i na úkoly, jejichž plnění a opatřování náleží do bezprostřední kompetence říše, jsou vázány užívati své finanční moci i k opatřování výdajů, které neodpovídají ani jejich zákonodárným kompetencím, jsou nuceny hledati zdroje příjmové nejen pro krytí vlastních potřeb, nýbrž i pro obstarávání státních úkolů, ležících mimo obor vlastní ústavní příslušnosti zemské. Země přispívají finančně na správní úkoly, které opatřovati náleží státu. Svojí finanční mocí opatřují prostředky i pro úkoly říšské (byť dle z. zř. zdaňovacího práva zemí bylo užívati na krytí potřeb a úkolů zemských).

Řada záležitostí, jejichž úprava podléhá zákonodárství říšskému, k opatřování nákladu svěřena je zemím. Na určitých odvětvích správy, pro něž normy vydává říše, opatřování nákladu přeneseno je a svěřuje se samosprávě zemí, jejich vlastní správě finanční. Zemím ponechává se tu tedy jen postavení pouhých svazků samosprávných, na něž stát uvaluje opatřování nákladu pro určité úkoly státní správy. Stát přidržuje země jako místně uzavřené kolektivní svazky k provádění svých státních úkolů tím, že jich užívá k opatřování prostředků pro svojí správní činnost. K opatřování nákladu pro úkoly správní, jež obstarávati přísluší státu, přidržují se země jako místně uzavřené nižší svazky samosprávné. Výkon finanční moci země k opatřování nákladu pro úkoly státní správy obsahuje ovšem moment povinnosti vůči státu: země je zavázána na základě zákonodárství přispívati státu na jeho správní úkoly.

10. Samospráva zemí není omezena jen na správu jmění a vlastní hospodářství finanční. Pomocí vlastních finančních prostředků rozvíjejí země samostatně správní činnost v určitých od-

větvích vnitřní správy, jmenovitě sociální a národohospodářské i mohou si pro svoji činnost zjednat prostředky užíváním práv panství, finanční svojí mocí. Země plní kolektivní úkoly svazkové pomocí vlastní finanční moci, užíváním vlastních práv panství, podnikají tak činnost, ve které dochází výrazu veřejná moc a při níž užívá se práva veřejného, a jsou tedy subjekty veřejné správy.

Samospráva zemí na poli vnitřní správy opatřuje kolektivní úkoly místně uzavřeného svazku provinciálního; správní činnost zemí rozšiřuje se tu na obory a záležitosti obecné správy kulturní (školství nižší i střední a instituty umělecké a vědecké), správy humanitní a sociální vůbec (zdravotnictví a chudinství), a správy národohospodářské (jmenovitě péče o záležitosti zemědělské správy a o prostředky komunikační v zemi).

Správní činnost zemí na poli správy vnitřní z části vedena je správou, udržováním a zařizováním ústavů zemských. Individuálně vytknutým účelům správním věnuje země souhrn správních prostředků, aby vytknutým účelům správním trvale sloužily, a zařizuje tak ústavy pro jednotlivé úkoly své správy. Správou svých ústavů sleduje a uskutečňuje země taktéž kolektivní účely svého svazku a plní jimi část své správy v zájmu veřejném. Výkony a správní efekty zemských ústavů nejsou však specificky státní, ani veřejnoprávné povahy, nýbrž omezují se celkem na činnosti, jaké podstupovati a realizovati mohou i soukromé ústavy a podniky. Správní funkce zemských ústavů vztahují se po většině na různé činnosti technické, na prokazování jistých hospodářských služeb a jiných výhod i podpor. Tu činnost zemí nemá ani specificky státní povahy, jako při výkonu zemského práva zákonodárného, ani veřejnoprávné povahy, jako při užívání zemské finanční moci.

Při správě svých ústavů, majících právně stejnou povahu s jinými soukromými podniky, nemůže země uplatňovati svoji činnost rozkazující, vedoucí, normativně nařizující a vrchnostensky upravující, nemůže na základě své moci vnučovati služby svých ústavů a vydávati závazná nařízení o jejich nuceném užívání, nemůže je prohlásiti za zařízení donucovací, spočívající na právech panství, ani za ústavy, monopolisující určitá odvětví správy pro zemi; správní činnost zemských ústavů nemá tedy vrchnostenských znaků, jaké vykazují funkce některých ústavů státních. Zemské ústavy jsou obyčejnými ústavy bez imperia, při jejich organisaci a pro-

vozování vylučuje se užívání rozkazující, vrchnostenské moci zemské, a jejich správní akty neliší se materiálně pak od aktů správy v podnicích soukromých.

Správa ústavů nebyla by tedy o sobě ještě veřejnou, byť i ústavy sloužily účelům veřejným (t. j. obecným); pouhým účelem nestává se ústav ještě veřejným — i soukromé ústavy mohou mít veřejné, t. j. obecné a socialně prospěšné účely. Správa zemských ústavův, ačkoliv při ní nepřísluší zemi užívání práv panství, nabývá však přece veřejnoprávního rázu tím, že ústavy náležejí subjektu veřejné správy. Země, jsouc majitelkou ústavův, jako subjekt veřejné správy může si k provozování jich opatřit prostředky užíváním své finanční výsosti, své veřejné moci. Tu pak i správa ústavu obdrží ráz povahou a vlastností země jako subjektu veřejné správy a jeví se pak i jako část veřejné správy zemské vůbec. Ústavy jeví se pak jako prostředky, jimiž země vede část své veřejné správy. Pro povahu země jako subjektu veřejné správy i činnost jejich ústavů začíná se jevit jako veřejná správa, věnování prostředků individualním účelům správním a plnění těchto účelů jeví se jako část činnosti země v oboru veřejné správy.

Země jako majitelka ústavů má nad nimi moc organizační a reglementární, stará se správními předpisy, aby správně fungovaly, a upravuje správními nařízeními jejich vedení a provozování, vydává generalní opatření a služební poukazy i reglementy o službě a chování se v ústavech. Avšak v těchto správních nařízeních, v těchto ústavních rádech a regulativech, neuplatňují se akty vrchnostenské moci země, nýbrž upravuje se jen užívání určitých technických a hospodářských prostředků k dosažení správního účelu ústavu. Odtud tato správní nařízení a generalní opatření nemají specificky státní povahy, postrádají momentu panství a donucování, i neliší se podstatou svojí celkem od správních nařízeních, jaká může vydávati každý větší soukromý ústav na úpravu svých výkonů. Pravidla pak, daná pro užívání zemských ústavů neupravují normativně právní poměry, nýbrž stanoví jen formalitu a náležitosti, podmínky, za nichž má nastupovati činnost zřízců zemských, předpoklady, za nichž je volno uzavírati právní jednání v ústavu a užívati jeho výkonův. I tato pravidla svojí právní povahou a materiálně neliší se od pravidel, jaká vydávají podnikatelé o užívání ústavů soukromých. (Rovněž právní postavení zřízců

zemských v ústavách zemských neliší se od postavení zřízenců v ústavách soukromých, jsouc založeno soukromoprávní smlouvou: služební rozkazy, instrukce a služební předpisy zřízenců mají povahu soukromou a plynou ze soukromoprávního poměru služební podřízenosti.)

Organisační oprávnění orgánů zemských při zřizování a opatrování ústavů zemských a jejich funkce reglementární a dozorcí nejsou výrazy práv panství země, nejsou vůbec činnostmi státní povahy a jsou tedy pro státoprávní povahu země irrelevantní. Dle podstaty své zůstává tedy akce zemských ústavů na poli správy kulturní, humanitní a národohospodářské materiálně stejnorodou se správní činností soukromou, ať již je tato podnikána kolektivně nebo individualním podnikatelem. Činnosti zemských ústavů, vztahující se po většině na technické manipulace a různé hospodářské služby podrobené hospodářskému ocenění, nejsou správním monopolem ani výlučným privilegiem zemské správy. Skutečnost, že je to země, která ony služby prokazuje, nemění ještě na materiální povaze výkonů ničeho. Jsou to veskrze jen správní činnosti, jež podnikati mohou i ústavy soukromé, když chtějí svoji individualní činnost rozvíjeti v obecném zájmu; činnosti ústavů zemských mají veřejný ráz jen ve smyslu sociálním, obecně přístupným a prospěšným, nikoli však v tom smyslu, že by byly ovládány a organizovány normami práva veřejného.

V účelech, které země sleduje svými ústavami, nemusí činnost země ještě býti rozdílna od účelové činnosti ústavů soukromých: vždyť funkce ústavů zemských jsou určeny taktéž k tomu, aby nahrazovaly a doplňovaly správní činnost soukromou, individualní i kolektivní. Při správě svých ústavů rozvíjí tu země ve svých samosprávných oprávněních jen volnou činnost, jakou právní řád přiznává celkem i jiným svazkům samosprávným a korporativním vůbec. Také správní akty dějí se tu vesměs pomocí prostředků, jaké bývají po ruce každé korporativní spravující osobnosti. Všechny tyto samosprávné funkce obdržují veřejnoprávní ráz jen svými vztahy na veřejnoprávní a státoprávní povahu osobnosti zemské, jinak však nevybíhají z okruhu státem uznané volnosti korporativní a nevybočují z mezi soukromé korporativní správní činnosti.

11. Do onoho oboru samosprávy zemské, jaký pravidelně přísluší každé korporaci a jenž platí proto za obor „vlastnicke

záležitostí v nejužším smyslu každého samosprávného korporativního svazku, náležejí i samostatná organizační oprávnění země při systemisování míst úředníkův a zřízců zemských. Sněmu zemskému přísluší usnášeti se o řádu organizace pomocného úřednictva při zemském výboru, o jejich ekonomickém vypravení a zopatřování, o řádu jejich povolávání a dosazování, o jejich službě a disciplině, i má sněm též pro ně stanoviti základní zásady služebních instrukcí. Sněmu a zemskému výboru přísluší vydávati organizační nařízení správní, jimiž se zařizuje a upravuje pomocný správní aparát a organism úřední soustavy pro jednotlivá odvětví zemské správy. Zařízení pomocných úřadů zemských, ohraničení okruhu jejich záležitostí, a vůbec celá organisatorská činnost země při tom je předmětem zemské samosprávy. Předpisy o organizaci úřadů, regulativy a instrukce jejich jsou částí správního práva zemského.

Samostatná organizační oprávnění jsou jen důsledkem, že země je samostatným subjektem správy. Rozumí se, že organizační moc zemská, jako organizační moci jiných svazků, je kompetencí podružnou potud, že obsah, směr a meze jsou organizační moci zemské dány jen dle primárních ústavních a zákonných kompetencí země. Samosprávná organizační oprávnění zemská sloužiti mohou jen kompetencím, které zemi příslušejí dle ústavy a zákonův, i mohou se vztahovati jen na správní aparát, jehož systemisování a činnost je výrazem ústavních kompetencí zemských. Organizační oprávnění má jen připravovati a umožňovati správní činnost zemskou v oborech zemi příslušejících. Schopnost akce v oněch odvětvích správy, jež dle ústavy zemi připadly, předpokládá taktéž organisatorskou činnost v těchže oborech správy.

Organizační kompetence zemí vztahují se tedy jen na obory, na nichž zemím přísluší vlastní a bezprostřední správa, nikoli na obory, na nichž správa a výkonná moc přísluší orgánům říšským. Organizační činnost zemská vztahuje se tedy především a vlastně jen na správu zemských financí a zemských ústavů, neboť říše ponechavši sobě výhradně exekutivu i pro výkon zákonů zemských a zabravši takřka veškerý obory správy do své bezprostřední moci, podržela pro ně i rozsáhlou moc organizační. Ale ovšem že při zvláštní konstrukci předlitavského práva ústavního je možno zase na druhé straně, že zemím připadají organizační akty správní

i v oněch oborech správy, jejichž zákonná úprava náleží jinak do kompetence říše: tak zákonodárství medicinalní, ve věcech správy zdravotní, náleží sice mezi záležitosti říšské, ale zemím přísluší opět bezprostřední organizační oprávnění při správě zdravotních ústavů zemských.

Než atributy organizační moci zemské nepřesahují okruh organizačních oprávnění jiných svazků samosprávných a korporativních vůbec. Právní význam těchto organizačních aktů samosprávy zemské obmezuje se na pouhý význam správních aktů soukromých. Celá organizační činnost země při udržování správního aparátu materiální svojí povahou neliší se celkem od soukromé organizační činnosti velkých institutů a podniků soukromých. Úředníci a zřizenci zemští stojí totiž k zemi pouze v soukromoprávním poměru služebním. Země vůči nim vystupuje jen jako smluvní strana, jako druhý rovnoprávný kontrahent v poměru smlouvy námezdní. (*Pražák: Spory o příslušnost I., 208.*)

Poměry jejich úřední činnosti nejsou upraveny objektivními právními předpisy, ale toliko kontraktním vymezením civilněprávním. Úřad zřizenců zemských není vymezen zákonem jako ohraničená kompetence země. Veřejným právem nejsou dány žádné normy pro kompetence zřizenců zemských, obsah jejich služebního poměru není upraven objektivními normami veřejnoprávními, organizace jejich vůbec nespočívá na právních normách, řád jejich organizace není částí veřejnoprávního a státoprávního zřízení země, i nepodléhá posuzování s hlediska státoprávního; také organizace a činnost zřizenců zemských je pro státoprávní povahu země irrelevantní.

Pro státoprávní povahu země rozhodným je jen postavení státoprávních orgánů zemských, sněmu a zem. výboru. Jen zemský sněm a výbor vykonávají orgánové funkce ze zákona, jedině jim přísluší bezprostředně ze zákona výkon veřejnoprávních kompetencí zemských, jen ony mají kompetenci zákonem vymezenou. Naproti tomu úředníci zemští stojí mimo ústavní organizaci zemského svazku, z ústavy neplynou jim žádné kompetence, nejsou ústavou povoláni k žádnému orgánovému postavení. (Zem. zřízení zmiňuje se o zřizencích zemských jen v tom, že dává sněmu oprávnění zřizovati vedle zem. výboru pomocné úřady; postavení jejich však neupravuje.)

Veškerá veřejnoprávná oprávnění země jako korporativního svazku jsou dle ústavy a zákonů koncentrována v státoprávních orgánech zemských, sněmu a zem. výboru. Vedle těchto státoprávních orgánů mají zřízení zemští jen podružné postavení jako pomocné, vedlejší a prostředěčné orgány orgánů státoprávních země. Mají jako pomocné orgány podporovati funkce a připravovati výkon kompetencí státoprávních orgánů zemských, mají na kompetencích zem. sněmu a výboru bráti podíl technickým přípraváním jednání a usnesení. Jako orgány auxiliární a preparatorní nemohou volně jednati a samostatně se usnášeti, nýbrž jsou vázány na provádění služebních rozkazův.

Není zákonné normy, jež by vytkla služební poměr zřízců zemských za veřejnoprávný. Úředníci a zřízení zemští nepodnikají svoji činnost na základě veřejnoprávné povinnosti služební, nýbrž jen s civilněprávní služební povinností a na základě civilněprávní služební smlouvy. Úřední povinnosti jejich pojí se tu k soukromoprávní smlouvě služební. Okruh povinností úředníků zemských není ohraničen normamipráva veřejného, ale je určen formální dvoustrannou smlouvou, civilním právním jednáním. Záležitosti sobě přidělené zřízcům zemským nespravují s veřejnou povinností služební nýbrž na základě služební smlouvy, založené ve formách práva civilního, s obvyklými právy a povinnostmi mezi stranami.

Úřad zřízců zemských není normován jako okruh zemských záležitostí ohraničený veřejným právem a spravovaný s veřejnou povinností služební; neznamená o b j e k t i v n í m právním řádem ohraničenou část veřejné správy. Založení služebního poměru neděje se tu aktem povahy veřejnoprávné, není právním jednáním práva veřejného, není veřejnoprávnou smlouvou. Zřízcům zemským nejsou dále povoláváni jednostranným správním aktem, v němž by docházela výrazu nadřízenost země, služební poměr jejich nespočívá na nějaké stupňované veřejnoprávné podřízenosti, nespočívá na jednostranné nadřízené vůli země, ale na právním jednání dvoustranném, na kontraktním závazku s o u k r o m o p r á v n é m. Povolání k výkonu úředních funkcí neděje se individualním vrchnostenským aktem země, není výrazem práva panství, ale spočívá na poměru mocenském, podmíněném uzavřením civilněprávní smlouvy.

Přenesení úřadu neznamená také pro zřízence zemské žádnou delegaci výkonu práv vrchnostenských. Pokud zemské záležitosti

mají býti opatřovány též uplatňováním práv p a n s t v í, může se se dle zem. zř. jedině sněm a zemský výborjeviti bezprostředně povolaným a legitimovaným k výkonu práv vrchnostenských. Práva panství a vůbec veškera veřejnoprávná oprávnění země soustředěna jsou dle zem. zř. principiálně v rukou sněmu a zem. výboru; dle základního pojetí zem. zřízení mají se jedině sněm a zem. výbor za legitimovány činiti projevy vůle zemské se z á v a z n o u mocí a určovati poměry podřízených všeobecně závaznými pravidly na základě z á k o n n é delegace. Orgány pomocné nemohou samostatně vyjadřovati závaznou vůli země; nejsou zákonem autorisováni k výkonu práv vrchnostenských, mohou jen opatřovati záležitosti bez zákonného zmocnění k užívání rozkazující moci, bez delegace imperia

Ovšem je také možno, že jednotlivá vrchnostenská práva zemská mohou být někdy vykonávána i zřízenci, kteří stojí jen v civilněprávním služebním poměru. (Tak na př. na základě zemského zák. o dávce pivní připadají některým zemským úředníkům určité jednotlivé vrchnostenské funkce, byť stáli v služebním poměru soukromoprávním.) Tím ovšem jejich služební poměr nestává se ještě veřejnoprávním. Ve veřejném právu je známa řada případů, kdy výkon určitých práv vrchnostenských bývá spojen se soukromoprávním poměrem služebním, kdy i vrchnostenské vedení záležitostí vzneseno je na zřízence kontraktní cestou civilněprávní. (V právu obecním výkon policie místní — tedy bez odporu práv vrchnostenských — je svěřen zřízencům, kteří vstoupili jen v soukromoprávní kontraktní poměr k obci.)

Forma dosazování úředníků zemských je celkem táž, jako u velkých podnikův a institutů soukromohospodářských. Na soukromoprávní povaze služebního poměru úředníků zemských nemění ničeho, že služební výkony jejich na základě instrukcí učiněny jsou obsahem povinností úředních. I soukromé ústavy apodniky inávají detailně vypracované služební pragmatiky, jejich úředníci mají taktéž stejné majetkoprávné nároky a požívají úředních a čestných titulův. Tyto tituly úřadův a úředníků zemských nemají s t á t o p r á v n í h o významu, neznamenají více než jiné tituly úřední ve službách soukromých. Ani různá privilegia úředníků zemských (jako privilegované nabývání práva domovského) nečiní jejich služební poměr veřejnoprávním.



Na soukromoprávní povaze služebního poměru úředníků zemských nemění dále ničeho, že jejich poměry právní a služební řídí se analogicky dle předpisů platných pro úředníky státní a veřejné. Znamená to jen, že normy, platné pro služební poměry úředníků státních, mají platiti za obsah soukromoprávní smlouvy, uzavřené mezi zřízenci zemskými a zemí, jako druhým kontrahentem.

Zřízenci zemští soukromoprávní smlouvou vstupují k zemi ve zvláštní poměr mocenský, v poměr služební podřízenosti. Na základě své služební smlouvy jsou právně zavázáni opatřovati záležitosti země. Země jako služební pán disponuje nad jejich činností správními nařízeními svých orgánů. Na základě civilněprávního služebního poměru stojí tu zřízenci zemští pod služebními rozkazy druhého kontrahenta. Země upravuje jejich služební povinnosti všeobecnými a individualními služebními poukazy, určuje směrodatně obsah jejich činnosti mocí regulativní a direktorialní, vydává generalní opatření, uplatňuje povinnost k služební poslušnosti mocí dozorčí, vedoucí a dává jejich služebním povinnostem instrukcemi určitý obsah.

V instrukcích a služebních reglementech užívá tu země jen již stávající služební povinnosti svých zřízenců k poslušnosti. Instrukce a reglementy tyto nemají jiné právní kvalifikace než nařízení v ústavech soukromých. Země tu v instrukcích pouze blíže upravuje poměr svůj k svým zřízencům, instrukce působí jen uvnitř správního organismu zemského, jsou pouhými správními předpisy země jako služebního pána, neobsahují právní normy, nezakládají nových právních poměrův, nýbrž obracejí se toliko na ony, kdož stojí v služebním svazku k zemi. Instrukce, služební pragmatiky a regulativy, stanovené správními usneseními sněmu, pouhými samosprávnými akty, nestanoví žádné právní předpisy, nýbrž chtějí jen podrobněji vymezení obsah soukromoprávního poměru služebního. Instrukce vymezují zpravidla kompetence zřízenců zemských. Ani pokud vymezují příslušnosti zřízenců zemských, nejsou instrukce právními předpisy, jež by normováním kompetencí zřízenců zemských stanovily a zakládaly zároveň povinnosti subjektů podřízených.

Země vykonává ovšem nad svými zřízenci též smluvní moc disciplinární a dozorčí oprávnění nad vedením jejich záležitostí, a to celkem v těchže formách, v jakých bývá vykonávána veřejno-

právná moc disciplinární při úřadech státních. Ani tato regulativní a disciplinární oprávnění nevybíhají z okruhu oprávnění příslušejících i korporacím soukromým. Disciplinární moc neznamená výkon práva panství, v uplatňování jeho země nevystupuje jako držitelka panství a veřejné moci, nýbrž jako službodárce a služební pán. Země tu nemůže ani užívatí žádného práva panství, nemůže bezprostředně rozkazovati a zavazovati, nýbrž přivádí k platnosti pouze povinnost k poslušnosti, založenou prostou smlouvou soukromoprávní. Disciplinární moc neplyne z poměru panství, ale z obyčejného poměru mocenského, ze soukromoprávní povinnosti služební. Mocenský poměr země k zřízencům jejím není upraven právem veřejným, neznamená žádné stupňování moci země, neplyne z práva panství, nýbrž je určován a vytknut kontraktními závazky a kontraktním vymezením, jako mocenský poměr, v němž stojí i zřízenci ústavů soukromých, kteří již na základě soukromoprávního mocenského poměru jsou právně vázáni a zodpovědni disciplinárně.

12. Než byť i všechny tyto samosprávné funkce země při správě vlastního jmění a ústavů a organizaci úřadů nepřesahovaly celkem meze obvyklých správních oprávnění každé korporace, přece správní činnost země liší se od soukromé správní činnosti korporativní prostředky, jaké jsou země po ruce k dosažení jejích správních úkolův. Země užívá své finanční výsosti, aby si opatřila materiální prostředky pro zájmy své správy. Za pomoci a možnosti užívání práv panství dosahuje země svých správních účelů jistěji a rychleji i na oněch polích, kde chce jen nahrazovati a doplňovati správní činnost soukromou. Pak i celá činnost země jako samosprávného subjektu stává se veřejnou správou, t. j. správou, vedenou s užíváním veřejné moci, práv panství. Tu aspoň v opatřování nákladu správní činnost zemská pohybuje se ve formách práva veřejného.

Odtud také nikterak nelze míti samosprávu země za pouhou samosprávu hospodářskou, dle dělení na samosprávu hospodářskou a vrchnostenskou ve smyslu, jak dělení tohoto, theoreticky celkem bezvýznamného, užíval jmenovitě *Gneist*. (Preuss. Kreisordnung, kap. II., Selfgovernment §§ 147, 159 sq., Engl. Verwaltungsr., § 33.) Vždyť finanční imperium je země správním prostředkem také pro její hospodářskou správu. Dávky zemské stejně vybírají se pro činnost země hospodářskou i vrchnostenskou. I »hospodářská« samospráva je cele prostoupěna elementy vrchnostenskými, vede se

s užíváním práv panství; oddělování hospodářské a vrchnostenské samosprávy nelze provést. Finanční moc, příslušející zemi jako jiným svazkům komunalním, neznámá jen oprávnění k pouhému finančnímu hospodaření, k pouhé správě vlastního jmění, ale je právem panství, a výkon moci této je již správou vrchnostenskou. Ostatně i samospráva »hospodářská«, při níž myslí se nejvíce vždy jen na správu vlastního jmění, stává se při zemích stále více správou daňovou, administrací pomocí veřejných dávek. V »hospodářské« správě zemské stále tím vzrůstají momenty vrchnostenské. Hospodářská samospráva země, stávajíc se stále více administrací daňovou, je pak správou dle zákonův, podléhá normativní úpravě zákony jako díl veřejné zemské správy.

I hospodářská i vrchnostenská činnost země spočívá na vlastních právech téže jednotné osobnosti, i práva panství vykonávají se orgány zemskými jako vlastní práva svazku zemského, nikoli jako atributy státu. Odtud také protiklad hospodářských a vrchnostenských funkcí nikterak nelze určovati tak, aby funkce hospodářské kryly se s postavením země jako samostatného subjektu a funkce vrchnostenské s postavením země jako orgánu státu. Vůbec nelze zaváděti žádný protiklad správy státní jako vrchnostenské k samosprávě zemí jako pouze hospodářské; nelze mluvit o žádné identifikaci komunalní správy země s pouhou samosprávou hospodářskou (v populární literatuře samosprávné často děje se tak). Vždyť ve své samosprávě není země ani svazkem převahou hospodářským; samosprávné funkce zemí nejsou ani omezeny na ony správní obory rázu výhradně hospodářského, jako: správa jmění a vlastních financí, stavební věci, správa zemských komunikací, především cest a silnic, správa humanitní a charitativní, což vše bývají přední úkoly svazků samosprávy místní.

V oboru komunalní samosprávy příslušejí naopak zemím také samostatné vrchnostenské funkce: vedou dozor nad nižšími svazky samosprávnými a vykonávají funkce správního soudnictví nad okresy a obcemi. Tak samospráva zemí v oboru komunalním nezahrnuje jen funkce, které se mají realizovati sbíráním a užíváním materiálních prostředků, nýbrž země zasahují do samosprávy místní přímo po vrchnostensku, rozhodující o opatřeních nižších svazků komunalních a majíce tedy obor administrace judicirující a dekretující. Země nejsou organisovány jako pouhé svazky pro

činnost hospodářskou, v nichž místní interesenti starali by se volně o opatřování a užívání společných hospodářských prostředků pro místní kolektivní účely, nejsou svazky pro seskupení místních zájmů a okresy zájmových skupin, nýbrž jsouce organisovány jako vyšší útvary místní samosprávy, jsou po vrchnostensku nadřizeny nižším svazkům komunalním. Předměty zemské samosprávy nejsou jen hospodářské zájmy svazku a zájmy, jež s hospodářskými souvisejí anebo jsou schopny hospodářského ocenění.

Samospráva zemská doplňuje také a nahrazuje přímo funkce státní správy. Obor samosprávy zemské je tedy rozšířen přes onen obor »vlastních« záležitostí v nejužším smyslu, jaký pravidelně příslušetí může každé korporaci. Samospráva země není obmezena jen na správní činnosti, jež (jako činnost zem. ústavů) svojí povahou a účelem především jsou určeny nahrazovati a doplňovati správní činnost soukromou, nýbrž samosprávná činnost země doplňuje a nahrazuje také správní funkce státu.

Zastupitelstvu země a zem. výboru přenesena je v komunalní správě řada vrchnostenských funkcí naproti podřízeným svazkům komunalním. Předpisy zřízení obecního přenesly na sněm a zem. výbor řadu funkcí správních, jimiž tyto státoprávní orgány zemské zasahují do samosprávy místní. Státoprávním orgánům zemským přísluší s ch v a l o v a t i určitá opatření finančního hospodářství podřízených svazků komunalních a vykonávati vrchní oprávnění dozorcí nad určitými správními akty orgánů jejich. Určitá jednání finanční správy obecní a okresní nabudou právní platnosti teprve přistoupením akce vůle zemské, až je schválí orgán zemský. Tak doplňuje se neúplná jednací způsobilost obcí a okresů vyšším spolupůsobením země. Vykonatelnost určitých rozhodnutí samosprávných váže se na předchozí svolení a potvrzení země.

Zemské orgány pečují preventivní kontrolou a ochranou o soukromohospodářské postavení nižších svazků samosprávných, o majetkovou stránku jejich osobnosti, aby nestenčovaly své kmenové jmění, zemské výbory svolují k uzavírání značnějších komunalních výpůjček, zemské orgány povolují komunalní přírážky, přesahující určitou výši, zemské orgány povolují zavedení samostatných dávek obecních (v Čechách dle zákona z 1899 určité dávky obecní mohou být povoleny nařízením zem. výboru). Zemské orgány konečně starají se svojí právně organisovanou dozorcí mocí

a regulující činností, aby nižší svazky samosprávné plnily své zákonné závazky a aby se udržely při uskutečňování účelů a úkolů své části veřejné správy. Státoprávní orgány zemské slouží tak zároveň za kontrolní a kompetenčně nadřizené orgány nižších svazků komunalních. Státoprávní orgány zemské jsou povolány k funkcím v záležitostech samosprávy místní, spolupůsobí na plnění jejich účelů svými dozorčími atributy, běrou přímo podílu svoji správní intervencí na výkonu kompetencí samosprávných i spoluspravují tak záležitosti komunalní.

Dozorem nad nižšími svazky komunalními, obcemi a okresy, nejsou pověřeny v celém rozsahu a jedině orgány státní, nýbrž dozor je tu rozdělen mezi orgány státní a orgány země jako vyššího svazku komunalního. Orgány státní správy podržely v samostatném oboru působnosti samosprávné pouze negativní kontrolu právní a kassatorní oprávnění vůči nezákonným aktům jinak však instancí dozorčí a odvolací v samostatném oboru jsou jen orgány zemské jako orgány nejvyššího útvaru samosprávy místní.

Dozor zemských orgánů nad plněním úkolů samosprávných svazků nekryje se však s pouhou negativní funkcí bdíti nad zachováváním a nepřekročováním kompetencí orgánů samosprávných. Zemské orgány mohou na základě dozorčího oprávnění v určitých případech i pozitivně vynutiti zákonné povinnosti podřízených komunalních svazkův. Tak za určitých výhrad mohou zemské orgány donutiti podřízené svazky komunalní, obce nebo okresy, aby se postaraly o krytí určitých nákladů, dle zákona nutných k vyplnění úkolů, jež jsou zavázány uskutečňovati, jmenovitě k vyplnění závazků, vcházejících jim z vedení veřejné správy. Kdykoli nižší svazek samosprávný opomene nebo se zdráhá učiniti opatření na úhradu svých zákonných úkolů a závazků, může v některých zemích (jako v Čechách a na Moravě) zemský výbor sám naříditi nucené vložení příslušných položek do rozpočtu komunalního a uložití sám přirážky ku krytí těchto nuceně vložených položek.

Zemský výbor tu správním aktem zařídí nucené vypsání dávek komunalních, donuceným rozpočtováním stará se, aby přivodil užití určitých obnosů pro určité zákonně odůvodněné a vyžadované účely. Výbor zemský, jako úřad dozorčí, stará se tu o nu-

cené vložení oněch výdajů do rozpočtu komunálního s takovým zájmem, jakoby šlo o nutné náklady země samé, a tu pak jeví se věc tak, jakoby nižší svazky samosprávné na základě práva veřejného byly přímo zemi zavázány k plnění svých účelův. Tím se vlastně dokumentuje, že nižší komunální svazky mají veřejné povinnosti k zemi, a to povinnosti plniti své účely, sice se o jejich plnění postará země sama svými orgány, ze své vrchnostenské moci, ale ovšem s účinky pro podřízený svazek. Nižší svazky komunální stojí tedy v intenzivním poměru povinnosti k zemi, plnění jejich veřejných povinností má vztahy k zemi, neboť země má zájem, aby svazky v jejím území jsoucí plnily řádně své úkoly. A proto pak zem. výbor z moci dozorčí samostatně jedná za nižší svazky komunální, sám mimořádně schvaluje rozpočtové položky jejich, bere tu sám do ruky správu jejich záležitostí, aby dostály úkolům, k jejichž plnění jsou vázány, sám vsáhá do samosprávných jejich záležitostí, sám jedná na místě jejich orgánův.

Zemský výbor jako orgán vyššího svazku může vykonávati pak již vůbec i povšechný úřední dozor nad orgány obcí i nad činností obcí ve veřejné správě. Tato vázanost orgánů obecních nadřízenou dozorčí moci orgánů zemských plyne prostě z členského zařazení obcí do vyššího komunálního svazku zemského. Akce svazku nižšího řádu obmezována a vázána je vůči svazku vyššího řádu. Správa nižšího svazku má vztahy k veřejné správě vyššího svazku. Plnění úkolů nižších svazků, jim jako kompetence případlých, a osvědčování oprávnění jim ve veřejné správě udělených, není ponecháno na volné vůli nižšího svazku, nýbrž má se tu přímo za závazek právní vůči vyššímu svazku zemskému. Nižší svazky jsou zodpovědny za dodržování svých kompetencí i za pozitivní uskutečňování svých úkolův. Kompetence samosprávných svazků znamenají zároveň povinnosti plniti úkoly veřejné správy komunální. Proto úřední dozor orgánů zemských vztahuje se i na onu činnost obcí, která tvoří jejich kompetence ve veřejné správě.

Proto také zemský výbor jako orgán vyššího svazku může na orgány obecní (dle § 89. říš. zák. obec.) přímo nastupovati i pořádkovými pokutami, aby vynutil pozitivní akci orgánů samosprávných a aby je přiměl i k pozitivnímu uplatňování oprávnění komunálního svazku ve veřejné správě. Zemské orgány tu vynucují

takové chování se podřízených orgánův, aby byly vyplněny veřejné povinnosti svazku. Orgány zemské vedou odtud permanentní, více méně intenzivní dozor úřední nad správným výkonem kompetencí orgánův obecních, omezují jejich samostatné akce na základě zvýšené své moci dohledací vedoucími úředními poukazy a administrativní direktivou. Dozorčími rozkazy závazně určují nižším orgánům samosprávným jejich povinnosti a dle potřeby běrou i celou samosprávnou organizaci nižších svazků ve službu organizace zemské, i mají tak možnost s jednotného hlediska řídit výkon samosprávných funkcí v zemi. Nižší orgány samosprávné uvedeny jsou tedy vedle kompetenční i v odvislost úřední od orgánu země jako od instance nejvyššího útvaru samosprávného.

Na zastupitelstvo země a zem. výbor vznesena je dále část správního soudnictví na poli samosprávy místní. Zem. výbory rozhodují o stížnostech vedených do rozhodnutí, usnesení, nařízení a opatření obecních a okresních zastupitelstev v záležitostech samostatného oboru působnosti obecní a okresní. Zemské výbory fungují jako řádné odvolací instance a jako nejvyšší rozhodovací instance v samostatném oboru působnosti komunalní, rozhodují o stížnostech jako kompetenčně nadřízený úřad správní, rozhodují o obsahu a mezích kompetencí podřízených orgánův samosprávných. Orgány obcí a okresů jsou podrobeny instanční hierarchické moci orgánův nejvyššího svazku komunalního, jsou uvedeny v kompetenční odvislost od orgánův zemských. Samosprávné kompetence v samostatném oboru působnosti obecní a okresní sbíhají a soustřeďují se tak v nejvyšší instanci v ruku zem. sněmu resp. zem. výboru, jako nejvyšších a ústředních orgánův samosprávy místní.

Orgány zemské mohou správní akty podřízených orgánův samosprávných reformovati i anulovati, mohou vlastní vůlí nahraditi vůlí jejich. Mohou vlastní svá rozhodnutí substituovati na místo samosprávných rozhodnutí nižších svazkův. Nejsou omezeny jen na negativní dozor a kassaci. Mohou tak pozitivně a přímo zasahovati do výkonu kompetencí komunalní správy. Mohou určovati směr a smysl samosprávných rozhodnutí nižších svazkův, mohou pozitivně determinovati obsah správních aktů podřízených orgánův samosprávných, mohou jejich akty nahraditi vlastními bezprostředními akty se změněným obsahem. Uplatňování práva stěžovacího

zakládá pro orgány zemské kompetenci nadřízené instance přezkoumati opatření nižších svazkův komunálních. Zemský výbor na základě zřízení obecního je na podanou stížnost právně vázán vejíti ve zkoumání věci. Jako řádné vyšší instance v organizaci správy jsou zemské výbory nadány mocí po reformatorsku zasahovati do správní činnosti nižších svazkův a na jejich místě s vůlí právně závažnější určovati, co je právem, a užívati tak svých silnějších kompetencí změnovacích, aby akty samosprávy místní přiváděly v souhlas s platným řádem právním. Opatření nižších orgánův samosprávy místní ve veřejné správě dějí se vždy s výhradou reformující moci nadřízeného orgánu zemského.

13. Země jako vyšší útvary samosprávy místní či územní vykonávají nad nižšími svazky vrchnostenské funkce, jež principiálně státu bývají rezervovány. Tyto samosprávné funkce zemských orgánů doplňují a přímo nahrazují státní činnost správní plněním úkolů, jež by jinak státu samému bylo obstarávati. Správní činnost zemí, jako vyšších svazkův komunálních, nahrazuje tu v jejich kompetenčním okruhu činnost státní moci: díl obligatorní státní činnosti nevykonává se přímo mocí státní a orgány státními, nýbrž relativně samostatnými svazky zemskými. Jde tu o funkce, jejichž obstarávání a opatrování stát principiálně uznává za své a do své sféry náležející, ale neplní jich přímo svými orgány, svým aparátem úředním, nýbrž dopouští je opatrovati orgány země, jako svazku samosprávného, státu podřízeného

Správní činnost státní je tak doplňována vrchnostenskou činností správní samosprávného svazku zemského. Kdyby ony funkce nebyly opatrovány orgány zemskými, musily by býti vykonávány mocí státní, neboť odpadnutím orgánův zemských přestal by celkový organism veřejné správy býti úplným. S objektivního hlediska je tu organizace zemská podstatnou částí celkového organismu veřejné správy ve státu, náleží mezi instituce, jimiž se vede část veřejné správy na místo státu; vrchnostenské atributy orgánův zemských jsou pak částí celkového souhrnu práv vši veřejné moci ve státu.

Celková činnost veřejné správy v oboru samosprávy místní je tu rozdělena mezi stát a mezi korporativní státu podřízené svazky zemské. Ve správních kompetencích samosprávy zemské vidí pak stát vůbec jen zastupování činnosti státních orgánův správních správní



činností nižších svazků správních, korporativních svazků zemských. Se strany státu posuzuje se pak postavení zemí, jako vyšších samosprávných svazků, prostě tak, že na místo, co by stát určité své úkoly prováděl přímo, přepustí provádění jich korporativním, svazkovým subjektům, které jsou státu sice podřízeny, které však vůči státu mají zvláštní právní osobnost, vlastní okruh veřejných práv a samostatnou pojmově rozdílnou existenci. Se stanoviska nadřazeného státu samospráva zemí znamená jen, že ústřední vláda říšská správní úkoly státní nedává obstarávati jen svými odvislými orgány, nýbrž i samostatnými svazky správními s místně omezeným okruhem působnosti.

Státní správa není jedinou správou veřejnou — vedle ní je uznána ještě samostatná správa vyšších korporativních svazků veřejného práva, vedle státní správy je státem uznána právní schopnost podřízených svazků býti činnými ve veřejné správě. Část veřejné správy v oboru samosprávy místní je na základě zákonů svěřena orgánům země, jako nejvyššího samosprávného útvaru. Výkon určitých vrchnostenských oprávnění děje se tu svazky státu podřízenými, a to zrovna tak, jakoby svazky byly ústavně povolány přímo k účastenství na funkcích a správě státu. Celková činnost veřejné správy v oboru samosprávy místní je obstarávána též součinností zemí, jako samostatných svazků samosprávných, státní správě přičleněných a státu podřízených.

Část veřejné správy, kterou by jinak v oboru samosprávy místní měl vykonávati sám stát, je tu o d š t ě p e n a od celkové správy státní a je lokalisována v oprávněních zemí, jako vyšších svazků komunálních. Tu zemí přísluší práva, která principiálně náležela by do okruhu práv panství státu, ale výkon těchto práv panství je tu na základě zákonů lokalisován ve sféře práv země, jako nejvyššího svazku komunálního. Určitá práva a povinnosti, jež zásadně by připadla státu, jsou lokalisovány tak v okruhu práv určitých vyšších svazků korporativních a komunálních správních svazků zemských. Jde tu tedy o část veřejné správy vlastně od státu jen o d š t ě p e n o u: předměty této od státu odštěpené správy tvoří však a skládají pak i kruh v l a s t n í c h záležitostí samosprávného svazku zemského. Podřízenému samosprávnému svazku zemskému je tu přidělena část veřejné správy, aby ji vedl ve vlastním jménu a vykonával po vlastním právu.

Země mají tu jen samostatně a po vlastním právu vykonávat takové funkce a mají jako vlastní podnikati takové správní akty, jež principiálně náleželo by podnikati státu, kdyby jich neopatrovaly země. Samospráva země vůbec spočívá tedy, jako při jiných svazcích samosprávných v tom, že zemi, jako podřízenému svazku veřejného práva, udělena je část veřejné správy, aby ji země vedla ve vlastním jménu a po vlastním právu.

Jako všechny jiné samosprávné svazky ve státu má i samosprávný svazek zemský svoji část veřejné správy, kterou vede ve vlastním jménu a po vlastním právu. (*O. Mayer: Deut. Verwaltgsr., I., 127.*) Pro celkovou povahu země jako subjektu veřejné správy stává se veřejnou správou i ona správní činnost země, která se neliší materiální svojí povahou od správní činnosti subjektů a podniků soukromohospodářských; i hospodářské činnosti země, mající ráz správy soukromé, jsou částí zemské samosprávy.

Část veřejné správy je na základě zákonů podřízenému svazku zemskému dána po právu vlastním, tvoří díl vlastní jeho správy a obor jeho vlastních záležitostí, tvoří obor jeho „samosprávy“, v němž samostatně se může pohybovati. V samosprávné své působnosti svazek zemský nepodléhá potřebám impulsu, vycházejícího od ústřední moci státní, má tu schopnost samoregulace a volnost v tom, že tu jako v s a m o s t a t n é m oboru působnosti samosprávné činnosti jeho nemůže býti determinována nařízeními orgánů státních, jak může stát činiti ve svém správním organismu a úředním systému. V tomto postavení svém země nabývají úplně onoho rázu, jaký mají i jiné vyšší svazky samosprávy komunální a rovnají se tu jen všem ostatním vyšším svazkům místní samosprávy ve státu.

Jakmile země na základě zřízení obecního a pozdějšího komunálního zákonodárství byly organisovány úplně jako vyšší komunální svazky, jako vyšší obce, začíná se i celkové jejich postavení stále více posuzovati dle postavení pouhých vyšších svazků samosprávných. Stát začíná je v jejich samosprávných oprávněních vůbec klásti na roveň stále více všem jiným svazkům místní samosprávy ve svém území. Tak postupně v celkové povaze útvarů zemských nabývá převahy jejich stránka komunální, jejich postavení jako vyšších svazků samosprávných, a vystupují do popředí ony znaky, které je charakterisují za pouhé svazky

provinciální samosprávy. Tu pak země začínají vůči státu zaujímati jen postavení jako podřízené svazky samosprávné, stát znenáhla vidí v jejich celé samosprávě jen výkon správy podřízenými korporativními svazky samosprávnými na místo státní moci.

Bylo přirozeno, jakmile země byly organisovány za nadřízené svazky komunální samosprávy, že i v theorii práva veřejného přenášeny byly názory o povaze korporativních svazků samosprávy místní stejnou měrou též na právní postavení zemí a na poměr zemí ku státu. I na samosprávné postavení zemí přenáší se pak stejně ono pojetí, dle něhož podstata samosprávy spočívá v uznání skutečnosti, že státní moc v rozsáhlé míře může činnost potřebnou k plnění státních úkolů přepustiti komunálním svazkům, které jsou státu podřízeny a přičleněny, mají však samostatnou schopnost vůle, jsou samy nadány právy panství, a vedou záležitosti, jež náležejí k realizování státních účelů, jako záležitosti vlastní. A jako v samosprávě všech podřízených korporativních svazků místní samosprávy začíná se tedy takto i v samosprávě zemí spatřovati vlastně jen správa záležitostí státních, vedená však a opatrovaná jako vlastní podřízenými svazky samosprávnými. Tu i samospráva země posuzovala by se jen vlastně jako druh státní správy, jež je vedena však korporativními svazky státu podřízenými. (Tento názor proniká, ač nejasně, i v nejnovější studii vládní o reformě vnitřní správy o oněch funkcích správních, jež zemské výbory na základě zřízení obecního a okresního vykonávají v záležitostech obecních a okresních; tyto funkce zemí mají totiž přejíti na smíšené krajské úřady státní.)

Tak v celé samosprávě země vidí se pak dle theorie jen uznání podřízeného korporativního svazku nadřízeným státem za samostatně spravující právní osobnost. V samosprávných oprávněních země vidí se pak jen státem uznaná právní schopnost podřízeného svazku určité své záležitosti samostatně spravovati, kdežto jinak by je spravoval vyšší mocenský faktor — stát. Dopouští se podřízenému svazku samosprávnému, aby určité záležitosti, jež se mají za vlastní záležitosti svazku, spravoval sám, kdežto by je jinak spravoval stát. V celé samosprávě zemské vidí se tak vztah a poměr země, jako podřízeného svazku správního, k nadřízené státní moci; pojem samosprávy zemské tu vztahuje se na vzájemný poměr dvou politických svazků k sobě,

nižšího samosprávného svazku zemského k nadřízené vyšší státní moci.

Podstata samosprávy zemské spočívá tak ve vztazích kompetence podřízeného svazku zemského ku kompetenci státu, jako nadřízeného, vyššího politického svazku. Tak dle theorie, jako při všech jiných svazcích samosprávných i pojem samosprávy země omezuje se na uznání skutečnosti, že samostatná právní osobnost, jejíž správní oprávnění mohou však býti obmezena z venčí, vnější mocí státní, může spravovati samostatně určité vlastní záležitosti vlastními prostředky. Samospráva země znamená tu pak, že země, jako samosprávný svazek, je povolána sama vésti veřejnou správu v protikladu ku státu, jako svazku nad ní stojícímu, a všechny nižší správní svazky pojmově objímajícímu, že země spravuje sama řadu záležitostí, které se mají za vlastní záležitosti zemské, kdežto by jinak záležitosti tyto spravoval stát. Země tak ovšem spravuje se „sama“, v protivě ku svazkům, které jsou spravovány vyšší mocí státní. Sama svými orgány vede vlastní záležitosti, kdežto by jinak mohly býti spravovány též vyšší mocí státní, spravuje se sama, kdežto existuje ještě vyšší moc státní, již by také mohla býti spravována.

Tato dnes převládající theorie veřejnoprávní, kteráž takto spatřuje v samosprávě vlastně jen správu odštěpenou od správy státní a tedy jen druh státní správy, přepuštěné však k opatřování za vlastní samostatným korporativním svazkům samosprávným, není ve svých vymezeních pojmu samosprávy ovšem přízniva státoprávnímu postavení zemí.

Vůbec však i v praxi organisování zemí na základě zřízení obecního za vyšší svazky samosprávy místní poškodilo státoprávní povahu zemí nejvíce. Stát začal odtud postavení zemí určovati dle postavení jiných podřízených samosprávných svazků ve státě. Stát přenášel i na země své názory o významu práv podřízených korporativních svazků místní samosprávy uvnitř státu. Stát, zařadiv si již země do organisace své samosprávy jako samosprávné svazky vyšší kategorie, začíná představovati si poněkud se svého stanoviska i celou samosprávnou činnost z e m s k o u jen jako samosprávu ostatních nižších svazků komunálních.

Stát, přirovnávaje i samosprávu zemí stále více k samosprávě ostatních svazků samosprávy místní ve svém území, viděl pak

i v samosprávném postavení zemí stále jen stav státem uznané právní osobnosti v protivě a v poměru k možnosti oduznání a omezení jejímu nadřazenou ovládající osobností státu a vyšší mocí státní, i mohl se pak snažiti, aby i samosprávné funkce zemí uvedl v podřízenost pod moc vyššího svazku státního. Chtěl zajistiti si znenáhla omezující působení na samosprávnou činnost zemí, a to především na onu činnost, kterou země vykonávají jako vyšší svazky komunální nad okresy a obcemi. Stát hleděl tu omezení podřízené spravující osobnosti zemské dosíci vytknutím práv, která by dovolila vyšší moci státní v určitých směrech determinovati vůli, docházející výrazu v samosprávě zemí a působiti tak přímo i na státoprávní orgány zemské.

Nejvýznačnější z těchto snah, jimiž stát hleděl země klásti na roveň s postavením ostatních vyšších svazků komunálních, zůstalo nadřazení správního dvoru soudního zemským výborům. Tak stát konečně i státoprávní orgány zemské, zemské výbory, podrobil anulovacím a kasačním kompetencím své státní, říšsko-předlitavské instance. Uvádí je ve specifický způsob odvislosti tím, že je váže na právní názor rozhodnutí své instance. Tu státoprávní orgány zemské, jednají-li ve funkcích orgánů země jako svazku komunálního, jsou vázány bráti své názory od orgánu státu, od říšské instituce předlitavské, a tu pak rozhodování státoprávních orgánů zemských nespočívá již na názorech vlastních, nýbrž na závazném a nezměnitelném názoru ústřední instance předlitavské; právní názor státní instance sestupuje tu k orgánům zemí, jako k podřízeným instancím samosprávným.

14. Poměr zemí jako samosprávných svazků ku státu není ovšem ani ve všech směrech určován tak, jako postavení ostatních svazků samosprávy místní. Státní moc neužívá orgánů zemských přímo k funkcím bezprostřední státní správy, tak jako užívá orgánů komunálních v přeneseném oboru působnosti. Zemím není uložena vnější státní mocí povinnost opatřovati určité pomocné záležitosti bezprostřední státní správy. Země nemají přeneseného oboru působnosti, v tom smyslu, že by určité záležitosti veřejné správy obstarávaly přímo ve jménu a zájmu státu, země nestojí ve službách státu tak, aby jako jeho orgány opatřovaly v přeneseném oboru přímo záležitosti státní. Země nemají, jako jiné svazky komunální onoho přeneseného oboru působnosti, v němž samosprávné funkce

jsou a zůstávají vlastními právy státu, a v němž samospráva znamená jen oprávnění podřízeného samosprávného svazku vykonávat správní kompetence státu ve jménu, ze zmocnění a v zájmu státu. Zemím není žádný obor státní správy přenesen tak, že by jejich samosprávná činnost znamenala jen činnost ve výhradním zájmu státu s užíváním mocenských prostředků státu, ve jménu a ze zmocnění jeho.

Země nemají takového přímého účastenství na vedení bezprostřední státní správy a spolupůsobení na bezprostředních státních úkolech, jako mají nižší svazky komunální, obce a okresy, ve svém přeneseném oboru působnosti. Země není příslušna přímo pro díl vlastních státních záležitostí tak, aby tvořil její přenesenou působnost a aby pro díl tento obvod zemský stal se jen státním obvodem správním, v němž by země svojí organizací vedly bezprostřední záležitosti státu s užíváním státních prostředků mocenských, v zastoupení státu a z jeho zmocnění. V samosprávných aktech zemí nejde snad o pouhé pomocné činnosti bezprostřední státní správy, tu nejde nikde o přenesené funkce místně činného státu, o funkce, jež by byly dány podřízenému svazku k výkonu jeho personalem a jeho finančními prostředky. Akty orgánů zemských nejsou osvědčováním vrchnostenských práv státních, ale zemských. Nejde tu nikde o výkon státních práv v zastoupení a jménem a v zájmu státu, nejde tu o výkon cizího práva po způsobu zástupčím, nejedná se o žádnou působnost jen přenesenou k výkonu, ale jde tu veskrze o správní oprávnění, za jejichž právní subjekt má se země sama, jako samosprávný svazek, o funkce, v nichž jako v samostatném oboru působnosti realizuje své účely vlastními právy, jde tu vůbec o právně uznanou schopnost samostatné osobnosti k dosažení úkolů svých býti činnou osvědčováním vlastní vůle a užíváním vlastních práv, o právně uznané nepřetržité sebeosvědčování se samosprávného svazku zemského za uskutečňováním vlastních účelův.

Ačkoli země podniká ve veřejné správě funkce, jež principiálně náleželo by opatřovati státu, přece země je, jako samosprávný svazek, sama subjektem těchto funkcí, sama je i subjektem příslušných práv panství a vykonává je v samostatném, nikoli přeneseném oboru působnosti, na základě práva vlastního, nikoli cestou přímé delegace státní moci, vykonává je jako své funkce

samosprávné, nikoli jako práva státu, ani jako nějaký státní ústav anebo jako orgán státu, opatřuje je jako vlastní záležitosti, nikoli jako pomocné záležitosti bezprostřední státní správy. (Stát v nedostatku zemské exekutivy propůjčuje jen svoji moc k nucenému provedení samosprávných funkcí zemských.)

Nevystupuje tu pak žádné rozlišování mezi příslušností a výkonem určitých správních oprávnění, jako při přeneseném oboru působnosti svazků samosprávy místní, samosprávná činnost zemí není prováděním správních rozkazů státních, předměty samosprávy zemské jsou všude a výlučně jen vlastní práva samosprávného svazku, funkce bezprostřední státní správy nejsou přeneseny ani přímo na jednotlivé orgány země jako komunálního svazku, rozhodnutí a opatření orgánů zemských zůstávají vlastním jednáním korporace zemské, orgány zemské nikde nevystupují tu jako orgány státu, nezastupují při výkonu svých kompetencí moc státní, ale zemskou, nevstupují v poměr podřízenosti k orgánům státním, nepodléhají doзору, rozkazům služebním, direktivě a změnovacím kompetencím orgánů státních, jsou výhradně vlastními spravujícími a výkonnými orgány zemské korporace a vedou korporativní záležitosti výlučně ve jménu korporace, ve vlastním jménu země, nikoli z delegace a zmocnění státu, nikoli ve jménu a výlučném zájmu nadřízeného svazku státního.

Organisace zemí není zároveň organizací na provádění pomocných záležitostí bezprostřední státní správy, tak, že by v organizaci zemí splývaly orgány země jako korporace a země jako státního ústavu, tak, že by orgány země byly zároveň orgány korporativními i prostředními orgány státu, že by stát v zemi viděl částečně svůj státní ústav a v organizaci zemské své orgány prostředně. Nelze zaváděti tak ani stotožňování samostatného oboru působnosti zemské s hospodářskou správou země a vrchnostenských funkcí s nějakým přeneseným oborem působnosti, v němž by země vykonávala jen práva státu, nelze mluvit o žádné personální unii funkcí státní správy vrchnostenské a zemské samosprávy hospodářské; v organizaci zemské nestojí podle sebe soustava vrchnostenské správy státní a soustava pouhé komunální správy daňové.

Takto tedy obor vlastních, »autonomních« záležitostí země nevztahuje se jen na její správu hospodářskou, výkon práv vrchno-

stenských není jen »přeneseným« oborem působnosti zemské, země nejsou jen služebními orgány státu pro delegovanou státní správu vrchnostenskou, orgány zemské nejsou pomocnými úřady státních orgánů správních k bezprostřednému vedení správy státní.

I kdyby ona část vrchnostenských funkcí, kterou země dnes na základě zřízení obecního a okresního vykonávají nad nižšími svazky komunálními (jako dozor a správní soudnictví), přenesena byla na nově zřízená zastupitelstva krajská nebo jejich výbory, nestala by se samospráva zemská ani tu pouhou samosprávou hospodářskou (jak se u nás namnoze tvrdilo u příležitosti posledního návrhu na reformu vnitřní správy). Samosprávě zemské zůstaly by ovšem k samostatnému opatřování a výlučnému vyřizování jen záležitosti, jež zpravidla platí za »vlastní« záležitosti komunální v užším smyslu, jako správa jmění a ústavů zemských, orgánům země jako svazku komunálního zůstalo by nadále ovšem jen činiti autonomní korporativní usnesení o správě těchto komunálních záležitostí, podobně jako v samosprávě pruské, samospráva zemí zúžena by byla sice takto na správu »vlastních« korporativních záležitostí v užším smyslu, ale nestala by se ještě pouhou samosprávou hospodářskou, tak že by z pojmu samosprávy zemské byly vyloučeny funkce vrchnostenské a předány úplně státu; samosprávě zemské by stále zůstaly elementy vrchnostenské, tak hned ve správě finanční; i hospodářská činnost zemské samosprávy nutně a stále potřebuje užívání veřejné moci. Ostatně »vrchnostenská« správa není vůbec od ostatní zemské správy oddělena a neznamená žádný zvláštní díl a žádné zvláštní odvětví zemské správy, nýbrž znamená elementy a momenty inhaerentní celé samosprávě zemské jakožto činnosti subjektu veřejné správy.

Ježto tedy za vlastní záležitosti svazku zemského mají se stejně funkce vrchnostenské a záležitosti, jež jinak principiálně se mají za rezervat státu, pak atributy samosprávy zemské znamenají zároveň omezení práv státní moci na prospěch země jako komunálního svazku. Určitý obor záležitostí dle zákonů vymanil se a je vyjmut ze správy státní moci a činnost státní správy je tu nahrazována činností samosprávných svazků zemských. Samospráva země znamená tak omezení státu v provádění jeho úkolův, jakoby zemím přiznané právo spolupůsobení při plnění úkolů státních znamenalo přímo částečné zcizení práv státu.



Jakmile byly země organisovány jako komunální svazky, jakmile celá jejich samosprávná činnost začíná býti posuzována jako činnost podřízených politických svazků v protikladu k jejich omezení nadřízeným svazkem státním, nabývají samosprávné funkce země vůbec rázu, jakoby se děly jen z dopuštění státní moci, jakoby byly jen odvozeny ze samovolného sebeobmezení státní moci. I v samosprávě zemské vidí se pak jako v samosprávě jiných svazků komunálních jen sebeomezení státu při provádění jeho úkolův, jen dopuštění státu, aby díl jeho úkolů přenesen byl k provádění podřízeným územním svazkům, a pak vlastně i samospráva země na pohled začíná se jevit jako státní zmocnění dané komunálním svazkům k vykonávání státní vůle. I v samosprávě země jako podstatný znak hledají a vidí se pak momenty samovolného obmezení státní moci, jež nechce opatrovati všechny státní úkoly správní bezprostředně svými vlastními orgány, nýbrž dopouští část jich k provedení nižším korporativním svazkům. Přiznaná oprávnění samosprávná pokládají se pak jen za výrazy obmezování se státní moci na prospěch volného pohybování se místních svazků, nadaných právem samosprávy.

Ačkoli dle pojetí tohoto, jež země klade na roveň ostatním nižším svazkům samosprávy místní, podstatný moment i v pojmu samosprávy zemské vidí se v sebeobmezení státní moci při výkonu státních práv, v tom, že stát obmezuje svoji činnost na prospěch podřízených územních svazků, přece nejde při samosprávných oprávněních země o pouhá práva reflexní, nýbrž jde o uzavřené schopnosti vlastní vůle zemské vůči státu, o skutečná subjektivná práva, o právně uznané individualní zájmy zemské, o ohraničené moci vůle, vůči nimž stojí ohraničená vzájemná oprávnění státu. (Odtud kompetenční spory mezi orgány zemskými a orgány státními nejsou nikdy pouhými spory o výklad objektivního práva, nýbrž vždy zároveň i o meze subjektivních práv dvou samostatných osobností státoprávních.) Nejde o reflexní účinky cizích práv nadřízeného státu, nejde o pouhý takový reflex objektivního práva státního, jenž by prospíval zároveň individualním účelům zemským, není situace tak, že by objektivná právní pravidla státního řádu právního v zájmu státním ukládala státním orgánům určitá jednání a opomenutí a tak že by sloužila svými reflexními účinky zároveň též individualním zájmům zemským a

zvláštním, vlastním zemským účelům a byla tak na prospěch též osobnostem zemským, aniž ovšem státní řád právní byl původně a přímo hleděl rozšířití právní sféru osobností zemských.

Naopak, jde tu o skutečná subjektivná práva zemí. Země mají jako samosprávné svazky uznáno právo na samostatný výkon přikázaného okruhu svých oprávnění, a to v individualním svém zájmu, na uspokojení individualních svých účelů a individualisovaných nárokův, mají obvyklé právo korporativních svazků samosprávných na samostatnou správu svých vlastních záležitostí, právo na správu oněch záležitostí veřejné správy, jež je obstarává se zřetelem k partikulárním zájmům. Na poli práva veřejného má země vlastní práva panství, vlastní příslušnost práv panství; mezi právy panství země a mezi právní osobností zemskou je trvalý vztah příslušnosti; i práva panství příslušejí zemím po vlastním právu, ve výkonu jejich jsou země vykonavatelky toliko vlastní vůle, i práva panství náležejí do kategorie takových práv, jejichž jsou země samy subjekty. I práva panství jsou pro zemi právy vlastními, nevykonávají se jako práva, jež by náležela jinému subjektu, než tomu, jež je vykonává, nevykonávají se způsobem zástupčím jako práva cizí, jako delegovaná, přenesená práva oprávněného státu ve jménu jeho, nevykonávají se ani jako povinnost vůči státu, ale jako právo vlastní.

Na základě zákonů má země přímo nárok na výkon práv panství a to ve svém partikulárním zájmu a k svým individualním účelům. Země podniká vrchnostenské funkce, na jejichž výkon má přímo i naproti státu subjektivné právo; vrchnostenské funkce jsou zemi na základě zákonů tak přeneseny, že při výkonu jejich užívají tu práva vlastního; subjektivná práva panství obou faktorův mocí, státu i země, plynou z téhož pramene, totiž ze zákonův a příslušejí zemi přímo na základě zákonů, nikoli ze zvláštního zmocnění státního. Ani eventuelní právní kontrolovatelnost (správním dvorem soudním) neběře oněm kontrolovatelným kompetencím zemským ráz vlastních práv. Právní kontrola, příslušející tu říši vůči určitým funkcím zemí, znamená jen oprávnění říše, vůli podřízených orgánů zemských při osvědčování práv země s vlastní vůlí říše srovnávaní a po případě rušiti; nastává tu jen případná určovatelnost vyšší mocí říšskou, ale vlastní práva země nejsou tím negována. Proti právům podřízených kontrolova-

ných osobností zemských staví se jen zvláštní vlastní právo kontrolující a determinující osobnosti říšské, ale tato kontrolovatelnost a možnost determinace ve výkonu určitých práv zemských nevyklučuje vlastnost jejich jako vlastních pro oprávněné země.

15. Toto pojetí, jež přirovnává země k ostatním nižším svazkům samosprávy místní, dle něhož podstatný znak i samosprávy zemské vidí se tu v sebeobmezení státní moci při výkonu státních práv, zatemňuje přirozeně státoprávní postavení zemí. Stálým srovnáváním zemí se svazky komunálními pak již snadno dochází se k tomu, jakoby právním pramenem oprávnění zemských bylo právo panství nadřízeného státu, jakoby vrchnostenská oprávnění a veřejnoprávní moc nepříslušela zemím vůbec ani po právu původním a vlastním, nýbrž pouhou delegací, přenesením, od státu, t. j. říše. Odtud pak dále dochází se již k tomu, že země jako tělesa samosprávná staví se naproti zemím jako zvláštním, samostatným »autonomním«  
útvářům státoprávním. Postavení zemí jako svazků samosprávných vůči říši podléhá již jinému posuzování než postavení jejich jako útvarů státoprávních.

Když postavení zemí jako svazků samosprávných počalo se posuzovati vůbec již jako postavení jiných nižších svazků samosprávy místní, tu samosprávné vrchnostenské funkce zemí mají se jen za odvozeny a přeneseny právně, tak, že země nabytí práva svého svádějí na stát jako na svého auctora, že tu jde o právo, jež tedy libovolně může být státem resp. zákonodárstvím jeho odňato, o právo, jež je určovatelné při svém výkonu kontrolou vyšší osobnosti státní, o právo, jež je původem svým jen odštěpeno od státu a jeho nejvyšší moci. Tu tedy má se za to, že samosprávná oprávnění zemí pocházejí z plnosti státní moci; jsou jen zákonem tak přenesena, že se jeví jako právo sice od státu poskytnuté ale ovšem i vůči státu příslušející, jako právo sice vlastní, ale odvozené.

Přirovnávají-li se země úplně k ostatním svazkům samosprávným, má se stejně pak již za to, že jako ostatní komunální svazky i země byly od státu nadány právem na výkon státního imperia, ale ovšem tím způsobem, že jim přísluší jako právo i vůči státu samostatné, jako právo sice vlastní, ale odvozené. Takto stát přenášel by tu jen práva, jež sice z jeho sféry pocházejí, jež však trvale jsou umístěna v právní sféře jeho nižších členův. Právní po-

stavení zemí posuzuje se pak již dle postavení jiných podřízených subjektů práva veřejného: zemím tu jen přísluší práva, která principiálně náležejí sféře panství státu, tu jen výkon práv panství je státem na základě zákonů lokalisován ve sféře země jako podřízeného svazku tak, že svazku zemskému přísluší přímo nárok na výkon panství i vůči státu. Vrchnostenská moc zemí jeví se pak tu jen jako od státu zákonem lokalisované panství v právní sféře země. Země jeví se pak jako nositelka funkcí a práv od státu odvozených, právo panství země takto pochází od státu, tkví v členství státu: ježto je země samostatným členem státu, proto stát ji tak opatřil, že i vůči němu se jeví jako nositelka veřejnoprávních práv panství a jako aktivní korporace veřejného práva.

Dokonce pak postavení zemí může se dle postavení jiných svazků samosprávných snižovati ještě více: tvrdí se, že samosprávné svazky vůbec nemají ani původních a samostatných ani vlastních práv panství, spočívajících na vlastní vůli svazku a dle volné vůle vykonatelných. Tvrdí se, že tam, kde samosprávný svazek je oprávněn závaznou mocí rozkazovati, jedná ve jménu a ze zmocnění státu, že není to jeho moc, kterou uvádí v pohyb, ale moc státu, že není to jeho právo, jež uplatňuje, nýbrž cizí, státní; samosprávné svazky nemohou z vlastní moci a vlastními prostředky přidržovati k plnění svých rozkazů; pokud rozkazům samosprávných svazků jen tím je zajištěn efekt, že moc státu za nimi stojí, jež je vynucuje, potud práva komunální vzbuzují jen zdání vlastních práv panství (*Laband*).

Právní postavení zemí nedá se však beze všeho určovati dle postavení jiných svazků samosprávy místní. Zapomíná se, že země svá práva panství, ať již je vykonává jako útvar státoprávní nebo jako svazek samosprávný, konec konců vykonává přece vždy na základě vlastní ústavy a vlastních zemských zákonů, tedy originárně, neodvozujíc svých práv z ústavy nadřízeného svazku státního, z ústavy říšské. Zapomíná se tu, že země nejsou právními subjekty na základě právního řádu nadřízeného státu, jako jiné svazky komunální, ale na základě vlastní zemské ústavy. Země svá práva panství a své orgány nemá na základě státního řádu právního, nýbrž na základě moci vlastní, originární a konstitutivní, spočívající ve vlastní vůli svazku zemského.

Práva panství země ani jako komunalního svazku nespočívají v poslední řadě na státním zmocnění, nejsou odvozena, nejsou založena aktem zákonodárství ústřední moci státní, aktem zákonodárné moci říšské, ale plynou z vlastních zákonů zemských, právě tak, jako práva ústřední moci státní, říšské, plynou z vlastních zákonů říšských. Obojí práva panství státu i země jsou stejně původní, originární, neodvozená a doplňující se, obojí dohromady poskytují obraz celkové státní moci. Panství země má prameny stejné ceny, totiž zákony vlastní, a je stejnorodé jako panství státu, je neodvozené, nespočívá na moci nadřízeného svazku státního, ale na moci vlastní, i má v ústavních záležitostech zemských důvody své determinace výhradně ve vlastní vůli zemské. Země jako stát jsou stejně územními korporacemi s originární a konstitutivní mocí, a obojí liší se tím podstatně od komunalních svazků ostatních, které jsou územními korporacemi vždy jen na základě právního řádu nadřízeného státu. Země jako stát je stejně subjektem výsostným s originárními, konstitutivními právy výsostnými, a orgány zemské vykonávají vlastní a originární moc země, nikoli moc delegovanou ani odvozenou od vyšší moci státní.

Říše, posuzujíc postavení zemí dle postavení ostatních svazků komunalních, nešetřila pak právě toho, že práva zemí nespočívají na právním řádu stojícím nad zeměmi, nedbala právě tohoto rozdílu v postavení zemí, že země již jako zvláštní útvary státoprávní svoji moc vykonávají na základě vlastní ústavy, dle vlastních zákonů, po vlastním původním právu, že práva panství zemí nepocházejí ze státní moci, nejsou právně odvozena na základě zákonů nadřízeného státu od moci říšské. Nešetřením tohoto rozdílného postavení zemí říše seslabila a zatemnila však i státoprávní povahu zemí, když státoprávní orgány zemské podřídila kontrolním kompetencím správního dvoru soudního. Ačkoli zemské výbory, státoprávní orgány zemské, jsou tu podrobeny jen ve svých funkcích nejvyšších orgánů samosprávy místní, pokud jednají jako orgány útvaru samosprávného, nikoli jako orgány útvaru státoprávního, přece toto podřízení orgánů zemských není ústavním, neodpovídá ústavním oprávněním říše.

Říše nebyla ústavou autorisována podřizovati si státoprávní orgány zemské v oboru, jenž ústavně nespadá do příslušnosti říše; říše nebyla oprávněna jednostranně rozšiřovati své kompe-

tence vůči státoprávním orgánům země v oboru, jenž ústavně náleží do příslušnosti sněmů zemských; říše vůbec nebyla ústavně oprávněna zřizovati rozhodovací instance pro samostatný obor působnosti obecní, ježto úprava a determinace samostatného oboru působnosti obecní jako záležitostí obecních vůbec náleží do zákonodárné příslušnosti sněmů zemských. Říše rozhodujíc svým orgánem jako nejvyšší instance v záležitostech samostatného oboru samosprávy místní, vnucuje orgánům zemským svoji vůli v záležitostech, o jejichž úpravě rozhodovati přísluší výhradně orgánům zemským.

Říše neměla svými zákony disponovat o výkonu kompetencí samostatného oboru působnosti komunální. Záležitosti obecní principiálně a v celém rozsahu připadají zákonodárství zemskému, i mají tedy práva obcí v samostatném oboru působnosti býti odvozena ze zákonodárné příslušnosti zemské, nikoli říšské, tedy ze zákonodárné moci země jako nejbližší nadřízené územní korporace, nikoli z říšského řádu právního a od státní moci ústřední. Odtud stát neměl svými zákony disponovat nad právy, která nebyla odvozena z jeho moci, nýbrž z moci zemské, ze zákonodárné příslušnosti zemské. Nyní však říše rozhoduje o správnosti výkonu kompetencí samosprávných tak, jakoby kompetence komunálních svazků byly odvozeny přímo od státu resp. říše.

V těchto záležitostech tedy v poslední instanci je stát oním oprávněným subjektem, jenž svými orgány jako nejvyšší instance dává úsudek o správnosti výkonu kompetencí samosprávných tak, jakoby šlo přímo o vedení záležitostí státních. Tím zároveň stát dává na jevo vlastně, že všechny podřízené svazky samosprávné, i země, při výkonu své moci užívají nejen svého práva, nýbrž plní též své povinnosti vůči státu, že kompetence své veřejné moci mají též ve státním zájmu a i k účelu plnění svých povinností vůči státu, nikoli jen k realizování svých partikulárních zájmův. Tu stát dává na jevo, že účelem všech jeho podřízených svazků samosprávných, i zemí, je také trvale fungovat pro vyšší svazek státní, že všechny nižší svazky jsou zavázány k plnění svých úkolů vůči státu, že jsou zavázány užíváním svých kompetencí sloužiti státu, že užívání vlastních kompetencí jejich je zároveň povinností vůči jiné osobnosti vyšší, vůči nadřízenému státu. Tak dokumentuje stát svoji kontrolou, že určité správní úkoly

zemí, pokládá zároveň za úkoly státní správy, i projevuje tu základní nazírání, že plnění určitých úkolů samosprávným svazkům zemským jako kompetence připadajících a osvědčování určitých oprávnění jejich není zůstaveno jejich volnému uvážení, a jen jejich vlastním zájmům, nýbrž že je též právními závazkem vůči státu, že má právní vztahy na stát a zájmy státní. Kontrolou státní dokumentuje se tu právě vázanost svazků k plnění povinností, ukazuje se jejich zvláštní poměr k státu, že stát má tu práva, jimž odpovídají určité povinnosti svazku vůči státu, že samosprávné svazky jsou zavázány, svých kompetencí užívat i v zájmu státu a plněním svých úkolů sloužití státu.

Tu dokumentuje se, že výkon práv vrchnostenských nad nižšími svazky komunálními zahrnuje pro země moment povinnosti — jde o funkce, na jejichž plnění stát má zvýšený zájem; výkon těchto oprávnění v samosprávě místní je povinností země jako samosprávného svazku vůči státu, neboť jde o funkce, při nichž správa zemská nahrazuje činnost státní moci, a země jsou tu k tomu, aby vedly veřejnou správu na místo státu, jsou institucemi, které mají závazek veřejnoprávní a veřejnou povinnost vésti veřejnou správu. Tu stát svojí kontrolou zavazuje země jako díl státního organismu své povinnosti plniti též v zájmu státu, jenž je východištěm vši veřejné správy. Tu již nejde o obor vlastní volné správy země, o obor, v němž sama volně může rozhodovat, pokud sem nezasahují omezující pravidla právní, v němž země sebeurčením sama může stanovit objem a obsah své činnosti a v němž může se volně pohybovat, nejde o volnou správní činnost a o volně volitelné fakultativní úkoly, nýbrž jde o správu vázanou, o obor, v němž zemskému svazku zákony jsou předepsány přímo určité pozitivní činnosti a způsob, jak tyto činnosti konati, jde o správu, v níž generalními, pozitivními, zákonnými rozkazy určuje se způsob, kterak země jako komunální svazek má plniti své úkoly, o správu, pro kterou se vydávají správní zákony, jejichž provádění je vzneseno samosprávným svazkům pod kontrolou státní.

Jde tu o funkce, jež je podnikati na základě zákonné povinnosti, nikoli na základě volného aktu vůle samosprávného svazku, o funkce, při nichž samospráva představuje sice stále právo svazku, ale svazek má tu též povinnost své právo vykonávati. Plnění určitých úkolů samosprávných svazků pokládá stát přímo za povin-

nost svazků vůči sobě. Stát chce si všechny podřízené svazky samosprávné činiti služebnými tím, že je zavazuje, aby plnily určité své úkoly i v státním zájmu jsoucí. Stát uznává plnění určitých úkolů samosprávného svazku za nutné ve svém zájmu, proto podrobuje podřízené samosprávné svazky své kontrole.

Odtud pak i činnost orgánů zemských, jako jiných svazků samosprávných uvnitř státu, uvádí se státní kontrolou právní v souhlas s činností a zájmy nadřízeného státu. Touto kontrolou stát ukazuje, že i zemi má připadati postavení ostatních podřízených svazků komunalních: jako ostatní svazky mají pak i země zásadně státi v stupňovaném poměru povinnosti i závaznosti k státu, mají býti státu na základě práva veřejného zavázány k plnění určitých svých úkolů, k pozitivnímu jednání. Tento znak závaznosti vůči státu vyskytuje se u zemí jen při jejich postavení jako svazků samosprávných, nikoli však při oné stránce jejich rázu, která je charakterisuje za útvary státoprávní, která je přibližuje státům. Právě onen poměr povinnosti, že plnění úkolů uložených zemím jako samosprávným svazkům je konstituováno za jejich veřejnoprávní povinnost vůči státu, a že stát kontrolou bdí nad plněním těchto úkolů, nevyskytuje se pak již v samostatném oboru působnosti zemí jako útvarů státoprávních; země jsou při plnění úkolů jim ústavou přikázaných svobodny od práv kontroly a zrušovacích kompetencí státu. Toto uplatňování povinnosti samosprávných svazků naproti státu k plnění jejich úkolů znamená právě omezení podřízených svazkův a toho země jako útvary státoprávní jsou prosty.

Stát staraje se svojí kontrolou o správné plnění úkolů samosprávných svazků ve svém zájmu, uznává tyto úkoly svazků nepřimo za úkoly své. Stát tu chce jeviti se nepřimo sám subjektem těchto funkcí; tak dokumentuje se, že tu jde o funkce, jež se mají díti vlastně i v zájmu jiného, než provádějícího svazku, v zájmu vyššího svazku státního. Stát chce dokumentovati tu svoji kontrolou těsnou souvislost mezi místními úkoly samosprávného svazku a svými zájmy státními; tu pronikají ona pojetí samosprávy, dle nichž místně uzavřené kolektivní svazky samosprávné jsou k státním účelům tak zabírány, že realizováním vlastních zájmů uspokojují zároveň státní zájmy; tu samosprávné zájmy spojují se se zájmy státními tak, že výkonem oprávnění



samosprávných uspokojují se zároveň zájmy státní i samosprávné.

Podřízením zemí pod kontrolu státní správním dvorem dokumentuje se znovu pojetí, že samosprávné svazky obstarávají zároveň státní i vlastní úkoly, že tu jde o uskutečňování úkolův, za jejichž subjekt stejně může být pokládán stát jako jednáající země. Tu ukazuje se koincidence kolektivních zájmů dvou subjektů správy a totožnost účelů jejich. Země jako státu podřízený subjekt správy činí tu, co by jinak stát činiti musil, i nahraňuje činností svoji činnost státní. Tu země své vlastní úkoly vyplňuje tím, když zároveň slouží i účelům státním; kontrolou svojí stát tu dokazuje, že činností země jako státu podřízeného subjektu správy zároveň se plní úkoly státu a že funkce zemí vztahují se na úkoly, jež obsaženy jsou i v státním účelu.

Tu pak znovu ukazuje se, kterak při pojmu samosprávy jedná se o vztah způsobený totožností účelů mezi dvěma subjekty správy, stojícími v poměru nadřízenosti a podřízenosti, kterak pojem samosprávy vzniká vztahem činnosti, která je správou, na jinou činnost téhož způsobu, která se charakterisuje rovněž jako správa, kterak vzniká vzájemným vztahem činností dvou správních svazků, kterak obojí činnosti, státu a nižších svazků, vztahují se vlastně na uskutečňování účelů jednoho a téhož subjektu, na účely státu. Samosprávné úkoly správních svazků představují tak zároveň úkoly státní, jen v místním teritoriálním rozdělení; ukazuje se, že tu jde vlastně o státní správní efekty, jež však nejsou podnikány přímo od orgánů státu.

Pod právy státní kontroly samospráva zemí jeví se pak jen jako správa státních záležitostí podřízenými korporativními svazky se současným uspokojováním partikulárních zájmů zemských; tu samospráva zemí jeví se pak jen jako veřejná správa vedená od teritoriálních svazků státu podřízených pod vrchním dozorem bezprostřední státní správy, jako správa vedená sice též pro účely svazku samosprávného, které však zároveň prostředně jsou účely a zájmy státu.

Tu podřízením pod instanci státní samospráva země jeví se jen jako správa korporativních svazků, jejichž účely spadají zároveň v obor státní činnosti; samospráva je tu zároveň správou státní i korporativní. Činnost zemí je tu zároveň i před-

mětem státní správy: na základě kontrolní moci státní jsou země spravovány vyšší mocí státní. Činnost zemí uvádí se kontrolou v souhlas s činností nadřízeného státu tak, jakoby činnost zemí byla jen odvozena ze státní, jakoby šlo jen o podíl země na státní správě.

Nejvyšší kontrolou nad výkonem určitých kompetencí všech podřízených svazků komunálních stát opět chce ukázati, že právo samosprávných svazků, vykonávati moc panství, pochází z mocenské sféry státu. (Dokazuje to stát také stále více: tak dle nových návrhů o správní reformě chce určité správní funkce zemí nad okresy a obcemi převzít sám svými orgány, smišenými úřady státními, i dokazuje tím, že tato práva jen propůjčil, ale nezcižil a nepředal.) Tu se znovu dokumentuje ono pojetí samosprávy, dle něhož stát jen určitá práva a povinnosti, jež zásadně jemu připadají, lokalizuje ve sféře podřízených korporativních svazků samosprávných. Pak samospráva země jevila by se jen jako správa svazku, jenž státní moc jako právo svazku příslušející vykonává k plnění účelu svazku v souhlasu se zákony a pod kontrolou státu, a země byly by jen proto opatřeny veřejnoprávnou mocí, že stát je zavazuje ve svém zájmu k plnění jejich úkolů, jejichž lepší dosažení chce příkázáním své moci podporovati.

Povahu zemí jako pouhých podřízených samosprávných svazků, jimž určité státní záležitosti jsou přikázány zároveň jako jejich vlastní, jen stále sesiluje i ta skutečnost, že zemím přísluší v jejich funkcích vyšších svazků komunálních i provádění zákonů říšských; tu země jednájí jako ostatní podřízené svazky samosprávné v mezích zákonů státních resp. říšských; jmenovitě při autonomním rozhodování o stížnostech z usnesení orgánů samosprávy obecní a okresní jde též o výkon zákonů říšských. Zemský výbor jako orgán samosprávy místní namnoze rozhoduje i dle státních zákonů říšských, tedy dle norem daných zákonodárstvím říšským, a pod dozorem instancí říšských; veřejnoprávná oprávnění zemí jsou tu nejen kontrolována, ale i normována státem, říší. Tu samosprávné funkce zemí jeví se také jako výkon zákonů říšských a tedy materiálně vlastně jako státní správa říšská, formálně prováděná ovšem samosprávnými svazky zemskými; tu samosprávné funkce zemí jeví se pak jako spolupracování a spolupůsobení na správě říšské; při výkonu svých atributů tu země nejsou jen vykona-

vateli vlastního zemského zákonodárství, ale také říšského a tedy říšské vůle.

Tu opět země úplně nabývá povahy svazků samosprávných, tu opět v postavení země uplatňuje se pojetí, dle něhož podstata samosprávy spočívá v rozdělení správních záležitostí mezi státem a podřízenými správními svazky tím způsobem, že samosprávným svazkům přísluší bezprostřední vedení záležitostí a výkon, státu pak normování a dozor, kontrola, dohled. Tu vystupuje rozdíl mezi bezprostředním vedením určitých záležitostí zeměmi a mezi dohledací správou říšskou.

V tomto postavení zemí jako komunálních svazků při provádění zákonů říšských znovu uplatňuje se pojetí samosprávy, dle něhož bezprostřední opatřování určitých záležitostí může stát přenést nebo přepustit po vlastnímu právu podřízeným svazkům korporativním a komunálním, kdežto sám stát omezí se jen na vrchní vedení a dozor; bezprostřední vedení záležitostí, pouhé provádění zákonův, podřízenými samosprávnými svazky je tak právně úplně ovládáno od vedení a dozoru státního.

Při těchto funkcích zemí, kdež vykonávají zákony říšské, jen provádění a užívání zákonů dle norem od říše daných a pod její kontrolou zůstává zemím; země mají tedy vůči státu ona oprávnění, která přísluší svazkům samosprávným a tvoří podstatu samosprávy dle onoho pojetí, dle něhož vyšší moc státní práva panství jí příslušející neprovádí bezprostředně pomocí vlastního, jí k výlučné dispozici stojícího aparátu, nýbrž pomocí podřízených, avšak uvnitř své působnosti samostatných korporativních svazků samosprávných; při tom říše nad zeměmi vykonává jen ona práva, která každé svrchované státní moci přísluší vůči svazkům samosprávným: totiž stanovení norem a kontrola jejich zachování. (*Labaud*).

V tomto směru konečně povaha zemí jako vyšších svazků samosprávných naproti říši sesiluje se ještě možností tou, že tu říše může sama i jednostranně rozšiřovati kompetence orgánů země jako vyššího svazku samosprávného. Kdykoliv a jakýmkoli způsobem rozšíří zákonodárství říšské oprávnění obci a okresů v samostatném oboru působnosti — rozšiřují se tím materiálně kompetence orgánů zemí jako vyšších svazků komunálních při rozhodování stížností na akty orgánův obecních a okresních. Roz-

množení kompetenčních atributův obecních zákonodárstvím říšským rozmnožuje kompetence samosprávné tak až do samosprávné instance nejvyšší, do zemského výboru, v jehož rukou soustřeďují se kompetence z celého samostatného oboru působnosti samosprávy územní.

Determinace samostatného oboru působnosti náleží sice zásadně do zákonodárné příslušnosti sněmů zemských, ale de facto děje se při různých příležitostech i zákonodárstvím říšským, ježto kompetenční hranice mezi legislativou říše a zemí nejsou přesně taženy; tak známo, že říšský zákon zdravotní z 30. dubna r. 1870 podává v §§ 2. a 3. přímo autentickou interpretaci zřízení obecního a určuje, co spadá v samostatný obor obecní, byť nebylo pochybnosti, že úprava věci náleží do příslušnosti sněmův; nejasným ohraničením kompetenci říšských má říše rozsáhlou příležitost při úpravě jednotlivých předmětů zasahovati normativně i do úpravy samostatné působnosti obecní a okresní. Tu vystupuje i při zemích ona závislost podřízených samosprávných svazků, jejichž kompetence závisí na normování z moci vyššího svazku státního; tu také znovu se objevuje i samospráva země jen jako činnost vyššího politického svazku, pozorovaná v protivě kvalitativního či kvantitativního omezení říší jako nadřízeným svazkem státním.

16. Zemím přísluší tedy samosprávné funkce jednak na základě vlastní ústavy, jednak na základě zřízení obecního a pozdějšího komunálního zákonodárství. Dle norem zřízení zemského a tedy na základě vlastní ústavy přísluší zemím oprávnění spravovati výlučně a samostatně určitý díl vlastních záležitostí, takových, jež pravidelně pokládány jsou za komunální, jako správa vlastních financí a ústavů. Na základě zřízení obecního vykonávají pak nad nižšími svazky samosprávy místní vrchnostenská oprávnění, státní moc nahrazující a doplňující, v mezích zákonů státních, říšských i zemských. Předpisy zřízení obecního a okresního vřadily tedy země úplně do organizace teritoriální samosprávy a učinily země středními členy územními mezi obcemi a státem.

Organisace orgánů zemských jako dohlédacích, kontrolujících, schvalovacích a odvolacích instancí samosprávy místní nespočívá tedy již na no-mách zřízení zemských a vlastních ústav zem-

ských, nýbrž na předpisech, upravujících organizaci nižších svazků komunalních, okresův a obcí — a to ještě původně před ústavou prosincovou dokonce organizace ona nespočívala ani vůbec na vlastních zákonech zemských, nýbrž na ustanoveních říšského zákona obecního

· Oficiálně již z let padesátých na straně vlády udržovaly se názory, že historické země rovněž tvoří skutečně organisované obce vyššího řádu, které jsou organicky přičleněny k ostatním nižším svazkům územní samosprávy, toliko s tím rozdílem, že úprava jejich není předmětem zřízení obecního, nýbrž přímo částí samé ústavy. V říšském zákonu obecním pak skutečně pronikly znovu názory o povaze zemí jako vyšších obcí, a o potřebě mezi stát a obce vřaditi vyšší útvary komunalní, územní korporace vyššího řádu, a utvořiti tak střední členy mezi obcemi a státem, aby právní organizace od obcí k státu nahoru vykazovala vzestupnou řadu územních korporací, z nichž vyšší objímá nižší. Tu pronikly názory, že obec místní musí podléhati vlivu obcí vyšších, že je utvořiti vyšší instance komunalní pro samostatný obor působnosti obecní, aby obec nebyla konečnou rozhodující instancí o svých opatřeních.

Státoprávní postavení zemí již tu chtělo se kombinovati s postavením jejich jako vyšších svazků komunalních: pod vlivem tehdy rozšířené belgicko-francouzské konstituční doktriny, dle níž stát nemá pozitivně zasahovati do samosprávné činnosti komunalních svazků, mělo se za to, že vyššími instancemi rozhodovacími v oboru působnosti komunalní mohou býti jen komunalní svazky vyššího řádu, které jsou obcím nadřizeny a z nich vytvořeny. A tu právě v tom, že obcím byly nadřizeny země jako vyšší svazky komunalní, hledala se garancie, že obecní opatření a realizování obecních zájmů nebudou vydána zkoumání a zasahování státní moci; zajišťující prostředek proti státní moci hledal se v tom, že raději i státoprávní útvary zemské byly organisovány za vyšší svazky samosprávy územní; jen ve vyšších komunalních svazcích hledá se ochrana zájmů obecních.

Stávající již státoprávní a ústavní organizace zemské bylo užito pro organisování komunalní samosprávy a pro účely i zvláštní zájmy samosprávy místní. Státoprávní obvody zemí stotožněny byly místně s obvody vyšších svazků komunalních. Orgány zemské staly se nej-

vyššími orgány samosprávy místní, zemské státoprávní organizace užívá se za nejvyšší organizaci komunální správy. Útvary státoprávní a vyšší korporace samosprávné spadají v jedno. Tak dochází též k personální unii státoprávních orgánů zemské legislativy s vyššími orgány samosprávy komunální. Státoprávní orgány zákonodárné (→ autonomie zemské) jsou zároveň a současně vyššími orgány samosprávy.

Pozdější zákony postupně již užívaly organizace útvarů zemských i za organizaci vyšších svazků komunálních a zákony speciální vyplňovaly a doplňovaly tuto zavedenou základní organizaci vyšší samosprávy teritoriální. I speciální zákonodárství zemské, týkající se působnosti komunální, navazovalo již na organizaci zemí jako na řádnou stávající organizaci vyšších obcí, určovalo a rozšiřovalo pak již jen dále působnost zemí a kompetence orgánů zemských v záležitostech samosprávy místní, stále více nadřizovalo země obcím a okresům jako vyšší obce, i sesilovalo tak znamenitě právní povahu zemí jako vyšších svazků komunálních. Státoprávních forem užilo se i pro komunální organizaci.

Státoprávní organizace dle zemí užívá pak již zákonodárství vůbec i za základ pro organizaci jiných svazků správních, jako pro organizaci veřejnoprávních svazků, jichž stát užívá k plnění svých účelů a jež přidržuje k plnění státních úkolův; tak dle říšského zákona ubytovacího jsou země organizovány přímo jako svazky, na nichž spočívá břemeno stálého ubytování. Země jako místně uzavřený kolektivní svazek přidržuje se státem k převzetí břemene veřejného pro účely státní. Státoprávní organizace dle zemí konečně začíná se pak již užívat i pro organizaci samosprávy odborové, společenstevní a družstevní: země tvoří zároveň obvody územní pro organizaci odborových správních svazků, orgánům zemským bývá svěřen po případě i výkon určitých oprávnění při působnosti samosprávy odborové a určité spolupůsobení při ní; země jmenovitě brává účast delegáty své zemské státoprávní organizace.

Tato stránka, která země charakterisuje za vyšší obce je tedy v povaze zemí dle zřízení obecního jen akcesorní, neboť dle zřízení zemských byly země organizovány původně a především jako útvary státoprávní. Teprve na základě zákonodárství obecního a ostatního komunálního země činí se zavázány poskytovat a pro-

půjčovat svoji státoprávní organizaci za organizaci samosprávy místní a dát jí užívat za zřízení pro opatřování záležitostí nižších komunálních svazků.

Země, části státoprávní organizace říšské, vřaděny jsou jako územní korporace středního řádu mezi stát a obce. Jako vyšší územní korporace zahrnují v území svém ostatní územní svazky nižšího řádu, obecní a okresní; různá příslušnost k jednotlivým svazkům územním dochází pak výrazu i v protikladu a v různosti volebních práv do reprezentativních orgánů územních korporací obecních, okresních a zemských.

Tyto »vyšší obce« zemské nevznikly však spojením obcí a okresů ve vyšší svazky komunální, ani tím, že stát rozdělil se na země jako komunální svazky; stát nevytvořil uměle zemských svazků tím, že by byl spojil větší počet okresů ve vyšší komunální svazek, nýbrž země korunní, organizované již původně vlastní ústavou především jako zvláštní útvary státoprávní, prostě postupným vytvářením se ústavy obecní a okresní nadřizeny byly obcím a okresům jako vyšší samosprávné svazky. Země nejsou organizovány jako spojení nižších samosprávných svazků ve svazek vyššího řádu; tak v samosprávě ve státech německých, jmenovitě v pruské, setkáváme se s vyššími samosprávnými útvary, jež jsou myšleny jako spojení komunálních svazků nižšího řádu, obcí, okresů, krajů; také zastupitelstva těchto vyšších svazků bývají pak volena orgány nižších svazků komunálních, v území vyššího svazku jsoucích; u nás jen okresní svazky částečně mají ráz spojení nižších svazků komunálních, obcí, jež běrou pak i účast na složení a organizaci zastupitelstva okresního.

Země tedy vykonává dvoji funkce: státoprávní a funkce vyššího svazku komunálního. Orgánům téhož svazku přísluší oprávnění povahy státoprávní i povahy komunální; témuž svazku, jehož orgány stanoví partikulární obsah zákonů pro určitý díl státu, přísluší též pravidelný okruh působnosti, jenž tvoří kompetenci svazků samosprávných, volná správa vlastních záležitostí a určitá oprávnění správní, státní moc nahrazující a doplňující, vykonávaná v inezích zákonů zemských i říšských pod negativní kontrolou státu.

Dvoji povaha a postavení země, jako vyšších svazků komunálních a zvláštních útvarů státoprávních, dochází výrazu v různých funkcích orgánů zemských. Nad nižšími svazky samosprávy komu-

nalní vykonávají země funkce, které jsou výrazem jak nadřizenosti vyššího svazku komunalního tak i nadřizenosti útvaru státoprávního. Země jsou obcím nadřizeny i jako útvary státoprávní, neboť z emským orgánům zákonodárným přísluší úprava zákonná poměrů nižších svazků komunalních, obcí a okresů, a to nyní v plném rozsahu. Tu země zasahují do samosprávy místní jako útvary státoprávní; zákonná úprava právních poměrů svazků samosprávy místní náleží mezi státní, mezi funkce, které naproti všem svazkům komunalním principiálně jen státům přísluší.

K zákonné úpravě poměrů místní samosprávy užívá země své zákonodárné příslušnosti, uvádí v pohyb vlastní zákonodárné orgány, které jsou činny ve zvláštních formách; tu země vystupuje nad nižšími svazky jako vrchní upravovatel právního řádu, tu uskutečňuje postuláty a úkoly řádu právního jako nejvyšší činitel zákonodárný, a ze své moci určuje poměr právního řádu k úpravě života komunalního. Nejde tu o zvláštní poměr dohledací vyššího svazku ku nižším svazkům komunalním, ale jde vůbec o poměr právního řádu k úpravě poměrův komunalních. Jde o schopnost země právními pravidly z vlastní regulativní moci, stejnorodé se státní mocí, určovati, které korporativní svazky mají být uznány za komunalní svazky samosprávné a které požadavky na jejich organizaci a činnost se kladou.

Tu země jako stát sám vystupuje, jako mocnost právo určující a dávající, ze své vůle podniká ohraničení vůle a volného sebeurčení nižších svazků. Zákonodárství zajisté je nejvyšší funkcí ve státě, kterouž správa pozitivně a negativně se determinuje. Osvědčování vůle v stanovení právních pravidel je pak právě formou státního vyjadřování vůle. Vždy jen zákonodárstvím státním a nikoli snad autonomními akty vyšších svazků komunalních rozhoduje se, kterými svazky komunalními se má vésti veřejná správa, kde stát chce lokalisovat své funkce; zákonodárství státní rozhoduje o objektivním právu, jemuž samosprávné svazky podléhají, určuje kompetence jejich orgánů, stupňuje kontrolu a dohled nad nimi Stát zjišťuje a určuje úkoly místní samosprávy, váže zřízení, změny a zánik samosprávných svazků na své zákonodárství. Útvary komunalní spočívají na zákonodárství státním.

Část veřejné správy, kterou samosprávné korporace vykonávají, je částí obecné správy veřejné ve státu a tu nemůže komu-



nalním svazkům udělití žádný vyšší svazek komunální, jež vykonává taktéž jen část svěřené sobě správy, nýbrž k udělení tomu je povolán vždy jen útvar státní povahy, státoprávní, dle jehož zákonů samospráva má být vykonávána a jehož nadřízená moc normativně určuje činnost podřízených svazků komunálních.

Žádný vyšší svazek komunální nemůže upravovati poměry podřízených korporativních svazků samosprávných zákony ve vlastním, formálním slova smyslu, v jeho vůli vždy rozhoduje jen vůle samosprávná, nikoli moc zákonodárná státní povahy. Kdyby zákonná úprava komunální samosprávy nepříslušela zemím, ponechala by si ji říše sama. Jen stát může část své veřejné správy oddělití a předatí podřízené korporaci k výkonu po vlastním právu. Obecní a komunální zřízení jsou vesměs zákony státními. Zákonnou normativní úpravu organizace samosprávných svazků vždy ponechávají si státy samy jako podstatnou funkci, poněvadž tu svými zákony upravují jen onu část veřejné správy, kterou by jinak samy musily obstarávatí. Tu při úpravě zřízení samosprávného jde o obstarávání záležitostí státní povahy, jen že tyto záležitosti státní povahy nepatří do kompetence říše, ale právě do kompetence zemské. Při zákonné úpravě organizace a působnosti obcí a okresů vystupuje země vždy jen jako útvar s určitými znaky státními. Státy vydávají správní zákony, jejichž provádění svěřují pak obcím a svazkům komunálním; a právě všechny tyto zákonné rozkazy státu, upravující kompetence obecní v samostatném oboru samosprávy místní, jsou dle zřízení zemských «nařízenímí v záležitostech obecních» a mají být tedy vydávány vždy zákonodárstvím zemským. Zákonné rozkazy, jež stát pravidelně dává obcím, a jež obce provádějí pod vyšším dozorem, náleží stanoviti orgánům zemským.

Konečně zasahují země do samosprávy místní i úkony povahy smíšené, a to úkony povahy sice materiálně komunální, ale ve formě státoprávní, ve formě zákonův. Tu země nad nižšími svazky komunálními vykonává funkce, jež jsou sice pouhými úkony vyšších svazků komunálních, jež materiálně sice jsou pouhými akty správy komunální, jež však se podnikají ve formě zákona zemského. V těchto aktech stýkají se funkce zemí jako svazků komunálních s jejich kompetencemi útvarů státoprávních.

Pravidelně nejde tu ani o zákony materiální, ale z většiny a celkem jde tu jen o pouhé zákony formální, o pouhé akty

správní, vydávané jen ve formě zákonů; tu nejde o nové právní normy, nejde o stanovení objektivního práva, o stanovení závazných právních pravidel, nejde o změnu stávajícího řádu právního. Nejedná se pravidelně o žádné normování práv a povinností právních subjektů, o ohraničování právní sféry jejich ani o normativní vymezení okruhů jejich vůle. Pravidelně jde tu jen o správní akty, o projevy vůle zemské jen ve formě zákonů, jen o formu, v níž vůle země se projevuje. Jde tu jen o formální stránku určitých aktů komunální správy; řada správních aktů ve správě obcí a okresů může totiž dle zřízení obecního a okresního býti podniknuta jen na základě zmocňujících zákonů zemských. Tu tedy většinou jde o správní akty, jež zmocňují jen nižší komunální svazky k určitým jednáním; tu v poměrech místní samosprávy pravidelně jde jen o určité účinky ekonomické, jež však pohybují se vesměs na půdě platného řádu právního.

Tak zákonodárný aparát zemský uvádí se v činnost při slučování a rozlučování obcí: chtějí-li se sloučiti obce z různých zastupitelských okresů, je k tomu třeba konkrétního zákona zemského. Proti své vůli mohou obce vůbec býti sloučeny jen zákonem zemským a rovněž i k rozlučení obcí třeba ve většině zemí dosud zákona zemského. Podobně vyžaduje se individualního zákona zemského k změně územního obvodu okresních zastupitelstev. V oboru komunální správy finanční třeba pak zákona zemského k určitým úvěrním operacím okresů, dále k zavedení samostatných dávek okresních i nových samostatných dávek obecních. V Čechách dle zákona z r. 1899 nevyžaduje se již zákona zemského k určitým dávkám v zákonu tomto uvedeným. V některých zemích dosud i povolení vysokých přírůžek obecních vyžaduje formy zákona zemského.

Většina těchto aktů, jako slučování a rozlučování obcí jsou ovšem pouhými správními akty ve formě zákonů; tu oprávnění země, plynoucí ze zřízení obecního, neznamenaají kompetenci k stanovení právních pravidel, nýbrž pouze oprávnění podnikati akty určitého obsahu ve správě komunální a pro tyto akty jen připouští se táž forma, jaká všeobecně platí pro vydávání zákonů. Kompetence sněmu spolupůsobiti při aktech komunální správy bezprostředně ve formě zákonů zemských, má jen dokumentovati zájem země na určité činnosti podřízených svazků samosprávných; forma

zákona je tu určena jen dáti výraz zájmu země na určitém směru vůle samosprávného svazku.

Veškerý tyto úkony, jež země na základě komunalního zákonodárství v místní samosprávě vykonávají, nejsou ovšem obsahem svým nikterak významny pro státoprávní povahu země: obsah těchto úkonů mohl by býti zcela dobře vykonáván každým jiným vyšším svazkem komunalním vůči jeho podřízeným svazkům. Skutečností, jíž tyto komunalní funkce uvedeny jsou v souvislost se státoprávním postavením země, není obsah jejich, nýbrž forma. Tím, že dějí se s náležitostmi formálního zákona, nabývají funkce tyto formálně jiné právní kvalifikace. Forma zákonná, v níž tu vůle země se projevuje i bez ohledu, co je obsahem této vůle, kvalifikuje funkce ony na formálně státoprávní; schopnost k formálnímu zákonodárství mají zpravidla výlučně státy a v ní vždy ukazuje se schopnost subjektů státoprávních.

Kdykoliv uvádí se v činnost zemský aparát zákonodárný za účelem, aby do správy nižších svazků komunalních zasáhl ve formě zákona, vždy tu země vystupuje jako útvar státoprávní, byť i obsah aktů obmezoval se na pouhé úkony správy komunalní. Formální úkony zákonodárné vždy jsou specificky státní povahy, činnost zákonodárná je vždy podstatnou pro pojem státu, a subjektům této zákonodárné činnosti dává se jí státní ráz; proto i ony komunalní správní úkony podnikají země formálně jako útvary se zachovaným určitým státním charakterem, jako útvary státoprávní. Ať jde o jakýkoliv úkon v oboru komunalní správy, přece, jakmile se podniká ve formě zákona, nastává tu specifický účinek právě ten, že formální zákon opět jen formálním zákonem zrušen býti může, a že u něho platí obecná pravidla o publikaci a právní moci zákona.

Obsahem svým ovšem tyto funkce nejsou nikterak podstatny pro pojem funkcí státních, ani pro státoprávní povahu země; není pojmové závady, proč by jako funkce materiálně komunalní povahy nemohly býti opatřovány též jinými vyššími svazky komunalními, okresy aneb novými krajskými zastupitelstvy. Zajisté není pojmového důvodu, proč nucené rozloučení nebo sloučení obcí mělo by se díti jen zákonem zemským. Říšský zákon obecní v ustanoveních svých stál ještě silně pod vlivem francouzsko-belgické konstituční theorie o zaručení základních práv obcí. (*Brockhausen: Vereinigung u. Trennung v. Gemeinden*, 41. sq.) Dle theorie oné

stát do individualní sféry obcí neměl nikterak zasahovat jiným způsobem, leč zákonem a na základě zákona. (Tak dosud čl. 3. belgické ústavy: *Les limites de l'État, des provinces et des communes ne peuvent être changées ou rectifiées qu'en vertu d'une loi.* Podobně č. 74. ústavy italské prohlašuje, že ohraničování obcí a provincií je předmětem úpravy zákonodárné. *Daresté: Les constit. modernes, I., 609.*) Tu také pak změny individualního právního stavu obcí a individualní jejich existence mohou se díti jen cestou zákona. Záruky proti libovolnému vládnímu rušení základních individualních práv obcí hledaly se tak v konstituční formě tvoření se státní vůle, v účastenství ústavní reprezentace na každé modifikaci právní sféry a integrity obcí.

Dle dnešních názorů k takovým aktům komunalní správy stačila by již prostá nařízení zem. výboru, po případě jiného vyššího svazku komunalního, pokud ovšem změnou územního obvodu obecního neměnil by se státoprávní obvod hranic zemských. Novější zákonodárství také stále více uznává komunalní povahu těchto aktův. Také již opouští zásadu o základních právech obcí na integritu jejich existence. Novější zákonodárství samosprávné v různých státech prolamuje již zásadu, že obce proti své vůli nemohou býti slučovány nebo rozlučovány jinak, než zákonem. Jmenovitě stanoví se také, že scházející souhlas některé obce může býti nahrazen svolením orgánu nadřízeného svazku komunalního: tak v samosprávě pruské scházející souhlasúčastněných obcí může býti nahrazen za určitých podmínek usnesením výboru krajského a v samosprávě francouzské za určitých podmínek svolením generální rady departementu.

Také naše zemské zákonodárství komunalní obmezilo již znenáhlu požadavek formálního zákona zemského při změnách v existenci obcí. Tak v Čechách zemské zákony z r. 1893 a 1897 obmezily již požadavek formy zem. zákona při slučování či rozlučování obcí a při změnách v hranicích jejich i nahrazují požadavek zákona po většině prostým nařízením zemského výboru, po případě někdy pouhým usnesením sněmu se schválením císařovým. Rovněž pro zavádění určitých samostatných dávek obecních požadavek zákona zemského v Čechách byl značně obmezen a nahrazen právním nařízením zem. výboru se souhlasem místodržitelství. Uznává se tedy již, že tyto akty komunalní správy nejsou takové materiální povahy,

aby musily nutně býti opatřovány cestou zákonodárnou. Také skutečně nemají na státoprávní povahu zemí vlivu.

Státoprávnímu postavení země prospělo by spíše, kdyby sněm zemský byl zbaven vůbec těchto formálních zákonů obsahu komunálního a kdyby akty tyto převzal jiný vyšší svazek komunální, jmenovitě útvar krajského zřízení. Státoprávnímu postavení sněmu prospělo by velmi, kdyby se činnost jeho nezabírala tolik správními akty ve formě zákonův; vždyť beztoho zájem sněmu o správní záležitosti jde dnes tak daleko, že dokonce i tak eminentně správní akty, jako je zřízení veřejné nemocnice nebo jako jsou různá dotování a subvencování meliorační, vyžadují formy zemského zákona! Kdyby byl sněm všech těchto formálních zákonů zbaven, jmenovitě však kdyby byl zbaven formálních zákonů pro samosprávu komunální, začal by se více uplatňovati jako řádné zákonodárné kolegium, než jak tomu dnes. Dnes sněm jako samosprávné zastupitelstvo, jako vrchní orgán samosprávy, rozšiřuje se na úkor sněmu jako sboru zákonodárného, a tak pak se zdá, jakoby sněm byl především jen vyšším samosprávným zastupitelstvem, jemuž jen pro určitý úzký obor přiřknuta je působnost zákonodárného sboru, kdežto je věc právě naopak: sněm organisován byl zemským zřízením jako orgán státoprávní a jeho postavení jako nadřízeného orgánu komunálního je právě jen aksesorní, byť novějším vývojem i politickým nabývalo převahy.

S tohoto stanoviska, aby se seslaboval ráz sněmu jako pouhého vyššího samosprávného zastupitelstva, bylo by jen si přát aby sněm nemusil sám zasahovati svými správními akty do správy obecní a okresní. Jmenovitě také státoprávní povaze sněmu prospělo by, kdyby různé funkce kontrolní a správní, týkající se hlavně finančních oprávnění a opatření nižších svazků komunálních, přešly na nová zastupitelstva krajská, po případě krajské výbory. Sněm ztrácel by tak svoji povahu vyššího samosprávného zastupitelstva, přestal by se starati o všechny podrobnosti místní samosprávy a bráti tak podílu na drobné samosprávě místních svazků komunálních, což vše dává sněmu stále jen ráz vyššího komunálního zastupitelstva. Tu pak sesilovala by se státoprávní povaha sněmu jako sboru zákonodárného, neboť sněm mohl by se věnovati plně svým úkolům a kompetencím zákonodárným; již „autonomistický“ program by toho vyžadoval, chtěje dosíci rozšíření skutečné zákonodár-

dárné kompetence sněmů co do rozsahu a závažnosti záležitostí sněmu přikázaných.

Také povaze zemského výboru jako státoprávního orgánu země prospělo by jen, kdyby nemusil se starati o záležitosti, jež mu připadly na základě zřízení obecního a okresního. Ani umenšení ani rozšíření agendy zemského výboru jako kontrolní a rekursní instance v záležitostech samostatného oboru samosprávy místní nemá na státoprávní postavení jeho ani na státoprávní povahu země žádného vlivu, nedá se také státoprávními požadavky odůvodniti a není s nimi v pojmové souvislosti. Veškery tyto akty zajisté jsou toho obsahu, že by mohly zcela dobře býti přikázány bez újmy státoprávnímu postavení zemí jiným vyšším svazkům komunalním, jmenovitě novým výborům a svazkům krajským.

Tyto funkce, jimiž zemské orgány na základě zřízení obecního a okresního spolupůsobí na obstarávání záležitostí nižších svazků samosprávy místní, nejsou pro státoprávní povahu zemí nikterak podstatny. Na těchto funkcích nezáleží zachovaný státoprávní ráz zemí, v činnostech těchto nedocházejí výrazu žádné znaky, jimiž by se země přibližovaly k rázu státův. Tyto správní úkony zemí v oboru samosprávy místní jsou pro sesilování nebo seslabování státního rázu zemí zcela indiferentní, neboť nepřichází v nich vůbec k platnosti ani státoprávní povaha země, nýbrž pouze povaha země jako vyššího svazku komunalního.

Pro státoprávní povahu země je jistě lhostejno, zda povolení k rozdělení obecního jmění dávají orgány zemské nebo okresní zastupitelstva nebo nová zastupitelstva krajská, je lhostejno, zda povolení k vybírání obecních přírážek, přesahujících určitou výši, dává zemský sněm a zemský výbor, nebo okresní zastupitelstvo, zda dozor nad neztenčeným zachováním jmění okresního přísluší zastupitelstvu země, nebo zastupitelstvu jiného vyššího svazku komunalního, jako zastupitelstvu krajskému. Pro státoprávní postavení zemí je jistě lhostejno, zda dozor nad obcemi a okresy přísluší vésti orgánům zemským nebo orgánům jiných vyšších svazků komunalních. Ostatně i v samosprávě jiných států dozor nad obcemi a nižšími svazky komunalními (vedle státu) vedou kolegiální orgány nejbližše nadřízených komunalních svazků vyššího řádu a vyšší instance samosprávné, jako v samosprávě pruské krajský a okresní

výbor a v samosprávě francouzské, ovšem obmezeně, generalní rada departementu.

Rovněž je pro státoprávní povahu zemí lhostejno, zda zemské výbory fungují jako instance správního soudnictví nad akty orgánův obecních a okresních; je lhostejno, bude-li správní stížnosti ve vyšší instanci vyřizovati zemský výbor nebo nově zřízený krajský výbor. Vyšší instancí správního soudnictví v záležitostech samostatného oboru samosprávy mohl by býti zcela dobře orgán středního svazku samosprávy místní, střední člen územní samosprávy, Ostatně u nás již dle prozatímného zákona obecního z 17. břez. 1849 měly býti zřízeny vyšší obce krajské; tyto byly myšleny jako spojení a representace všech nižších obcí okresních v kraji; orgány krajských obcí, krajská zastupitelstva měla v druhé instanci rozhodovati o stížnostech do usnesení obecních a okresních v samostatném oboru.

Podobně v organizaci správy pruské fungují krajské a okresní výbory, v organizaci správy badenské pak okresní rady jako správní soudy nižší a střední instance; úřady tyto jsou úřady smíšenými, složeny jsouce z elementů samosprávných i byrokratických, ze zástupcův občanských pod předsednictvím státního úředníka z povolání.

Nechť tedy se zeslabuje povaha zemského výboru jakožto administrativní kontrolní a rozhodující instance naproti samosprávným svazkům nižšího řádu, netrpí tím státoprávní povaha země; není odůvodněno státoprávním postavením země, proč by právě zemský výbor měl býti samostatnou rekursní instancí administrativní, proč by správní zákony komunální nemohly působnost tuto přenést na střední instance krajské. Funkce, které zemské orgány vykonávají jako nejvyšší instance samosprávy místní, dají se obmezovat nebo rozšiřovat, aniž se mění státoprávní povaha země, neboť země nevystupuje v nich jako nadřízený útvar státoprávní.

Proto nemělo by vlivu na státoprávní postavení země, ani kdyby vůbec všechny funkce veřejné správy, které zemský výbor na základě zřízení obecního a okresního vykonává v oboru samosprávy místní, přešly (dle návrhů zřízení krajského) na nově utvořená zastupitelstva krajská. Jde tu stále jen o pouhou decentralisaci či dekoncentraci kompetencí zemského sněmu a výboru v oboru samosprávy místní na prospěch nových zastupi-

telstev krajských; jde tu jen o dekoncentraci oněch funkcí, které země vykonávají nad obcemi a okresy jako vyšší svazky komunální. I poslední vládní studie o reformě správy z 1904 podotýká výslovně, že na krajské výbory má přejíti jen ona působnost zemského výboru, která jemu připadá v záležitostech obecních a okresních dle zřízení obecního a okresního. Jde tu jen o decentralisaci kompetencí, soustředěných v rukou zemských výborů, nikoliv o alterování ústavního postavení země, nikoliv o zmenšení oněch kompetencí, které zemi plynou z vlastní ústavy.

Naopak, státoprávnímu postavení orgánů zemských spíše opět by prospěla tato dekoncentrace v oboru samosprávy místní pomocí krajských výborův. Tím sesílil by se zemskému výboru opět původní, státoprávní jeho ráz jako permanentního parlamentárního výboru zemských sněmů s kompetencí připravovati předlohy a iniciativní návrhy pro zákonodárskou činnost sněmovní a býti řádným reprezentativním orgánem země v státoprávním směru; býti dále výkonným orgánem sněmu v státoprávním smyslu a samostatným správním orgánem zemským, jemuž náleží pro v á d ě t i zákony zemské: provádění zákonů zemských orgány zemskými, je právě správou v státoprávním slova smyslu, obstarávání záležitostí, upravených zemským zákonodárstvím; správa tato je volná od pozitivního zasahování a působení říšské správy. Pro státoprávní postavení zemi má jen význam, aby zemskému výboru zůstal okruh jeho působnosti dle zřízení zemských; zejména tu jde o jeho postavení jako výkonného orgánu zemského při provádění zemských zákonův a usnesení, o jeho ráz jako e x e k u t i v n í h o orgánu zemského.

Kdyby se odňaly zemím jejich různé správní funkce v záležitostech samosprávy místní, neutrpí tím státoprávní postavení země, nýbrž zmenší se pouze atributy země, jako vyššího svazku komunálního. Ale kdyby se zemím odnímalý jejich funkce státoprávní, jako jejich atributy zákonodárné, zanikal by tu znak státní povahy a země ztrácely by povahu zvláštních státoprávních útvarů. Nemajíce orgánů zákonodárných, neměly by dále ničeho, jako mají státy, a nemohly by podnikati činnost specificky státní povahy, jakou je činnost zákonodárná, nemohly by vykonávati funkce, které vždy stát svým právním řádem prohlašuje za funkce specificky státní, výhradně státu náležející. Právě v předpisech zá-



konů zemských tvoří se normy vůle státní a zemské zákony mají povahu norem státního řádu právního.

Státoprávní postavení zemí zajisté záleží jen na znacích, jimiž jinak jen státy se charakterisují a v nichž země mají zachovaný ráz státní. K státoprávní podstatě zemí náležejí jen takové znaky a funkce, bez nichž, kdyby se zemím odňaly, země nebyly by více zvláštními útvary státoprávními, nýbrž jen komunalními. A tak ani při příští reformě samosprávy nebezpečí pro státoprávní povahu zemí nikdy neleží v tom, že mají býti dekoncentrovány administrativní kompetence zemských výborů nad nižšími svazky komunalními. Nebezpečí je na jiných polích. Je v tom, že říše těží z nejasného vymezení svých legislativních kompetencí, zabírá si předměty nepochybně zemím náležející, a než by dopustila zákonnou úpravu zemským sněmem, raději dává řadu záležitostí opatrovati svojí říšskou exekutivou. Proti tomuto faktickému zasahování říšskému země, bez samostatné vlastní exekutivy, z těžka se mohou brániti, zvláště když i politický vývoj pomáhá umenšovati význam činnosti sněmů zemských.

Z literatury: *Dahlmann*: Politik, § 238. sq. — *Rotteck-Aretin*: Statsr. d. constitutionellen Monarchie, III., 23. sq. — *Schäffle*: Bau u. Leben d. socialen Körpers, I., 138. sq., II., 427. sq. — *Gerber*: Grundzüge d. deut. Staatsrechts, § 20—21. — *Gierke*: Čl. Gemeinde u. Holtzendorffa.

O korporacích práva veřejného a samosprávě: *Jhering*: Geist d. röm. Rechtes, III., 1., 327. sq., 381. sq. — *Gierke*: D. deutsch. Genossenschaftsrecht, I., § 57.—59., II. (Gesch. d. deut. Körperschaftsbegriffs), § 32.—34.; Genossenschaftstheorie u. d. deut. Rechtssprechung, zvl. kap. IV.; Deut. Privatrecht, kap. II., p. 457. sq., 602. sq. — *Preuss*: Gemeinde, Staat, Reich als Gebietskörpersch., zvl. kap. VIII. — *Gneist*: Engl. Verfassungsgesch., § 42. — *F. W., Maitland*: Gierke's Political Theories of the Middle Age. (Překlad části III. dílu *Gierkova* Genossenschaftsr. s velmi dobrou předmlouvou, p. VIII. až XLV.) — *Jellinek*: System d. subj. öff. Rechte, p. 250. sq., 262. sq. a Allg. Staatslehre, p. 585. sq.

*R. Schmidt*: Allg. Staatslehre, I., § 32. — *Bruno Schmidt*: Der Staat, p. 48. sq. — *Lingg*: Empirische Untersuchungen z. allgem. Staatslehre, p. 234. sq. — *Gluth*: D. Lehre v. d. Selbstvltg im Lichte formaler Begriffsbestimmung, zvl. p. 57. sq. *Těhož* čl. Gemeinden v Oest. St. W. B. — *Blodig*: D. Selbstvltg als Rechtsbegriff, p. 4. sq. — *Hatschek*: D. Selbstvltg in polit. u. juristischen Bedeutung, zvl. p. 87. sq. — *Redlich*: Englische Lokalverwaltung. K tomu v. kritiku *Hatschekovu* v Krit. Vierteljahrsschrift, 1902, VIII, a zbytečně prudkou odpověď *Redlichovu* v Grünh. Zeitschr., XXX., 1903, 558. sq. Pokud vzdálený pozorovatel může si dovoliti úsudek o sporu, jež

týká se samé podstaty anglické samosprávy, vypadl spor příznivě pro stanovisko *Hatschkevo*. Ostatně v. *Hatschek*: Engl. Staatsr. (Marquardsen's Hdb.), p. 23. sq., 35. sq., 75. sq. a p. 81., pozn. 2.

*Rosin*: Souveränität, Staat, Gemeinde, Selbstvltg, Ann. d. deut. Reich., 1883. — *Rosin*: D. Recht d. öffentl. Genossenschaft, p. 101. sq. — *O. Mayer*: Theorie des franz. Verwaltungsrechts, § 62. — *G. Meyer*: Lehrb. d. deut. Verwaltungsr., I, § 5. — *O. Mayer*: Deut. Verwaltungsrecht, I, 127, II, 372. sq. — *Hauriou*: Précis de droit admin., p. 367. sq., 412. sq., 442. sq. — *Berthélemy*: Traité élémentaire de droit adm., p. 83. sq., 149. sq., 183. sq. — *Ducrocq*: Cours de droit. adm., I, 144.—155. (7. vyd.). — *O. Mayer*: Le droit administratif Allemand, I, 163. sq. — *Jenks*: Esquisse du gouvernement local en Angleterre.

*Ulbrich*: Lehrb. des. oest. Verwaltungsr., § 12., § 48—50., § 51.—55. — *Sarwey*: Allgemeines Verwaltungsr., p. 100. sq., 106. sq. — *Stein*: Verwaltungslehre, I, 232. sq., 363. sq. — *Ulbrich*: Lehrb. d. oest. Staatsrechts, 242. sq., 297. sq., 414. sq. — *Affolter*: System des badischen Vltgsrechts, § 6. a 7. — *Amschütz*: Die Organisationsgesetze der inneren Vltg in Preussen. — *Strutz*: Die Kommunalverbände in Preussen, 210. sq., 257. sq.

*B. Rieger*: čl. O pojmu a povaze samosprávy a O samosprávě v Anglii. Osvěta, 1889. *Týž*: O vedoucích myšlénkách naší samosprávy. *Bráf A*: Idey a skutečnosti v samosprávě. (Pol. knih. »Hl. Národa«.) — *Rieger B.*: K vývoji samosprávy okresní. (Věsta. samospr., 1903) — *Pražák*: O pojmu a povaze samosprávy. *Týž*: O samosprávě ve státech německých. *Bráf*: O samosprávě anglické. *B. Rieger*: O samosprávě v Uhrách. O samosprávě ve Švýcarsku. *Trakal*: O samosprávě ve Francii. (Vesmčs ve sbírce přednášek »Samospráva«.) — O finančním hospodářství zemském: *Pražák*: Rak. pr. úst., II, § 160.—162. — *Mischler*: Der öffentl. Haushalt in Böhmen, zvl. p. 7. sq. — *Schmid*: D. Fondsprincip in der oesterr. Landesvltg, Oest. Zeitschr. f. Vltg, roč. XXV., č. 41.—49. K tomu v. Zprávy zemského statistického úřadu král. Čes., sv. IV, seš. 2., zvl. p. 32. sq. — *Blodig*: D. Selbstvltg als Rechtsbegriff, p. 344. sq. V. i *Gluth*: čl. Landesselbstvltg v Oest. St.-W.-B. — O reformě samosprávy: Studien üb. d. Reform d. inneren Verwltg (Vládní studie.) K tomu srv. dobrý kritický rozbor, ježž podal H. E. v 4. a 5. seš., II. roč. N. Čes. Revue. — *Bráf*: O některých starších a novějších projektech rakouských v příčině samosprávy. (Sbírka předn. »Samospráva«.)

## VIII. O postavení zemí jako samostatných útvarů státoprávních.

1. Na základě zemských zřízení mají země samostatné orgány, zemské sněmy, které mají dvojí ráz. Sněmy znamenají zastupitelstvo země jako vyššího svazku komunalního. Tak i v provincialní organisaci pruské jsou provincialní sněmy samosprávnými

zastupitelstvy provincií, jako vyšších komunálních svazkův. Stejně jako provincialní zastupitelstva pruská mohou zemské sněmy ve své vlastnosti zastupitelstev vyššího komunálního svazku činiti o vlastní správě samostatná usnesení, která nabývají právní moci buď bezprostředně nebo zeměpanským schválením. Právě tak určitá autonomní a samosprávná usnesení provincialních sněmů pruských vyžadují k platnosti své schválení zeměpanského nebo potvrzení odborného ministra. Rovněž podobně jako provincialní sněmy pruské mají zemské sněmy volené stálé výbory jako výkonné orgány. V čele zemských výborů stojí předseda sněmu, jež však, na rozdíl od volených předsedů pruského provincialního sněmu i výboru, jmenuje císař.

Ve svém postavení zastupitelstva vyššího komunálního svazku mohou sněmy zemské podnikati akty celkem stejné jako zastupitelstva provincií pruských, provincialní sněmy (§ 34 sq provinc. zřízení). Působnost zemských sněmů, pokud jednají jako orgány vyššího svazku komunálního, neliší se celkem od rozsahu a rázu správní působnosti provincialních sněmů pruských. Samostatné stanovení provincialního rozpočtu, volné usnášení se o správě jmění, správa vlastních financí a ústavů, tedy »vlastních«  
záležitostí komunálních v nejužším smyslu, obor volné správy dle vlastního uvážení svazku prováděné se samostatným budgetováním a právem zdaňovacím, dále podávání dobrých zdání státní vládě o návrzích zákonů, předložených vládou, a o jiných záležitostech, užívání práva petičního a stěžovacího: vše to stejně tvoří správní působnost pruských sněmů provincialních i sněmů zemských, pokud jednají jako orgány komunálního svazku zemského. Tu postavení sněmů zemských neliší se právně od postavení provincialních sněmů pruských, tu orgány země mají totéž postavení jako komunální orgány pro provincialní správu a tutéž komunální působnost provincialních svazků s právem činiti samostatná usnesení o provincialní správě.

Ale zemská zřízení, jež mají ráz vlastních státních základních zákonů pro jednotlivou zemi, v l a s t n í c h ústav, nikoli snad ráz partikulárních ústav říšských, organisovala orgány zemské, sněmy, i jako samostatné orgány zákonodárné. Sněm zemský je parlamentárním zastupitelstvem země pro účastenství zemí na zákonodárství, pro podíl zemí na zákonodárné moci, stejnorodé s mocí

státní. Celkovou státní moc zákonodárnou tvoří nejen zákonodárná oprávnění říše, ale i zemí, oprávnění říše ve spojení a dohromady se zákonodárnými kompetencemi zemí. Celkové státní zákonodárství (objektivně) znamená totalitu a souhrn zákonodárných kompetencí říšských i zemských. Zákonodárná oprávnění státní moci na určitých polích nevykonávají se za spolupůsobení representativních orgánů říše, ale země. Zákonné rozkazy v záležitostech, nespádajících do příslušnosti říšské rady, mohou být vydány pro jednotlivé země jen se souhlasem sněmův.

Je tedy přesně lišiti funkce sněmu, jako representativního orgánu pro zákonodárství, a funkce, jež podniká jen jako usnášející a kontrolující orgán vyššího komunálního svazku zemského. Rozlišování toto bývá však stíženo tím, že v ústavní organizaci země povaha země, jako státoprávního útvaru a jako svazku samosprávy místní, splývá tak úzce. Ani ve vnitřní organizaci správy zemské ani v jiných zvláštních zařízeních ani konečně ve vnějším postavení orgánů zemských nedochází vždy jasného výrazu, kdy orgán zemský, jmenovitě zemský výbor, jedná jako orgán státoprávního útvaru, a kdy jen jako orgán vyššího svazku komunálního.

Jsou funkce, při nichž vlastní ústava svazku, zřízení zemské, nechala nerozhodnuto, mají-li je orgány zemské podnikati jen jako orgány svazku komunálního, nebo jako skutečné orgány zákonodárné státní povahy. Tak sněm je oprávněn zdaňovati pro účely zemské; ale zem. zřízení neurčilo ani jasně, zda sněm, když chce zavésti samostatnou daň zemskou, má tak učiniti vydáním zemského zákona, nebo zda stačí, jako při zavedení vyšších přírůžek, pouhé usnesení sněmu císařem schválené; při tomto usnesení jednal by sněm jen ve své vlastnosti orgánu země, jako svazku komunálního, kdežto při formě zákonné uvádí se v pohyb orgán zákonodárný státní povahy, a tu pak jedná země jako samostatný útvar státoprávní.

Většinou ovšem bude lze přece různou tuto qualitu funkcí orgánů zemských poznati a určovati dle obsahu jejich a dle významu, jaký ty ony akty mají pro státoprávní povahu země. Většinou ovšem přece poznání obsahu materialných funkcí zemských ukazuje cestu k tomu, co je příkázati činnosti orgánů zemských, jako orgánů komunálního svazku, a co jim připadá, jako orgánům útvaru státoprávního, které funkce zemské jsou státní

povahy a které mají se dítí ve formách, jichž jinak jen státy užívají. Ale dnes ani tu přesného měřítko obsahověho, materialného dosud se nedbá: dnes máme zajisté i akty komunální správy ve formě zákonů zemských. Oboje funkce, státoprávní i komunální, stejně vykonávají tytéž státoprávní orgány zemské a často v týchž formách.

Než za všech okolností přece bezpečným formálním kriteriem pro zemskou činnost státní povahy zůstávají funkce, jež země podnikají na základě své schopnosti k formálnímu zákonodárství. Vždyť ve schopnosti vlastního formálního zákonodárství vidívá se jeden z hlavních znaků, jimiž se státy liší od svazků komunálních. (*Tezner.*) V zákonodárství země jako útvary státoprávní plní úkoly a funkce státní povahy a vykonávají kompetence státního rázu. Tu v jejich vůli tvoří se vůle státní. Tu přiznává se jim schopnost vykonávati funkce, jež každý stát svým právním řádem vždy prohlašuje za státní, za státu náležející. Tu mají schopnost býti činnými přímo jako státy, a jejich státoprávní orgány, sněmy, mají též právní charakter jako orgány státní. Uznání zákonodárné kompetence zemské není uznáním žádné komunální sféry právní, nýbrž uznáním státního rázu zemských orgánů a jejich funkcí, uznáním zemí za útvary, jež mají orgány jako státy.

Zákonná úprava právních poměrů je vůbec z oněch funkcí, které vždy samy státy vykonávají, neboť mezi účely státu vysoko vyniká státní účel právní. Zákonné funkce, jimiž země na určitých polích výlučně a konečně upravují poměry právní, jsou specificky státní povahy, jsou činností, kterou jinak jen státy vykonávají. Zákony právo dávatí má stát za svůj specifický účel, vědomé vytváření, udržování a další rozvíjení řádu právního chce stát považovati výlučně za úkoly státu. Uskutečňuje svůj účel právní, stát omezuje vůli právních subjektů závazným nařizováním právních pravidel, stanovením práva ohraničuje okruhy volné činnosti a moci vůle právních osobností.

Stanovení práva zaujímá nejvyšší postavení v okruhu státních činností, na základě něho opatřuje si stát prostředky k plnění všech svých účelův. Zákonodárství, jako nejvyšší, ovládá ostatní funkce státu, pozitivně i negativně determinuje správu; správa ocitá se v intenzivní odvislosti od zákonodárství, pod panstvím

právního řádu. Na základě veřejnoprávních právních pravidel zjednává si stát právo svým vrchnostenským rozkazům zaručiti uskutečnění a tak získává nejmocnější prostředek k plnění svých účelův. Stanovením právního řádu stát neohraničuje jen osvědčování se podřízených osobností, ale klade pevné meze i sám sobě vůči podřízeným svým subjektům. Normuje působnost svých orgánův, tím zároveň klade meze své činnosti, aby plně dosáhl uskutečnění svého účelu právního.

V stanovení řádu právního, jenž nejen podřízeným právním subjektům, nýbrž i státu samému určuje míru a hranici jeho činnosti, ukazuje se vždy právě specifická vlastnost státu, výlučná schopnost panovati z vlastní původní moci. Vědomé, neomezené stanovení práva znamená osvědčování se nejvyšší moci a panství. Odtud právo zákonodárství, jakožto nejmocnější forma, pro výrazy státního panství pravidelně přísluší jen státům, nikoli podřízeným pouhým svazkům samosprávným.

Také v zákonné, normativní vůli zemí tvoří se vůle státní, zemské zákony mají charakter norem státního řádu právního, výkon legislativních oprávnění zemských znamená zbylý atribut moci státní. Formální pochod zákonodárný, při němž země právně samostatně disponují nad předměty své ústavní příslušnosti, je pochodem státu podstatným. Oprávnění k vydávání zákonů vůbec je podstatnou částí každé státní moci, u zemí korunních pak oně státní moci, jejíž residuum dosud země mají a vykonávají; zákonodárná oprávnění zemí tvoří část a zlomek samostatné zvláštní státní moci.

2. Funkce sněmu, jako reprezentativního orgánu pro partikulární zákonodárství, nejsou pouhými akty provincialní autonomie, byť na označení zákonodárství zemského často se užívalo výrazu autonomie. Jmenovitě užívá se v terminologii politické výrazu «autonomistický program» o snahách po rozšíření oboru příslušnosti sněmů zemských. V pravdě však zákonodárství zemské nelze míti za pouhou autonomii vyššího svazku komunalního. Samostatnou legislativu zemskou nelze žádným způsobem srovnávat s pouhými autonomními ustanoveními jaká pravidelně komunalní svazky mohou vydávat o své vlastní organizaci v rámci zákonů státních na základě zákonného zmocnění. Legislativní oprávnění zemí nelze nikterak rovnati k oprávněním komunalních svazků

vydávati v mezích zákonů státních vlastní statuty na úpravu určitých záležitostí své samosprávy. Ve svých legislativních oprávněních země nikterak není subjektem jen takové provincialní autonomie, jaká jmenovitě v pruské organizaci komunální přísluší sněmům krajským a provincialním v oprávnění jejich vydávati statuty krajské a provincialní v mezích zákonů státních.

Dle pruského řádu provincialního jsou provincialní svazky oprávněny vydávati zvláštní statutární nařízení o takových záležitostech, jejich ústavy a zřízení se týkajících, ohledně nichž zákon poukazuje na statutární upravení nebo o nichž nemá výslovného předpisu. Statuty ovšem nesmějí odporovati právě platným státním zákonům. Rovněž krajské svazky jsou oprávněny vydávati podobná statutární nařízení o záležitostech kraje. Statuty tyto však nejsou žádnými zákony, byť byly pro kraj a provincii i formálně publikovány jako zákony; také zeměpanské potvrzení těchto statutů komunálních nelze nikterak snad srovnávati s monarchickou sankcí. Jde tu pouze o obmezení autonomie státním potvrzením či schválením, a ani potvrzený statut nestane se zákonem.

Rovněž nemá zákonodárství zemské žádnou právní podobnost s akty autonomie, jimiž obce běrou podíl na materiálním zákonodárství, majíce jmenovitě nařizovací právo v oboru policie místní. Legislativní akty zemské nelze srovnávati s akty této autonomie obecní ve vlastním oboru působnosti. Autonomie komunálních svazků, obmezená pravidelně jen již na vydávání místních statutův, na určitá autonomní ustanovení o vlastní organizaci svazku v mezích zákonů státních a na právo nařizovací v oboru policie místní, spočívá právě jen na přiznání svrchované státní moci a sahá jen tak daleko, pokud ji stát dopouští; autonomní nařízení obcí nesmějí býti v odporu se státními zákony. Odtud také nad autonomií komunálních svazků připouští se kontrola státní moci, jmenovitě též oprávnění orgánů státních zastaviti i výkon autonomních usnesení jsoucích v odporu se stávajícími zákony. Tato autonomní pravotvorná moc samosprávných svazků je tedy od státu jen odvozena — ve státu není pravotvorné moci, jež by nebyla odvozena od něho, z jeho zmocnění aneb přenesení jeho moci. Ale autonomní právní pravidla nevydávají se ve jménu státu, netvoří práva státního, nýbrž vydávány jsou ve jménu samosprávné korporace samé.

Tato komunální autonomie spočívá jen na zmocnění, jež uděleno je svazkům jen všeobecným předpisem státního řádu právního. Tu jen státní zákony dávají svazkům samosprávným zmocnění pro určitý přikázaný jejich okruh záležitostí působiti též obecně závaznými pravidly. Zákony přiznávají tu svazkům: právo autonomie, »svézakonodárství«, schopnost vydávati v určitém okruhu záležitosti obecně závazná pravidla ve vlastním jménu. Na základě zákonů státních požívají tak samosprávné svazky oprávnění uvnitř okruhu vlastní působnosti a v mezích zákonů státních dle volného uvážení vlastní právo sobě stanoviti. Vlastní právo »svézakonodárství« vykonávají svazky svými statuty; statuty pravidelně znamenají autonomní stanovení práva, a to především zase ona právní pravidla, jimiž v mezích zákonů svazky dávají si autonomní ustanovení o své komunální ústavě. Ale statuty bývají pak zvána vůbec i jiná závazná nařízení komunálních svazků, jmenovitě nařízení obcí v oboru policie místní.

Při všech těchto autonomních oprávněních samosprávných svazků jde jen o akty, vydávané na základě zákonné autorisace. Zákonné zmocnění svazků komunálních opravňuje je k vydávání statutů a statutárních ustanovení o poměrech korporativních tam, kde všeobecné zákonodárství státní připouští různosti v úpravě korporativní a dovoluje stanoviti určitá speciální ustanovení, buď o právech a povinnostech členů korporace, nebo o tvoření se korporativní vůle a o vedení komunální korporativní správy, tam, kde zákonodárství dopouští svazkům ještě podrobnější úpravu jejich právních poměrů, než se stalo zákonem, kde jde tedy ještě o větší individualisaci určitých korporativních poměrů, neupravených zákonodárstvím. Odtud při těch komunálních svazcích, jejichž právní poměry jsou co nejpodrobněji upraveny zákony státními, význam statutárního normování je co nejmenší.

Zákonodárství zemí není autonomní v tomto smyslu statutů samosprávných svazků. Pokud by za autonomii měla se označovati též určitá oprávnění země, mohlo by se tak díti jen ve smyslu, v jakém se mluví o »autonomii« veřejnoprávných korporací vůbec. Tak za korporativní autonomní akty země bylo by možno míti jednak akty vlastní finanční správy země. Jmenovitě pod finanční autonomií označuje se právo zemí obligatorními dávkami zjednávatí si příjmy, a vůbec sněmům dané právo volné péče o udržování



a správu vlastních financí i samostatné právo budgetní, žádné sankci nepodléhající.

Tu se za autonomii označuje právo, korunní zemi, jako samosprávnému svazku příslušející, usnášeti se a vydávati autonomní nařízení o míře obligatorních dávek. Dále za autonomii mívá se konečně i oprávnění země vydávati správní regulativy a reglementy o činnosti orgánů zemských a předpisy o organizaci zemských úřadů a ústavů, instrukce i řády. Jen je míti na mysli, že v těchto případech většinou jde jen buď o všeobecná správní opatření nebo o pouhé předpisy správní, nikoliv o akty skutečného »svě-zákonodárství«, o stanovení autonomních právních pravidel.

Autonomními akty země bylo by možno zváti vůbec pak akty volné samosprávy zemské, akty správy, jež dějí se dle volného uvážení svazku zemského, jako zřizování ústavů zemských. Autonomní usnesení sněmu znamenají pak akty sněmu v oboru volné samosprávy zemské, akty, jež sněm podniká na základě volného sebeurčení země vůbec. Konečně i oprávnění sněmu upravovati volně jednací řád sněmovního kolegia, tedy statutární úprava chodu jednání sboru, bývá někdy označována za autonomní ustanovení, ačkoli tu nejde o stanovení právních pravidel, nýbrž o pouhé vymezování kompetencí členů kolegiálního orgánu zemského, jenž ovšem nemůže míti samostatných práv.

Užívá-li se i o určitých oprávněních země výrazu autonomie, tu vždy pak třeba přesně rozlišovati element partikulárního zákonodárství od elementu pouhé korporativní autonomie. Je právě lišiti řádné zákonodárství státního rázu od pouhé autonomie v korporativních záležitostech, čili, jak legista *Bartolus* se vyjádřil, od pouhého »statutum pertinens ad administrationem rerum ipsius universitatis«, jakéž vydávati přísluší každému korporativnímu svazku. Zákonodárství povahou svojí je rozlišeno od pouhé autonomie a bývá uvedeno vždy v souvislost se státním charakterem oprávněného svazku.

3. Odtud je lépe neoznačovati se stanoviska státního práva zákonodárství zemské za autonomii a ponechati toto označování jen ve smyslu politickém. Označováním zemského zákonodárství za autonomii vzbuzují se představy, jakoby šlo jen o onu autonomii, kterou konstituční theorie let čtyřicátých XIX. st. přiznávala všem obcím ve vlastních záležitostech. Tehdy dle starší přirozeno-

právní doktriny zastávalo se vlastní právo obcí na výkon zvláštní moci obecní. Moc obecní je prý právě tak původní a z přirozených vztahů vzrostlá jako moc státní. Dle konstitučního liberalismu *Rotteckovského* zastávala se stejnorodost obcí v poměru jejich k státu.

Tvrdilo se, že obce historicky představují útvary taktéž dřívější, než je stát, že stát jich nevytvořil, nýbrž že vyrůstaly organicky z přirozených vztahů společenství místních. Tudiž stát obor působnosti obecní svými zákony nevytváří, nýbrž jen uznává a jen zákony objem tohoto uznání konstatuje. Naproti tomu vyšší svazky komunální na rozdíl od obcí mají se za umělé výtvořiny moderního státního zákonodárství; kreační akt při zřizování vyšších útvarů komunálních tkví již ve vůli státu, a odtud okruh jejich záležitostí samosprávných určován je zákonodárstvím státním, nikoli jako u obcí původní zvláštní mocí. Zvláštní moc obecní stavěla se konstituční teorií vůbec vedle moci státní a vládní jako rozdílná a koordinovaná. Theorie belgicko-francouzského konstitutionálního uplatňovala pak dle toho, že obec má jako výrazy zvláštní obecní moci jednak svézákondárství, jednak samosprávu. Každá obec ve svém středu má samostatný pramen právní, autonomii, i vedle státního zákonodárství. Jako zvláštní moc obecní stojí vedle moci státní, tak zvláštní obecní svézákondárství, autonomie, jako samostatný právní pramen, stojí vedle zákona a státního zákonodárství. Předmětem autonomie jsou tu »vlastní« záležitosti obecního svazku. Vedle hospodářské svobody obce jmenovitě obor místní policie pokládá se za vlastní, původní a základní právo obcí a za obor jejího výhradního svézákondárství. Odtud také záhy pojem autonomie začíná býti sto-  
tožňován se samosprávou vůbec a užívá se místo ní. S touto autonomií ve smyslu belgicko-francouzského konstitutionálního nemá zemské zákonodárství pojmově žádné spojitosti.

Pojmu autonomie nelze však užívati pro zákonodárství zemské také proto, ježto autonomií bývají označována i ona oprávnění, při nichž jde o pouhou delegaci zákonodárné moci státní podřízeným svazkům samosprávným a jiným veřejným korporacím. Při těchto oprávněních jedná se jen o rozšíření obvyklé korporativní autonomie podřízeného svazku přímým přenesením části státního zákonodárství. Tu nejde o akty autonomie, nýbrž o akty státní moci zákonodárné, svazku delegované. Taková právní pravidla nespočívají již ani jako autonomní na vlastních právech svazku,

ale na právech státu; tu svazek jedná jen ve zmocnění, jménu a zastoupení státu. Tu za poslední důvod autonomie má se pouhá delegace státní moci. Samostatné zákonodárství zemské nelze ovšem srovnati s takovými akty delegovaného státního zákonodárství říšského, neboť není výsledkem delegace se strany říšského zákonodárství.

Konečně nehodí se pojem autonomie pro vystižení povahy zákonodárství zemského, poněvadž v organizaci státu pod pojem autonomie spadá pravidelně jen právotvorná činnost komunálních svazkův. Naproti tomu právotvorná činnost, kterou podniká stát, označuje se za zákonodárství. Zákonodárstvím označuje se zpravidla vždy jen právotvorná činnost státu a útvarů se státním charakterem. Autonomií zove se i normy dávající činnost korporací samosprávných, plně státu podřízených. Autonomie znamená tak sice též druh právotvorné činnosti, tedy také jistý druh zákonodárné činnosti, ale jen činnosti podřízených svazků samosprávných. Kdyby se užívalo výrazu autonomie i v zákonodárství zemském, vzbuzovalo by to nesprávné představy, že tu jde jen o právotvornou činnost podřízených svazků samosprávných v mezích státních zákonů říšských.

Kompetence sněmu spolupůsobiti při zákonodárství a funkce sněmovní nejsou však pouhými akty »svězákonodárství«, autonomie v mezích státního zákonodárství, nýbrž podílem na řádném a skutečném zákonodárství státním, jež je stejnorodým jako říšské; není jen vykonáváno za spolupůsobení reprezentativních orgánů říšských, ale i zemských.

Zákonodárství zemské i říšské, obojí, je státní povahy a stejnorodé. Obojí zákonodárství, říšské i zemské, je stejně tvoření práva vůlí státní, kdežto autonomie znamená obecně určování a tvoření práva vůlí mimo státní, nestátní. Obojí zákonodárná činnost, říše i země, stojí jako právotvorná činnost státní, států svrchovaných i nesvrchovaných, úplně stejně vedle sebe jako též druh a způsob činnosti, a stojí naproti autonomii, jakožto normativní činnosti samosprávných korporací, kteréž nejsou státního rázu a nemají žádných znaků státních.

Autonomií zove se všeobecně stanovení práva svazkem mimo státním, tedy oprávnění svazku, jenž není státem a nemá státního rázu, sobě sám právo určovati uvnitř zákonů státních.

Ale stanovení práva státem, i když tento přičleněn a podřízen je vyššímu státu celkovému a i když jeho zákonodárství je omezeno zákonodárstvím celkového státu, není nazýváno autonomií, nýbrž zákonodárstvím

Ostatně zákonodárství zemské i vnitřně, materiálně, liší se od pouhé autonomie zemské ve vlastních záležitostech. Obvyklá autonomní činnost komunálních svazků vztahuje se pravidelně jen na úpravu vlastních vnitřních poměrů a korporativních záležitostí svazku, i neupravuje zpravidla normativně právní vztahy mimostojících právních subjektů. Ale předmětem státního zákonodárství je vždy také právě úprava právních vztahů podřízených právních subjektův. Mimo to ve státě je státní zákonodárství vždy plně a bezpodmínečně nadřízeno autonomii a tato smí se pohybovat jen uvnitř mezí, daných zákonodárstvím státním. Autonomní činnost podřízených korporací a komunálních svazků je státnímu zákonodárství ve všech vztazích podřízena. Ale země v oboru své ústavní zákonodárné příslušnosti nejsou vůbec říši podřízeny; jsou právně úplně volny od její direktivy a jejího působení. V oboru své příslušnosti mají země zásadní plnost a volnost své zákonodárné moci; nejsou tedy říši podřízeny ve všech vztazích, nýbrž jen v taxativně vymezených vztazích, pokud sahá kompetence říše.

Zemské zákonodárství nespadá pod pojem provincialní autonomie, byť i země v politické terminologii byly nazývány leckdy provinciemi. Při autonomních aktech provincie jsou provincialní orgány činny vždy jen jako orgány vyššího komunálního svazku, jen s rázem provincialně komunálním, ale při zákonech zemských nastává spolupůsobení skutečných reprezentativních orgánů státního rázu, i zákony zemské lze sice jistým způsobem označovati za zákony provincialní, ale jen v tom smyslu, že obvod jejich platnosti obmezen je na určitou provincii státu, na zemi, jako díl říše. Jinak však zákony zemské nespočívají na vůli země, jako provincialního komunálního svazku, ale na vůli země, jako útvaru se zachovanými znaky státního rázu, se samostatným orgánem státním. Zákony zemské nemají ráz autonomně provincialních, ale státních aktů, a nesou všechny znaky zákonů státních.

Zákony zemské stejně znamenají prohlášení státní vůle a jisté formální znaky určitých aktů státní vůle. Zákony zemské stejně znamenají normy, nadané závaznou mocí od státní vůle,

znamenají závazné nařízení právního pravidla určitým formálním způsobem, znamenají autoritou státní vydané rozkazy, vzniklé určitým, ústavně předepsaným způsobem, znamenají stejně, jako zákony státní, sankcionovaná, vyhotovená a publikovaná usnesení representativních komor. Zákony zemské stejně jako státní znamenají ve smyslu konstitučním ony akty státní vůle, které vláda může podnikati jen se spolupůsobením ústavně designovaných bezprostředních orgánů representativních.

I zákony zemské vykazují onen společný juridický účinek všech závazných formálních zákonův, jenž spočívá v jejich nenahraditelnosti a nezrušitelnosti jakýmkoli státním aktem jiného způsobu. I při zákonech zemských platí pravidla o formální právní moci, platí, že formální zákon může být změněn a zrušen jen formálním zákonem nebo na základě jeho, jen cestou zákonodárství, a že formální zákonem opatřený akt státní vůle může být alterován jen jiným aktem stejnorodým. V oboru ústavní příslušnosti zemské nová, vědomě tvořená právní pravidla jen cestou formálního zákonodárství zemského mohou se státi součástími platného řádu právního, v oboru příslušnosti zemské veškerý změny právního stavu mají se díti jen na základě formálního zákona zemského.

Schopnost k formálnímu zákonodárství mají pravidelně vždy jen státy; forma zákonů vyhrazena je výlučně státům. Podřízené komunální svazky nemohou jí užívati; specifické své oprávnění formálního zákonodárství stát nechce sdíleti s žádným podřízeným svazkem samosprávným ve svém území. Zákony může vydávati jen onen svazek, jenž je oprávněn právní řád upravovati a nařizovati všeobecnou a bezpodmínečnou právní závaznost právních pravidel. A to principiálně mohou jen státy. Stát úpravu a řád právního stavu učinil svým úkolem, jež sám a výhradně provádí. Stát chce býti sám výlučně oprávněn normy právní se závaznou mocí nařizovati. Podřízeným svazkům jen v míře obmezené dovoluje a deleguje vydávati závazná nařízení právních pravidel, tak že principiálně souhrn všech zákonů od státu vychází, zákony vždy rozumí se zákony státní, a za zákon má se vždy jen právně závazné nařízení právního pravidla státem.

Ve státech složených mají schopnost formálního zákonodárství i dílčí státy nesvrchované, celkovému státu podřízené. A právě

v konstrukci předlitavského státu vystupuje dále singularita, že charakter formálních zákonů nemají jen akty vůle státní, usnesené se souhlasem ústředního parlamentu říšského, nýbrž i normativní akty vůle vydané se souhlasem reprezentativních komor jednotlivých, zvláštních útvarů zemských. Akty monarchické vůle při vydávání zákonů zemských nejsou omezeny spolupůsobením zastupitelstva celého státu, říše, nýbrž spolupůsobením zastupitelstev územních svazků od státu rozdílných, jež jinak tvoří sice integrující součásti a díly státu, tak že samy nepokládají se za státy, jimž však přece dle státního práva vůči státu přísluší pojmově samostatná existence a zvláštní státoprávní povaha.

Zákonodárná činnost zemí je táz normativní, právo dávající činnost jako činnost států; i lze užiti tedy pro zemské zákonodárství výrazu autonomie jen jako o právotvorné činnosti nesvrchovaných států. Takto jmenovitě *Laband* užívá pojmu autonomie na označení zákonodárné činnosti států nesvrchovaných.

Proti obvyklé terminologii označil *Laband* i státní zákonodárství jednotlivých dílčích států říše německé za autonomii. Opíraje se rozhodně tomu, že by jen stát svrchovaný měl právo zákony vydávati, a že suverenita byla by nezbytným předpokladem pro právo zákonodárství, opíraje se tomu, že úprava právního řádu a oprávnění k vydávání zákonů náleželo by k výlučným prerogativám svrchované státní moci a že by svrchovaná moc říše mohla býti sama a výlučně povolána k oprávnění zákonodárství a k úpravě všeho řádu právního, označuje samostatné státní zákonodárství jednotlivých států za autonomii, kdežto zákonodárství říše je zákonodárstvím svrchovaného státu.

Výrazem autonomie pro státní zákonodárství dílčích států má se naznačiti protiklad k zákonodárné moci svrchované říše. Svězákonodárství, autonomie, znamená dle *Labanda* vždy zákonodárnou moc, takovou však, jež stojí v protikladu k suverenitě. Svězákonodárství může se přepisovati jako zvláštní vlastnost jen onomu svazku, jemuž by mohly býti dávány zákony též mocí nad ním stojící; v pravdě svrchovaná moc nemůže obdržeti žádných zákonů z venčí, nadřízenou vnější mocí. Autonomie předpokládá tedy dle toho nesvrchovanou moc, jíž však přísluší oprávnění z vlastního práva, nikoli na základě pouhé delegace, stanoviti závazné právní normy.

Nedostatek suverenity vystupuje při této nesvrchované zákonodárné moci (autonomii) v tom, že autonomie se musí držet uvnitř mezí, které jí svrchovaná moc vytkla, a že autonomie nesvrchovaných států nesmí stanoviti žádných norem, které by odporovaly normám, daným svrchovanou mocí říšskou. Dle tohoto vymezení autonomie, jako »nesvrchovaného« zákonodárství, lze sice i zákonodárství zemské zváti autonomií, ale jen se nesmí zapomínati, že říši není dáno oprávnění meze »autonomie« jednotlivých zemí dle své vůle pošinovati a měniti, jako tomu je v říši německé, a že říšské zákony předlitavské nepředcházejí zákonům zemským a nemohou rušiti zákonů zemských, jako tomu je rovněž v říši německé.

Jinak ovšem sám *Laband* výslovně praví, že výrazem má býti charakterisováno zákonodárství dílčích států jen v protikladu k říšskému zákonodárství, jako zákonodárství nesuverenní, států nesvrchovaných; výslovně praví, že říšské i zemské zákonodárství je téhož druhu a stejnorodým v tom, že obojí spočívá na samostatném právu panství, na státní moci, a že obojí společně stojí v protivě k autonomním nařízením všech korporací mimostátních, postrádajících státního rázu; výslovně praví, že jen státy mohou míti moc zákonodárnou z práva vlastního, kdežto svazky komunální jen potud mohou vydávati závazná pravidla, pokud stát jim toto oprávnění přenesl a jejich nařízení svojí mocí opatřuje.

Vždyť právě v tom je dle něho podstatný rozdíl mezi zákonodárstvím dílčích státův a autonomií komunální, že zákonodárství je výrazem panství, avšak panství je specifickým znakem státu na rozdíl od obcí. Ostatně i zemské zákonodárství německých států vykazuje rozdíly od autonomie komunální v tom, že, kdežto autonomie komunální je bezpodmínečně podřízena zákonodárství státnímu, nastává tu podřízení zemského zákonodárství pod zákonodárství říšské jen na polích říšské kompetence. Rozumí se, že z toho, když dílčí státy říše německé mají samostatné zákonodárství státní, neplyne ještě, že by jednotlivé státy byly svrchovanými, nebo že by suverenita byla rozdělena mezi říši a jednotlivé státy: schopnost formálního zákonodárství nečiní oprávněný svazek ještě státem svrchovaným.

4. V Předlitavsku dle historického vývoje konstituční ústavy jsou tedy dva druhy státních zákonů: říšské a zemské. Zákon-

dárství zemské má též charakter státního zákonodárství. Tu jde o to, či jsou to zákony, kterého státu, o to, kdo je subjektem tohoto zákonodárství, této zemské autonomie. Jde o to, zda země bĕrou podíl na zákonodárství jako pouhé díly státu, jako pouhé části říšské organisace, nebo jako zvláštní subjekty vlastních práv, pojmovĕ a státoprávnĕ od říše rozdílnĕ a vůči říši samostatnĕ a oddĕlenĕ stojící. Jde dále o to, zda uznání samostatného zemského zákonodárství znamená, že tu nastává rozdělení státních úkolů mezi říši a země, jako mezi samostatné subjekty, a zda zastupitelstvo zemské, povolánĕ k zákonnĕmu opatřování záležitostí zemských, je snad orgánem takové státní moci, jakou mají dílčí státy ve státech spolkových.

V literatuře vystoupil pŕedevším *Lingg* (Prag. Jurist. Vierteljahrschr., XXIV.) s názorem podrobnĕ odůvodněným, že země svůj podíl na zákonodárství vykonávají jen jako díly státu. *Lingg* vidí v zákonodárství zemském, jež ovšem napořád zve autonomií, vlastnĕ jen prostředek, jímž státní moc při stanovení zákonů zajišťuje vliv místním zájmům a bĕře ohled na místní kolektivní potřeby. Na místo, co by státní moc vydávala pro určité díly státu zákony s partikulární platností za účasti všeobecného (říšského) ústředního zastupitelstva státního, hledí učiniti zadost různosti místních zájmů a individualitám místních skupin tím, že obsah určitých zákonů pro určité jednotlivé díly státu stanoví se partikulárními zastupitelstvy těchto rozdílných dílů státu.

Tu determinace státní moci v každém dílu státu děje se neodvisle od vůle zastupitelstev jiných dílů státu, jiných zemí, i neodvisle od vůle všeobecného, ústředního, celkového zastupitelstva státního, aby byl zachován ohled na různosti místních zájmů. Tu právní determinace státní vůle pro určitý díl státu děje se stanovením obsahu zákona provincialním zastupitelstvem, místo co by jinak obsah partikulárního zákona byl stanoven ústředním zastupitelstvem státu. Pro určité segmenty státní činnosti určuje obsah zákonů zastupitelstvo každého jednotlivého dílu státu zvláštĕ, dle zvláštních zájmů jednotlivých dílů státu. Tu díly státu mají pro sféru, pro kterou jsou vyjmuty ze všeobecného zákonodárství státního celku právo, »svĕzákonodárství«, čili jsou »autonomními« díly státu.

Svĕzákonodárství autonomních svazků není tu tedy proti-



kladem k zákonodárství státní moci vůbec, ale jen k onomu zákonodárství státní moci, jež je determinováno zastupitelstvem celého státu. Při autonomním i při všeobecném celkovém oprávnění k zákonodárství stejně jde jen o stanovení zákonného *o b s a h u*; zákonný rozkaz tu i tam vychází stejně od státní moci. Odtud »svézákonodárství« těchto autonomních dílů státu neznamena však ještě, že autonomní díly státu byly by též samy subjekty zákonodárství. Subjektem moci zákonodárné jak pro obor celkového, všeobecného tvoření práva ústředním zastupitelstvem, tak pro obor autonomního tvoření práva, je státní moc sama.

Autonomie dílů státu umožňuje jen determinaci státní moci dle místních skupin zájmových, umožňuje jen partikulární tvoření se státní vůle. Rozčlenění státního celku na díly, v nichž zastupitelstva partikulární determinují pro určitý obor státní moc zvláště a neodvisle od zastupitelstva státního celku, je juristickou podstatou rozdělení státu na provincie. Takovými provinciemi státu jsou i země. Stát prý formoval tu jen hranice svých provincií dle historických státoprávních hranic jednotlivých zemí, mohl však tak učinit dle jiných momentův. Země jako provincie znamená jen díl státního území, uvnitř něhož po určitou část záležitostí determinace státní moci přikázána je zástupcům tohoto dílu státu.

Ve všech záležitostech zemských jsou země zastupovány svými sněmy, jež pro partikulární zákonodárství stanoví *o b s a h* zákonů a tak státní moc partikulárně determinují. Ve všech záležitostech zákonodárství, jež nejsou přikázány kompetenci říšské rady, determinace státní moci děje se partikulárními zemskými representacemi. K vytváření práva na těchto polích je třeba souhlasu sněmu a sněmům přísluší též právo iniciativy. Jednotlivým zemím je tak přiznáno »svézákonodárství« od říšského zákonodárství neodvislé.

Ale subjektem tohoto autonomního zákonodárství není zastupitelstvo země, kteréž stanoví jen *o b s a h* autonomního práva. Činnost zemského zastupitelstva při uplatňování autonomie obmezuje se jen na určení *o b s a h u* zákonného, jemuž teprve zákonný rozkaz *c í s a ř ů v* udělí právní závaznost. Země mají sice »autonomní« tvoření práva, ale tu jen obsah císařského zákonodárství stanoví se sněmem zemským, sněm je jen orgánem k stanovení

obsahu zákonných aktů císařské vůle. Subjektem pro říšské i zemské zákonodárství je tedy stejně koruna.

Dle *Linggoy* theorie o státu je subjektem veškeré státní moci v říši i zemích císař; je subjektem všeho zákonodárství a zákonodárcem všech ve státu nebo v jednotlivých dílech jeho vydaných zákonův. Jeho vůle opatřuje o b s a h zákona, stanovený ústavními zastupitelstvy, rozkazem zákonným. Všechny akty zákonodárství jsou akty císařovy; účastenství zastupitelstev, jež stanoví obsah zákona, determinuje vůli císařovu. I při autonomním zákonodárství jedná se jen o akty koruny, a tedy o akty jedině a jednotně státní moci, Jediná a jednotná státní moc panuje v říši i zemích. Ve všech podstatných záležitostech státního života determinována zastupitelstvem celkového státu, v méně podstatných pak determinuje se zastupitelstvy partikulárními zemí, jako dílů státu, ale proto nepřestává býti jedinou a jednotnou ve všech zemích i říši.

Odtud i sankce zákonů sněmem stanovených děje se jen na návrh říšské státní vlády, její souhlas je tedy taktéž předpokladem autonomního tvoření práva, odtud vláda státní vedle zastupitelstva země je rovněž orgánem autonomního tvoření se práva, je tedy i orgánem pro opatřování záležitostí zemských, a pověřuje se též stejně výkonem zákonův zemských jako říšských. Státní moc je jediná a táž v celém státu a jen stát má právo užívati moci donucovací na provedení autonomních zákonův.

Ježto státní moc je jediná v celém státu, nenastává tu rozdělení státních úkolů mezi centrální státní moci s jedné strany a jednotlivými zeměmi s druhé strany, dělení říšské a zemské kompetence neznamená dělení státních úkolů mezi říši a země, naproti státní moci říšské nestojí státní moci jednotlivých království a zemí, nýbrž jednotná státní moc osvědčuje se v říšském i zemském zákonodárství pod zodpovědností téže vlády. Ježto pak i autonomní zákonodárství jen za spolupůsobení říšské vlády přichází k místu, je nemožno míti zastupitelstva zemská za orgány, zbytky nebo počátky dílčí moci státní, jakou mají členské státy ve státu spolkovém, a autonomie zemí neznamená zvláštní státní individualitu jejich.

Proti tomuto pojetí na první pohled staví se vážné důvody. Možno především se dovolávati zásadního stanoviska platných ústavních aktů, především ovšem říj. diplomu, i konečně intencí

zákonodárných ústavy prosincové, na doklad toho, že dle pozitivního práva ústavního země nemají na zákonodárství bráti podílů jen jako pouhé díly státu, nýbrž jako útvary samostatné, jako »historicko-politické individuality«, jako historické subjekty původních a vlastních práv. »Záležitosti zemské« v § 18. z. zr. vždy znamenají záležitosti země jako samostatného subjektu státoprávního s vlastními právy, nikoli jako pouhého územního či provinčního dílu státu.

Země jsou vlastními ústavami organisovány jako samostatné svazky s vlastními orgány i bĕrou i na zákonodárství podílu jako svazky od státu rozdílné a vůči státu samostatně stojící, nikoli jako pouhé díly státu. Vlastní ústava dává zemi její individualitu, ohraničuje a obsahuje okruh činnosti, na kterou se vztahuje subjektivní právo země jako samostatného svazku; vlastní ústava určuje též vnĕjší objem a dosah příslušnosti orgánů zemských jako orgánů samostatného svazku.

Orgány zemské vykonávají vlastní vůli země jako samostatného svazku: Individualní vůle zemská je stálým předpokladem výkonu její přikázané činnosti. Veškerá kompetence orgánová tu je jen součástí a výrazem práv země jako samostatného svazku a její jednotné subjektivní mocenské sféry. A právě tuto stránku povahy země *Lingg* v souhlasu se svou teorií státu neuznává.

*Lingg* dle své theorie přehlíží právě, že tu souhrn právních norem, upravujících státní řád a státoprávní organisaci říše a zemi, dá se rozložití v právnĕ ohraničené subjektivní okruhy vůle samostatných svazků, pojmovĕ rozdílných. Souhrn onĕch oprávnĕní mocenských, která *Lingg* přikládá je jedinĕmu subjektu státnímu a zemím jen jako dílům státu, dá se rozložití ve dvojí ústavnĕ ohraničené sféry vlastních práv, takových, jež země i říše mají samostatně a jejichž jsou samy subjekty.

*Lingg* právě jednostrannĕ pozoruje stát, říši, stále jen jako objektivní instituci, nikoli jako subjekt práv vůči zemím. Ani země naproti říši nepozoruje jako subjekty práv, nýbrž celou státoprávní organisaci zemí a celou jejich autonomii posuzuje jen jako objektivní instituci státu na dosažení určitého účelu, na uspokojení místních zájmův. Zemĕ znamenají tu jen zařízení státu či říše na to, aby říše autonomií zemskou jako partikulárním svým

zákonodárstvím dosáhla uspokojení místních zájmů svých provincií.

V státoprávní organizaci zemi *Lingg* stále vidí jen určitou organizaci jediného a plně jednotného subjektu státního, jen zvláště organisovaný jediný subjekt státní. Určité funkce jediného státního subjektu jsou jen rozděleny mezi jeho díly, mezi země jako státní provincie.

Tím však úplně zavírá se cesta k pochopení zvláštní právní povahy zemí, neboť tato spočívá v jejich schopnosti býti subjekty práv. Když země jako stát tvoří jen tutéž organizaci, v níž jen zemím jako dílům jediného státního subjektu určité funkce jsou přikázány, ztrácí se úplně právní rozdíl mezi zeměmi a říší — země splývají s říší v jednotný a jediný státní subjekt, a jeví se pak jen jako určité instituce, jako určitá zařízení státu či říše, jako podstatné součásti celkového zařízení jediného státního subjektu.

Ale země nemohou znamenati pouhá zařízení říše: vždyť mají okruhy vlastních oprávnění, která vykonávají výlučně ve vlastní zájmu. Jsou subjekty konkrétních práv, jež jim přísluší výhradně ve vlastním zájmu. Země jako samostatné svazky mohou dále státi v právních vztazích k říši, mají schopnost státi k říši v poměrech právně upravených, i jsou tedy právními subjekty, jež jsou pojmově rozdílny od osobnosti státu, jsou subjekty právní sféry rozdílné od okruhu práv říšských. Normy upravující poměr země k říši ohraničují moci vůle dvou samostatných osobností.

Vždyť země jako říše jsou subjekty vlastních práv panství, a vůbec vlastních veřejnoprávních oprávnění. Ústava upravuje právě a ohraničuje oboustranné právní okruhy říše i zemí jako subjektů vůči sobě stojících. Právě pro ohraničení kompetenci zemí vůči říši a naopak je třeba obojí, říši i země, postavit naproti sobě jako pojmově rozdílné subjekty, jako zvláštní subjektivní jednoty a samostatné svazky.

Kdyby země byly jen díly státu, šlo by při ohraničování jejich kompetencí vždy jen o výklad státního práva objektivního, jež země jako díly státu povolává k určitým funkcím. V pravdě však jsou země vůči státu, říši, samostatnými osobnostmi a vymezování kompetencí orgánů zemských znamená vždy ohraničování subjektivních práv země jako samostatného svazku. Země sama je subjektem práv, kompetencím orgánů zemských za základ sloužících.

Subjektivně právo k výkonu kompetencí orgánů zemských přísluší vždy zemi samé jako samostatnému svazku a samostatnému subjektu. Je-li země sama subjektem práv, kompetencím jejich orgánů za základ sloužících, nemohou země ani svá zákonodárná oprávnění vykonávat jen jako díly státu. Země dle zřízení zemského vykonávají svá zákonodárná oprávnění jako práva vlastní.

Pojem vlastního práva stanovil pak *Rosin* takto: Každé právo je pro svůj subjekt právem vlastním, přísluší svému oprávněnému subjektu po právu vlastním. Za vlastní označuje se určité právo v protívě k právům, jež jsou vykonávána v cizím jménu způsobem zástupčím. »Protikladem vlastního práva je vykonávání cizího práva způsobem zástupčím.« Vlastní právo je pro určitou osobnost každé právo, jehož je ona subjektem. Protikladem vlastního je cizí právo, jež vykonávající osobnost vykonává po způsobu zástupčím, ve jménu oprávněného subjektu. Toto právo, vykonávané po způsobu zástupčím v cizím jménu označuje se v protívě k vlastnímu za delegované.

Země však nevykonává svých oprávnění v zákonodárství způsobem zástupčím, jako práva cizí, jako delegovaná práva oprávněného státu, nebo v zastoupení jeho a ve jménu jeho, nevykonává svých oprávnění zákonodárných jako právo, jež by náleželo jinému subjektu, než tomu, jenž je vykonává, nýbrž vykonává je jako vlastní. Mezi oprávněními zákonodárnými a zemí jako právním subjektem je trvalý vztah příslušnosti. I výkon zákonodárných kompetencí spadá do kategorie vlastních práv zemí; i příslušnost zákonodárných atributů je založena pro země po vlastním právu. I zákonodárné funkce vykonávají země z vlastního práva, nemají je přeneseny jako státní. Ve výkonu svých zákonodárných oprávnění jsou země také vykonavatelkami jen své vlastní vůle.

Ježto země nevykonává svých oprávnění zákonodárných jako delegovaná práva státu, nýbrž jako vlastní, je sama jejich subjektem a pak nevykonává jich jen jako díl státu, nýbrž jako samostatný svazek. Kdyby země svá zákonodárná oprávnění vykonávaly jen jako díly státu, musily by je vykonávat ve jménu státu jako vlastního oprávněného, jediného subjektu státní moci.

Země nemohou dále na zákonodárství bráti účast jen jako díly státu: vždyť právě v zákonodárných úkolech, jež nepodléhají kompetenci říše, jež nejsou přikázány říši, země jsou volny vůči říšské direktivě, jsou prosty kontroly a nucení se strany říše. Země jsou sice říši podřízeny, ale ve své samostatné ústavní působnosti a ve svých kompetencích ústavou zemskou jim daných vymykají se úplně pozitivnímu vlivu říšské, státní moci. Mají jako svazky samostatné vlastní úkoly zákonodárné, jež provádějí z práva vlastního, mají svůj vlastní okruh úkolů a kompetencí, do nichž jim říše nemůže zasahovati.

Nejsou tedy jen díly celkové organizace státní, ale i zvláštními subjekty se zvláštním postavením a s vlastními právy. Pokud by byly pouhými doplňujícími díly státu jako jediného a téhož subjektu, nemohly by býti samy zvláštními subjekty vůči státu. Jakmile se přizná však zemím okruh vlastních práv, nastávají subjektivněprávní vztahy mezi nimi a říší. obojí, říše i země, znamenají pak již oddělené věci sobě stojící organizace se samostatnými, nesplývajícími kompetenčními okruhy.

Kdyby země ve své ústavní organizaci byly jen díly státu, tu by každá změna státní organizace byla jen změnou objektivního práva, jímž stát normuje kompetence svých orgánů, kdežto je jisto že změnou objektivního práva státem. říší, nemění se ještě práva zemí, plynoucí jim z jejich vlastní ústavy. Říše nemá moci měniti ústavy zemí jako organizaci svých dílů státu, nemůže objektivním právem normovati kompetence zemí tak jako svých orgánů.

Kdyby země vykonávaly svá oprávnění zákonodárná jen jako díly státu, mohla by říše svoji kompetenci vůči zemím rozšiřovati a hranice její měniti. neboť by šlo jen o změnu oprávnění téže státní moci, téhož subjektu a jen o rozšíření atributů téhož svazku. Pak by také říše vůbec již neomezeně, dle své vůle a jednostranně mohla měniti a rušiti země jako své díly.

Kdyby země ve své ústavní organizaci byly pouhými díly státu, měla by říše možnost odnímati zemím právoplatně práva plynoucí z jejich ústavy, jmenovitě jejich oprávnění zákonodárná, kdežto dle zřízení zemského, i dle státoprávní a politické theorie i praxe je uznáno, že říše nemá kompetence k rozšiřování svých kompetencí vůči zemím. Korunní země mají ústavu, jež formálně a právně opět jen zemskými zákony ústavními změněna býti může;

zemské zřízení jednotlivých zemí zásadně nepodléhá změnám zákony říšskými.

Tyto důsledky *Lingg* správně cítil a ušel jim jen tím, že prohlašuje zemská zřízení, ježto byla publikována jen jako přílohy ústavy únorové, jen za části jedné, jediné a jednotné říšské ústavy, která se skládá ze zřízení zemských jako ze svých listin dílčích. Ústavu celého státu tvoří souhrn všech základních ústavních zákonů, zemských i říšských. S tohoto hlediska mohl pak ovšem dovozovati, že říše může vydávati zákony, jež materiálně, byť i nikoli formálně, mohou měniti zřízení zemská. V tom ovšem má pravdu, že byly říšskou radou usneseny již zákony, jež materiálně odporují zřízení zemskému a zasahují do ústavních kompetencí zemských; stalo se tak však jen de facto, nikoli na základě práva ústavního, a zákony říšské, zemskou ústavu materiálně měnící nebo ji i porušující platí jen pro to, že není orgánu, jenž by rozhodoval o jejich formální právní platnosti a o jejich ústavnosti.

Potud ovšem tkví v *Linggově* teorii správná základní myšlenka, že s objektivního hlediska státem v jeho totalitě je říše se zeměmi, stát se svými díly, se zeměmi přičleněnými a vřaděnými do celkové státní organizace, a že plnost státních úkolů realisují říše i země dohromady, ve svém organickém spojení, říše jako vyšší jednota a země jako její členy. Ale jedná se právě o pochopení právní formy, v jaké jsou země říši přičleněny resp. večleněny, a jak určití jejich postavení v celkovém státním řádu právním. A pro poznání tohoto třeba především vycházeti od právní schopnosti říše i zemí jako individualit, od skutečnosti, že ve státu přísluší nejen říšské moci ústřední, ale i zemím samostatně práva panství, a že právní poměry mezi zeměmi a říší nemohou jinak býti založeny, leč když naproti pojmu říše jako subjektu samostatných práv staví se země jako osobnosti od říše rozdílné.

V literatuře poslední doby také převahou již hledí se určití postavení zemí v celkové státní organizaci dle toho, jsou-li země subjekty vlastních práv panství. Dle toho pak posuzuje se i jejich účast na zákonodárství, vykonávají-li účastenství toto jako samostatné svazky a jako práva vlastní nebo jako díly státu a jako práva říšské státní moci. Od rozhodnutí tohoto závisí pak, zda země přibližují se k povaze států, nebo zůstávají-li pouhými

provinciemi. Zkoumání v tomto směru zahajuje především *Jellinek*.

*Jellinek* (Lehre v. d. Staatenverbindungen), dle dřívější své theorie viděl juristickou podstatu státu v možnosti a schopnosti státu, zavazovati se vlastní vůli. Tu hledá pak znaky státní povahy v tom, může-li určitý svazek tvořiti právo z vlastní vůle, z plnosti vlastní moci. Vydávání právních norem z vlastního práva a ve vlastním jménu, tak, že tato činnost nepodléhá žádné kontrole, je specifickou vlastností státu. Jen stát má nekontrolovatelnou veřejnoprávní moc, jen jeho akty nemohou býti rušeny ani měněny. Kdykoliv určitý útvar politický v určitém směru státní činnosti je oprávněn z vlastního práva závazné normy vydávati, má juristické znaky státu.

Podstata vlastního práva spočívá dle *Jellinka* v právní nekontrolovatelnosti. Specifickým znakem vlastního práva je jediné, že svazek, jemuž přísluší, v jeho výkonu je právně nezodpovědným. Vlastní právo je právně nekontrolovatelné právo. Určitý svazek má oprávnění po vlastním právu, když v jejich výkonu nepodléhá právní kontrole státu. Naproti tomu veškerá zákonodárná činnost provincií, kolonií, autonomních a samosprávných svazků podléhá vždy kontrole státu, jehož díl svazek tvoří; tu svazek nevykonává tedy právo vlastní, nýbrž právo státu, jemuž náleží.

Ve státu nemá sice jen státní moc sama právo stanoviti právní normy, i jiným svazkům, jmenovitě samosprávným, může býti dána schopnost tvoření práva, ale tato činnost samosprávných svazků vždy je vykonávána buď přímo ve jménu státu, nebo přece pod kontrolou státu. Záležitosti samosprávných svazků jsou záležitostmi státními, když stát jim uděluje autonomii, nebo jim ji uznává, přenesse jim jen státní tvoření vůle na určitých polích. Tak moc podřízených svazků je tedy buď vlastním výtvozem státu, nebo stojí úplně ve všech funkcích svých v poměru podřízenosti státu a jeho kontrole.

Podstata práva panství příslušejícího po vlastním právu spočívá tedy v tom, že na určitém poli státní činnosti veřejnoprávní svazek je oprávněn uvnitř onoho oboru činnosti vydávati upravující normy v poslední instanci, s vyloučením každé kontroly vyšší moci. Jen takový svazek vykazuje znaky státní. Provincie však a



samosprávné svazky nemají vůbec práv právně nekontrolovatelných, nemají tedy vlastních práv panství, nemají ani oprávnění zákonodárných z práva vlastního.

Takto anglické kolonie mají sice vlastní parlament, ale anglický parlament může zrušiti každé usnesení koloniálního parlamentu, a může samostatně vydati zákony pro kolonie. Byť měly kolonie tak široká oprávnění, nepřisluší jim tedy po vlastním právu; kolonie sama není subjektem zákonodárství, neboť sankci zákonnou uděluje panovník anglický a zákony vydává tedy stát anglický, kolonie nemá práv právně nekontrolovatelných. Koloniální zákony neznamenají tedy samostatnou vůli kolonie, nýbrž vůli anglického státu.

Rovněž tak sněmy předlitavských zemí sice mají pro celou řadu státních záležitostí výlučné právo, stanoviti obsah zákonů, avšak zákony nesankcionuje zeměpán, ale císař rakouský s kontrasi gnací říšského ministra, jen říš. radě zodpovědného. Zákony zemské nejsou proto akty autonomie zemské od rakouského státu neodvislé, nýbrž akty vůle říšské, kteréž se vztahují jen na určitou zemi; na vzniku těchto aktů říšských je jen přiznáno vynikající účastenství volené reprezentaci země.

Práva zemí jsou tak pod stálou kontrolou říše: zákony zemské sankcionují se z moci říšské, nikoli vládcem země, předseda sněmu, zároveň náčelník exekutivního výboru sněmovního, jmenován je mocí říšskou, jednání sněmu stojí pod císařským vrchním dozorem, usnesení zemského výboru mohou býti císařem zrušena, říšská moc může každý sněm rozpustiti; i kompetence zemí dokonce může býti říšským zákonem změněna (za příklad uvádí zavedení přímých voleb do říšské rady zákonem říšským, jímž změněn byl § 16. z. zř.).

Země nemají vlastních práv právně nekontrolovatelných, zákony jejich jsou akty říšské vůle; nemajíce nekontrolovatelných práv státní moci, nemají tedy ani práv panství po vlastním právu příslušejících, nejsou subjekty vlastních práv panství, především vlastních práv zákonodárství, vlastního práva dávatí zavazné normy. Odtud korunní země, podléhající ve všech směrech kontrolování říše, bez vlastních práv panství, nejsou státy, nýbrž díly jednotného státu, byť decentralisovaného.

Odtud předlitavský stát v nynější své existenci nemá žádných částí, jimž státní moc tím způsobem by příslušela, že by byly vy-

jmuty z nejvyšší kontroly svrchované státní moci a že by se tak jevily jako samostatné subjekty práv panství: Souhrn korunních zemí tvoří jen decentralisovaný jednotný stát. Tu sice jednotlivým zemím je vykázán široký obor působnosti: pro závažné obory státní činnosti obsah zákona není stanoven říšskou radou, nýbrž sněmy jednotlivých zemí, ale všechny tyto funkce nejsou vykonávány zeměmi z práva vlastního, nýbrž jako orgány a pod stálou kontrolou říše. Nemajíce nekontrolovatelných práv státní moci nevykonávají svých práv panství z práva vlastního, nýbrž ze zmocnění a ve jménu ústředního státu, jehož kontrole plně podléhají; svá oprávnění zákonodárná nevykonávají jako práva vlastní, ale jako práva nadřízeného státu.

Ať jakkoli daleko sáhá samostatnost těchto provincialních autonomních svazků v úpravě jejich záležitostí, vždy zůstávají jen díly jednotného státu. Nemůže tedy býti řeči o státní existenci korunních zemí, ani o federativním uspořádání říše, nebo dokonce o realní unii mezi zeměmi, neboť tato předpokládá suverenitu trvající spojených státův. Zbývá samostatnost zemí je státoprávně výtvorem zcela novým, jako autonomie a samospráva poskytnutá jim nyní od státní moci nad nimi panující. Ani při největší samostatnosti, již se jim dostává, nezískají díly státu přece státní kvality znovu, ježto jsou všude podrobeny nejvyšší kontrole panujícího státu, a v nejlepší případě jsou vždy jen samosprávnými svazky, nikoli však subjekty státních práv výsostných. Státní kvality nabyly by jen, kdyby svrchovaný stát tyto správní okresy své a podřízené samosprávné svazky opatřil nekontrolovatelnou státní mocí, právy panství, příslušejícími jim po vlastním právu, a tím povznesl je za subjekty panství.

Tato theorie *Fellinkova*, dle níž charakter »vlastního«<sup>1</sup> práva spočívá v právní nekontrolovatelnosti, nedoznala úspěchu. Pramenem jejím byl názor *Cooley*ve, jenž ve svém klassickém spisu americké státoprávní theorie podstatu státní moci označil za »supreme, absolute, uncontroliable power, by which any State is governed«<sup>2</sup> (*Constitutional Limitations*, p. 3. sq.) i přiznal dílčím státům Unie proto povahu států, že v oborech své státní činnosti mají tutéž úplnou (complete) moc. Theorii tuto záhy vyvrátili *Rosin*, *Gierke* a *Briè*, ukazující jednak na to, že ani dílčí státy spolkového státu nejsou ani na svých ústavně vyhrazených polích prosty vší kontroly

svrchované moci, jež vždy stará se, aby dílčí státy nepřekročovaly meze svojí působnosti, jednak na to, že protikladem vlastního práva je právo cizí, vykonávané způsobem zástupčím ve jménu oprávněného. Právo nepřestává ještě proto býti právem vlastním, že jeho výkon podléhá kontrole.

Pádem této theorie padlo též pojetí, že země nemají vlastních práv panství, proto, že jsou všude podrobeny kontrole říše, a že jmenovitě nemají zákonodárných oprávnění po vlastním právu. Kontrolovatelnost není ani znakem výkonu práva na základě pouhé delegace, ani nekontrolovatelnost není specifickým znakem vlastního práva. *Fellinek* sám již starší svoji nauku (která ostatně nebyla ani originárním majetkem *Cooleyovým*) opustil, a po vývodech *Rosinových* přiznal pak již i obcím právo panství po vlastním právu, ale ovšem jen odvozené od státu. Tím více tedy země mají práva panství po vlastním právu, tak hned imperium finanční, a to ještě na základě vlastní zemské ústavy.

Jmenovitě pak mají země z vlastního práva i ona oprávnění, jež *Fellinek* pokládá za vlastní obsah státních práv panství, totiž oprávnění vydávati závazné normy, udělovati bezpodmínečné rozkazy, které svůj důvod mají jen ve volném rozhodnutí země samé, rozkazy, jež svoji právní platnost přijímají jen z vlastní vůle země. Ovšem stát, maje sám výhradně moc donucovací, dodává touto svojí mocí právům panství země praktickou váhu a garantuje jen, aby rozkazy ze zemského práva panství plynoucí přecházely i v jednání podřízených subjektův.

Ostatně nelze beze všeho srovnávati anglické kolonie s předlitavskými zeměmi. Jednak nelze ani britské kolonie míti za pouhé díly státu, — vždyť až do doby nejnovější theoretikové anglického ústavního práva (mezi nimi i *Fellinkem* uváděný *Erskine May*) uznávají, že kolonie mají tak samostatné postavení, že jsou «takřka» neodvislými státy, které s říší anglickeu stojí v poměru federativním.

Jednak však nelze kolonie anglické srovnávati s korunními zeměmi právě v nejdůležitější otázce: zákony kolonií anglických nejsou rovnocenný se zákony britského parlamentu, zákony anglického parlamentu mohou rušiti odporující zákony koloniální, zákony parlamentu anglického mají silnější platnost, než zákony koloniální a předcházejí těmto. Odporuje-li zákon koloniální zákonu říšského

anglického parlamentu, vždy platí zákon říšského parlamentu. Odtud *Diccy* nazývá representativní sbory koloniální „nesvrchovanými zákonodárnými korporacemi“. Tak tomu u zemí není. Zákony zemské jsou v platnosti své plně rovnocenné s říšskými, naše zákony říšské neruší zemských.

Mimo to parlament anglický může právě v nejdůležitějších institucích měnit i ústavu kolonií, kdežto zemské zřízení může být měněno jen zákony zemskými. Tak anglický parlament má právo v podstatných částech sám měnit i rušit ústavu kanadskou, a koloniím anglickým dopouští se právo samostatné změny ústavy jen ve věcech podřízeného, nikoli zásadného významu. Základy koloniální ústavy mohou být měněny jen zákonem říšského parlamentu, kdežto naopak základy našeho zřízení zemského mohou být měněny principiálně jen zákony zemskými, se svolením representace země.

Tyto rozdíly a důsledky *Jellinek* též v posledních pracích svých již plně ocenil. Jmenovitě v posledních dílech svých (*Staatsfragmente* a *Allg. Staatslehre*), tam, kde hledí určití státoprávní podstatu útvarů zemím podobných, nadaných též vlastními parlamenty, jasně upozornil na momenty, které charakterizují zákonodárnou činnost zemí jako činnost svazkův od státu rozdílných a jako samostatnou činnost zvláštních útvarů státoprávních. Nepovažuje jmenovitě sněmy zemské za díle, partikulární zastupitelstva státní, resp. říšská. Výslovně praví, že zákony zemské nelze mít za resultat delegace se strany říšského zákonodárství, neboť to by odporovalo přímo historickému vývoji mocnářství: zemského zákonodárce nevytvořil zákonodárce říšský, ale naopak, zemský zákonodárce vytvořil říšského.

Zákony zemské nejsou výsledkem delegace se strany říšské moci a země neběrou pak ani účast na zákonodárství jako díly státu, nýbrž jako svazky od státu rozdílné. Byť i dle dnešní ústavy okruh zemských zákonů byl celkem úzce ohraničen, tvoří přece zemské zákonodárství pravidlo potud, že vždy legislativní záležitosti, které nejsou výslovně přikázány říšské radě, je vyřizovati se spolupůsobením sněmů zemských. Každá země ve svém zemském sněmu má zvláštní orgán, povoláný k spolupůsobení při partikulárním zákonodárství, tak že ohledně nejdůležitější funkce státního života rozdíl mezi říší a zeměmi jasně vystupuje.

Zemský sněm na základě svého účastenství na státní funkci zákonodárství není pouhým orgánem země jako provincialního svazku, nýbrž orgánem státním, a to státním orgánem země. Pouhé provincialní zastupitelstvo může sice ve svých vlastních záležitostech činiti usnesení, nemůže však v této své vlastnosti bráti podílu na státní funkci zákonodárství. Legislativní orgány zemské nemohou být orgány pouhého svazku komunalního, ale jsou skutečnými orgány státními, neboť obstarávají bezprostředně záležitosti státní, funkce státní povahy.

Zákonodárné orgány nemohou býti považovány ani za pouhé orgány komunalních svazkův, ani za orgány nadřízeného státu. Zemské parlamenty běrou jako orgány státní účast na processu zákonodárství, ale nejsou přímo orgány samého státu, nýbrž náležejí zemi. Sněm český není orgánem rakouského státu, ale země české. Zemské parlamenty jsou tedy orgány se státními orgány rovnocenné, jež však nenáležejí státu, ale jsou vlastními orgány země

Zákonodárství zemské je nepochybně v celém svém pochodu funkcí státní a všechny orgány na tomto pochodu účast beroucí jsou nepochybně orgány státními. Jeden z těchto orgánů však, zemský sněm, není orgánem říše, nýbrž výlučně orgánem země. Království a země mají tedy, aniž by byly státy, samostatné státní orgány i přibližují se tak povaze státův. Zemské parlamenty jsou články rudimentární státní organisace své země

Země jako členové státu mají orgány, jejichž podstata a funkce jsou úplně stejnorodými s funkcemi orgánů státních, tyto orgány nejsou však přímo orgány samého státu, ale orgány územní korporace zemské, do státu zařazené. Samostatné tyto orgány znamenají rudimenty samostatné státní moci zemských korporací územních i zachovávají tak zemským územním korporacím znaky státního charakteru. Pak také politickému usuzování neobjevují se státy, jež takové útvary zahrnují, již jako státy jednotné, nýbrž jako útvary federativní.

Toto pojetí, že země neběrou na zákonodárství účast jako pouhé díly státu, ale jako samostatné útvary, a že jejich legislativní orgány znamenají rudimentární, zbylou státní organisaci země, také po historicko-politické stránce správně vystihuje charakter zemského zákonodárství. Dostalo se mu také již širšího

uznání. Tak *Jiří Meyer* (Deut. Staatsrecht), uznává země za svazky, které sice jsou součástmi státu, mají však orgány, jež jsou povolány k spolupůsobení na zákonodárství, tedy k výkonu oprávnění státních, neboť zákonodárství je dnes specifickou funkcí státu. Útvary tyto lze sice, ježto jsou členy státu, zvatí též provinciemi, nesmí se však zapomínati, že jejich právní postavení podstatně je jiné, než postavení provincií, jejichž orgány vykonávají toliko činnost komunalní.

K těmž pojetí zemského zákonodárství blíží se i uvedení již *Polier* a *De Marans*, kteří ve schopnosti zemí určovati si vlastní zákonné prostředí vlastními zastupitelstvy, v tom, že země mají vlastní orgány pro kompetence legislativní, vidí přímo celý charakter jejich jako útvarů státních. Konečně i *Bernatzik* blíží se onomu pojetí, vida v existenci zemí a zvláštního zákonodárství zemského formy komplikované, smíšené. U nás pak *B. Rieger* (Osvěta 1901), jenž ostatně ani dříve neklamal se o právě povaze zemí jako zvláštních státoprávních subjektů, zastává pojetí podstatně shodné. *J. Pražák* (Úst. pr. IV. § 338) projevuje o zemích názory podobné, pravě, že nebyly dosud zničeny všechny právní základy jejich samostatné bytosti.

Také *Ulbrich* (Verwaltungsrecht § 5) přijímá nyní toto pojetí, že země na zákonodárství běrou účast jako zvláštní státoprávní útvary, které nemají sice všech znaků státu, ale přece některé, neboť mají vlastní zákonodárné orgány. Tím modifikoval zároveň v určitém směru své dřívější pojetí, dle něhož charakter zemského zákonodárství hleděl vyložiti pojmem státní decentralisace v oboru legislativy. (Staatsrecht, § 118, Marquards. Hdb., § 22). Centralisace totiž jevila by se tu v tom, kdyby k spolupůsobení na zákonodárství byl povolán jen jediný, ústřední orgán jednotný, jediný reprezentativní sbor; kdežto však v Předlitavsku dochází k decentralisaci zákonodárství tím, že vedle ústřední reprezentace říšské utvořena jsou partialní zastupitelstva zemská k spolupůsobení v širokém okruhu zákonodárství a že také decentralisované orgány zákonodárství povolány jsou k partikulárnímu tvoření práva.

Ale protiklad centralisace a decentralisace necharakterisuje ještě nikterak ani účast zemí na zákonodárství ani zvláštní povahu zemí: při pojmech centralisace a decentralisace myslí se pravidelně jen na to, zda ústřední vláda státní své úkoly dává opatřovati vý-

hradně jen svými plně odvislými orgány, nebo zda také relativně samostatnými samosprávnými svazky; decentralisován je také stát, v němž státní úkoly opatřují se za spolupůsobení pouhých samosprávných svazkův. Než o decentralisaci prostřednictvím zemského zákonodárství mohlo by se mluvíti asi jen tak, jako kdyby se řeklo, že spolkový stát je decentralisován zákonodárnou činností svých dílčích státův, neboť právě ve své zákonodárné činnosti, kterouž říšské zákonodárství má být decentralisováno, mají země vlastní znaky státní povahy.

6. Znamenají li samostatné legislativní orgány a funkce zemi rudimenty samostatné státní organizace zemské a zvláštní státní moci jednotlivých zemí, běží ovšem pak o to, jaký je poměr říšské státní moci k těmto rudimentům či zbytkům bývalé zvláštní státní moci zemské. Tu především ukazuje se na to, že i zemské zákony sankcionuje císař jen jako panovník říše, že říšská moc je publikuje, že kontrasignují je ministři, kteří i za zákonodárství zemské jsou výlučně zodpovědní radě říšské, orgánům říšským.

Ukazuje se pak na to (tak *Zeitnck* v *Gesetz und Verordnungen*, že tu jde jen o monarchické akty vůle, vydávané v monarchickém jednotném státu, jež jen nejsou vydávány se souhlasem ústředního parlamentu, ale se souhlasem partikulárních zastupitelstev. Tu jen císařská nařízení, vydávaná císařem se souhlasem sněmů zemských, mají charakter partikulárních zákonů pro jednotlivou zemi. Zemské zákony pak liší se od zákonů nesvrchovaných států tím, že korunním zemím schází charakter států, a že tedy pak zákony tyto vycházejí od svrchované moci státní samé, kteráž jen není tu omezena spolupůsobením reprezentace celého státu, nýbrž spolupůsobením reprezentace svazku, jenž je integrující částí státu.

Tu jen táž císařova vůle, která dříve (za absolutismu) neobmezeně byla zákonodárcem v říši i zemi, přidružila si v reprezentativních zastupitelstvech říšských i zemských sice různé spolupůsobící orgány, nechtěla však v zemském zákonodárství zaváděti autonomii zemí, rozdílnou od státního zákonodárství. Odtud také zákony zemské nelze míti za akty samostatné provincialní autonomie zemské, neboť subjektem jejich není země sama. V říši i zemích všechny státní funkce zákonodárné jsou jen výrazy jediné státní moci, soustředěné v aktech císařské, monarchické vůle.

V říši i ve všech zemích je činna jen jediná státní moc zákonodárná, jejímž nositelem je císař. Nemůže být tedy ani řeči o zvláštní samostatné moci zákonodárné jednotlivých zemí. Zákonné rozkazy v záležitostech přikázaných kompetenci sněmů zemských, vydává císař jen ve vlastnosti své vládcce říše, nikoli však jako zeměpán jednotlivých zemí. I zákony zemské jsou nařízení a opatření císařova, nikoliv autonomní usnesení země; jsou jen potud usneseními země, pokud k nařízením těmto je třeba souhlasu zemského sněmu.

Tak i *Ulbrich* z identity mocnářovy dovozuje, že v říšském i zemském zákonodárství je týž mocnář zákonodárcem, a odlišnost říšského i zemského zákonodárství spočívá pak jen v rozdílnosti parlamentních representací, říšské rady a zem. sněmů, které jsou povolány k spolupůsobení při zákonodárství. I v zemích je společný mocnář zákonodárcem, a sněmy jsou účastněny jen při určování obsahu zákona, nejsou však samojedinými nositeli moci zákonodárné, ježto by pak země byly republikami. (Oest. St. W. B. čl. Autonomie.) Předlitavský státní útvar není státem spolkovým, nýbrž jednotným, proto zákony vydané císařem za spolupůsobení buď říšské rady nebo sněmu jsou výrazy téže státní vůle, totiž říšské.

*Jellinek* (Verfassungsgerichtshof für Oesterr.) princip rovnocennosti říšského a zemského zákonodárství — skutečnost, že říšské zákony nepředcházejí zákonům zemským — vykládá právě tím, že osobnost zákonodávce v říši i v zemi je jedna a tatáž. Je to vždy týž císař, jenž v říši se souhlasem říšské rady, v zemi se souhlasem zemského zastupitelstva zákony dává. Všude je to táž císařská vůle, jež zákonům dává sankci, na jejíž rozkaz zákon se vyhláší, a tak právní moci nabývá.

Naproti tomu ve spolkových státech je vůle říše i členských států ve všech orgánech úplně oddělena. Tu vystupují naproti sobě dvě oddělené vůle a kde vůle proti vůli stojí, je konflikt možným a tu třeba pak i výslovného ustanovení o rozřešení eventuelního konfliktu. V Předlitavsku však stojí jen naproti císařské vůli v říši jen císařova vůle v zemi. A konflikt císařské vůle se samé sebou je pak nemožným.

Z této idey, že v zemi i říši císařská vůle nemůže být v odporu sama s sebou, pochopuje se prý i ono ustanovení únorové ústavy, že císař má rozhodovati kompetenční konflikty mezi říšským



a zemským zastupitelstvem. Jednotná vůle císařova, jež sama výlučně udílí zákonu právní moc, má také výlučně sama právo udržovati jednotnost mezi normami říšského i zemského zákonodárství.

Pojetí tato vycházejí vesměs s hlediska monarchického principu, dle něhož ústavy spočívají na volné koncesi mocnářově. Vydání ústavy znamená tu jen samovolné omezení zeměpanské moci, jež ve své podstatě zůstala nezměněna: panovník při vydání ústavy podržel si veškeru moc rozkazovací a panující. Panovník zůstal nositelem vši státní moci a držitelem panství i přidružil si parlament jen jako omezující faktor. I v konstituční monarchii takové jen zeměpán může tvořiti státní vůli. Tak parlament znamená tu jen mez pro výkon rozkazovacích oprávnění mocnářových

Vůle mocnářova je jen ústavně tak vázána, že v oboru zákonodárství s právními účinky může chtít jen to, k čemu zastupitelské sbory dají svůj souhlas. Toto parlamentární právo souhlasu nezmenšuje ani nerozděluje žádným způsobem onu nejvyšší moc nařizovací, jež ve státu s monarchickým principem přísluší výlučně hlavě státu. Tvoření státní vůle zákonné dle toho je výhradně věcí mocnářovou. Jedině a výhradně v aktu sankce monarchické dochází státní vůle zákonná výrazu a parlament přistupuje jen jako omezující element.

Mocnář jako samojediný, výlučný nositel nedělitelné státní moci jediné je s to, vydati zákon státní, t. j. udělit státní rozkaz, že zákonu má být vyhověno. V rozkazu zákonném je juristicky závažný moment zákonodárství. Rozkaz zákonný děje se sankcí, jediné sankce je aktem státní moci nařizovací i přísluší výhradně panovníkovi. Proto panství státu, státní moc, nedochází výrazu v stanovení obsahu zákona, nýbrž jen v sankci zákona. Tak sankce jediná výlučně je zákonodárstvím v státoprávním smyslu.

I formulování a stanovení zákonného obsahu právního pravidla, jež má dojiti sankce, je sice záležitostí a funkcí státní i dílem zákonodárné činnosti, ale specifické působení státní moci, moc panství, nedochází výrazu a uplatnění v stanovení obsahu zákona, nýbrž jen v sankci zákona, v opatření právního pravidla závaznou mocí, vnější autoritou. Závažný moment spočívá v nařízení

právního pravidla. Nestačí, aby určitá právní pravidla byla formulována, nýbrž musí být prohlášena za závazná.

A tak i při zákonech zemských je to císař, jenž jako orgán říšský, uděluje rozkaz, že právnímu pravidlu v zákonech obsaženému má býti vyhověno. Císař opatřuje sněmem zemským formulované právní pravidlo právně závaznou mocí, rozkazem zákonným. Pro stanovení obsahu zákona fungují jiné orgány, zemské, než pro udělení zákonného rozkazu, jež přísluší orgánu říšskému. Obsah zákonů zemských jako pouhý návrh zákonný před sankcí císařskou, říšskou, nemá žádné váhy a závazné autority.

Toto podřízené, nerovnocenné a pouze omezující postavení reprezentativních komor vykládá se pak dle *Fellinka* takto: Reprezentativní komory, parlamenty, jsou sice vždy bezprostředními státními orgány, t. j. orgány, jež jsou dosazeny přímo ústavou, přímo ústavním řádem státním. Svá oprávnění vykonávají bezprostředně na základě ústavy, neodvozují jich ze zmocnění jiných orgánů ústavou dosazených, jejich existence a funkce spočívá všude bezprostředně na ustanoveních ústavy, nikdy na delegaci jiných státních orgánů.

Ale ve státech monarchického principu mají parlamenty postavení pouhého nesamostatného státního orgánu, jehož vůle není nadána přímo závaznou mocí nařizovací: parlamenty nemohou vyjadřovati vůli bezprostředně nařizující, bezprostředně stát a podřízené subjekty zavazující. Tu parlamenty slouží jen na omezování státních orgánů samostatných, mocí rozkazovací opatřených a jejich vůle přistupuje jen omezovacími účinky k vůli nejvyššího státního orgánu, v němž výhradně soustřeďuje se moc rozkazovací.

Nesamostatné tyto státní orgány mohou pak brát účast jen na předběžných stadiích tvoření státní vůle, nikoli však na perfektní státní vůli samé; nemají podílu na substanti vůli státní; substanti může míti jen orgán mocí rozkazovací opatřený. Moc nařizovací při vydání zákona může tedy vycházeti jen od samostatných státních orgánův, kteří zároveň jsou bezprostředními nositeli státní vůle a těmi jsou dle monarch. principu jen panovníci

Jedně mocnár podniká rozhodnou legislatorní činnost. Jen mocnár tvoří originární státní vůli. Odtud je zákon jako perfektní státní vůle pouze vůli mocnářovou; reprezentativním sborům jako orgánům samostatným, nepřísluší žádná moc nařizovací tedy také

žádný podíl na substanci státní vůle. Charakter legislativní činnosti parlamentů může tedy spočívat jen v tom, že jejich vůle omezuje vůli nejvyššího orgánu ve vydávání zákonných rozkazův.

Proti tomuto pojetí, jehož jmenovitě též *Lingg* s oblibou užívá, že sněmy zemské mají svoji účast v zákonodárství omezenou na pouhé definitivní stanovení obsahu zákona, na pouhé technické formulování zákonných pravidel, je především ukázati na to, že, jak *Fellinek* vůči *Labandovi* vyvodil, reprezentativní sbory nemají pouze stanovit obsah a text zákonný, nýbrž mají dávat souhlas svůj přímo i k vydávání zákonného rozkazu.

Tak i sněmy zemské dávají nejen souhlas k stanovení zákonného obsahu, ale udělují zároveň souhlas i k vydání zákonného rozkazu mocnářem. Právě tímto právem svolení k vydání zákonného rozkazu liší se sněmy zemské od pouhé zákonodárné komise. Usnesení sněmu, jenž přijímá obsah zákona, znamená zároveň schválení příštího jednání mocnářova. Sněmy usnávají se nejen na textu zákonném, nýbrž usnávají se zároveň, že má být obsahem i příští monarchické vůle při vydání zákonného rozkazu.

Kdykoli sněmy usnesou se na obsahu zákona, dávají zároveň souhlas, že jejich usnesení má se státi obsahem zákonného nařízení panovníkova. Sněm zemský nedává jen souhlas, aby zákon měl určitý obsah, určité znění, ale zároveň také k tomu, že návrh zákona sankcí mocnářovou má státi se zákonem.

Konečně odporuje se dnes i tomu, že udělení zákonného rozkazu podniká mocnář výhradně sám, a že parlament k tomuto jednání panovníkovu dává jen své svolení, aniž bere účast na samém panovníkově udělení zákonného rozkazu. Jmenovitě *Lukas* (ve spisu: *D. rechtl. Stellung des Parlamen.*), ač již v dřívější literatuře jsou ojedinělé stopy podobného nazírání, rozhodně vystoupil se základním pojetím, že i rozkaz zákonný vychází společně od obou, panovníka i parlamentu. Jako v každém udělení zákonného rozkazu je zahrnuto zároveň prohlášení panovníkovo, že chce zákonnému obsahu, tak i naopak každé právně závazné prohlášení parlamentu, že chce zákonnému obsahu, znamená účast i na udělení zákonného rozkazu.

Jakmile prohlašuje parlament svým usnesením, že chce, aby byl vydán zákonný rozkaz, jakmile toto jeho prohlášení je právně

vyžadováno právě ku vzniku zákona, pak bere parlament již tímto svým prohlášením sám podíl i na vydání rozkazu zákonného.

Chtění obsahu zákona znamená kompetenci závazně určovati jednání podřízených subjektův a tedy kompetenci mít podíl i na obsahu moci rozkazovací. Právně vyžadované prohlášení parlamentu, že chce obsahu zákona, znamená kompetenci brát účast i na vydání příslušného rozkazu zákonného. Rozkaz zákonný udělován je pak parlamentem i mocnářem společně. Státní vůle zákonnou tvoří pak tedy mocnář i parlament společně; oba faktory jsou si při tvoření státní vůle zákonné koordinovány.

Dle tohoto pojetí, dle něhož zákonný rozkaz vydáván je společně parlamentem i mocnářem, z nichž oba na tvoření státní vůle zákonné mají stejný podíl a disponují společně o zákonné moci rozkazovací, měly by pak zemské sněmy naproti sankci panovníkově podstatně jiné postavení: jmenovitě nedalo by se již tvrditi, že zákonný rozkaz vychází výlučně od říšského orgánu panovnického, neboť i sněmy měly by stejný podíl na vydání zákonného rozkazu, jako říšský panovník.

7. Pojetí monarch. principu, že skutečným subjektem zákonodárství v říši i zemích je táž osobnost panovníkova, stále vychází z toho, že mocnáři přísluší všechna ona práva výsostná, jichž při vydání ústavy se výslovně nevzdal na prospěch reprezentativních sborů, kdežto reprezentativní sbory, říšská rada a zemské sněmy, pak mají jen ona práva, jež jim výslovně jsou přikázána. Odtud panovník má praesumpci pro svoje oprávnění; dosud zůstala právní koncentrace všech práv státní moci v jediném monarchickém orgánu.

Pokud jde vůbec o oprávněnost pojetí dle monarchického principu, je ukázati na to, že tento princip znamená pouze historickou skutečnost, a že má také jen cenu historicko-politickou, nikoli cenu pojetí, jímž by se dle státního práva daly vyložiti vztahy státoprávních subjektův. Odtud také, řekne-li se, že panovník soustřeďuje v sobě všechna práva státní moci, že je výhradně sám zákonodárcem, že je sám nositelem vší státní moci, není tím pro povahu zákonodárství zemského státoprávně řečeno ještě ničeho.

Nositelům státní moci může býti jedině stát. Panovník není zvláštním nositelem státní moci, jenž by stál nad orgány státu, nýbrž je pouze nejvyšším orgánem státu. Práva panovníkova neznamenaají než kompetence státní, příslušející nejvyššímu státnímu orgánu. Subjektem státních kompetencí je jedině a výlučně stát.

Míti panovníka za subjekt státních funkcí, znamená stotožňovati práva panovníkova s právy státu. Panovník není subjektem státních práv, nevykonává státní kompetence jako práva vlastní, ale jako práva státu. V státním řádu právním panovník je jen nejvyšším orgánem státu. Subjektem státní moci není panovník, ale stát. Subjektivní práva k výkonu kompetencí státních nepřisloužejí panovníkovi, nýbrž přímo státu. Výkon státních funkcí není obsahem individualního práva panovníkova.

Jakmile je rozlišeno, že subjektem státních funkcí a tedy i funkcí zákonodárných, není panovník, nýbrž stát, padá také argumentace, že subjektem zákonodárství v říši i zemích je táž »osobnost« panovníkova. Subjektem státních práv zákonodárných může býti jedině stát nebo útvar státní povahy. Odtud subjektem práv zákonodárných může býti jedině buď říše nebo země.

Veškery kompetence císařovy, i jeho kompetence v zákonodárství, jsou právy státu; odtud i při sankci zákonné panovník může vykonávati jen práva státního svazku, jehož je orgánem. Panovník nemá žádného práva státní moci, jehož subjektem by nebyl stát. Není samostatné kompetence státního orgánu, jež by nebyla právem jeho státu. Panovník, jako nejvyšší orgán státu, nemá žádné vlastní právo sankce, nýbrž má tu pouze státní kompetence.

Při sankci zákonů, při své kompetenci zákonodárné, panovník tedy může vykonávat jen práva svazku, jehož je orgánem, buď tedy práva říše nebo země. V udělení zákonného rozkazu při vydávání zákonů zemských může tedy panovník jednati jen jako orgán: buď říše nebo země. Dnes obecně v literatuře se tvrdí, že i při sankci zemských zákonů panovník jedná jen jako orgán říše. Jedná-li panovník i při sankci zákonů zemských jen jako orgán říšský, znamená to, že i sankce zákonů zemských spadá do oprávnění říše. Říše může jednati jen svými orgány; podniká tedy svým nejvyšším orgánem i sankci zákonů zemských; svým

nejvyšším orgánem běře říše podílu i na vydávání zákonů zemských.

Uvnitř téhož svazku zemského přísluší určení obsahu zákona vlastnímu orgánu téhož svazku, sněmu zemskému, ale udělení sankce či rozkazu zákonného přísluší orgánu jiného svazku, orgánu nadřízeného svazku říšského. Stanovení obsahu zákonného přísluší tedy orgánům jiného svazku, než udělení rozkazu zákonného. Země stanovením obsahu zákonného realizují tak jen předběžnou státoprávní podmínku pro zákonný rozkaz říše; vůle zemí vztahuje se jen k tomu, aby říše usnesení zemí svým rozkazem zákonným zařadila do pozitivního řádu právního. Zákonný rozkaz vlastních orgánů jednotlivých zemí nahrazen je tu zákonným rozkazem říše, téhož jednotného orgánu říšského.

Jakmile se uznalo, že císař uděluje rozkaz zákonný jen jako orgán říše, nezbylo, než v důsledku toho prohlásiti, že zákony zemské mají dualistický charakter: že jsou zároveň akty říše i země. Tak *Fellinck* sám již prohlašuje. Zákonodárny akt říšský, císařův, obdrží souhlas zemského zastupitelstva: tím běře země, sněmem representovaná, podílu na právu zemského zákonodárství, císaři příslušejícího. Zákony zemské vznikají sjednocením dvojí vůle: zemského sněmu a říšského panovníka. Jsou tudíž zároveň říšskými i zemskými akty vůle.

Spolupůsobení císaře jako orgánu říšského se zákonodárnými orgány zemskými znamená spolupůsobení říše se zeměmi. *Fellinck* právě má za charakteristické při zemských orgánech zákonodárných, že tu právo panství, vykonávané v zemi, předpokládá společnou činnost zákonodárných orgánů zemských a panující státní moci říšské: zákony zemské od panující státní moci říšské jsou sankcionovány. Zvláštnost zemí vlastními orgány zákonodárnými opatřených spočívá právě v tom, že v zemích k vykonávání státních funkcí zákonodárných jsou činny dva druhy orgánů, zemské i říšské, kdežto funkce svazků komunálních naproti tomu opatřují se výhradně orgány komunálními a funkce státní výhradně orgány státními. V zemi však nemohou zákonodárné orgány zemské nikdy jednati bez orgánů státních, bez orgánu říšského, rozkaz zákonný udělujícího; říšské orgány však v určitých případech nemohou zase jednati bez spolupůsobení zemských orgánů zákonodárných.

8. Pojetí, že i zemským zákonům uděluje císař sankci jen jako orgán říšský a že tedy pak i sankce zákonů zemských spadá do kompetence říše, je dnes v literatuře obecně uznáno jako skutečnost, jež vůbec nepřipouští námitek. Při dnešní ústavní organizaci, jmenovitě při organizaci jednotné říšské exekutivy a v nedostatku samostatné exekutivy zemské, zeměpanu bezprostředně podřízené a od něho přímo dosazené, je ovšem těžko odůvodniti pojetí jiné. Než přece ani ono obecně uznané pojetí není tak nepochybno.

Praví se, že »země, sněmem representovaná, bere podílu na právu zemského zákonodárství, příslušejícím císaři«. Císaři však právo zemského zákonodárství může příslušet buď jen jako orgánu říše nebo jako orgánu země — vždyť veškerá vládní práva císařova jsou právy jeho státu: není kompetence císařova, jejíž subjektem by nebyl zároveň stát, jeho státní svazek. Přísluší-li však »právo zemského zákonodárství císaři« jako orgánu říšskému, přísluší pak totéž právo říši jako jeho státnímu svazku: říše, jež může jednati jen svými orgány, vykonává i právo zemského zákonodárství svým nejvyšším orgánem jako právo své.

Tu tedy pak země nemají vůbec práva zemského zákonodárství; berou jen svým konsensem »podílu« na právu císaře — říše. Říše nemůže však »právo zemského zákonodárství« vykonávati jako právo své, protože funkce a záležitosti zemského zákonodárství dle ústavní struktury vůbec nepatří do kompetence říše, ale země. Říše nemůže vykonávati právo zemského zákonodárství jako právo vlastní, poněvadž není s to, rozhodovati o věcech zemských, jež leží vůbec mimo říšskou kompetenci

Kdyby »právo zemského zákonodárství příslušelo« císaři jako orgánu říše a tedy říši, pak by i země při výkonu svých zákonodárných oprávnění musila jednati buď jen jako orgán říše, nebo by svoje oprávnění vykonávala jen jako práva cizí, říšská, delegovaná, způsobem zástupčím a ve jménu oprávněné říše. Země při výkonu svého podílu na zákonodárství nejednají však ani jako orgány říše ani nevykonávají práva říšská: vždyť dle ústavy funkce země vůbec nespádají do kompetence říše, do okruhu říšských práv.

Uznání samostatného zemského zákonodárství po vlastním právu v ústavě zemské vylučuje pojetí, že by tato kompetence

byla v nějakém poměru odvislosti ku kompetencím říšským, že by měla právní důvod v moci nadřízeného subjektu říšského a že by byla výkonem cizího práva říšského. Ve svých zákonodárných oprávněních země nejsou pouhými orgány říše, jichž říše užívá k plnění svých zákonodárných úkolův a k provádění své říšské vůle zákonné, nýbrž jsou samostatnými subjekty s vlastními právy a vlastním okruhem vůle,

Mimo to tvrdí se dále: zákony říšské i zemské jsou výrazy téže státní moci. Mocnář uděluje rozkaz zákonný stejně říšským i zemským zákonům jako orgán říšský. A tu právě rozhodující činnost legislativní při vydávání zákonů zemských, při pochodu zemské činnosti zákonodárné, záleží v udělení zákonného rozkazu u sankcí císařovou.

Jedině v udělení rozkazu zákonného tu dochází výrazu státní moc, a její význačný znak: panství. Státově právně vidí se tu zákonodárství jediné v udělení rozkazu zákonného, v sankci. Ježto pak jediné v udělení rozkazu zákonného dochází výrazu státní moc a ježto rozkaz zákonný uděluje císař i zemským zákonům jen jako orgán říšský, jsou obojí zákony, říšské i zemské, výrazy téže jediné státní moci totiž říšské.

Vidí-li se však jen v udělení rozkazu zákonného státově právně závažný moment zákonodárství, vidí-li se jediné v udělení sankce zákonodárství v státově právním smyslu a má-li se pak za subjekt zákonodárství ten, jemuž přísluší udělovati zákonný rozkaz, znamenalo by pak udělení rozkazu zákonného císařem jako orgánem říšským, že i subjektem zemského zákonodárství je říše sama.

Říši přísluší udělovati zákonný rozkaz, podnikati tedy rozhodující činnost legislativní, v níž jediné dochází výrazu státní moc — říše je subjektem zemského zákonodárství. Podnikajíc sama i rozhodující akty zemského zákonodárství, podniká říše vlastně celé zákonodárství zemské vůbec sama, a pak ovšem zákony říšské i zemské jsou výrazy téže státní moci, říšské.

Je-li říše sama subjektem i zemského zákonodárství, vůbec celkového zákonodárství státního, jsou země opět jen díly státu a znamenají pouhá zařízení říše pro stanovení obsahů zákonných, aby říše svým rozkazem zákonným dala obsahům teprve právní závaznost a povahu zemských zákonů.



Říše nemůže však opět býti subjektem zemského zákonodárství, poněvadž funkce zemského zákonodárství nespádají dle ústavy vůbec do její kompetence. Ale také z ustanovení říšské ústavy neplyne říši nikde kompetence pro udělení zákonných rozkazů zemskému zákonodárství a pro schopnost býti tak subjektem rozhodující činnosti v pochodu zákonodárství zemského.

Ba právě naopak říše dle ústavy má jen řadu taxativně vypočítaných, pozitivně určených kompetencí; ježto tedy kompetence říše má se striktně vykládati jako exceptionelní, nepostačí tu k založení kompetence říše žádné všeobecné odvolání se na monarchický princip a historický vývoj, nýbrž pro každou materiální i formální kompetenci, jež říši má být přiznána, třeba důkazu, že je odůvodněna a založena v ustanoveních říšské ústavy anebo ústavních zákonů. Vždyť právě ústava ústředního svazku státního určuje závazně kompetence říše, a dává pozitivně specifikovaná a ohraničená ustanovení o kompetencích ústředním orgánům říšským příslušejících.

A tak stále zůstává otázka, jak císař při sankci zákonů zemských může jednat jako orgán říšský, když dle ústavy záležitosti zemské vůbec nemají patřiti do kompetence říše. Stále zůstává otázka, zda předpisy zemských zřízení o právu sankce normují jako objektivní právo jen zemské kompetence orgánové, nebo také subjektivní práva říše a země.

Jdě stále o to, zda předpisy ústavy zemské o císařovu právu sankce rozdělují kompetence mezi orgán říšský a orgány zemské tedy mezi říši a země, nebo pouze mezi orgány téhož svazku zemského. Stále zůstává otázka, zda jde tu o pouhé stanovení objektivních kompetencí orgánů téhož svazku zemského, nebo o poměr subjektivních práv dvou svazkův, říšského a zemského. Císař může vykonávati jen kompetence říše nebo země, není zvláštním nositelem státní moci, jenž by stál neodvisle nad oběma svazky. Jako nejvyšší orgán státu může tu projevovat buď jen vůli říše nebo země.

Ostatně říše sama však nemůže býti subjektem i zemského zákonodárství: tak především není pochyby, že země mají vlastní a samostatné právo, a to jako svazky od státu rozdílné, na stanovení obsahu zákonného; dále však není pochyby, že jim přísluší nejen podíl na stanovení obsahu zákona, nýbrž, že jsou,

opět jako svazky od státu rozdílné, účastněny i na udělení rozkazu zákonného, neboť dávají své svolení i k tomu, aby byl vydán rozkaz zákonný.

Sněm zemský prohlašuje, že chce, aby byl vydán rozkaz zákonný, dává svolení k jeho vydání, a právě tím, že toto jeho svolení se ústavně vyžaduje, bere svým prohlášením podílu i na udělení rozkazu zákonného císařem resp. říši. Rozkaz zákonný neuděluje tedy již říše sama svým monarchickým orgánem, nýbrž i sněmy mají tu podíl na tomto výrazu státního panství, státní moci.

Z toho plyne jen, jak neurčitým je poměr zemského zákonodárství k moci říšské. Prohlásí-li se sankce císařem jako orgánem říšským za rozhodující moment zákonodárství, pak říše stává se sama subjektem zemského zákonodárství — a to odporuje ústavě, dle níž země mají vlastní zákonodárnou kompetenci jako zvláštní státoprávní svazky. Přízná-li se pak zemím podíl i na udělení zákonného rozkazu, nabývají země tedy účasti i na výrazech státní moci, na státní moci říšské, a i tuto svoji účast vykonávají jako samostatné svazky české, nikoli jako orgány a díly říše a funkce, jimiž tuto svoji účast vykonávají, zůstávají funkcemi zemskými, nestávají se říšskými.

A tu pak těžko bude lze hledati kritérium, dle něhož mocnář i při udělení zemského rozkazu zákonného má zůstatí orgánem říšským: panovník v zákonech zemských nevyjadřuje vůli říše, ale země, český zákon zemský nevyhlašuje vůli předlitavského státu, ale země české, vydávání zákonů zemských znamená tvoření se vůle zemské, nikoli říšské, a panovník povolán je ústavou zemskou k utvoření zákonné vůle zemské, nikoli říšské.

Kdyby se prohlašovala vůle říše i v zemském zákonodárství, musily by zemské sněmy býti v zákonodárství svém buď orgány říše, nebo by musily zákonodárná oprávnění vykonávati jen jako cizí, říšská, delegovaná. Tomu však tak není; i zákony zemské publikují se výlučně jako zákony zemské a jsou závazny jen ve formě zákonů zemských, nikoli jako zákony říšské z vůle říše.

Země při zákonodárství svém jednájí jako samostatné osobnosti, nikoli jako orgány říše, a zemské zákony znamenají vůli jiného svazku, než je říše, vůli země. V zákonech zemských jedná země sama, nikoli říše v zastoupení země, tu zjevuje se vůle země, nikoli říše.

Odtud možno pak klásti námitky i proti pojetí, že v aktech císařových jako nejvyššího orgánu vždy zjevuje se jen říše sama a nikdy země, že vůle panovníkova jako orgánu znamená vždy jen vůli říše a nikdy země, že panovník jako orgán říšský má tvořiti i zákonnou vůli země a že v zákonodárných kompetencích panovníkových, v jeho sankci, přestávají již funkce zemského orgánu a začínají výhradně funkce říšského orgánu.

Dnes hlavní znak, že císař jedná při sankcionování zákonů zemských jako orgán říšský, vidí se ve výhradné kontrasignaci říšských ministrův. Tu pak ovšem nedochází výrazu povaha mocnáře i jako orgánu zemského a nenastává na venek, ve vnější formě, žádné rozlišování mezi orgánovou povahou říšskou a zemskou. Kontrasignace jedině říšské exekutivy je ovšem mocným důvodem pro pojetí, že i sankce zemských zákonů děje se z moci říšské. Kdyby kontrasignace děla se náčelniky samostatné zemské exekutivy, došlo by pak i při sankci k individualisování a diferencování se zvláštní povahy panovníka jako nejvyššího orgánu zemského.

9. Jde konečně o pojetí, že zákonodárné akty zemské jsou zároveň akty říše i země, zároveň akty vůle říšské i zemské. Tu tedy šlo by o způsobení právního účinku sjednocením dvou vůlí téhož obsahu. Tu jde o utvoření jednotného projevu vůle ze dvou individualních obsahově stejných aktů vůle říšské a zemské. Jde o setkání se a splynutí obsahově stejných vůlí dvou oddělených subjektův, o souhrn souhlasných individualních prohlášení vůle říše a země, o společné jednání dvou subjektů za docílením jednotného právního výsledku, čili o úhrnný akt říše i země.

Žádná z vůlí, ani říšská ani zemská, sama o sobě, odděleně, neměla by právní moci, přivoditi vydání zákona zemského. Jde tu tedy o spolupůsobení dvojích orgánů, císaře a sněmu, z nichž žádný o sobě není nadán mocí tvořiti zákonnou vůli země. Akt vůle zemské k perfekci své vyžaduje aktu orgánu říšského. Pak zákon zemský znamená souhlasná prohlášení vůle říše a země, směřující za společnými právními účinky.

Tu však zůstává stále ještě otázka, kterak jen určití poměr obou vůlí, říšské i zemské, a jaký poměr vzniká pak mezi oběma státoprávními útvarů. Je právě určití, jde-li o pouhý kolektivní akt dvou vůlí, z nichž každá má touž váhu, jde-li o úhrnné akty dvou vůlí téže intensity, jde-li o sjednocení rovnocenných

vůli dvou spolutvůrců. Jde právě o to, je-li tu země rovnocenným spolutvůrcem a spolutvůrcem při prohlášení této sjednocené vůle zákonné, či zda země je tu jen pouhým pomocníkem a vedlejším činitelem. Jde pak o to, komu přísluší prohlášení rozhodující, definitivní vůle a proč orgán, jenž rozhodující moc vůle uplatňuje, činí tak výhradně jako orgán říše a nikoli země.

Přízná-li se tu při sankci orgánem říšským rozhodující vůle říši, pak země nabývají povahu ústavů státních, cizí říšskou vůlí řízených. Do korporativní povahy zemské vnáší se tak momenty ústavu a způsobuje se odvislost vlastních korporativních aktů zemských od rozhodující, transcendentní vůle vyššího svazku. Zákony zemské pak přece zase nabývají povahy pouhých partikulárních zákonů říšských, a země běrou pak účast na zákonodárství zase jen jako ústavy, zařízení a díly státu, říše.

A tak i toto pojetí, jež v podstatě není leč opět zakrytým tvrzením, že obojí zákony, říšské i zemské, jsou výrazy téže státní (říšské) moci, vede k tomu, že konec konců země jsou pouhými díly a zařízeními jednotného říšského subjektu; organisace předlitavského státu je pak založena výhradně na jediném a jednotném říšském subjektu, jenž jen své zákonodárství říšské má organisováno určitou formou. Tu lze pak namítati vše to, co zemím uděluje povahu samostatných subjektů státoprávních vůči říši.

Jakmile se přízná rozhodující definitivní činnost říši, země i v zákonodárství svém stávají se na konec částmi jednotného říšského subjektu zákonodárství a znamenají jen určitou organisací formu jednotného subjektu říšského. A toto pojetí se již ztěžka dá srovnati s ústavními poměry předlitavských zemí; vycházejíc z výhradné existence zákonné vůle státní jediného říšského subjektu, vede k jedinému subjektu říšskému zpět, a tu by země pozbývaly pak své povahy státoprávních subjektů, zaručené jim přece pozitivně zvláštními ústavami.

Je také uvážiti, že sankci císařovu, říšskou, nelze tak oddělovati od ostatního zemského pochodu zákonodárného: sankce i činnost sněmu jsou přece součástmi téhož zákonodárného pochodu. Sankce nestojí vůči aktům země tak, jako nějaké potvrzení nebo schválení panovníkovo dle § 20. z. zř. Sankci císařovu nelze srovnávati s potvrzením usnesení země jako komunalního svazku

Sankce a udělení rozkazu zákonného je právě integrující součástí celého jednotného pochodu zákonodárného a pojí se též k usnesení sněmu jako k rovnocenné integrující součásti jednotného, bezprostředního státního tvoření vůle. Naproti tomu při schválení císařovu dle § 20. z. zř. jde skutečně o akty, jež stát svým orgánem podniká naproti zemi jako svazku komunalnímu.

Tu jde o zasahování nejvyššího státního orgánu jako vrchní dozorčí instance; potvrzení toto není aktem pravotvorné moci státní, nýbrž plyne jen ze státní výsosti korporativní a je jednáním správním. Tu jde jen o samosprávné akty země jako komunalního svazku, o obmezení samosprávy v zájmu státním, o obmezení plynoucí z poměru samosprávné korporace ku státu; jde jen o akty, jež v podstatě mají jen ráz státní kurately a předběžné kontroly hospodářství samosprávného svazku, nikoli o akty moci, jež stanoví právo.

10. Kdyby zákony říšské i zemské byly výrazy téže státní moci, pak by nebylo žádného důvodu, proč by říše na základě své neobmezené moci nemohla země jako pouhé díly jednotného státního subjektu libovolně rušiti a měniti. Kdyby obojí zákony byly výrazy téže státní moci, státní moci téhož subjektu, znamenaly by země jen určitou organisaci jednotného říšského subjektu; pak není důvodu, proč by říše nemohla jednostranně měniti zřízení zemská, když by se tím měnila jen organizační forma jednotného říšského subjektu a organizace pouhých dílů státu. Pak není také důvodu, proč by říše jednostranně nemohla zemím odnímat i kompetence, jim dle ústavy zemské příslušející, a proč by zemím byly jejich kompetence ústavně zaručovány.

Pak by však také byla ospravedlněna i každá změna ústavních kompetencí zemi zákonem říšským. Tu právo organizace státního řádu ústavního stalo by se výlučným ústavním zmocněním říše, a pak by odpadly vůbec všechny ústavní meze, jež řiší dělí od zemi. Naproti tomu je dnes obecně uznáno, že každá změna ústavních kompetencí země je změnou zvláštní ústavy zemské, a že tato změna jen ve zvláštních formách dle zemského zřízení dítí se může.

Jakmile je uznáno, že jsou změny ústavy, při nichž nestačí pro změny kompetence říšské pouhá změna ústavy říšské, ale že tam, kde se zasahuje do ústavy zemské, je třeba i formální změny

zvláštní ústavy zemské, přestávají země znamenati pouhou určitou organizaci říše a jednotného říšského subjektu, a zaujímají postavení zvláštních státoprávních subjektů s vlastní ústavou. Říše nemá vůči zemím pojmově bezmeznou, neohrazenou kompetenci, nýbrž je jí ústavně stanovena mez zemským zřízením jednotlivých zemí; zemských zřízeních, ústavních práv zemí, nemůže říše jednostranně, bez souhlasu zemí měniti; nemůže zemím odnímati jejich práva, příslušející jim na základě vlastní zemské ústavy.

Kdyby zákony říšské i zemské byly výrazy téže státní moci, nebylo by důvodu, proč by říše nemohla zemím odnímati jejich ústavní kompetence, i mohla by je vůbec vyvlastniti z jejich kompetencí, protože by tu šlo jen o kompetence téže státní moci a o pouhé funkce zemí jako dílů státu. Říše mohla by jen prostě prohlásit, že výrazy její moci, usnesené se souhlasem ústředního říšského zastupitelstva, mají míti silnější platnost, než akty usnesené jen za účasti sněmů, že tedy zákony říšské mohou rušiti odporující zákony zemské. Pak by zákonodárství říšské mohlo kdykoli zbavovati účinnosti právo zemí k zákonodárství v objemu a obsahu, na jaký se vztahoval úmysl říšského zákonodárství.

Tomu však tak není: dnes žádný zákon říšský nemůže právně rušiti zákonů zemských, ani je měniti nebo suspendovati, zákony říšské nemohou ani autenticky interpretovati zákonů zemských, nemohou dovozovati zvláštních ustanovení ze všeobecných ustanovení zemských zákonů, ani nemohou generalisovati specialní ustanovení jejich, zákony říšské nemohou předpisovati zvláštní interpretační pravidla pro zákony zemské, zákonům říšským nepřísluší nikterak potvrzovati snad zákony zemské, nýbrž pozdější zákon zemský, jenž odporuje říšskému, nebo se s ním obsahově shoduje, má tutéž platnost rovnocennou, jako zákon říšský. Ani partikulární zákon říšský neruší zákona zemského. Pro vše to nebylo by důvodu, kdyby zákony zemské i říšské byly výrazy téže státní moci: tu by každá změna v kompetencích zemí znamenala jen, že říše nově dělí funkce mezi své díly a kompetence mezi své orgány zákonodárné.

Zemské a říšské zákony nestojí k sobě v tom poměru, že by říšské zákony předcházely zemským, jako tomu je ve všech státech spolkových, nýbrž stojí vedle sebe jako úplně rovnocenné. Prosin-

cová ústava neustanovila žádný hodnotný poměr co do platnosti mezi říšským a zemským zákonodárstvím, neustanovila žádný poměr subordinace zákonů zemských zákonům říšským.

Naproti tomu zase žádná z dnešních ústav spolkových neuznala rovnocennost zákonů států dílčích se zákony státu ústředního a neposkytla svým členským státům takových práv neodvislosti v zákonodárství, jaká mají korunní země. Ve všech státech a útvarech spolkových, mají zákony ústředního státu silnější platnost, než zákony států členských, a zákony říšské mohou rušiti odporující zákony zemské. V útvarech federativních vždy přísluší přednost zákonům státu ústředního před zákony států členských. Vždy předchází právo státu spolkového před zákony států dílčích a celý právní řád států členských pohybuje se tak jen uvnitř mezi, daných státem ústředním.

Všude ve státech spolkových, kdykoli zákony říšské a zemské upravují též předmět, ruší se ustanovení zákonů zemských zákonem ústředního státu. Zákony ústředního státu a zákony dílčích států nemají co do platnosti touž hodnotu, nejsou rovnocenné. Ale v Předlitavsku, ač země mají mnohem skromnější postavení, než dílčí státy států spolkových, zákony říšské nepoživají žádné přednosti před zákony zemskými; poměr říšského zákonodárství k zemskému je takřka takový, jakoby šlo o pouhý volný spolek státův, nikoli však o stát převahou centralisovaný, komplikované unitaristicko-federalistické povahy, v němž země nemají ani postavení státův.

Všude ve státech spolkových ústřední stát vykonává svá zákonodárná práva s účinky, že jeho zákony předcházejí zákonům podřízených, nesvrchovaných států dílčích. Tak ústava říše německé v čl. 2. ustanovuje, že zákony říšské předcházejí zákonům zemským.

Z této skutečnosti dovozuje *Laband*, že dílčí státy mají jen »nesvrchované«<sup>1</sup> zákonodárství, neboť nemohou stanoviti právních norem, jež by odporovaly normám daným svrchovanou říší. Nesvrchované zákonodárství podrobena je tak mezím, jež jemu klade svrchovaná ústřední moc říše, i může se pohybovati jen uvnitř těchto mezí.

Dle tohoto znaku bylo by naše zákonodárství zemské ovšem zákonodárstvím »svrchovaným«, protože je rovnocenné s říš-

ským, protože není podřízeno říšskému a má tutéž platnost jako říšské; náš říšský zákon neruší zákonů zemských. V tomto smyslu nelze tedy říci, že náš říšský zákon, ruše zákony zemské, byl by výrazem »svrchované«  
legislativy nad legislativou »nesvrchovanou,«

Odtud nelze ani říci, že každým aktem říšského zákonodárství, jenž by zasáhl do záležitostí zemských, rušilo by se zároveň právo zemí vydati pozdější zákon zemský téhož obsahu: země mohou tak učiniti, mohou vydati pozdější zákon téhož obsahu, jen když vydání jeho spadá do ústavní příslušnosti zemské. Úpravou říšskou neodnímá se ještě normovaný obor beze všeho ústavní kompetenci zemí, pouhým aktem říšského zákonodárství neruší se ještě ústavní kompetence zemí k vydání téhož zákona; je-li země k vydání téhož zákona oprávněna ústavně, může jej vydati bez ohledu na předcházející zákon říšský.

Tu pozdější zemský zákon může zrušiti i dřívější identický zákon říšský, a obsah tohoto neplatí již jako říšský, ale jako zemský zákon, jen ze zemského legislativního oprávnění a z vůle země. Říšský zákon není ani vyšším ani silnějším zákonem. Zákony zemské nejsou slabšími než říšské, jsou koordinovány říšským, a i zákonné normy říšské moci, zasahují-li do úpravy záležitosti zemím příslušejících, mohou být rušeny zákony zemským, vydanými v oboru zemské kompetence.

Vydáním zákona říšského nepozbývají platnosti odporující zákony zemské, zemské zákony mohou opakovati zákon říšský, spadá-li jen do ústavní příslušnosti zemí, země mohou i vykládati detailními předpisy zákony říše, jen když výklad takový spadá do jejich příslušnosti, a za týchž podmínek mohou pak i doplňovati zákony říšské.

Podobně jako ústava německá také ústava švýcarské konfederace ustanovuje, že spolkový soud, jenž má rozhodovati o kompetenčních konfliktech mezi orgány federace a kantonálními, o sporech státoprávních mezi kantony a o stížnostech na porušení ústavně zaručených práv, je vázán při kolisi práv řídit se rozhodujícími zákony ústředního státu spolkového. (Čl. 113.) Tu ustanovena je tedy vylučující praeponderance norem ústředního státu nad zákony kantonálními. Tímto způsobem federace může pohnáhlu rozšiřovati svoje ústavní kompetence vůči kan-



tonům, a má příležitost volně zasahovati do všech oborův, o nichž míní, že s federativní kompetencí souvisejí.

Právo federace, pokud zasahuje, vylučuje, jako vyšší, podřízená práva kantonalní, byť jinak kantony měly praesumpci pro svoji příslušnost, majíce všechna ona práva, jež nejsou přenesena federaci. Theoretikové státního práva federace také vesměs konstatují, že, ačkoli federace má jen speciálně a pozitivně vytčené kompetence, přece stále, ježto zákony federace předcházejí kantonalním, obor kompetencí konfederace se rozšiřuje a obor kantonalních se zúžuje. Praesumpce na prospěch kantonalní příslušnosti stává se tak ilusorní. Proti praeponderanci zákonů ústřední federace nepomáhá kantonům praesumpce na prospěch jejich příslušnosti ničeho. Kde platí právo federace, předchází vždy, poží vají vyšší právní moci.

Podobně ústava Spoj. Států (v čl. VI., odst. 2.) prohlašuje, že ústava a dle ústavy vydané zákony Spoj. Států tvoří nejvyšší právo země, a že všechny soudy na toto nejvyšší právo jsou vázány, bez ohledu na odporující ustanovení ústav a zákonů jednotlivých členských státův. Tu práva dílčích států musí ustoupiti, pokud přicházejí do kollise a jsou neslučitelná s nejvyšším právem, vyjádřeným v zákonech ústředního státu, byť i dle americké theorie všechna oprávnění ústředního státu byla odvozena a přenesena z moci jednotlivých státův dílčích a byť byla federace obmezena jen na oprávnění, jež jí ústavou byla dána. I tu tedy stát ústřední může svoji kompetenci vůči jednotlivým státům rozšiřovati.

Podobně je tomu v anglických koloniálních útvarech federativních, složených jednotlivých koloniálních provincií. Jsou kolonie anglické, jež jsou organisovány jako federace několika zvláštních kolonií, koloniálních provincií (Tak Kanada a Republika Australská, složená ze šesti federovaných kolonií.) V těchto útvarech, zřízených dle řádu federativního, rovněž zákony ústřední federace předcházejí zákonům jednotlivých kolonií, koloniálních provincií.

Tak i nová ústava spojených státův australských (čl. 109.), praví, že neshoduje-li se zákon členské kolonie se zákonem ústřední federace, má předcházeti zákon ústřední celkové federace a zákon kolonie dílčí že je nepiatným, pokud odporuje zákonu federace. A při tom v organisaci federace australské přece také platí zásada,

že federaci náležejí jen práva výslovně a pozitivně ústavou jí přiznaná, kdežto ostatní práva zůstala dílčím útvarům koloniálním.

I pro typ spolkového státu méně významné útvary federativní, jako spojené státy mexické a republika argentinská, mají v ústavách zásadu o praeponderanci a silnější platnosti zákonů federace před zákony členských útvarův. (Ústava mexická v čl. 126. a argentinská v čl. 31. přijaly takřka slovně čl. VI. ústavy Spoj. Státův.)

V tomto předcházení zákonů říšských všude má se uplatniti svrchované kompetenční postavení říše nad jednotlivými dílčími státy v oboru zákonodárství. Tyto zásady však o poměru našeho zákonodárství říšského k zemskému neplatí. Ježto říše nemůže zemských zákonů rušiti svými zákony říšskými, nemůže také jednostranně rozšiřovati své kompetence na úkor ústavních kompetencí zemí. Říše právně nemůže svými zákony zbavovati účinnosti zákonodárné kompetence zemí; zemím vždy v oboru jejich ústavní příslušnosti zůstává volnost vydávati zákony identického obsahu s říšskými; zůstává jim volnost vydávati i normy normám svrchované říše odporující.

Tu tedy říše nad zeměmi nemá neobmezené kompetenční výsosti. Říše však nemá nad zeměmi kompetenční výsosti vůbec: nemůže měniti zřízení zemských jednostranně, bez souhlasu zemí (§ 38. zř. z.), nemůže tedy pouhou změnou říšské ústavy měniti práva zemí, dle zřízení zemského jim příslušející, nemůže pouhou změnou své ústavy říšské odnímati zemím jejich ústavní kompetence, plynoucí jim ze zemské ústavy, i nemůže tak ústavní meze své moci vůči zemím posunovati na úkor zemských zřízení.

Předpis § 38. z. zř. neznamena pouhý předpis jednacního řádu o způsobu hlasování, není pouhou vnitřní záležitostí sněmu, nýbrž je nezbytnou podmínkou pro právní platnost změny ústavy zemské a změny ústavních kompetencí, zemí dle zřízení zemského příslušejících, i znamená právní, ústavní meze pro jednostranné rozšiřování kompetence říšské, meze, aby říše nemohla odnímati zemí její ústavní kompetence bez svolení jejího orgánu. Tak zaručena je zemím kompetence jejich, ve zřízení zemském uvedená, a trvalá existence zvláštních ústav zemských. Tak zemím zaručeno je spolupůsobení na takových změnách organizace říšské, jež by se dotýkala jejich práv, ze zřízení zemského plynoucích. Říše není tedy výlučným soudcem o rozšiřování svých kompetencí vůči zemím,

nemá právní moci nad volným a jednostranným rozšiřováním svých kompetencí vůči zemím.

11. Všeobecný poměr zemí k říši určován je celkem podobnými znaky, jako poměr dílčích členů státu spolkového k ústřednímu státu spolkovému. Pokud země jsou plně a bezpodmínečně podřízeny moci říšské, v oborech výlučně říšské kompetence, je jejich zvláštní povaha jako státoprávních subjektů vyloučena. Na polích svého výlučného panství je říše výhradně činna vlastními orgány a prostředky. Zvláštní státoprávní povaha zemí mizí a země jsou tu jen teritoriálními díly pro říšské funkce a okresy pro správu říšskou.

Ale země jsou podřízeny říši nejen jako pouhé územní části, nýbrž také jako samosprávné svazky, jimž svěřeno je provádění zákonů říšských, dle norem od říše daných a pod dozorem říše. Tu již země nejsou pouhými správními obvody říše, ale mají vlastní osobnost a vlastní jednací schopnost.

Na určitých polích jsou země zavázány starati se o provádění zákonů říšských. Tu jde tedy o říšské funkce, jež však vykonávány nejsou přímo říší, nýbrž od zemí ze zmocnění říše a na základě zákonů říšských. Tu země vykonávají jen vyšší vůli říšskou a jsou zavázány říšskými zákony podnikati určité říšské funkce správní na místo říše. Říšské zákony určují tu zemím správní úkoly, jež mají prováděti (tak země provádějí říšské zákony policejní zřízováním donucovacích ústavů pracovních).

Tu země zavázány jsou spravovati dle říšských norem a říše vykonává i kontrolu nad jejich správními akty a stará se kontrolou o plnění říšských norem. Bezprostřední správa ponechává se zemím jako právo sice říší udělené, tedy odvozené, ale přece samostatně zemím i vůči říši příslušející. Zde země, jako státu zařazené vyšší svazky komunální, vykonávají povinnosti státem uložené, ale mají i právní nárok na toto účastenství na státní správě. Země vykonávají tu práva panství na základě zákonů říšských, ale i tu vykonávají je jako práva vlastní, ovšem odvozená.

Státu přísluší tu stanovení úkolů správních, zemím však jejich uskutečňování bezprostřední správou. Toto uspořádání poměru zemí k říši nese znaky pojmu korporativní samosprávy. V tom, že přímé provádění zákonů říšských zůstává zemím, země mají tu

vůči říši ona oprávnění, jež přísluší pravidelně samosprávným svazkům a jež tvoří podstatu samosprávy; říše pak vykonává tu nad zeměmi ona práva, která svrchované státní moci přísluší vůči samosprávným svazkům, totiž stanovení norem a kontrolu jejich zachování.

Tu tedy se samosprávou zemí není spojena hned také schopnost v tomto okruhu záležitostí působiti normativně, zákonnými předpisy. Tuto organisaci správy zemské, v níž zemské orgány provádějí i zákony říšské jako jiné samosprávné korporace, vykládá *Lingg* jako personalní unii mezi zemskou »autonomií« a samosprávou; tu jen orgány autonomní (zákonodárné) jsou zároveň a současně orgány samosprávy.

Orgány autonomie, které stanoví obsah zákonný pro partikulární zákonodárství, jsou tu jen současně orgány samosprávy: pro určitý kompetenční okruh, jenž nespadá v jedno s okruhem zemské autonomie (legislativy), orgány země vedou vrchnostenskou správu na místo státní moci, rozvinují volnou správu pro uspokojení kolektivních zájmů svazku samosprávného a obstarávají vlastní záležitosti jeho. Témuž orgánu zemskému, jenž je orgánem provincialní autonomie, je jen současně přiznán okruh působnosti, jenž tvoří kompetenci svazků samosprávných.

Při této konstrukci je stále míti na mysli, že dle *Lingga* země svoji legislativu, kterou *Lingg* zve autonomií, mají jen jako díly státu, jako provincie: provincie sice může být dle něho zároveň i svazkem samosprávným, ale rozdíl je v tom, že samospráva je výkon správy podřízenými svazky na místo státní moci dle zákonů státních, kdežto autonomie je partialní oprávnění zákonodárné jednotlivých dílů státu, oprávnění determinovati státní moc na určitých polích státní činnosti zástupci z jednotlivých dílů státu.

Při samosprávě jde dle *Lingga* o vyjmutí ze správy státní moci a o nahrazení státní správní činnosti činností samosprávných svazků, kdežto při autonomii jde o to, aby určení obsahu zákona odňato bylo zástupcům vzatým z celkového státu a aby determinace státní moci děla se zástupci z jednotlivých, autonomních dílů státu. Při samosprávném svazku je svazek sám subjektem správy, státní moc propůjčuje mu jen svoji moc výkonnou, v provincii však je státní moc sama subjektem i autonomního zákonodárství.

Naproti tomu je ovšem uvést, že země své samosprávné i své legislativní funkce vykonávají jako jednotný svazek, jako týž útvar a jediný subjekt; nelze legislativní funkce oddělovati od jednotné povahy zemí a přiznávat je zemím jen jako provinciím a dílům státu.

Také řada záležitostí, jejichž normování podléhá zákonodárství říše, k opatrování nákladu svěřena je zemím, byvší přesunuta na rozpočtování zemské. Říše svěřuje zemím zákony říšské k provádění po stránce finanční. Říše má tak kompetenci disponovati normativně o určitých správních odvětvích, která hospodářsky jsou vydržována zeměmi. Zemský sněm, jenž povoluje finanční prostředky, musí pak zákonodárství o užívání těchto prostředků přepustiti zastupitelstvu říšskému.

Normy pro správní funkce stanoví tu říše a zemím ponechává bezprostřední provádění v opatrování nákladu. Finanční činnost zemí děje se tu v zájmu jiného, než vlastního provádějíciho svazku. Zemím pak tu opět zbývá jen postavení, jaké mají ostatní svazky samosprávné, jež stát přidržuje k plnění svých úkolů, vznášeje na ně opatrování nákladu pro určité úkoly státní správy.

Stát tu země jako místně uzavřené svazky samosprávné přidržuje k plnění účelů státních. Tu stát určité úkoly, jež jemu zásadně připadají, co do opatrování nákladu lokalizuje v právním okruhu zemí jako svých podřízených svazkův.

Principiální svoji povinnost k opatrování oněch úkolů dokumentuje stát právě tím, že náklad na ně ze své moci státní uvaluje na země jako podřízené své samosprávné svazky. Není tu dáno na vůli země, chce-li být činna pro stát. Tu výkon finanční moci země k účelům říšské správy je povinností země vůči státu analogickou služební povinností ostatních samosprávných svazků vůči státu. Znakem služební povinnosti samosprávných svazků je právě, že náklady určitých státních úkolů mají nésti samy.

Země, jimž jako služební povinnost přeneseno je opatrování nákladu finančního pro úkoly státní, vedou pak správu určitých odvětví dle norem od říše daných vlastními prostředky a pod kontrolou říše. Říše pak nad zeměmi vykonává opět ona práva, jež každé státní moci příslušejí nad svazky samosprávnými: stanoví normy o úkolech, na něž se má vztahovat finanční činnost zemí, a vede dozor nad užíváním prostředků zeměmi poskytovaných.

Tento poměr podřízenosti, při němž země opatřují určitá odvětví správy státní vlastními prostředky dle norem od říše daných, není přízniv státoprávnímu postavení zemí; jednak vede k subventionování a stálému dotování a tím k stupňované odvislosti zemí, jednak stírá se jasné ohraničení mezi úkoly zemí a státu; dělení úkolů a funkcí mezi říši a země přestává být určitým

Na konec pak při tomto poměru podřízenosti, při němž zemím ukládají se závazky přispívati k úkolům státu, utváří se postavení zemí na pohled tak, jakoby čistě státní odbor správy byl vydržován jen z místních lokálních daní, jakoby státní správní funkce a služby byly jen založeny na lokální daně. Finanční správa země byla by tu jen prostředkem k plnění převzatých státních povinností, jakoby šlo tu jen o funkce místně činného státu, které se svěřují k finančnímu provádění v místním okruhu, jakoby země byly jen passivními svazky »povinnostními« k opatřování nákladu státní lokální správy.

Důsledky tohoto poměru podřízenosti zemí jako svazků samostatných nelze ovšem přenášeti i na jejich postavení státoprávní, na onen obor jejich činnosti, v němž země jsou jako v plně samostatném oboru svém prosty vyššího říšského zasahování. Tu kvalifikace právního postavení zemí a jejich kvalita veřejnoprávní je zcela jiná.

12. Jako pro jednotlivé obory záležitostí státní činnosti nepřiznala říše zemím ani oprávnění samostatných svazků, nýbrž je úplně zbavila činnosti a učinila je pouhými díly k výkonu svých funkcí, tak zase však na druhé straně zůstala zemím opět řada funkcí samostatných, prostých každého zasahování říše. V těchto záležitostech země nemají již ani podřízeného postavení pouhých samostatných svazků říšských, nýbrž jejich postavení je volné a samostatné; tu země nejsou podřízeny ani zákonodárství ani vrchní kontrole říše.

Tu země mají obory, na nichž nepřísluší jim pouhá samospráva ve smyslu provádění zákonů říšských, ale na nichž dávají také samy právní normy správy; samostatně mohou normativně určovati úkoly, účely a prostředky své správy. Země mají tu volný obor, v němž ústavně jsou příslušny jak k stanovení norem, tak k provádění jich.

V tomto volném oboru jsou země říši jen potud podřízeny, že mohou se pohybovatí sice jen uvnitř mezí, jež ústava říšská vytkla, ale v těchto mezích mají úplně volnou sféru právní, svůj okruh oprávnění vlastních, neodvozených z delegace říšské moci.

Tu země mají sféru moci říšské plně se vymykající. Jako u jiných korporací veřejnoprávných náležejí sem především hospodářská správa a určité schopnosti organizační. Ale země mohou samostatně plniti i státní úkoly, i funkce státní povahy, jako úkoly zákonodárné, a to na oborech, jež říšskou ústavou nebyly zabrány. Na těchto oborech země pohybují se volně, dle volného uvážení, jež není obsahově determinováno mocí říšskou, dávajíce normy z vlastní vůle a moci a spravujíce na základě vlastních práv panství, neodvozených a plynoucích z vlastní zemské ústavy.

V tom, že země na těchto polích mají vlastní práva panství, na základě vlastní ústavy, v okruhu volném od působení říšské moci, liší se právě od pouhých komunálních svazků, které mají práva panství jen odvozena a propůjčena od státu, kdežto u zemí jsou samostatná, původní, na základě vlastní ústavy samostatně vznikající a tedy immanentní.

Pokud vyloučena je kompetence říše, nezanikají země v organizační jediného říšského subjektu, jejich právní okruh nesplyvá s okruhem práv říšských, i mají postavení zvláštních státoprávních subjektův. Pokud říše určitý okruh záležitostí nepovažuje za náležející do její kompetence, ale do kompetence zemí, pokud okruh práv zemí není zabírán říší, je uznána individualní existence zemí jako samostatných osobností státního práva.

Pokud země jsou zbaveny ovládajícího působení říše a zasahování kompetencí říšských, pokud sahá jejich kompetenční sféra prostá zasahování státní moci říše, pokud při plnění svých ústavních úkolů nejsou podřízeny příslušnosti říše a jsou prosty zákonné direktivy, práv kontroly a donucení se strany říše i prosty všeho poměru závaznosti a zodpovědnosti říši, pokud takto sahá jejich samostatný obor působnosti a příslušnosti, mají země uchován vůči říši samostatný ráz zvláštních státoprávních subjektů.

Na polích spadajících do volné kompetence zemské, v záležitostech nepodléhajících kompetenci říše, nalézají země právní důvod a pozitivní meze svých normativních rozkazů jedině ve vlastní vůli.

tu také samostatně, na základě vlastní ústavy vykonávají práva panství i oprávnění dávati závazné normy a rozkazy; tu jejich výsostná práva nejsou jim říši delegována, neboť říše nepokládá je za náležející do své kompetence. Na těchto polích ani samostatné úkoly jejich nenáleží k úkolům říšským: říše nemá tyto úkoly zemské za náležející do její kompetence. Na těchto polích nepodléhajících kompetenci říše, může říše vykonávati jen negativní kontrolu, aby země nepřekročovaly mezi ústavou jim vytknutých, ale obsah činnosti zemí pozitivně nemůže určovati, neboť ten nenáleží do její kompetence.

Takto především v zákonodárství přísluší zemím řada úkolů a záležitostí, nepodléhajících kompetenci říšské moci; tu také země mají samostatný orgán zákonodárný státní povahy i uchovaly si tak jednotlivé znaky státu a přibližují se tím k charakteru státův. Tato oprávnění zákonodárná, jež jsou stělesněna i v samostatném orgánu zákonodárném, dosazeném přímo ústavou, zachovávají charakter fragmentární státní moci zemského svazku.

Zemím tu v oprávněních zákonodárných zůstala práva, jež nebyla prohlášena za aktuálně náležející říši, jež přísluší jim po vlastním právu. Zemím přísluší tu jejich oprávnění zákonodárná v témž smyslu jako říši, totiž jako vlastní, kteráž nejsou ani odvozena z aktuální právní sféry říše, ani nejsou zemím přenesena a delegována říši.

Neboť dle historického vývoje ústavy, a dle zásadního hlediska dnešní ústavy i říj. diplomu, právě zákonodárství říšské má být odvozeno striktním vypočítáním ze zásadní a základní plnosti zákonodárných oprávnění zemských (§ 12. zák. o zast. ř.).

Na tomto pojetí nemění ničeho, že říše, když po 1867 jednostranně rozmnožila a rozšířila kompetenci zemí, mohla by ji zase jednostranně měniti a zmenšovati na úkor zemí, (ovšem pokud by se nedotýkala zřízení zemských). Vždyť způsob vzniku práva je nerozhodným pro jeho povahu jako vlastního; tak i způsob zániku jeho je nerozhodným pro pojem vlastního práva (*Rosin*).

Možnost odnětí a nedobrovolné ztráty nevylučuje ještě povahu práva jako vlastního, i právo, jež lze odnítí, může být vlastním právem jeho subjektu. Odtud i práva, jež zemím po 1867 připadla, jsou jejich vlastními, byť jim i jednostranně mohla být odňata. Ovšem práva, z ústavy zemské zemím plynoucí, jsou jejich



vlastními na základě vlastní ústavy zemské, kdežto ostatní připadla jim za vlastní jen na základě ústavy říšské.

Ráz zemí jako samostatných státoprávních subjektův a jako útvarů, jež se blíží státům určitými znaky státní povahy, je uchován především potud, pokud sahají samostatná zákonodárná oprávnění zemí. Tu plně uplatňuje se samostatná právní sféra zemí, tu země rozhodují dle vlastního volného legislativního uvážení, dle vlastní ústavy a vlastních zákonů, tu mají výlučné právo stanoviti bezpodmínečně závazné normy z vlastního rozhodnutí a vlastní moci.

Pokud sahá volný obor zemských kompetencí legislativních, nenastává žádný poměr povinnosti nebo zodpovědnosti zemí říši, země jsou tu při plnění úkolů ústavou jejich jim přikázaných prosty vší zákonné direktivy, práv kontroly a donucení se strany říše. V této samostatné právní sféře zemí říše nemůže jim předpisovati pozitivní činnosti, ani druh a způsob činnosti, kterou podnikati mají, nemůže jim dávatí dirigující iniciativy, nechťejí-li země samy býti činny.

13. Samostatné postavení zemí dochází ovšem nejvíce intenzivního výrazu tam, kde země mohou vlastní zákony zemské prováděti i vlastními orgány, kde obsah správní činnosti orgánů zemských určován je zákony zemskými.

Výkon vlastních zákonů zemských vlastními orgány zemskými, především zemským výborem jako samostatným exekutivním orgánem sněmu a země, je řádnou správou, prováděním zákonův a opatřováním záležitostí vlastním zemským zákonodárstvím upravených vlastními orgány po případě i s užíváním práv panství. Tu i určitá správní činnost zemí vymyká se pozitivní direktivě a působení říše.

Ovšem že na základě zvláštní konstrukce předlitavské ústavy vykonávají i valnou většinu zákonů zemských orgány exekutivy říšské. Všechny záležitosti, jež podléhají zákonodárství zemskému, netvoří hned také obor vlastní volné správy země, nýbrž správní kompetence říše rozšiřují se i na většinu záležitostí, zákony zemskými upravovaných. Přece však díl zemských zákonů zůstává k výkonu orgánům zemským. (Tak výkon zákonů, vztahujících se na samostatné finanční hospodářství země, na správu jejích institutů, na některé obory správy sociální i na činnost zemí v určitých záležitostech komunálních.) Orgány zemské, samostatně vykonávající

normy a zákonné rozkazy z e m s k é, znamenají přece skrovné zbytky vlastní zemské exekutivy.

Tu jde tedy o samostatnou organizaci legislativy i také správy zemské, o organizaci, při níž země ústavně jsou příslušny i k stanovení norem i k provádění jich, o organizaci, kterou *Lingga* nazývá »realní unie« mezi autonomií a samosprávou. Při této realní unii autonomie a správa vlastními orgány spadají v jedno. Tu autonomní korporace spravují samy část záležitosti svým zákonodárstvím upravovaných vlastními orgány.

Týž svazek, jemuž (jako dílu státu) přísluší právo autonomie, t. j. partialní zvláštní determinace státní moci, může mít také právo, větší menší díl záležitosti, autonomií upravovaných, spravovati též vlastními orgány pod pouhou negativní kontrolou státu. Při této organizaci, při níž autonomní korporace spravují též samy svými orgány část záležitosti autonomií upravovaných, nastává prý takřka realní unie mezi autonomií a samosprávou; realní unie může být zbytkem nebo počátkem dílčí státní moci, jakou mají státy členské ve státech spolkových.

Rozšiřují-li se tyto správní kompetence autonomních orgánů, může dle *Lingga* jejich správní činnost nabývatí vůbec rázu dílčí, zvláštní moci státní, zvláště je-li objem autonomie již o sobě značný a závažný. Tyto správní kompetence autonomních orgánů mohou být ostatně i zbytkem organizace z doby, když ještě autonomní díly státu byly jen spojenými státy zvláštními.

Z této poslední consequence je již viděti, kterak *Linggova* »realní unie« z těžka se dá srovnati s jeho pojetím, že země svoji autonomií vykonávají jen jako díly a pouhé provincie státu a že subjektem obojího zákonodárství je též státní moc. Kdyby země autonomií svoji vykonávaly jen jako díly státu, nemohlo by ani provádění autonomních zákonů vlastními orgány míti nikdy ráz zbytku zvláštní dílčí moci státní, poněvadž by země autonomií svoji vykonávaly vždy jen jako oprávnění cizí nadřízené moci státní, jež je dle *Lingga* jediným subjektem všeho zákonodárství. Provádějíce autonomní zákony i vlastními orgány, země prováděly by tu stále jen zákony cizí státní moci.

14 Poměr samostatného zemského zákonodárství k říšskému určován je především zásadním hlediskem ústavy, že výlučnost říšského zákonodárství v určitých oborech říšskou ústavou taxa-

tivně stanovená a výlučné zákonodárné právo říše na polích ústavou vytknutých jeví se dle ústavy jako *exceptionelní* vůči zásadní a ústavně uznané plnosti oprávnění zemského zákonodárství. Výlučnost říšského zákonodárství vůči zemím musí spočívatí vždy na zvláštním ustanovení ústavy, musí býti odůvodněna zvláštním ustanovením ústavy.

Odtud také tu výklad kompetenčních ustanovení říšských má býti úzký i má dle striktní interpretace říši příslušetí kompetence jen, když výslovně je založena a stanovena v ústavě; každá kompetence říše musí spočívatí na zvláštním důvodu, plynoucím z taxativního vypočtení říšských kompetencí v říšské ústavě. Odtud také říše není oprávněna jednostranně omezovatí ústavní zákonodárná oprávnění zemi.

Pokud z ustanovení ústavy nedá se dovodití materielní kompetence říše, přísluší zákonodárství zemím v zásadní plnosti: zemím přísluší tu potentiálně a aktuálně všechny atributy zákonodárné, jichž si výslovně nedala říše ústavou, i mohou zabratí též všechny nově vznikající úkoly zákonodárné, nepodléhající taxativní kompetenci říše. Mohou volně podnikatí i všechny takové akty zákonné, jež jsou nezbytným předpokladem pro úpravu záležitostí, jim ústavně připadajících.

Vedle tohoto plně samostatného zákonodárství zemského jsou však zákonodárné funkce děleny mezi říši a země též tak, že úprava určitých záležitostí nenáleží do kompetence zemských sněmů bezpodmínečně a bez ohledu na zákonodárství říšské. Jsou totiž také zemské zákony, při nichž stanovení základních zásad je vyhrazeno říšské radě a jen bližší nařízení spadají do působnosti sněmů.

V určitých záležitostech omezila říše zákonodárná oprávnění zemí tím, že si vyhradila úpravu základních zákonných zásad určitých právních oborů a institucí. Zemím ponecháno je jen pak zvláštní upravení detailními předpisy a bližším určováním. Stejnoměrné zásady říšského zákonodárství mají detailně býti doplňovány zákonodárstvím zemským v jednotlivých zemích. Mají pak se zákonodárstvím zemským tvořití právní celek a dohromady podávati celkovou úpravu určitého oboru ve státu. Stejnoměrné zásady říšské mají rovnoměrně náležetí všem zákonným úpravám předmětu v jednotlivých zemích, mají stejnoměrně platití pro

všechna zemská zákonodárství a mají přispívat, aby zemská zákonodárství se obsahově shodovala.

Jsou dále zákony zemské, jež mají pouze doplňovat zákony říšské o témž předmětu. Pravidelně jde tu o zákony, jež mají upravit předmět s různých hledisek, a úprava spadá pak současně do kompetence sněmův i říšské rady. Jde tu pak také o zákonodárství t. zv. *rámcové*: říše obmezí se na úpravu určitých záležitostí do její kompetence spadajících, a na vytknutí určitých základních zásad, pokud do její kompetence spadají, takže *rámcový zákon* vyžaduje doplnění, specialisování a detailování zákony zemskými. Tu určité záležitosti upravuje říše jen za předpokladu, že též země budou činny v zákonodárné úpravě téhož předmětu.

Tu říše dává tedy zároveň ustanovení, jež mají tvořit povinný obsah zákonů zemských, i dává tak zákonodárství zemskému pozitivní i negativní direktivy. *Rámcová úprava předmětu říší* dává měřítko pro zákonodárství zemské. Při *rámcovém zákonodárství* jde tedy částečně již o *vázané zákonodárství*; zákonodárná činnost zemská říšským zákonem se částečně již obsahově určuje a legislativním aktům zemským dává se částečně již z předu pozitivní obsah říšským zákonem.

Tyto říšské direktivy, jež určitým druhům zákonů zemských mají být dány za základ, znamenají tedy také *meze* pro zákonodárství zemské. Země jsou zavázány principy říšských zákonů dáti za základ svým bližším nařízením a speciálním i doplňovacím ustanovením. Tu, kde determinuje se částečně obsah příštích zákonodárných funkcí zemských, zůstává volnost zemským orgánům zákonodárným jen v tom, chtějí-li podniknouti též svůj legislativní akt, chtějí-li vůbec býti činny; rozhodnou-li se však, že budou činny, je jejich usnesení vázáno na zásady říšským zákonem *rámcovým* vytknuté.

Země mívají konečně ve svém zákonodárství i *delegovaná* oprávnění zákonodárná; tu jde o úpravu záležitostí, jež sice jinak vesměs spadají do kompetence říšské, ale tu jen vydání určitých nařízení přepustí se sněmům cestou delegace. (§ 18. z. zř. v odst. III. mluví velmi neurčitě o záležitostech, které se týkají širokého pojmu blaha země a potřeb zemských a které prý »zvláštními nařízeními« zastupitelstvu země mají být příka-

zovány; kdo však má tato příkazovací nařízení vydávati, nikde není určeno. Patrně ovšem myslí se na říši a říšské zákonodárství, aby ústřední moc příkazováním určitých záležitostí zemskému zastupitelstvu mohla doplňovati a podrobně prováděti své zákonodárné funkce.)

Tu říše předmět své kompetence upravuje neúplně a přizná sama zemím právo doplňovati zákony říšské. Ježto říše sama zmocní zemské zákonodárství, aby doplňovalo zákony říšské, nemůže ovšem zemské zákonodárství tu odporovati říšskému. Delegované zákony zemské mohou být pro zákonodárství říšské tak podstatny, že říše může účinnost říšských norem učiniti závislou na předpokladech, že i země vydají normy určitého obsahu. Delegované zákonodárství je v poměru odvislosti k delegaci říšské, a je začasťe přímo podmínkou účinnosti říšského zákonodárství.

Ovšem nechce-li země v delegovaném zákonodárství být činna, nemůže býti k tomu donucena; říše nemá tu žádné říšské exekuce vůči zemské činnosti legislativní. Sněmy mohou nevyplněním svých delegovaných legislativních úkolů zmařiti provedení zákonů říšských a říše nemá prostředku legislativní povinnosti zemí vynutiti.

Zemské zákony nestanou se ovšem delegací ještě říšskými, nýbrž prohlašuje se jen, že říšské zákony v zemských mají najiti doplnění. I zemské zákony, vydané na základě delegace, jsou vlastními akty země. Jako je zemské delegované zákonodárství, tak může také docházeti k delegovaným zákonům říšským: sněm zemský může se pro určitý případ vzdáti úpravy konkrétní záležitosti, jež spadá do jeho kompetence a přepustiti úpravu zákonodárství říše — vzdání toto platí ovšem jen pro onen určitý případ a jen pro sněm resignující.

15. Vedle samostatného zákonodárného oprávnění přiznává se sněmům zemským dle § 19. z. zř. i určitá ingerence na zákonodárství říšské: sněmům přísluší raditi se a návrhy činiti o vyhlášených již zákonech všeobecných i o jejich zvláštním účinku na dobro země i podávati návrhy na vydání všeobecných zákonů a zavedení institucí, jichž vyžadují potřeby země. Sněmům přiznává se tu určitý vliv poradný uplatňováním práva petičního a stěžovacího: upomínka to na petice a stížnosti stavovské.

Sněmy mohou v partikulárním zájmu země volně se vyslovovati o účinku již vydaných zákonův a zřízení říšských, nebo

navrhovati samostatně vydání a zavedení jich; mimo to mají podávati dobrozdání, o něž vládou budou žádány.

V těchto poradných kompetencích vidí se výkon práva petičního, ústavně zaručeného. Uplatňování práva petičního a stěžovacího je ovšem také právo, jež se vztahuje na poměr zemí k říši. Ale právo toto nemá samostatného, zvláštního, materialného obsahu, nýbrž je prostředkem jednak k udržování ostatních práv zemských a jednak k hájení zvláštních zájmů země, k uplatňování nároků, aby byly respektovány určité zájmy země.

Toto petiční právo zemí nemá ovšem rázu přímé iniciativy pro říšskou radu k navrhování zákonů říšských, nemá takového rázu jako má právo iniciativy kantonů švýcarských; dle švýcarské ústavy (čl. 89, 93) mají kantony právo iniciativy pro každý druh zákonů. Petiční právo zemí nemá tohoto rázu spolupůsobení kantonů na zákonodárné činnosti federace.

Ale na druhé straně nelze zase tohoto petičního práva snižovati na akty právně bezvýznamné; petiční a stěžovací právo zajisté znamená též ústavní kompetenci zemí ústavou zaručenou zvláštní kompetenci zemí vůči říši. Vždyť stěžovacímu a petičnímu právu zemí odpovídají i korespondující povinnosti orgánů říšských k přijímání a vyřizování peticí a stížností, a země má přímo právní nároky, aby říše a říšské orgány se zabývaly jejich stížnostmi a peticemi a nepřecházely přes ně beze všeho vyřízení.

Říšský orgán je zavázán přijímati a vyřizovati petice země do jeho kompetence spadající a dbáti tu též zájmů země: země má také právní, ústavní nároky, aby určité zájmy její byly respektovány, jmenovitě aby nebyl říšskými zákony ohrožován i příští výkon ústavních zemských práv.

Nejde tu tedy jen o funkce pouhého říšského orgánu, ale o vlastní kompetenci země, danou pro uplatňování jejího partikulárního zájmu při změně stávajících a zavádění nových státních institucí; i tyto nároky přísluší zemi jako zvláštní osobnosti a nikoli jako pouhému orgánu říše.

*Lingg* dokonce v právu petičním a stěžovacím zemí vidí jedinou vlastní záležitost zemí, ale předmětem tohoto práva ovšem jsou již záležitosti říšské; usnesení sněmu poradná a stěžovací dle § 19. z. zř. již nejsou osvědčováním zemského zákonodárství, zemské autonomie, nýbrž usneseními poradného orgánu jednotné

státní moci říšské; vlastní záležitostí zemskou je dle *Lingga* pouze ono abstraktní právo petiční a stěžovací.

V tomto právu petičním a stěžovacím jediné prý spočívá ústavní uznání individuality království a země; žádné korporaci nepřisluší v takové míře, nepodléhající ani dozorcímu právu státu; tu individualita země obrací se na státní moc, aby brala ohled na různost zájmů zemských. V přiznání tohoto práva stížnosti, jež přesahuje i zákonodárnou kompetenci země, je také dle *Lingga* jediné ústavní uznání zvláštní individuality země jako státoprávních korporací, od státu rozdílných, kdežto svá zákonodárná oprávnění vykonávají země jen jako díly státu, jako provincie.

Výsledek tomuto právu petičnímu a stěžovacímu není zaručen ovšem nikterak. Pokud jde o funkci poradnou podáváním dobrozdání, má podávání toto většinou jen politickou váhu. Ale jsou též případy, kdy má váhu právní, když totiž zákony ukládají říšské vládě přímo povinnost vyžádati si dobrozdání sněmu zemského; reflektivně plyne z této povinnosti i kompetence sněmů: sněm musí být slyšen a nelze přejíti beze všeho přes jeho mínění. Zárukou, že této reflexní kompetence sněmu bude dbáno, je ovšem jen ministerská zodpovědnost před říšskou radou.

Ovšem zase v tom, že říše není zavázána řídit se podaným dobrozdáním, trpí přece korporativní povaha země a přibírá moment ústavu cizí vůli řízeného: v určitých záležitostech tu vůle a zájem státu jsou tak do popředí postaveny, že osobnosti zemské se ani nepřiznává samostatné rozhodující spolupůsobení, ale jen poradné. Kdyby poradnému spolupůsobení při výkonu říšského státního zákonodárství byl přiznán závazný význam, kdyby podaným dobrozdáním sněmovním vláda byla vázána, pak by nastával tu druh společného výkonu zákonodárného oprávnění země i říše, společné stanovení práva říší a zeměmi, se sankcí pak ovšem od moci říšské.

Ale poněvadž dnešní oprávnění země dle § 19. z. zř. nemá rázu iniciativy pro radu říšskou a zpravidla ani obligatorního spolupůsobení, nemá také zvláštního významu pro státoprávní povahu země; takové právo stěžovací a petiční může příslušet i pouhým svazkům provincialním; a také v provincialní organizaci pruské přísluší i sněmům provincialním (§ 34. provinc. zř.). Státo-

právní postavení zemí záleží vždy jen na znacích, jež jinak mají jen státy, jež jsou podstatnými pro charakter státu.

Z literatury: *G. Meyer*: Lehrb. d. deut. Staatsrechtes, §§ 10., 155. — *Laband*: D. Staatsr. d. Deut. Reiches, I., §§ 11., 12.; II., §§ 54., 59., 66. — *Huenel*: Deut. Staatsrecht, §§ 30., 31., 38., 134.—136. — *Seydel*: Commentar z. Verfassungsurk. f. d. Deut. R., p. 3.—11. — *Zorn*: D. Staatsr. d. Deut. Reich., 2. vyd., I. 46. sq., a téhož přednáška: Ist d. Reichsvfg. ein Vertrag? — *Laband*: Staatsr. d. deut. Reich., Marquard. Hdb. d. öf. R., p. 15., 21., 115. — *Otto Mejer*: Einl. i. d. Deut. Staatsr., p. 21. sq. — *Huenel*: Studien z. deut. Staatsrechte, 2. svazky (1873 a 1888). — *G. Meyer*: Grundzüge d. Norddeut. Bundesrechtes. — *G. Meyer*: Staatsrechtl. Erörterung. üb. d. deut. Reichsvfg. — *Geffcken*: D. Vfg. d. deut. Reich., p. 1.—18.

*Laband*: D. Wandlungen d. deut. Reichsverfassung. — *Rehm*: Unitarismus u. Föderalismus in d. Deut. Reichsverfg. — *Jellinek*: Syst. d. subj. öf. Rechte, p. 281. sq., Allg. Staatslehre, p. 703. sq. — *Borel*: Étude sur la souveraineté de l'état fédératif, p. 81. sq. O aktu úhrnném: *Binding*: D. Gründung d. Norddeut. Bundes. p. 69. sq. — *Kuntze*: D. Gesamttakt ein neuer Rechtsbegriff (Festgabe f. O. Müller 1892) p. 37. a 47. — *Zitelmann*: Zum Grenzstreit zw. Reichsrecht u. Landesrecht, p. 42. sq.

*B. Rieger*: Ústava únorová (zvl. ot. z. Osvěty 1901), p. 46. sq. — *Lings*: D. staatsrechtl. Stellung d. i. Reichsr. vertret. Königr. u. Länder. (Prag. Jurist. Vierteljahrschrift, 1892, p. 67. sq.). — *Ubrich*: D. oest. Staatsr. (Hdb. d. öf. Rechts, 2. vyd.) p. 112., Lehrbuch d. oest. Staatsr., p. 383. sq. — O zákonodárné činnosti vubec a o zákonech: *Jellinek*: Gesetz u. Verodnung, p. 214. sq., 226. sq., 312. — *Lukas*: D. rechtliche Stellung d. Parlamentes, zvl. p. 102. sq., 112. sq.

*Orelli*: D. Staatsr. d. schweizer. Eidgenoss. (Hdb. d. öf. Rechts) p. 26. sq. — *Höist*: D. Staatsr. d. Vereinigt. Staat. v. Amer. (Hdb. d. öf. R., p. 30. sq., 32. sq. — *Westerkamp*: Staatenbund u. Bundesstaat, p. 316. sq. (o Spoj. Státech), p. 365. sq. (o federaci Kanadské), p. 374. sq. (o říš. Něm.).

*Rüttimann*: Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den polit. Enricht. d. Schweiz, I., § 54. — *Dubs*: D. öffentl. Recht der Schweizer. Eidgenossensch., p. 23. sq. — *Schollenberger*: Das Bundesstaatsr. d. Schweiz, p. 149. sq. — *Affolter*: Grundzüge d. Schweizer. Staatsr., p. 45. sq. — *Schollenberger*: Grundriss d. Staats- u. Vltgsr. d. Schweiz. Kantone, I., p. 2. sq. — *Hatschek*: Engl. Staatsrecht, I. p. 203. sq. — *Doverkes-Boppard*: Verfgsgesch. d. Austral. Kolonien u. d. Commonwealth of Austral., p. 245. sq. — *Egerton*: The Origin a. Growth of the English Colonies, p. 64. sq., 163. sq. — *Cooley*: T. General Principl. of Constit. Law in t. Unit. Stat., p. 31. sq.



## OBSAH.

	Str.
<i>Úvod</i> . . . . .	1
Kap. I. O státoprávních vztazích zemí skupiny české a starorakouské ku staré říši německé . . . . .	54
Kap. II. O státoprávním poměru mezi zeměmi české a starorakouské skupiny . . . . .	73
Kap. III. O státoprávních vztazích osobností zemských k společnému panovníkovi . . . . .	112
Kap. IV. O státoprávních poměrech soustátí stavovských a o vývoji jednotlivého státu moderního . . . . .	139
Kap. V. O státoprávním postavení zemských skupin za doby konsti- tuční . . . . .	171
Kap. VI. O státoprávních poměrech zemí jako dílů státu předlitavského a monarchie celkové . . . . .	289
Kap. VII. O postavení zemí jako vyšších svazků samosprávy územní .	324
Kap. VIII. O postavení zemí jako samostatných útvarů státoprávních .	395