

VOLEBNÍ ZÁKONODÁRSTVÍ V ČECHÁCH V LETECH 1848 - 1849

Václav Pokorný

Rozvoj kapitalismu, podmíněný růstem průmyslové výroby, k němuž došlo v Rakousku a jmenovitě v českých zemích v první polovině XIX. století, prohloubil rozpor mezi feudálním absolutismem a mohutnící buržoasií, jejíž podíl na státní moci zdaleka neodpovídal jejímu postavení v hospodářském životě.

Příkrost tohoto rozporu byla ve čtyřicátých letech tak zjevná, že nešla pozornosti příslušníků tzv. stavovské oposice na českém sněmu, kteří žádali rozšíření zastoupení městského stavu. Ten byl dosud podle Obnoveného zřízení zemského zastoupen na sněmu pouze zástupci 6 měst, z nichž 3 připadali na města pražská a 3 na královská města Plzeň, Kutnou Horu a Budějovice.¹ V letech 1843—1847 se dokonce ustálil zvyk, že na sněmu zasedali pouze zástupci měst pražských, jimiž byli panovníkem jmenovaný purkmistr a 3 magistrátní radové.² Zástupci městského stavu na sněmu měli dohromady pouze jeden hlas.

Nedostatečné zastoupení měšťanstva bylo i předmětem úvah autorů politických brožur, kteří v rámci reformy rakouského státního zřízení doporučovali rozšíření kompetence zemských sněmů a zvýšení počtu zástupců měšťanstva v nich.³

Buržoasie v českých zemích neměla při své malé politické aktivitě vypracovaný program pro rozšíření svého zastoupení v zemském sněmu. Skrovné možnosti politické práce, jež poskytoval metternichovský režim, k jeho vypracování nenapomáhaly. Legální instituce, v nichž buržoasie nabyla vlivu, Průmyslová jednota a Měšťanská Beseda, byly spolky „nepolitickými“, které se věnovaly hospodářským a kulturním otázkám. Poněkud dále v tomto směru pokročily tajné politické společnosti, sdružující radikálně demokraticky smýšlející drobnou buržoasii, zejména řemeslníky a studentstvo, avšak ani v nich nebyl názor na rozšíření účasti měšťanstva a drobné buržoasie na zemském sněmu formulován. Proletariát

¹ V. Vaněček, *Krátké dějiny státu a práva v Československu*, str. 205, Praha 1955.

² J. Čelakovský, *Stav městský na sněmě českém od l. 1794—1847*, *Časopis Českého museum*, roč. 1870, str. 3—42.

³ J. Heidler, *Čechy a Rakousko v politických brožurách předbřeznových*, str. 76 sl., Praha 1920.

byl v té době dosud početně slabý a nebyl organizován. Jeho jednotliví příslušníci měli styky se členy některých tajných organizací, na jejichž schůze bývali zváni. Z jeho řad nicméně nebyly formulovány žádné požadavky na politické zastoupení.

Proto když počátkem března 1848 došly do Prahy první zprávy o únorové revoluci v Paříži a o revolučním hnutí v Německu, Itálii a Uhrách, vystoupili členové nejaktivnější a nejvýznamnější tajné společnosti předbřeznové, Českého Repealu, V. Gauč a L. Ruppert s málo radikálním požadavkem svolání dosavadního stavovského sněmu se zastoupením královských měst a rolnictva.⁴

Česká buržoasie vyslovila názor na své zastoupení poprvé ve schůzi ve Svatováclavských lázních, na níž byla žádána shromážděním, do něhož byli podle zprávy policejního rady Heideho guberniu vpuštěni jen „wohlgekleidete Leute“, pouze účast městského stavu na zemském sněmu.⁵

V tomto smyslu byla koncipována také první petice pražská, kterou podal císaři výbor pražských měšťanů, zvaný Svatováclavský, zvolený na schůzi 11. března 1848. Autor petice, konservativně smýšlející pražský advokát dr. A. M. Pinkas, přijímal stavovské zřízení a žádal pouze doplnění sněmu svobodně zvolenými vyslanci všech měst a venkovských okresů. K požadavkům petice se o několik dní později přihlásili i někteří zástupci české šlechty, z nichž většina náležela dříve ke stavovské opozici na českém sněmu.⁶

V odpovědi na první petici pražskou slíbil panovník ve shodě s konstitučním patentem, vydaným 15. března 1848, „provésti všechny době přiměřené opravy ve složení zemského sněmu“.⁷

Odpověď Vídně na petici pražských měšťanů veřejnost zejména v tomto bodě neuspokojila. Z tohoto důvodu bylo rozhodnuto vyslat do Vídně novou deputaci. Úkol vypracovat novou petici připadl předáku české liberální buržoasie dr. Františku Augustinu Braunerovi, který svůj návrh předložil Svatováclavskému výboru ke schválení dne 28. března 1848.

Jednání o II. petici pražskou znamenalo ve formulaci požadavku české buržoasie významný krok kupředu. Ve shromáždění vyslovil repealista Ludvík Ruppert požadavek zrušení dosavadního stavovského sněmu a navrhl, aby na jeho místě byl zvolen nový sněm, který měl v duchu představ svého maloburžoasního navrhovatele vyjadřovat „svobodné zastoupení šlechty, měšťanstva a rolnictva“.

Tento návrh byl schválen a pojat do textu petice přes odpor, který

⁴ I. I. Udalov, Z dějin národních a politických bojů r. 1848, str. 43, Praha 1954.

⁵ K. Kazbunda, České hnutí r. 1848, příl. II., str. 364, Praha 1928.

⁶ J. M. Černý, Boj za právo, díl I., str. 43 a 78, Praha 1893.

⁷ Kazbunda, op. cit. příl. III., str. 364.

vzbudil u předsedy Svatováclavského výboru hr. Vojtěcha Deyma, obávajícího se, že by podobný návrh znamenal zvrát přítomných poměrů.

Ludvík Ruppert se v souvislosti s projednáváním otázky zemského zastupitelstva poprvé v Čechách veřejně vyslovil pro to, aby při volbách do zemského sněmu byla uplatněna zásada svobodné volby bez censu. Zástupci buržoasie se snažili oslabit Ruppertův návrh, pro který hlasovala většina výboru. Brauner považoval volební právo bez censu za liberální ideu, která je nepoužitelná „při přechodu z úplného stavu nesvobody do stavu, který předpokládá dlouholetou zralost“. V další části řeči však přiznal, že pravým důvodem zamítavého stanoviska jeho i ostatních buržoasních členů výboru, kteří hájili census, byly obavy z růstu moci proletariátu.⁸

Jelikož žádné mínění ve Svatováclavském výboru nenabývalo převahy, byl text petice pražské, pokud se týkal politického zastoupení na zemském sněmu, velmi neurčitý. V petici se žádalo pouze „národní zastoupení zahrnující všechny prospěchy země, stejnorodé, všeobecné, zákonodárné a daně povolující na nejširší základně volitelství a svobodné volitelnosti“.⁹

Výzva panovníkovi, aby pro volby do českého sněmu vydal volební řád, s níž vystoupil ve Svatováclavském výboru německý zástupce studentstva Uífo Horn,¹⁰ sice nebyla výslovně do petice pojata, avšak je pravděpodobné, že v podobném smyslu měli ve Vídni jednat členové deputace, která petici předala vládě. Oprávněnost této domněnky potvrzují ustanovení kabinetního listu z 8. dubna 1848 o volbě českého sněmu.

Pro další vývoj úpravy volebního práva měla značný dosah jednání o odpověď na II. petici pražskou, která jménem deputace výboru pražských měšťanů vedl Alois Pravoslav Trojan, náležející k liberálnímu křídlu české buržoasie, a za vládu dvorní rada Klecanský. Při těchto jednáních, z nichž vyšel kabinetní list, který pro české buržoasní kruhy znamenal splnění některých požadavků státoprávní povahy, se snažil Trojan zabezpečit především převahu české buržoasie nad německou. Proto navrhoval, aby každé české město s nejméně 4000 obyvateli volilo jednoho poslance a ve venkovských obcích aby připadli 2 poslanci na každý vikariát. Takto měla být zvýhodněna česká města, která měla méně obyvatel než střediska v průmyslových krajích, osídlených Němci, a český venkov, který byl rovněž řidčeji zalidněn než venkovské obce v německých krajích.

V otázce zastoupení nešlechtických vrstev obyvatelstva na zemském sněmu vycházel Trojan zřejmě z nevyjasněného postoje Svatováclavské-

⁸ Státní ústřední archiv v Praze, sig. SV 1848, protokol z 28. března 1848.

⁹ J. M. Černý, op. cit. str. 59.

¹⁰ SV 1848, protokol z 28. března 1848.

ho výboru, neboť nijak neprosazoval volební právo bez censu, místo něhož byla dohodnuta závislost na placení daní.

Dvornímu radovi Klecanskému šlo nejvíce o to, aby v novém zemském sněmu zachoval zastoupení asi 300 šlechticů a prelátů, kteří dříve na něm zasedali, neboť v těchto zástupcích starého systému spatřoval budoucí přívržence vlády.¹¹

Po stránce politické znamenala odpověď panovníkova na II. petici pražskou, vydaná ve formě kabinetního listu, datovaného dne 8. dubna 1848, významný krok zpět. Jako v době předbřeznové měly být na sněmu zastoupeny všechny stavy, které se ho dosud zúčastnily, tj. šlechta a duchovenstvo. Hlavní město Praha mělo vyslat 12 zástupců, ostatní královská města nejméně jednoho, každé venkovské město s nejméně 4000 obyvateli jednoho zástupce, města s více než 8000 obyvateli dva zástupce. Vysoké školy pražské měly vyslat do zemského sněmu rektora a po jednom zástupci z každé fakulty. Technika měla zvolit rovněž jednoho zástupce. Na každý vikariátní okres měli připadnout dva poslanci.

Aktivní volební právo měl mít na venkově každý občan, který platil daně, ve městech každý měšťan. Podmínkou volebního práva byl dokončený 25. rok věku. Z volebního práva byly vyloučeny osoby pod kuratelou, úpadci, pokud jejich nevina nebyla soudně prokázána, a ti, kdož byli vyšetřováni pro zneuctující trestný čin nebo těžký policejní přestupek. Podmínkou volitelnosti bylo kromě způsobilosti býti voličem dosažení 30. roku věku a zrození v zemi.¹²

Kabinetní list vzbudil odpor demokratické části české veřejnosti. Na schůzi, kterou svolali 10. dubna 1848 do Svatováclavských lázní radikální členové Svatováclavského výboru, byla žádána změna ustanovení, týkajících se volebního řádu. Schůze navrhovala, aby volební právo bylo přiznáno každému 25 let starému občanu bez ohledu na to, zda platí daně,¹³ avšak na tento požadavek nevzala buržoasie zřetel.

Úkol vypracovat podrobnější předpisy pro volby do českého sněmu, stanovené v hlavních rysech kabinetním listem, připadl Národnímu výboru, vzniklému sloučením Svatováclavského výboru a Stadionovy guberniální komise. Národní výbor přistoupil k tomuto úkolu s vůlí vytvořit závaznou právní normu.¹⁴

Jakou důležitost Národní výbor volebnímu řádu připisoval, je patrné

¹¹ Kazbunda, op. cit. str. 101—102.

¹² Provinzialgesetzsammlung, XXX., 1848, Beilage zu Nr. 74, str. 108—109.

¹³ Kazbunda, op. cit. str. 126.

¹⁴ G. Čechová a J. Martínek vyslovili ve své stati „Národní výbor r. 1848“ (Sborník archivních prací, roč. 1954, č. 1.) názor, že Národní výbor nechtěl být ničím více než poradním orgánem zemského gubernia. Skutečnost, že vydával právní předpisy, potvrzuje správnost mínění Vaněčkova, že se stával „via facti“ ústředním českým orgánem politickým, vládním a správním, za nímž daleko do pozadí počaly ustupovat dosavadní složky rozloženého feudálního státního aparátu v Čechách (Vaněček, op. cit., str. 249).

z toho, že vypracování návrhu bylo svěřeno jeho nejdůležitější komisi, první sekci, která se návrhem zabývala ve svých schůzích dne 15., 16., 17. a 19. dubna 1848. Plénium Národního výboru elaborátu sekce věnovalo celkem 7 schůzí. Návrh, vyšlý z porad pléna, měl nabýti platnosti po schválení panovníkem¹⁵ a měl být vyhlášen zemským prezidentem.¹⁶

Protokoly ze schůzí sekce i pléna NV nám umožňují, abychom podrobněji sledovali postup prací na volebním řádu a abychom se blíže seznámili s názory české a německé buržoasie, která v Národním výboru byla shromážděna a měla v něm převahu.¹⁷

Při jednání v Národním výboru se silně projevila závislost buržoasie na vládě. Její zástupci několikrát prohlásili, že na zásadách volebního řádu, vytyčených kabinetním listem, se nesmí nic měnit.¹⁸ Stejný názor vyslovili i zástupci vlády, gub. presidenti hr. Stadion a hr. Thun.¹⁹ Také členové Národního výboru z řad šlechty měli v úmyslu poskytnout vládě a jejím orgánům co největší vliv na vypracování podrobných předpisů volebního řádu. Zatím co zástupci buržoasie projevovali iniciativu v případech, kdy kabinetní list neobsahoval příslušná ustanovení, snažili se zástupci šlechty přenést rozhodování i v takových případech na vládu nebo na guberniálního presidenta.²⁰

Při vypracování volebního řádu do zemského sněmu českého se plénium Národního výboru řídilo částečně jeho právní úpravou v kapitalistickém zahraničí. Z návrhů, podaných v plénu, se dovídáme, že řada členů Národního výboru dobře znala volební systémy hlavních evropských států, jmenovitě Anglie, Německa a Francie.²¹

Aktivní volební právo bylo vymezeno ve volebním řádu v rozsahu stanoveném kabinetním listem (§ 38). K volbě byl povolán každý státní občan bez rozdílu náboženského vyznání, který dovršil 25. rok věku a byl mēš-

¹⁵ Státní ústřední archiv v Praze, sig. NV 1848, protokoly ze dne 13. a 26. dubna 1848.

¹⁶ NV 1848, protokol z 19. dubna 1848.

¹⁷ Podle U d a l c o v a, op. cit., str. 63 příslušelo ze 140 členů Národního Výboru 70 k buržoasní inteligenci. Dvacet míst obsadila šlechta a duchovenstvo.

¹⁸ NV 1848, protokoly z 15. a 18. dubna 1848.

¹⁹ K a z b u n d a, op. cit., str. 200.

²⁰ Bylo tomu tak zejména ve schůzi I. sekce dne 16. dubna 1848, kdy někteří aristokraté navrhovali, aby gubernium samo podrobné předpisy o vedlejších podmínkách volebního práva nevydávalo, a ve schůzi pléna Národního výboru dne 26. dubna 1848, kdy hr. Albert Nostitz doporučil, aby se Národní výbor prohlásil nekompetentním pro projednání otázky vyloučení těch osob z volebního práva, jež spáchaly zneuctující trestný čin, a vyžádal si od vlády bližší předpisy (NV 1848, protokol I. sekce ze 16. dubna 1848 a protokol ze schůze pléna Národního výboru ze dne 26. dubna 1848).

²¹ NV 1848, protokoly z 18. a 19. dubna 1848. Při projednání otázky vikariátů poukazoval člen Národního výboru Dr. Schebek na jejich nestejnou velikost a upozorňoval na to, že pro volby do německého Ústavodárného národního shromáždění ve Frankfurtu byla přijata zásada, že na 50 000 obyvatel měl připadnout jeden poslanec. Dr. Strobach doporučoval anglický způsob hlasování ve formě zápisů do archů místo výborem navrhovaného způsobu hlasování lístky. Při projednávání otázky zastoupení měst na sněmu varoval člen Národního výboru hr. Thun před zavedením anglických „rotten boroughs“.

fanem v městech, jež měla právo vyslat do sněmu vlastní poslance. Pro voliče ve vikariátech se vyžadovalo placení přímé daně, jejíž splatné částky musily být zaplacený nejpozději 8 dní před volbou. Za přímé daně měly být považovány daň domovní, výdělková a židovská.²²

Jelikož členové Národního Výboru ulpěli na doslovném znění kabinetního listu a byli přesvědčeni o tom, že není vhodné jeho ustanovení měnit, došli k absurdní situaci, že Židé měli volební právo na venkově, kde platili přímé daně, avšak neměli je v městech, kde nebyli měšťany.²³

Pasivní právo volební bylo vyhrazeno rakouským státním občanům bez rozdílu náboženského vyznání, kteří dokončili 30. rok věku a měli v Čechách bydliště. Výklad pojmu „zrození v zemi“ jako podmínky volitelnosti do zemského sněmu, stanovené kabinetním listem, se stal v Národním výboru jedním z prvních předmětů národnostního boje. Zástupci české buržoasie vykládali tento pojem z obavy před účastí politicky zkušenějších občanů z Vídně a z alpských zemí v českém veřejném životě úzce a chtěli připustit za poslance pouze osoby v Čechách skutečně zrozené. Svou argumentaci opírali o současnou existenci rakouského státního občanství a českého inkolátu.

Tento výklad narazil na odpor německých členů Národního výboru, kteří usilovali o to, aby jejich postavení v politickém životě země bylo posíleno Němci z ostatních rakouských zemí. Německý básník Hartmann, člen Národního výboru, v této souvislosti poukazoval na liberální zákonodárství v Belgii a ve Francii, kde se pasivní volební právo přiznávalo i cizincům v zemi usedlým.²⁴

Čeští členové Národního výboru obhajovali své stanovisko i v novinách. Projevili souhlas s článkem II. kabinetního listu, neboť ti, kdož jsou v zemi zrozeni „dávají záruku, že českou zemskou ústavu bez cizího vlivu dobře uspořádají“.²⁵

Argumentace zastánců úzkého výkladu pojmu „zrození v zemi“ nedošla souhlasu Havlíčkova, který upozornil na to, že kdyby měly být za poslance voleny jen osoby v Čechách zrozené, byly by z volitelnosti vyloučeny i tak významné osobnosti jako František Palacký, jenž v této debatě připomněl ustanovení Obnoveného zřízení zemského, podle něhož Moravané neměli být považováni za cizince v Čechách a naopak.²⁶

Do sporu zasáhl zemský prezident, který rozhodl, že platnost volby posoudí příští sněm sám.²⁷

Pasivní právo volební bylo také omezeno návrhem Braunerovým, podle

²² NV 1848, protokol I. sekce z 16. dubna 1848.

²³ NV 1848, protokol z 26. dubna 1848.

²⁴ NV 1848, protokol z 20. dubna 1848.

²⁵ Národní Noviny, 6. května 1848, č. 27, str. 106.

²⁶ NV 1848, protokol z 20. dubna 1848.

²⁷ Národní Noviny, 20. dubna 1848, č. 39, str. 153.

něhož byli vyloučení z volitelnosti veřejní úředníci v okresech, v nichž vykonávali svou pravomoc. Braunerův návrh, který se týkal především hospodářského úřednictva, byl schválen českou většinou výboru. Zástupci šlechty a německé buržoasie byli proti němu proto, že se snažili si zachovat prostřednictvím vrchnostenských a státních úředníků vliv na voliče a příští zákonodárny sbor. Na návrh Riegrův se vyloučení z volitelnosti nemělo týkat duchovních a profesorů. V této úpravě byl Braunerův návrh schválen 73 hlasy proti 23 hlasům.²⁸

Poslední skupinou osob vyloučených z pasivního volebního práva tvořili ti, kdož spáchali zneucfující trestný čin nebo těžký policejní přestupek. O tomto ustanovení kabinetního listu jednal Národní výbor ve dvou schůzích. Znalec trestního práva, profesor pražské právnické fakulty Halmerl, varoval Národní výbor před příliš širokým výkladem tohoto pojmu a doporučoval, aby se při jeho vymezení přihlédlo k § 23 platného trestního zákona, podle něhož měly být za zneucfující prohlášeny ty trestné činy, jež měly za následek ztrátu některých čestných práv. Jinak hrozilo nebezpečí, že řada osob by mohla být při nesprávném výkladu tohoto pojmu libovolně zbavena hlasovacího práva. V debatě upozorňovali někteří řečníci na možnost různého výkladu podle volebních komisí, které měly rozhodnout o připuštění k volbě. Problém nebyl v plénu Národního výboru vyřešen, neboť bylo rozhodnuto vyžádat si od vlády dobrozdání.²⁹

Ztotožnění volebních okresů s vikariáty, organizačními jednotkami církevní správy, vzbudilo v Národním výboru obavy a znepokojení, neboť ve vikariátech, do jejichž rámce patřila i města s méně než 4000 obyvateli, měla volit většina voličů. Tomuto rozdělení země bylo vytýkáno, že vytváří okresy s nestejným počtem obyvatel.³⁰ Bylo přijímáno jen jako východisko z nouze, jelikož pro krátkost času nebylo možno provést jiné rozdělení.³¹

Z jednání, která při stanovení zásady pro rozdělení země na volební okresy vedl ve Vídni Trojan, a z námitek dvorního rady Klecanského vyplývá, že česká buržoasie získané převahy v Národním Výboru použila k tomu, aby zlepšila své postavení v zemi, které dříve zaujala buržoasie německá díky své hospodářské moci a vládní podpoře, jíž se těšila od dob Josefa II.

Hlasování ve volbách do zemského sněmu mělo být provedeno v sídle vikariátu. Jelikož soustředění 50—80 tisíc voličů v jednom městě považovala buržoasie za nebezpečné,³² rozhodl se Národní výbor, že rozdělí vikariáty na 2—4 obvody podle velikosti tak, aby cesta do místa volby

²⁸ Národní Noviny, 12. května 1848, č. 32, str. 126.

²⁹ NV 1848, protokol z 26. dubna 1848.

³⁰ NV 1848, protokol z 18. dubna 1848, Národní Noviny, 2. června 1848, č. 49, str. 193.

³¹ NV 1848, protokol I. sekce z 15. dubna 1848.

³² Obavy z něho vyjádřil v debatě jak Rieger tak i mluvčí šlechty kn. Auersperg.

a zpět mohla být vykonána za jeden den.³³ Za základ pro rozdělení vikariátů vzal Národní výbor farní obce, při čemž každému voliči zůstalo zachováno právo volit 2 poslance. Konečné rozdělení vikariátů na obvody provedl K. V. Zap.³⁴

Dalším problémem, jímž se musil Národní výbor zabývat, bylo zastoupení university a jejích příslušníků. Jeho jádra se dotkl ve svém projevu v plénu Rieger, který vystihl dilema, v němž se nacházeli zástupci buržoasie. Národní výbor měl na vybranou buď vyhovět jako v jiných případech předpisům kabinetního listu o věku nebo vyloučit řadu mladých, schopných a národní věci oddaných pracovníků z volitelnosti.³⁵

V plénu Národního výboru, v němž byli i zástupci studentstva, vzbudil nelibost původní návrh sekce,³⁶ aby volební řád vypracoval akademický senát. Mluvčí studentstva, technik Brádka, vyslovil podiv nad tím, že ve sněmu by neměli zasedat zástupci 25—30letých studentů, když v něm budou 22—23 let starší šlechtici.

Národní výbor také nebyl zajedno pokud se týkalo rozsahu voličského sboru na universitě. Po delší debatě bylo na návrh prof. Schneidra z právnické fakulty dohodnuto, že se jeho členy stanou vedle profesorů a doktorů i immatrikulovaní studenti.

Studentům se jejich zastoupení na sněmu nezdálo být dostatečným, jelikož se týkalo spíše university jako celku. V tomto smyslu podali rektori petici datovanou 27. dubna 1848. Buržoasie jejich krok neschvalovala;³⁷ nová žádost přímo ke dvoru byla vládou rovněž odmítnuta.³⁸

Pro volby v Praze platily zvláštní předpisy. Řád pro tyto volby měl podle původního návrhu sekce vydat magistrát,³⁹ avšak na návrh člena Národního výboru hr. Wurmbanda se chopilo plénum iniciativy samo.⁴⁰

Značnou pozornost věnoval Národní výbor dietám poslanců, jejichž výše byla sekcí stanovena na 5 zlatých konvenční měny za každý den zasedání, počínaje dnem, kdy poslanec ohlásil svůj příjezd ve sněmovní kanceláři.⁴¹ Vyplácení diet bylo uloženo komornímu fondu.⁴²

Přesto, že diety byly považovány za nízké,⁴³ vystoupili proti jejich existenci rozhodně zástupci šlechty v Národním výboru, kteří správně tušili,

³³ NV 1848, protokol z 20. dubna 1848.

³⁴ NV 1848, protokol z 28. dubna 1848.

³⁵ NV 1848, protokol z 18. dubna 1848.

³⁶ NV 1848, protokol I. sekce ze 17. dubna 1848.

³⁷ Národní Noviny, 2. května 1848, č. 23, str. 91.

³⁸ Národní Noviny, 8. června 1848, č. 54, str. 213.

³⁹ NV 1848, protokol I. sekce ze 17. dubna 1848.

⁴⁰ NV 1848, protokol z 19. dubna 1848.

⁴¹ NV 1848, protokol I. sekce ze 16. dubna 1848.

⁴² NV 1848, protokol z 19. dubna 1848.

⁴³ Někteří členové Národního výboru upozorňovali na výši diet členů francouzského Ústavodárného národního shromáždění, které Prozatímní francouzská vláda stanovila na 25 franků denně.

že s nimi je zajištěno zastoupení i méně majetných tříd obyvatelstva.⁴⁴

Zásada tajnosti voleb byla přijata již za jednání v sekci pouze většinou jednoho hlasu,⁴⁵ avšak ani v sekci ani v plénu Národního výboru nebyla tato důležitá otázka dále rozvedena. Ustanovení volebního řádu o tajnosti voleb byla příliš neurčitá, než aby byla s to zajistit plně svobodný projev vůle voličů.

Důležitou součástí přípravy voleb bylo vypracování voličských seznamů, jež měly být vyhotoveny zvláštní komisí složenou v každé obci z rychtáře a 2—4 členů obecního výboru. Vyhotovené seznamy měly být potvrzeny farním úřadem, který měl ověřit věk voličů, berním úřadem, který měl potvrdit splnění berní povinnosti, a politickým úřadem, který se měl vyjádřit k ostatní kvalifikaci voličů.⁴⁶

*

Dne 25. dubna 1848 vydala vláda prozatímní ústavu s platností pro všechny neuherské země, jež do dějin vstoupila pod názvem ústava Pillersdorffova.

Pillersdorffova ústava byla pro většinu účastníků hnutí r. 1848 zklamáním, neboť znamenala utužení vlivu pozemkových vlastníků.

Převaha feudálních kruhů se měla projevit zejména v horní sněmovně, v níž mělo zasedat — vedle plnoletých císařských princů nejméně 24 let starých a členů císařem doživotně jmenovaných — 150 zástupců volených z řad největších velkostatkářů. Prozatímním volebním řádem byl počet císařských princů a členů císařem doživotně jmenovaných stanoven na 50. Ostatních 150 členů mělo být voleno 3000 velkostatkářskými voliči. Podmínkou volebního práva měl být v této skupině zápis v pozemkových knihách. Volby měly být provedeny na základě listinného skrutínia.⁴⁷

V dolní sněmovně, jež měla mít 383 členů, bylo zastoupení měst proti venkovu výhodnější než jakého se jim mělo dostat při přesném dodržení zásady, že jeden poslanec má připadnout na 50 000 obyvatel. Volební řád pro dolní sněmovnu, vydaný 9. května 1848, vylučoval z volebního práva dělníky pracující za týdenní nebo denní mzdu a osoby podporované dobročinnými organisacemi. Pro volitelnost bylo vedle aktivního volebního práva podmínkou dokončení 30. roku věku.⁴⁸

Volební řád, který vylučoval značnou část obyvatelstva z volebního práva, vzbudil odpor vídeňského lidu. Jeho mluvčím se stali studenti, kteří

⁴⁴ NV 1848, protokol z 18. dubna 1848.

⁴⁵ NV 1848, protokol I. sekce z 15. dubna 1848.

⁴⁶ NV 1848, protokol z 28. dubna 1848 a protokol I. sekce z 15. dubna 1848.

⁴⁷ R. Maršan, Vliv cizích ústav na ústavní zákony rakouské z let 1848—1849. Praha 1913.

⁴⁸ Provinzialgesetzsammlung roč. XXX., 1848, č. 81, str. 127—136.

peticí z 5. května žádali důrazně sněmovnu o jedné komoře a volební právo bez censu.

Pod tlakem mas hlavního města říše vyhověl dvůr rozhodnutím ze 16. května 1848 požadavkům vídeňského lidu. Horní sněmovna byla zrušena a bylo rozhodnuto, že volby do dolní sněmovny budou provedeny bez censu.⁴⁹

Volební řád pro dolní sněmovnu se stal po zrušení horní sněmovny předpisem pro volby do říšského sněmu, jak byla jediná komora rakouského zákonodárního sboru nazývána. Jeho význam byl zvýšen tím, že říšský sněm byl manifestem ze 6. června 1848 prohlášen ústavodárným.⁵⁰

Ani květnové události ve Vídni ani odpor demokratických sil v celém Rakousku nezměnily ničeho na vyloučení dělnictva, osob ve služebním poměru a osob podporovaných dobročinnými institucemi z volebního práva.

Přesto, že volební právo nebylo všeobecné, obávala se buržoasie, že budou zvoleni ve větším počtu radikálové a demokraté. Aby zajistila volbu zástupců liberální buržoasie ve městech a bohatých sedláků na venkově, byl zaveden systém nepřímých voleb. Volba poslanců byla přenesena na volitele, kteří musili být stejně jako voliči 24 let staří, vykonávat občanská práva a mít stálé bydliště ve volebním okrese.⁵¹

Počet poslanců připadajících na jednotlivé země monarchie byl určen poměrně podle počtu obyvatelstva. Na Čechy připadlo 90 poslaneckých míst, z čehož města měla vyslat 7 poslanců a ostatní kraje dohromady 83 poslanců.⁵²

Každý kraj měl být rozdělen na tolik volebních okresů, kolik poslanců se v něm mělo volit. Hranice okresů, jejichž stanovení bylo svěřeno krajským úřadům, měly být stanoveny tak, aby jeden poslanec připadl na 50 000 obyvatel.

Volební akt se rozpadal na dvě části, na volbu volitelů a volbu vlastních poslanců. Pro volby volitelů se každý okres rozdělil na obvody. Každá obec o více než 250 obyvatelích tvořila jeden obvod a volila jednoho volitele. Na každých dalších 500 osob připadl další volitel. Osady s méně než 250 obyvateli byly přiděleny k větším obcím. Největší počet obyvatel, který mohl obvod mít, byl stanoven na 2 500. Města s více než 2500 obyvateli byla rozdělena na více obvodů.

O stanovení volebních obvodů rozhodovaly vrchnostenské úřady v do-

⁴⁹ Provinzialgesetzsammlung XXX., 1848, příl. I., str. 292.

⁵⁰ Provinzialgesetzsammlung XXX., 1848, č. 139, str. 309.

⁵¹ Od původně stanovené podmínky 6měsíčního pobytu ve volebním okrese stanovené v § 16 lit. c volebního řádu se upustilo (Provinzialgesetzsammlung, str. 298, pozn. 1.).

⁵² Ze 7 poslanců za města měla Praha vyslat 4, Budějovice, Liberec a Cheb po jednom. Kraje Litoměřice a Bolešlav měly volit po 8 poslancích, Hradec Králové 7, Bydžov, Chrudim a Pátek po 6, Čáslav, Lohotky a Píseň po 5, Beroun, Budějovice, Kouřim, Klatovy, Rakovník a Tábor po 4 a Zatec 3.

hodě s obecními výbory a obecními starosty. Hlavní město Praha, jež do Vídně mělo vyslat 4 poslance, bylo rozděleno na 4 okresy. Rozdělení obvodů v Praze provedl magistrát spolu s měšťanskými výbory (§§ 3, 6 odst. 3 11—14, 7, 15 odst. 3 volebního řádu, viz pozn. 48).

Všichni voliči ve volebním obvodu musili být zapsáni do volebních seznamů, jejichž vyhotovení bylo svěřeno obecním starostům, ve městech měšťanským výborům ve spolupráci se zástupci voličů. Volební seznamy musily být vyloženy v úředních místnostech k nahlédnutí. Ve větších městech byla voličům ke zjištění totožnosti vydána legitimace.

Volby volitelů i poslanců řídila komise, jíž předsedal úřední zmocněnec a jejímiž členy byli obecní starostové, 2 členové obecního výboru a 3—5 zástupců voličstva. Tato komise rozhodovala o sporech o oprávněnosti k volbě. Odevzdávání hlasů se dělo před shromážděnou komisí. Tajnost hlasování nebyla zaručena.

Voliči měli právo hlasovat pro tolik volitelů, kolik se jich mělo v daném obvodu zvolit. Hlasování se dělo písemně nebo ústně. Ústní hlasování se zapisovalo do protokolu, do něhož se zapsal i konečný výsledek (§§ 19 až 21, 24).

Za zvolené platili ti volitelé, kteří obdrželi absolutní většinu odevzdaných hlasů. Nedosáhl-li žádný z volitelů patřičné většiny ani v prvním ani ve druhém kole, obsadilo se každé dosud volné místo jedním ze dvou volitelů, kteří ve druhém kole na sebe soustředili největší počet hlasů (§ 26). Volební komise měla sdělit prostřednictvím vrchnostenského úřadu výsledek hlasování volebnímu komisaři (§ 27).

Volby poslanců prováděli volitelé, kteří se shromáždili v sídle volebního okresu (§ 33). K platné volbě poslanca bylo třeba absolutní většiny odevzdaných hlasů při účasti nejméně tří čtvrtin celkového počtu volitelů (§ 34). Každý volitel odevzdal při hlasování hlasovací lístek v obálce (§ 40). Po odevzdání všech obálek se obálky s hlasovacími lístky vhodily do urny, v níž se zamíchaly a poté otevřely. Předseda po sečtení hlasů ohlásil výsledek volby, který byl zapsán do protokolu. V případě, že žádný kandidát neobdržel předepsanou absolutní většinu odevzdaných hlasů, přikročilo se k nové volbě. Když ani potom nebylo dosaženo náležité většiny, měla být volba rozhodnuta ve třetím kole mezi dvěma kandidáty, kteří ve druhém kole dosáhli největšího počtu hlasů. Jakmile některý kandidát dosáhl potřebné většiny, byl protokol členy volební komise a 10 voliteli podepsán a odeslán spolu s volebními lístky zemskému presidiu, které všechny tyto podklady postoupilo říšskému sněmu k verifikaci (§§ 42—47).

*

Ústavodárný říšský sněm, který zahájil svou činnost koncem července roku 1848, přikázal vypracování ústavního návrhu 30člennému ústavnímu výboru.

Ústavní výbor se úpravou volebního práva zabýval v několika schůzích. Vedle vypracování zásad pro volby do říšského zastupitelského orgánu připadl ústavnímu výboru i úkol stanovit zásady pro volební řád do zemských sněmů.

Podle návrhu kroměřížské ústavy měl mít říšský sněm dvě komory, sněmovnu lidu a sněmovnu zemí.

Sněmovna lidu se měla skládat ze 360 členů, z nichž 80 mělo být voleno velkými městy a zbytek ostatním obyvatelstvem. Po dlouhé rozpravě bylo určeno, že sněmovna zemí se bude skládat ze 6 členů volených zemskými sněmy a 1 člena, voleného za každý kraj v zemích, jež měly být rozděleny na kraje.⁵³

Původní rámcový návrh úpravy volebního práva, předložený spolu s návrhem celoříšské ústavy zpravodajem posl. Mayerem, byl velmi neurčitý. Jeho §§ 71—73 stanovily, že lidová sněmovna se má skládat z poslanců, volených občany s přihlédnutím k počtu obyvatel a občanským zájmům. Podrobnější úprava byla přislíbena zvláštním zákonem.

Hlavním problémem v debatě o volebním právu byla otázka přímých nebo nepřímých voleb, spojená s otázkou přímého nebo nepřímého hlasovacího práva. Žádný z řečníků, kteří do debaty zasáhli, nebyl pro zavedení všeobecného hlasovacího práva. I posl. Brestl, jehož návrh se této zásadě nejvíc přiblížil, omezoval jeho výkon na osoby znalé čtení a psaní. Přitom se však snažil, aby na něm neulpělo podezření z radikalismu.⁵⁴ Vídeňský radikál Fischhof se bránil proti nařčení, že by chtěl dávat hlasovací právo ženám, jež bylo podle jeho názoru „proti zákonům přírodním“.⁵⁵

Mnozí členové výboru se vyslovovali pro to, aby z volebního práva byly vyloučeny osoby závislé na chudinské podpoře nebo žijící z denní nebo týdenní mzdy. Návrh, podaný zástupcem konservativního křídla německé buržoasie ve výboru, posl. Heinem, aby volební právo bylo omezeno pouze na ty, kdož platili přímé daně, nebo měli pronajatý zdaněný objekt, jenž došel podpory i 2 českých členů úst. výboru posl. Pinkase a posl. Strobacha, byl zamítnut.⁵⁶

Problém volebního práva byl vyřešen posléze podle návrhu zpravodaje posl. Mayera, podle něhož měla být přijata zásada všeobecného hlasovacího práva, avšak jen v souvislosti se zavedením nepřímých voleb. V pří-

⁵³ Reichstagsblatt, str. 111.

⁵⁴ A. Springer, Protokolle des Verfassungsausschusses im österreichischen konstituierenden Reichstage, Leipzig 1885, protokol z 12. února 1849, str. 185.

⁵⁵ Springer, Protokolle, protokol z 12. února 1849, str. 189.

⁵⁶ Springer, Protokolle, protokol z 12. února 1849, str. 188.

padě, že by se sněm rozhodl zavést přímé volby, měl být zaveden census.

Účel této úpravy volebního práva byl zřejmý. Zástupcům buržoasie, shromážděným v ústavním výboru, šlo o to, aby ze zastoupení v zákonodárném sboru, a tím i z účasti na veřejném životě, byly vyloučeny nemajetné třídy. Politický život se měl stát záležitostí majetných vrstev obyvatelstva.

Definitivní návrh úpravy volebního práva stanovil, že volební právo měl by mít každý rakouský občan, který dokončil 24. rok věku, který by vykonával všechna občanská práva, byl samostatný, nepobíral chudinskou podporu z veřejných nebo obecních prostředků a platit přímou daň, nebo měl v nájmu zdaněný objekt.⁵⁷ Byl to v podstatě modifikovaný návrh Heinův.

Ústavní výbor se nepřipojil k názoru demokratického zástupce Salcburska v říšském sněmu posl. Vacana, že dělníci podporují stát a nemohou proto být vyloučení z volebního práva.⁵⁸ Do návrhu nebyly pojaty připomínky několika významných členů výboru (Brestla, Ziemiałkowského), aby byly zavedeny větší volební obvody, v nichž by se prostou většinou volilo několik poslanců. Tyto návrhy by byly přiblížily rakouské zákonodárství soudobé právní úpravě ve velkých západoevropských zemích — Francii a Anglii.

Mnohem menší pozornost věnoval výbor pasivnímu právu volebnímu. Mayerův návrh (§ 74) byl schválen s tou změnou, že na místo 30 let počínala volitelnost již od 28 let. Jako podmínku pro volbu stanovil návrh výboru rakouské státní občanství, plný výkon občanských soukromých a veřejných práv a řádné bydliště na území říše po dobu nejméně 1 roku.⁵⁹

Vedle sněmovny lidu měly podle kroměřížského návrhu ústavy vlivné postavení i zemské sněmy, z nichž se měli volit i členové druhé komory říšského sněmu, sněmovny zemí. Paragraf 78 návrhu stanovil, že za poslance do sněmovny zemí jsou volitelní ti, kdož splňují podmínky pro volitelnost do zemských sněmů a dokončili 33. rok věku.⁶⁰

Pro volby do zemských sněmů byla přijata zásada, že pro ně nemohou být vydána jiná omezení než ta, jež platila pro volby do sněmovny lidu. Žádalo se však roční řádné bydliště v zemi.

Zásady volebního práva v oktrojované ústavě byly upraveny rámcově. Podrobná úprava byla vyhrazena zvláštnímu zákonu, který však nikdy nebyl vydán.⁶¹ Říšský sněm se měl skládat ze dvou sněmoven, z nichž horní měla být volena nepřímo zemskými sněmy a dolní přímo voličstvem

⁵⁷ Springer, Protokolle, protokol z 12. února 1849, str. 184, Reichstagsblatt, str. 121.

⁵⁸ Springer, Protokolle, protokol z 12. února 1849, str. 189.

⁵⁹ Springer, Protokolle, protokol z 12. února 1849, str. 194—197.

⁶⁰ Springer, Protokolle, protokol z 12. února 1849, str. 219.

⁶¹ České znění oktrojované ústavy u Černého, op. cit. I., str. 566—581.

v celé říši. Počet členů horní sněmovny byl určen poměrně podle počtu obyvatelstva jednotlivých zemí, při čemž každá země měla mít nejméně dva zástupce. Tito dva členové musili vykonávat všechna občanská a politická práva, být rakouskými občany nejméně 5 let a překročit 40. rok věku. U ostatních členů horní sněmovny se kromě toho požadovalo placení přímých daní ve výši 500 zlatých stříbra. Do dolní sněmovny byli volitelní rakouští občané, požívající všech občanských a politických práv, kteří platili přímou daň nebo měli vzhledem ke své osobní kvalifikaci volební právo do obcí. Volby do dolní sněmovny se měly provádět v okresech, jež měly být rozhraničeny podle zásady, že má jeden poslanec připadnout na 100 000 obyvatel (§§ 40—44).

*

Volební zákonodárství z let 1848 –1849 je po nejedné stránce dokladem toho, že se česká i německá buržoasie zalekla nástupu proletariátu. Z tohoto důvodu nebyla tehdy v Rakousku uzákoněna zásada všeobecného hlasovacího práva, která v r. 1848 vítězně pronikla do francouzského práva.

Buržoasie nebyla s to pro svůj boj proti feudalismu získat široké masy městského a venkovského obyvatelstva. Velkoburžoasie se šlechtou, které se po potlačení revolučního hnutí ujaly moci, mohly proto přistoupit k likvidaci jedné z hlavních vymožeností buržoasní revoluce, volených zákonodárných sborů v říši i v zemích, a vládnout po dobu 10 let bez zastupitelských orgánů.

DIE WAHLGESETZGEBUNG IN BÖHMEN IN DEN JAHREN 1848—1849

Václav Pokorný

Der Zwiespalt zwischen dem feudalen Absolutismus und der erstarkenden Bourgeoisie, welcher sich in den vierziger Jahren des vorigen Jahrhunderts vertieft hatte, spiegelte sich in der politischen Ordnung durch eine nicht entsprechende Vertretung der Städte im Landtag wider. Um eine Verbesserung dieses Zustandes bemühten sich schon im Vormärz Angehörige der ständischen Opposition und Verfasser von politischen Broschüren. Beide Oppositionsgruppen forderten eine Erweiterung der politischen Vertretung der Städte in der Ständerversammlung.

Weder die liberale Bourgeoisie, noch die radikalen Demokraten hatten in der Frage der Vertretung der nichtadeligen Bevölkerungsschichten in den gesetzgebenden Körperschaften ein festes Programm. In der ersten Prager Petition, welche vom St. Wenzelsausschuss ausgearbeitet worden war, übernahm die Prager Bürgerschaft die Ansichten der ständischen Opposition. Erst während der Verhandlungen über die zweite Petition wurde im erwähnten Ausschuss die Forderung ausgesprochen, die Ständerversammlung abzuschaffen und ein Wahlrecht ohne Zensus einzuführen, welche aber unter dem Einfluss der Bourgeoisie in die endgültige Fassung der Petition nicht aufgenommen wurde.

Das Kabinettschreiben vom 8. April 1848, welches das Ergebnis von Verhandlungen der Wiener Regierung mit der böhmischen Bourgeoisie war, bedeutete im wesentlichen eine Erweiterung der bisherigen Ständerversammlung um Vertreter der Städte und Landgemeinden. Es beschränkte aber das Wahlrecht in den Städten und auf dem flachen Lande auf die vermögenden Schichten. Die ausführlichen Bestimmungen der Wahlordnung, welche durch das Kabinettschreiben nur rahmenmäßig bestimmt war, hat das neue Organ der Bourgeoisie, der Nationalausschuß, ausgearbeitet. In den Verhandlungen dieses Ausschusses über die Wahlordnung kam das Bestreben der tschechischen Bourgeoisie zum Ausdruck, das Übergewicht, das sie in diesem Ausschuss erlangt hatte, zur Beschränkung des Einflusses der deutschen Bourgeoisie auf die Landesangelegenheiten auszunützen. Dieses Bestreben zeigte sich namentlich bei den Verhandlungen über die Auslegung des Begriffes „im Lande geboren“ und über die Ausschliessung der Wirtschaftsbeamten von der Wählbarkeit in Bezirken, in denen sie unmittelbar ihre Rechtsbefugnis ausübten.

Die Wahlordnung stiess auf das Missfallen der Deutschen, weil es die weniger bestellten tschechischen Gegenden im Inneren des Landes begünstigte, und der tschechischen Radikalen, welche bemängelten, sie wäre undemokratisch. Sie enthielt aber ausführliche Bestimmungen über die Wählerverzeichnisse, welche eine unvollständige Evidenz der Wähler ausschlossen, und führte einige bedeutsame Errungenschaften ein, wie die Abgeordnetendiäten und, wenn auch in einer ziemlich ungenauen Form, die Geheimheit der Wahlen.

Die Wahlordnung, welche nach der teilweisen Zurückziehung der Pillersdorffschen Verfassung herausgegeben worden war, führte indirekte Wahlen ein, wobei der Wahlakt in zwei Phasen zerfiel in die Wahl der Wahlmänner und in die Wahl der eigentlichen Abgeordneten. Das Wahlrecht für die Wahlen der Wahlmänner war nicht an den Zensus gebunden, es waren aber davon im Dienstverhältnis stehende Personen ausgeschlossen und Personen, die von wohlthätigen Organisationen unterstützt wurden. Böhmen wurde in 90 Bezirke eingeteilt, in denen je 1 Abgeordneter gewählt wurde. Für die Wähler bestanden Wählerverzeichnisse und in den grösseren Städten wurden ihnen Legitimationen ausgestellt.

Im Kremsierer Verfassungsentwurf waren die Grundsätze des Wahlrechtes nur rahmenmässig festgelegt. Die vorgeschlagene Regelung bedeutete aber gegenüber der Wahlordnung für die Wahlen in den konstituierenden Reichsrat in der Entwicklung der

Wahlgesetzgebung einen Rückschritt und war der Ausdruck des Übergewichtes der Bourgeoisie im politischen Leben. Nach einer längeren Debatte entschied der Verfassungsausschuss, dass das Wahlrecht an die Entrichtung von direkten Steuern oder an die Pacht eines besteuerten Objektes gebunden sein werde. Der Zensus wurde in der oktroyierten Verfassung, durch welche auch die den österreichischen Wahlordnungen bis dahin unbekannte persönliche Qualifikation eingeführt wurde, erhöht.