

Dr. VRATISLAV KALOUSEK:

Zákon č. 337/20 Sb. o mimořádných hospodářských opatřeních a některé zákony podobné.

(Dokončení.)

III. Vznik zákona č. 337/20 Sb.

Viděli jsme, že v době vzniku republiky Československé platily na území jejím v podstatě dva hospodářské zákony zmocňovací: v zemích historických zákon č. 307/17 ř. z., na Slovensku a v Podkarpatské Rusi zák. čl. LXIII/12 s pozdějšími novelami. V nejřannější periodě života našeho státu nepřicházely zákony tyto v úvahu, neboť veškerá moc zákonodárná i výkonná soustřeďovala se v Národním výboru, jenž vydával zákony i nařízení. Nařízení jeho byla pravidelně vydávána bez odvolání na určitý zákon, ačkoliv mezi nimi nalézají se též taková, jež mohla být nesporně vydána podle shora zmíněných zákonů zmocňovacích.⁷¹⁾

Zmocňovací zákony hospodářské přišly však opět ku platnosti po 13. listopadu 1918, kdy vydána provisorní ústava, jež svěřila moc nařizovací vládě (§ 14 zák. č. 37/18 Sb.). Skutečně vydáno již dne 22. listopadu prvé nařízení, jež opírá se o zákon č. 307/17 ř. z. ⁷²⁾ Nařízení vydávaná na základě tohoto zmocnění rychle se množí, od dubna 1919 přibývají k nim nařízení vydávaná spolu též i podle zák. čl. LXIII/12 a jeho novel, případně též spolu podle zákonů jiných.⁷³⁾

⁷¹⁾ Tak ku př. nařízení Národního výboru ze dne 31. října a 2. listopadu 1918, č. 15, 16 a 17 Sb., o hospodaření cukrem. Jen jediné nařízení vydal Národní výbor výslovně podle zák. č. 307/17 ř. z., bylo to nař. č. 34/18 Sb. o oznamování zásob některých zabavených předmětů.

⁷²⁾ Bylo to nařízení úřadu pro zásobování lidu ze dne 22. listopadu 1918, č. 42 Sb., o všeobecné úpravě spotřeby obilí a mlýnských výrobků.

⁷³⁾ Prvé nařízení vydané podle rakouského i uherského zmocňovacího zákona bylo vládní nařízení ze dne 2. dubna 1919, č. 174 Sb., o doplnění předpisů týkajících se zřízení hospodářského svazu průmyslu škrabové ho.

Vedle nařízení, jež odvolávají se na rakouský a uherský zmocňovací zákon, vyskytá se v r. 1918 i v r. 1919 hojně nařízení vydaných bez zákonného podkladu, ačkoliv jakožto podklad mohly býti uvedeny shora uvedené zákony zmocňovací.⁷⁴⁾ Často stávalo se též, že v nařízení byl citován jakožto podklad pouze rakouský zákon zmocňovací, ačkoliv nařízení ono mělo nesporně platiti i pro Slovensko a Podkarpatskou Rus.⁷⁵⁾

Neuspokojivý tento stav lze si vysvětliti z části jakousi setrvačností ústavní praxe předpřevratové, kdy nařízení byla někdy vydávána bez odvolání na zákonný podklad, z části mylným míněním, že nařízení, jež dovolávají se jakožto svého základu pouze rakouského zmocňovacího zákona, platí i na území druhdy uherském, poněvadž byla vydána vládou, sídlící v obvodu působnosti bývalého práva rakouského, jejíž kompetence však se vztahovala na celý stát.⁷⁶⁾ Hlavním však důvodem tohoto neuspokojivého stavu, že zákonný podklad nařízení nebyl buď vůbec uváděn nebo jen z části, totiž pro země historické, byly potíže rázu praktického. Ministerstva neznala v prvé době dostatečně rozsah zmocnění, obsažených v zákonech uherských, pročež se jich až již vědomě nebo neúmyslně nedovolávala. Konečně nelze přehlédnouti ani potíže spočívající v tom, že trestní sazby přípustné podle zákonů uherských byly nízké, nevyhovující změněným poměrům valutárním.

Ústřední úřady byly si dobře od počátku vědomy tohoto

⁷⁴⁾ Názorný obraz tohoto chaotického stavu podává tento přehled: v r. 1918 bylo vyhlášeno od vydání provisorní ústavy ve Sbírce zákonů a nařízení 5 nařízení na základě zák. č. 307/17 ř. z., žádné nařízení opírající se o zákon tento a současně o zák. čl. LXIII/12, 3 nařízení podle zák. č. 307/17 ř. z. a spolu i podle zákonů jiných, 23 nařízení bylo vyhlášeno bez odvolání na zákon, ačkoliv šlo o mimořádná opatření hospodářská. Pro rok 1919 byl počet nařízení v těchto jednotlivých kategoriích 64, 75, 19, 50, v r. 1920 až do vydání zákona č. 337/20 Sb. činil počet nařízení oněch kategorií 2, 36, 1, 1.

⁷⁵⁾ Ku př. nařízení č. 5/19 Sb. o Státním obilním ústavu, jehož působnost, jak z § 1 jest patrné, vztahovala se i na Slovensko. Novela k tomuto nařízení č. 546/19 Sb. byla vydána již nejen podle rakouského, nýbrž i podle uherského zmocňovacího zákona.

⁷⁶⁾ Na to, že jest sporno, zda mohou býti podle zákona č. 307/17 ř. z. vydána nařízení i pro Slovensko, poukazuje se v důvodové zprávě (č. t. 1587) k osnově zákona č. 337/20 Sb.

neuspokojivého stavu, jenž hrozil v budoucnosti působiti mnohé komplikace a obtíže, zvláště tehdy, až by nejvyšší správní soud měl příležitost zabývatí se platností nařízení takto vydaných. Proto přistoupilo ministerstvo vnitra již z jara 1919 k vypracování nového jednotného zákona zmocňovacího. Příslušný návrh byl vládou schválen 9. září 1919 a předložen Národnímu shromáždění (č. t. 1587). Tam však projednávání jeho narazilo na obtíže politické, takže bylo pochybno, zda vůbec bude přijat. Poněvadž však bylo nezbytno, aby aspoň k nějaké úpravě došlo, neboť zmocnění obsažená v zákonech uherských pozbývala platnosti ukončením války, tedy nejpozději okamžikem, kdy mír s Maďarským nabyl by mezinárodní účinnosti, předložila vláda parlamentu osnovu druhého zmocňovacího zákona, značně omezenějšího rozsahu.⁷⁷⁾

Osnova tato pozbyla však významu tím, že podařilo se v parlamentě uvolniti cestu pro přijetí původního vládního návrhu, jenž byl projednán dne 9. dubna 1920 v ústavním výboru Národního shromáždění. Jednání o něm, ačkoliv bylo dosti podrobné, nepřináší mnoho nového. V debatě bylo opětně uvažováno o tom, zda by nepostačilo zmocnění omezenější, ku př. na dobu nežli se ustaví Stálý výbor, se strany vlády byl zdůrazňován unifikační význam zákona, upozorněno na to, že zmocnění dosavadní nestačí, a že zmocnění obsažených v zákonech rakouských a uherských užívá se hlavně k opatřením rázu hospodářského a sociálního. Ve speciální debatě provedeny na to některé změny, z nichž nejdůležitější byla, že v §u 1 zmocnění omezeno na úpravu poměrů hospodářských a zdravotních.⁷⁸⁾

Zákon byl na to přijat podle návrhu výboru (č. t. 2812) v prvním a druhém čtení bez debaty a beze změny plénem dne 15. dubna 1920 po krátké řeči zpravodaje Malypetra, v níž zdůraznil unifikační jeho význam a poukázal na právo kontroly Národního

⁷⁷⁾ Byl to vládní návrh osnovy zákona ze 17. března 1920, kterým se prodlužuje výjimečná moc vlády na území kdysi uherském (č. t. 2705).

⁷⁸⁾ § 1 vládní osnovy zněl takto: „Vláda se zmocňuje, aby pro úpravu mimořádných poměrů, způsobených válkou, použila cesty nařizovací v těch případech, které by jinak vyžadovaly zákona, tehdy, když se toho jeví nutná potřeba a když by průtah, spojený s předložením věci sboru zákonodárnému, byl věci na újmu. — Zmocnění toto nevztahuje se však na úpravu poměrů ústavních vůbec a poměrů finančních, pokud se jimi ukládají státní

shromáždění, ⁷⁹⁾ a vyhlášen dne 19. května 1920 v částce 65. Sbírký zákonů a nařízení.

Od té doby platí zákon tento beze změny. V parlamentě sice opětne podávány návrhy na jeho zrušení, leč návrhy tyto nebyly v příslušných výborech ani projednány.⁸⁰⁾

IV. Rozbor zákona č. 337/20 Sb., jakož i judikatura o něm.

V minulých částech naší úvahy seznali jsme předchůdce čl. zákona o mimořádných hospodářských opatřeních v bývalém Rakousku a Uhersku a poznali jsme dále, jak v době světové války a v prvých letech po ní byla otázka zmocňovacích zákonů řešena v některých jiných státech pro nás význačných. Seznali jsme konečně též, jak zákon č. 337/20 Sb. vznikl.

Obracíme se nyní k užšímu thematu naší úvahy, totiž k podrobnému rozboru tohoto zákona. Postupovati budeme tím způsobem, jakoby
pokladně trvalá břemena nebo jednotlivci jsou zatěžováni veřejnými dávkami a dále na úpravu věcné příslušnosti trestních soudů. — Vládním nařízením může býti uložena i obcím povinnost, aby zároveň působily při jeho provádění.“

V §u 2 provedena změna vsunutím zmínky o administrativní policejní vrchnosti a nahrazením výrazu „tresty peněžité“ výrazem „peněžitá pokuta“. V §u 3 nastala změna tím, že vsunuto ustanovení o Stálém výboru, kterážto ustanovení nenalézá se v původním vládním návrhu z té příčiny, poněvadž v době, kdy byl parlamentu předkládán, nebylo známo, že ústavní listina bude obsahovati též ustanovení o Stálém výboru. Za to škrtnuto ustanovení, že nezasedá-li zákonodárny sbor, má býti nařízení předloženo do osmi dnů po jeho sejití, dále provedena přesnější stylisace v ten rozum, že stačí, odepře-li schválení jen jediná sněmovna. § 4 doplněn nynějším druhým odstavcem, konečně pak v počátečních slovech §u 5 provedena nepatrná stylistická změna.

⁷⁹⁾ Sten. prot. 145. schůze str. 4263.

⁸⁰⁾ Srov. návrh posl. Lodgmanna z 15. prosince 1921 na zrušení zákona č. 337/20 Sb. (č. t. 3333), obdobný návrh posl. Czecha z 25. června 1924 (č. t. 4792) a Dietla z 18. prosince 1925 (č. t. 65). Srov. dále interpelaci posl. Kobergra ze 17. dubna 1928, č. t. 1554/XV., a odpověď vlády č. t. 2205/XV., kdež poukázáno na to, že vláda potřebuje zákona k likvidaci poměrů způsobených světovou válkou.

Jakožto kuriosum budiž uvedeno, že sjezd čl. včelařů, konaný dne 6. srpna 1928, usnesl se mimo jiné též na požadavku, aby byl zrušen zákon č. 337/20 Sb.

sobem, že vykládající jednotlivá jeho ustanovení, povšimneme si vždy též zda a jaké stanovisko zaujala k nim judikatura obou našich nejvyšších tribunálů. Budeme při tom přihlížeti i k judikatuře týkající se rakouského zákona č. 307/17 ř. z., pokud zákon tento obsahoval stejná ustanovení jako nový zákon československý a pokud tudíž rozhodnutí soudní týkající se zákona onoho mají význam i pro zákon č. 337/20 Sb. Rozbor tento doplníme přehledem, jak administrativní praxe jednotlivá ustanovení zákona našeho chápala a jakým způsobem jich využila. —

Nadpis zákona zní:

„Zákon ze dne 15. dubna 1920, kterým se vláda zmocňuje činiti opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou.“

K nadpisu zákona bylo by pouze podotknouti, že jest poněkud příliš široký. Práví se v něm všeobecně, že vláda se zmocňuje činiti opatření, aniž by bylo blíže určeno, jaké povahy opatření tato mají býti, totiž že jde o vydávání všeobecných norem, nikoliv o úpravu jednotlivých konkrétních případů, a dále že tímto způsobem mohou býti upravovány jen určité kategorie mimořádných poměrů způsobených válkou.

§ 1 zákona zní takto:

„Vláda se zmocňuje, aby pro úpravu mimořádných hospodářských nebo zdravotních poměrů, způsobených válkou, použila cesty nařizovací, kde by jinak bylo třeba zákona, když se toho jeví nutná potřeba a když by průtah, spojený s předložením věci sboru zákonodárnému, byl věci na újmu.“

Zmocnění toto nevztahuje se však na úpravu poměrů ústavních a politických věbec a poměrů finančních, pokud se ukládají státní pokladně trvalá břemena nebo jednotlivci jsou zatěžováni veřejnými dávkami, a dále na úpravu příslušnosti trestních soudů.

Vládním nařízením může býti uložena i obcím povinnost, aby zároveň spolupůsobily při jeho provádění.“

Sedes materiae celého zákona jest v prvním odstavci §u 1, jímž jest vláda zmocněna, aby určité poměry způsobené válkou upravovala za jistých předpokladů cestou nařizovací, i když by jinak bylo k tomu třeba zákona. Jak ze srovnání s textem §u 1 vládní osnovy plyne, není sice zmocnění toto tak široké, jak bylo

původně vládou navrhováno, jest však širší, nežli zmocnění obsažená v cís. nař. č. 274/14 ř. z. a v zák. č. 307/17 ř. z.

Zákon náš zmocňuje vládu, t. j. podle §u 70 úst. list. souhrn ministrů s předsedou vlády v čele,⁸¹⁾ nemohou tedy na základě tohoto zmocnění jednati — jak ihned uvidíme, spočívá toto jednání ve vydávání nařízení — jednotliví ministři, a nemohou tak činiti též nižší orgány správní. Lze vydávati tedy tímto způsobem jen nařízení vládní,⁸²⁾ nikoliv nařízení jednotlivých ministrů, nebo nařízení zemských či okresních úřadů⁸³⁾ atd. Vyloučení nařízení jednotlivých ministrů jest ve shodě s převládajícím názorem theorie i praxe, že vzhledem k ustanovení §u 81 a 84 ústavní listiny nejsou nařízení taková v Československu přípustna.⁸⁴⁾

Hranic těchto praxe též zachovávala. Bylať podle zákona našeho vydávána skutečně jen nařízení vládní, nikoliv nařízení jednotlivých ministrů,⁸⁵⁾ ba ani ministr s plnou mocí pro správu Slovenska nevydával sám podle tohoto zmocnění nařízení.⁸⁶⁾

⁸¹⁾ Užívá se tu tedy slova vláda v jiném, užším významu, než tomu bylo za Rakouska. Srov. pozn. 16.

⁸²⁾ Srov. nález B. A. VI. 3936, kdež se zdůrazňuje, že nař. č. 46/19 Sb. o cestovních pasech bylo vydáno celou vládou, jak jest patrné z podpisů, a že nadpis jeho (zove se totiž nařízením ministra financí v dohodě s některými jinými ministry) nerozhoduje.

⁸³⁾ Srov. rozhodnutí V. C. II. 359.

⁸⁴⁾ Přehled běžných mínění podává Havelka: „T. z. vyhlášky ve Sbírce zákonů a nařízení,“ *Moderní Stát* II. (1929), str. 97; k zastáncům mínění opačného, že totiž v Československu jsou přípustna i nařízení jednotlivých ministrů, sluší počítati též Hartmanna: *Die Zulässigkeit der Ministerialverordnungen nach tschechoslowakischem Rechte*, *Prager Jur. Zeitschrift* IX. (1929), sl. 82—86, a Adlera: *Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechtes*, Vídeň 1929, str. 212.

⁸⁵⁾ Poněkud jinak tomu bylo po převratu za platnosti zmocňovacího zákona č. 307/17 ř. z. I tento zákon zmocňuje, jak jsme dříve viděli, k vydávání nařízení vládu, čímž slušelo vyrozumívati i za platnosti provisorní ústavy podle jejího §u 14 sbor všech ministrů. Přes to však vyskytují se v prvé době po převratu i nařízení jednotlivých ministrů vydaná podle tohoto zmocňovacího zákona, jak je tomu ku př. v roce 1918 u nařízení č. 42, 60, 83 Sb. Teprve od března 1919 ustálila se praxe v tom smyslu, že vydávána pouze vládní nařízení. To platí nejen o nařízeních vydávaných podle zák. č. 307/17 ř. z., nýbrž i podle zákonů jiných.

⁸⁶⁾ Jen výjimečně stalo se tak v nařízení ministra s plnou mocí č.

Odchylka nastala však v praxi v tom směru, že vyvinula se — podobně jak jsme viděli v Německu — subdelegace, totiž že na základě zmocnění obsažených v nařízeních vydaných podle našeho zákona vydávaly úřady podřízené taktéž nařízení, jimiž upraveny podrobnosti nařízení vládních.⁸⁷⁾

Zákon náš dále praví, že se vláda z m o c ň u j e činiti určitá opatření. Vzhledem k rámci, jež jsme úvaze naší vytkli, nelze se tu zabývatí blíže rozbořem tohoto pojmu souvisícího s problémem delegace, v theorii práva veřejného tak sporného. Pro účel náš stačí zcela, uvědomíme-li si, že stanoví se jím kompetence vlády k určité činnosti a že podrobnosti plynou teprve z dalších ustanovení zákona.

Jakého druhu mohou opatření tato býti, vyjadřuje zákon slovy, že vláda se zmocňuje, aby p o u ž i l a c e s t y n a ř i z o v a c í. Tím má býti patrně řečeno, že opatření vládní mají míti formu i obsah vládních nařízení. Pokud jde o formu, jest věc jasná. Znamená to, že opatření takové musí býti publikováno jakožto vládní nařízení (nikoliv tedy jako vyhláška vládní) ve Sbírce zákonů a nařízení (§ 2 zákona č. 139/19 Sb.), a že musí býti podepsáno předsedou vlády nebo jeho zástupcem a ministry, kteří jsou pověřeni jeho provedením, nejméně však polovinou ministrů (§ 84 úst. list.). Pokud jde o obsah, mohou nařízení vydávaná podle zmocňovacího zákona obsahovati jako jiná nařízení buď abstraktní normy, mohou to býti tedy *leges generales*, nebo mohou obsahovati normy upravující konkrétní poměry, mohou to býti tedy též *leges speciales*.⁸⁸⁾ Takovými byla ku př. četná nařízení, jimiž byly zřizovány, měněny a rušeny rozličné poválečné ústředny. Podle obvyklého třídění nařízení mohou i nařízení vydaná podle našeho zmocňovacího zákona míti povahu nařízení právních nebo nařízení správních, čítaje v to i nařízení organizační a ústavová. Není však přípustno, aby nařízeními tako-

64/1920 Úradných Novin o omezení výpovědi zemědělských zaměstnanců, jež vydáno podle §u 14 zák. č. 64/18 Sb. a §u 1 zák. č. 337/20 Sb.

⁸⁷⁾ Srov. ku př. nařízení presidenta zemské správy politické v Praze č. 553, 565 a 668 Sb. z r. 1920, vydaná na základě zmocnění obsažených v §u 5 nař. č. 390, v §u 24 nař. č. 520, a v §u 12 nař. č. 516 Sb. z r. 1920.

⁸⁸⁾ Srov. nálezy B. A. IV. 1605, V. 2364 a 2478, jež uznávají nařízení č. 415/17 ř. z., o vodním družstvu na Nise, za *lex specialis*, jež mohlo býti vydáno podle zmocnění obsaženého v zákoně č. 307/17 ř. z.

vými byly nahražovány jednotlivé konkrétní správní akty, buď parlamentu, jako ku př. souhlas k mezinárodním smlouvám podle §u 64 úst. list., nebo dokonce úřadů správních. Podle našeho zákona lze zajisté vydati ku př. nařízení určující, kdy může býti vnucená správa na statky uvalena, nelze však vnucenou správu přímo uvaliti.⁸⁹⁾

Stručně bylo by lze říci, že nařízením vydaným podle zmocňovacího zákona lze suplovati zákonodárnou, nikoliv správní činnost parlamentu. To potvrzují i další slova našeho zákona, podle nichž vláda může užiti cesty nařizovací tam, kde by jinak bylo třeba zákona, jichž si zakrátko ještě blíže povšimneme.

Vládní nařízení vydávaná podle zákona č. 337/20 Sb. jsou ovšem nařízením ve smyslu §u 102 úst. list., tedy normami, jejichž platnost mohou soudy přezkoumávati, řešice určitou právní věc. Ani z ústavní listiny naší, ani z jiných ustanovení čl. právního řádu nelze vyvozovati, že by zkoumací právo soudů vůči těmto nařízením bylo omezenější nežli vůči nařízením jiným, nebo že by snad bylo vůbec vyloučeno. Zvláště nelze tak vyvozovati z toho, že — jak dále uvidíme — nařízením vydanými podle zákona č. 337/20 Sb. mohou býti měněny i zákony. Tím nařízením tato nenabývají nikterak kvalifikace zákonů s hlediska §u 102 úst. list., nestávají se normami stejného řádu jako zákony.

Stanovisko toto plně uznává judikatura nejvyššího správního soudu, jež, zkoumajíc platnost rozhodnutí správních, která byla vydána na základě takovýchto nařízení, přihlíží — jak dále uvidíme — k tomu, zda nařízení tato nepřekračují rozsah zmocnění daného zákonem o mimořádných hospodářských opatřeních, zkoumá totiž, zda nařízením jsou upravovány pouze poměry, jež zákon zmocňující výslovně uvádí. Jiné stanovisko zaujal

⁸⁹⁾ Judikatura zachovává v tomto směru stanovisko snad až příliš liberální. Srov. nález B. A. I. 197, jenž uznává, že nařízením č. 341/19 Sb. o zabezpečení řádného hospodaření na hospodářských a lesních statcích bylo sanováno zavedení vnucené správy, jež stalo se již před vydáním tohoto nařízení přímo ministrem zemědělství podle zákona č. 307/17 ř. z. V náleze B. A. I. 286 se prohlašuje, že nebylo podstatnou vadou řízení, nebylo-li v náleze, jímž uvalena vnucená správa, výslovně citováno nařízení č. 341/19 Sb., jež bylo v době zavedení vnucené správy již vydáno, a odvolává-li se nález o vnucené správě přímo na zákon č. 307/17 ř. z. Srov. též V. C. VI. 4512.

v některých případech nejvyšší soud v Brně, jenž nařízení tato, poněvadž jimi lze měniti též zákony, klade na roveň zákonům i po té stránce, že nepokládá se ve smyslu §u 102 úst. list. za kompetentní zkoumati jejich platnost po stránce hmotné.⁹⁰⁾ Názor tento, jak jsme již upozornili, nemá dostatečného podkladu v normách našeho práva ústavního.

⁹⁰⁾ Judikatura nejvyššího soudu trpí tu — jako i v jiných případech dotýkajících se problémů práva veřejného — značnou neujasněností.

Tak ku př. praví se v rozhodnutí VC. II. 711, že nař. č. 323/18 ř. z. má platnost zákona, v rozhodnutí V. C. VIII. 6065, že nař. č. 87/18 Sb. má moc zákona, a proto že jím jsou soudy vázány, a v rozhodnutí V. C. X. 8279, že podle §u 102 úst. list. nepřisluší soudům hmotně přezkoumávati nařízení vydaná na základě zmocňovacího zákona. V rozhodnutí VC. I. 162 praví se z počátku, že nař. č. 83/18 Sb. vydané vládou podle zák. č. 307/17 ř. z. má podle čl. 11 stát. zákl. zák. č. 145/67 ř. z. (!) moc zákona, dále se však podotýká, že nař. č. 83/18 Sb. jest vydáno v mezích tohoto zákona (soud tedy, ačkoliv praví, že má moc zákona, přece zkoumá, je-li vydáno v mezích zákona). V rozhodnutí V. C. V. 2213 konstatuje se sice z počátku, že při nař. č. 524/20 Sb. jde očividně o úpravu mimořádných poměrů způsobených válkou, ale dále nadhazuje se otázka, zda pro nařízení vydaná podle zmocňovacího zákona platí zkoumací právo soudcovské podle §u 102 úst. list. (při čemž poukazuje se na analogii opatření Stálého výboru a císařských nařízení podle rak. §u 14), zda tedy ona nařízení nemají „moc a sílu“ zákona, a zda nepřisluší tedy jen vládě zkoumati, jsou-li tu zákonné podmínky pro jich vydání.

Nejpodrobněji formuluje nejvyšší soud své stanovisko v rozsudku ze dne 19. prosince 1927, Rv. III. 465/27, kdež zamítl návrh strany, aby na základě §§ 102 a 55 úst. list. přezkoumal platnost vládního nařízení č. 92/26 Sb., a to proto, poněvadž ustanovení §u 102 úst. list. nevztahuje se na vládní nařízení, která byla vydána na základě zmocňovacího zákona č. 337/20 Sb. V důvodech rozhodnutí praví: „Zmocňovací zákon teda priamo predpokláda, že ide o vec, pre ktorú by ináč bolo treba zákona a ktorú by ináč potrebné bolo predložiť zákonodárnému sboru. Už tým samým vyradené sú vládne nariadenia podľa zmocňovacieho zákona z preskúmvania súdov s hľadiska §§ 102 a 55 ústavnej listiny. V zmocňovacím zákone ide v pravde o t. zv. delegáciu moci zákonodárnej na moc vládu, vládne nariadenia podľa tohoto zákona su v pravde vládnymi nariadeniami s prozatýmnou mocou zákona, podobnými opatreniami Stálého výboru Národného shromáždzenia s prozatýmnou platnosťou zákona podľa §u 54, odst. 9, 11 a 12 ústavnej listiny. Pri tých i oných môžu súdovia podľa §u 102 úst. list. len zkušať, či boly riadne vyhlásené. O tom ohľadne vládného nariadenia zo dňa 25. júna 1926, č. 92 Sb. z. a n., není najmenšej pochybnosti.“ (Právní Obzor, roč. XI. str. 201.)

Bedlivého povšimnutí zasluhují ona slova zákona našeho, o nichž jsme se již zmínili, totiž, že vláda může užítí cesty nařizovací tam, kde by jinak bylo třeba zákona. Rozumí se tu patrně, jak z dalšího rozboru vyplývá, zákon ve smyslu formálním, nikoliv materiálním. Ustanovení toto jest novum, jehož neměly předchůdci našeho zmocňovacího zákona.⁹¹⁾ Zákon nepraví — a též vzhledem ku předpisům ústavní listiny o tom, jak vznikají zákony a o zkoumacím právu soudcovském ani by říci nemohl — že nařízení tato mají platnost zákona. To mohlo by se státi jen zákonem ústavním, tak jak tomu je ku př. ohledně opatření Stálého výboru (§ 54, odst. 12. úst. list.).⁹²⁾ Nelze ze zákona tedy nikterak vyvozovati, jak jsme již upozornili, že by platnost nařízení takto vydávaných nepodléhala kognici soudní. Význam oněch slov musíme patrně hledati ve směru jiném.

Jest jimi předně, jak jsme již upozornili, všeobecně naznačeno, že nařízeními těmito může býti suplována zákonodárná činnost parlamentu. Další jejich význam vysvitne z úvahy, kdy jest třeba vydávati normy ve formě zákona. Je tomu předně tak v těch případech, kde má býti nějaký již existující zákon měněn. To jest případ nejčastější a na něj klade se hlavně důraz. Je to případ t. zv. nařízení contra legem. Jsou však ještě jiné případy, kdy je třeba vydávati normy ve formě zákona. Je tomu tak tehdy, má-li jimi býti upravena materie, jež ještě vůbec není zákonem upravena — jak tomu bylo ku př. až do počátku války s celou institucí vázaného hospodářství — kdež tudíž princip zákonitosti veřejné správy, jenž ovládá též právní řád československý, vyžaduje, aby byl vytvořen zákonný podklad pro úpravu takové materie. V takových případech nahrazuje široké zmocnění zákona č. 337/20 Sb. nutnost úpravy speciálními zákony. Konečně

⁹¹⁾ Ačkoliv předchůdci našeho zákona neměli takového výslovného ustanovení, nebylo přece v praxi nejmenší pochyby, že nařízeními vydanými podle cís. nař. č. 274/14 ř. z. nebo zák. č. 307/17 ř. z. lze měniti i zákony. Tak i judikatura, srov. V. C. I. 162 ve příčině nařízení č. 83/18 Sb., V. C. II. 711 o nařízení č. 323/18 ř. z., B. A. IV. 1605 a V. 2364, 2478 o nařízení č. 415/17 ř. z.

⁹²⁾ Podobně tomu bylo v Rakousku při cís. nař. podle §u 14 stát. zákl. zák. č. 141/67 ř. z., jež též samotnou ústavou bylo nadáno provisorní mocí zákona.

patří mezi případy, kde jest k úpravě určitých poměrů potřeba zákona, případy ony, kde tak nařizuje jiný zákon.⁹³⁾

Někdy přikazuje nebo slibuje takovou úpravu zákonem zákon ústavní. Tak ku př. praví se v § 109 úst. list., že soukromé vlastnictví lze omeziti jen zákonem, nebo v § 110, že právo vystěhovati se do ciziny může býti omezováno jen zákonem. Vzniká tu otázka, lze-li omezení takovéto provésti i nařízením vydaným na základě zákonného zmocnění. Takový výklad bývá namnoze odmítán i zastánci přípustnosti delegace moci zákonodárné,⁹⁴⁾ praxe však výklad takovýto uznává⁹⁵⁾ a lze pro něj nalézt oporu i v zákoně, jímž se zabýváme.⁹⁶⁾

Z toho, co jsme uvedli, vyplývá, že z úpravy cestou nařizovací podle zákona č. 337/20 Sb. jsou zásadně vyloučeny pouze případy ony, jež nelze upravovati ani obyčejným zákonem, tedy případy takové, kde by šlo o změnu ústavní listiny nebo jiných ústavních zákonů, ku př. o zrušení předpisu §u 114 úst. list. o ochraně svobody koaliční.

⁹³⁾ Tak ku př. § 3 zák. č. 286/24 Sb. ukládá vládě předložiti zákon o jednotné úpravě správního řízení a kompetence ministerstev. Podobně čl. 10., odst. 7., zák. č. 125/27 Sb. vyhrazuje úpravu trestního řízení správního zvláštnímu zákonu.

⁹⁴⁾ Srov. Hoetzel: Meze moci nařizovací (otisk z Právníka), str. 14.

⁹⁵⁾ Viz přčetná nařízení o nuceném hospodářství, jímž jest omezoováno soukromé vlastnictví, ačkoliv podle §u 109, odst. 1., úst. list. mělo se tak díti podle převládajícího názoru pravovědy vlastně jen zákonem.

Pokud jde o judikaturu srov. nálezy B. A. III. 1360 a 1494, podle nichž nařízením vydaným podle zák. č. 337/20 Sb. lze omeziti vlastnictví, a B. A. VI. 3936, podle něhož nařízením č. 87/18 Sb. a 46/19 Sb., vydanými podle zák. č. 307/17 ř. z., možno omeziti i volnost práva stěhovacího, ačkoliv pro oba tyto případy obsahuje ústava t. zv. výhradu zákona.

Praxe nečiní tedy vždy rozdíl mezi tím, praví-li ústava, že určitá úprava stane se zákonem (ku př. § 109, odst. 1., § 110) nebo na základě zákona (2. odst. §šů 107, 108, 109, a 111.).

⁹⁶⁾ Podle §u 1, odst. 2., zák. 337/20 Sb. jest z úpravy cestou nařizovací vyloučena úprava příslušnosti trestních soudů, z toho plyne a contrario, že úprava příslušnosti civilních soudů nařízením byla by přípustna, ačkoliv § 94, odst. 1., úst. list. vyhrazuje úpravu věcné i místní příslušnosti soudů zákonu. Přicházíme tak k závěru, že t. zv. výhrada zákona v jednotlivých paragrafech ústavní listiny nemá brániti s hlediska zákona č. 337/20 Sb. tomu, aby potřebná úprava stala se nařízením na základě zákona právě zmíněného.

Naskytá se dále otázka, má-li zmocnění obsažené v zákoně o mimořádných hospodářských opatřeních ráz zmocnění subsidiárního, čili nikoliv. V případě prvému nebylo by totiž lze ho užítí tehdy, kdyby byla po ruce jiná speciální zmocnění pro úpravu té které materie cestou nařizovací. Znění zákona (arg. slov: kde by jinak bylo třeba zákona) zdá se nasvědčovati tomuto názoru. Naproti tomu sluší však uvážiti, že rozličná zmocnění mohou se týkati téže materie v rozličném rozsahu a v rozličném směru, takže z tohoto hlediska nelze říci, že by zmocnění podle zákona č. 337/20 Sb. jsouc nejširší mělo vždy povahu zmocnění subsidiárního. K tomuto názoru chýlí se též judikatura, přiznávajíc přípustnost nařízení vydávaných podle zákona o mimořádných hospodářských opatřeních i tam, kde určitá materie mohla by snad býti z určitého hlediska upravena nařízením vydaným podle jiného speciálního zmocnění.⁹⁷⁾

Zbývá ještě uvážiti, lze-li nařízení podle našeho zákona vydávati se zpětnou platností. Na otázku tuto sluší vzhledem ke znění zákona, že nařízením podle něho vydaným nahraňuje se zákon, odpověděti kladně.⁹⁸⁾ Ovšem s tím omezením, že zpětná platnost nařízení může se pohybovati jen v rámci účinnosti mateřského zákona zmocňovacího, nemůže se tedy vztahovati na dobu před 20. květnem 1920, kdy zákon č. 337/20 Sb. nabyl účinnosti.

Kromě těchto všeobecných vymezení platnosti nařízení vydaných podle našeho zmocňovacího zákona obsahuje dále zákon sám pro nařízení tato ještě určité meze speciální a to po stránce pozitivní i negativní. Positivně určuje, jak musí býti kvalifikovány poměry, jež mají býti způsobem tímto upravovány, negativně pak stanoví, které poměry jsou z úpravy této vyňaty.

Po stránce pozitivní žádá se v prvé řadě, aby tu šlo o m i m o

⁹⁷⁾ Nejvyšší správní soud postavil se v nálezu B. A. VIII. 5462 na stanovisko snad až příliš liberální pravě, že vláda může podle zákona č. 337/20 Sb. upravovati poměry bez ohledu na to, zda a jak jsou poměry tyto snad již upraveny (ku př. §em 51 živ. řádu, proti němuž jest zmocnění podle zák. č. 327/20 Sb. širší co do území i co do věci). Dle téhož nálezu neustanovuje zákon, kdy je nasnadě ta která úprava, nýbrž ponechává to úvaze vlády.

⁹⁸⁾ Nejvyšší soud v rozhodnutí V. C. V. 2213 připouští zpětnou účinnost nařízení č. 524/20 Sb. vydaného podle zmocňovacího zákona a sice z důvodu toho, poněvadž zákon ji nevylučuje. Případy takových nařízení nejsou příliš časté; některé uvádíme v poz. 148.

řádné poměry způsobené válkou. Je tu tedy třeba, aby byla příčinná spojitost mezi válkou a poměry, o jejichž úpravu jde. Zákon nežádá nikterak, že poměry tyto musí souviseti s poslední válkou světovou, též z důvodové zprávy nelze omezení toto vyčísti. Proto sluší za to míti, že světová válka byla jen occasio legis. Pokud jde o význam uvedených slov, nelze jim patrně rozuměti tak, že by znamenala jen a n o r m á l n í účinky války, nýbrž mají zajisté smysl ten, že vyrozumívají se jimi vůbec poměry způsobené válkou, jež jsou ovšem vzhledem k poměrům mírovým vždy poměry mimořádnými.

Vláda nemůže však cestou nařizovací upravovati veškeré mimořádné poměry způsobené válkou, nýbrž podle omezení, jež bylo do zákona vsunuto teprve při jeho projednávání v ústavním výboru, může tak upravovati pouze p o m ě r y h o s p o d á ř s k é n e b o z d r a v o t n í. Bližší vymezení těchto pojmů neobsahuje ani zákon, ani důvodová zpráva, z jednání ve výboru jest však patrné, že již od počátku pomýšlelo se na to upravovati tímto způsobem tak, jako dříve, i otázky sociální. Výraz poměry hospodářské sluší tedy patrně vykládati extensivně. Takovému výkladu nasvědčují i další ustanovení §u 1 o tom, které úpravy jsou ze zmocnění vyloučeny, z nichž plyne, že úprava poměrů finančních jest jen částečně vyloučena. Toho drží se i praxe administrativní, vydávajíc nařízení, i judikatura, posuzujíc jejich platnost.⁹⁹⁾

⁹⁹⁾ V závěrečné stati uvedeme příklady některých nařízení, z nichž bude patrné, jak široce praxe výraz „poměry hospodářské“ vykládala.

Pokud jde o judikaturu, není příliš četná a byť by — krom případů zmíněných v poznámce 90 — neodmítala zkoumati, zda jde o úpravu mimořádných hospodářských poměrů, činí to pravidelně velmi stručně. Srov. náleze B. A. V. 1847, v němž se praví, že nař. č. 105/22 Sb. jest kryto zákonem č. 337/20 Sb., poněvadž upravuje mimořádné hospodářské poměry způsobené válkou a nezasahuje nikterak do oborů z úpravy této vyloučených. Podobně se vyjadřuje i nejvyšší soud v rozhodnutí V. C. II. 711, a podrobněji v rozhodnutí V. C. VIII. 6142. Nezvykle stručného odůvodnění užívá nejvyšší správní soud v náleze B. A. X. 7369: stěžovatel netvrdí a soud neshledal, že by nařízením č. 516/20 Sb. nebyly upravovány mimořádné poměry hospodářské, nebo v náleze B. F. VII. 2661: stěžovatel netvrdí, aniž by vzhledem k širokému zmocnění zákonem vládě danému s úspěchem tvrditi mohl, že by nařízením č. 282/22 Sb. vybočovalo z mezí širokého zmocnění zákona č. 337/20 Sb.

Podrobněji nežli nařízením podle zákona č. 337/20 Sb. zabývaly se

Dalším pozitivním požadavkem podle zákona jest, že musí se jeviti nutná potřeba těchto opatření, a že by průtah spojený s předložením věci sboru zákonodárnému byl věci na újmu. Jde tu o vymezení hranic pro použití moci nařizovací s hlediska naléhavosti úpravy, přichází tu tedy v úvahu moment časový, na rozdíl od hranic dříve řečených, kde přicházel v úvahu moment věcný, totiž obsah úpravy. I tento moment časový byl opětně předmětem kognice nejvyšších soudů. Jest zajímavo, že docházejí tu oba naše nejvyšší tribunály k závěru, že přezkoumání nařízení z tohoto hlediska vymyká se jejich působnosti, a že přísluší jen vládě.¹⁰⁰⁾ Stanovisko judikatury bylo by lze vyjádřiti i tak, že jejímu přezkoumání podléhá obsah nařízení, nikoli však předpoklady, kdy k nařízení má dojiti.

naše nejvyšší tribunály některými nařízeními vydanými podle zákona č. 307/17 ř. z. Srov. nález B. A. I. 221, v němž nejvyšší správní soud zkoumaje platnost nařízení č. 38/19 Sb. o ochraně nájemníků dochází k závěru, že předmětem potřeby ve smyslu zákona č. 307/17 ř. z. jsou nejen věci movité, nýbrž i byty, nebo nález B. A. V. 2364, podle něhož nařízení č. 415/17 ř. z. o vodním družstvu na Nise slouží k využití hospodářských hodnot vysoké ceny, tudíž k podpoře hospodářství, nebo konečně nálezy B. A. VI. 3936 a B. F. VII. 2546, podle nichž nařízení č. 87/18 Sb. a 46/19 Sb. upravující složení kauce za nezaplacené daně při cestách do ciziny slouží k odvrácení škod hospodářských ve smyslu právě cit. zmocňovacího zákona.

Konečně budiž upozorněno na nález B. A. VI. 3837, podle něhož úřad, jenž aplikuje určité nařízení, není oprávněn v každém případě zkoumati, jsou-li tu ještě mimořádné poměry, pro něž nařízení bylo vydáno.

¹⁰⁰⁾ Oba naše nejvyšší tribunály prohlašují v tomto směru důsledně, že nemohou zkoumati, bylo-li vydání určitého nařízení nutné a bylo-li nebezpečství v průtahu, což zkoumati jest věcí vlády. Srov. nález B. A. V. 1847, podle něhož přísluší posuzovati výhradně jen vládě, bylo-li vydání nařízení nutné a nesneslo-li odkladu, podobně i nálezy B. A. V. 2017 a 2701, B. F. VIII. 3338. Podle rozhodnutí V. C. X. 8339 nepřisluší soudu zkoumati, trvají-li mimořádné poměry podle nařízení nebo podle zmocňovacího zákona, což náleží jen vládě, taktéž podle nálezu B. F. IV. 2066 jest posouzení toho, jsou-li tu mimořádné poměry, věcí vlády, tato vydavši určité nařízení prohlásila tím implicite, že tu takové poměry jsou.

Nejvyšší správní soud pokládá patrně otázku nutné potřeby a nebezpečství z průtahu za otázku skutkovou, jejíž přezkoumání se mu vymyká. O tom, jak široce vykládá tento tribunál pojem otázky skutkové, viz Neubauer: Volné uvážení v řízení správním. Publikace druhého sjezdu čsl. právníků (1925), sekce IV., str. 62—3.

Kromě těchto pozitivních omezení moci nařizovací obsahuje zákon náš i omezení negativní, stanoví totiž, že určité poměry nemohou býti takto cestou nařizovací upravovány. Takových omezení neměly předchůdci našeho zmocňovacího zákona v Rakousku.

Z úpravy cestou nařizovací jest předně vyňata úprava poměrů ústavních a politických. Omezení toto jest značně nejasné. Rozumí se zajisté samo sebou, že cestou nařizovací nelze měniti poměry upravené ústavními zákony. Výraz poměry ústavní má však patrně míti význam širší, jest však v theorii i v praxi sporno, co jím sluší vyrozumívati. Nejvyšší správní soud zabýváje se otázkou touto vyslovil názor, že rozumí se tím uspořádání podstaty organisace státu, nikoli však poměrů, jež tkví v subjektivních právech jednotlivce, byť by i byly ústavou zaručeny.¹⁰¹⁾ Ve smyslu těchto výkladů, s nimiž možno souhlasiti, nepatří tedy mezi ústavní poměry soukromé vlastnictví, ačkoliv vlastnické právo jest zaručeno §em 109 úst. list.¹⁰²⁾ Ještě spornější jest definice toho, co se vyrozumívá úpravou poměrů politických, kteréžto ustanovení bylo do zákona vsunuto teprve při projednávání ve výboru. Nelze zajisté ustanovení toto chápati tak, že by se tím vyrozumívaly veškeré poměry, jež mají politickou povahu, v nichž se tedy zračí zápas o moc ve státě, neboť při tomto výkladě pozbýval by zákon náš takřka zcela praktického významu. Pokládáme za nejspornější považovati onen výraz jen za synonymum výrazu „poměry ústavní“, jež jej sesiluje.¹⁰³⁾

Dále vylučuje zákon úpravu poměrů finančních, pokud se ukládají státní pokladně trvalá břemena nebo pokud se jednotlivci trvale zatěžují veřejnými dávkami. Ustanovením tímto měla býti, jak se praví v důvodové zprávě, vláda poutána způsobem i ve státech parlamentárních obvyklým proti přílišné samostatnosti po stránce finanční. Z tohoto hlediska sluší vycházeti při výkladu tohoto ustanovení, jež taktéž není příliš jasné.

¹⁰¹⁾ Viz B. A. IV. 1360.

¹⁰²⁾ Viz B. A. IV. 1494.

¹⁰³⁾ Stejně vykládá Pražák výraz „politická práva ústavou zaručená“ jakožto pleonasmus místo práva ústavní. Srov. Pražák: Právo ústavní III., 2. vydání, str. 338 a sl.

Z úpravy cestou nařizovací jsou vyloučeny předně poměry finanční, pokud se jimi ukládají státní pokladně trvalá břemena. Z toho plyne, že jest vyloučeno uvalení nových trvalých břemen jen na stát, nikoliv na jiné subjekty práva veřejného nebo soukromého. Méně jasno jest již, co se rozumí slovem *b ř e m e n o*; z toho, že se užívá výrazu tohoto v souvislosti s výrazem finanční poměry, lze souditi, že to mají býti břemena finanční, tedy plnění peněžítá, jinými slovy pravidelně kontrahování dluhu. Ještě méně jasno jest, co se má vyrozumívati výrazem *t r v a l á* břemena. Zajisté nelze tím vyrozumívati pouze t. zv. věčnou rentu, nýbrž je třeba pojem onen vykládati šíře, totiž že vyrozumívá se jím uzavření výpůjček dlouhodobých na rozdíl od krátkodobých (přechodných). O tom však, kde jest hranice mezi výpůjčkou krátkodobou a dlouhodobou, nerozhodují předpisy právní, nýbrž úvahy finančně-politické.¹⁰⁴⁾ Jest dále též pochybno, jsou-li ustanovením tímto vyloučeny pouze takové akty, jimiž přímo se zatěžuje státní pokladna, nebo i takové, kde zatížení toto děje se nepřimo, jsouc pouze reflexem jiných opatření, tak ku př. jde-li o hrazení nákladů spojených s krytím potřeb nějaké hospodářské ústředny založené nařízením vydaným na základě našeho zákona. Vzhledem k tomu, že v zákoně se vylučuje úprava určitých finančních poměrů, sluší míti spíše za to, že omezení zmíněné nevztahuje se na nepřímé zatížení státních financí, neboť předmětem úpravy cestou nařizovací není v tomto případě úprava poměrů finančních, nýbrž úprava poměrů hospodářských.

Lze tedy souhrnně říci, že omezením obsaženým v §u 1, jímž jsme se právě zabývali, jest vyloučeno pouze, aby cestou nařizovací byla na stát uvalena trvalá plnění peněžítá, při čemž pojem trvalosti lze blíže určití pouze s hlediska finančně-politického. Při tomto širokém zmocnění bylo by zajisté možno i provisorní rozpočet upravití podle našeho zmocňovacího zákona, ovšem jen tehdy, byly-li by tu splněny všechny předpoklady pro použití tohoto zmocnění, tedy hlavně, šlo-li by o úpravu hospodářských poměrů

¹⁰⁴⁾ Srov. v té příčině Bráf: Finanční věda (1915), str. 253, 255, Funk: Základy přednášek finanční vědy III., 2. vydání (1928), str. 320, kdež v poznámce uvádí příklady, jak pojem přechodných dluhů v praxi kolísá, Engliš: Finanční věda (1929), str. 229, Conrad: Finanzwissenschaft, 9. vydání (1928), str. 343 a sl.

způsobených válkou a byla-li by věc nutná a nebezpečností v průtahu.¹⁰⁵⁾

Dále jest vyloučena z úpravy cestou nařizovací úprava poměrů finančních, pokud jsou jimi jednotlivci zatěžováni veřejnými dávkami. I toto ustanovení vyžaduje bližšího výkladu. Jde tu zajisté jen o plnění peněžité (arg. slov: finanční poměry), sporno jest však, co se vyrozumívá slovem dávka. Ústavní listina vydaná krátce před tímto zákonem používá totiž v §u 111 výrazu daně a veřejné dávky, což svádělo by na prvý pohled k výkladu, že z úpravy podle zák. č. 337/20 Sb. nejsou vyloučeny daně. Nesoudíme však, že by tomu tak bylo, neboť tento výklad byl by v odporu s ratio legis, o níž se zmiňuje, jak jsem upozornili, důvodová zpráva. Slova dávky veřejné sluší tu patrně bráti ve smyslu širším, a vyrozumívati tím daně i poplatky (pro něž ústava volila slovo dávky).¹⁰⁶⁾ Podle výslovného ustanovení zákona našeho jest z úpravy nařízením vyloučena pouze úprava dávek veřejných, tedy nejen státních, nýbrž i zemských, okresních, obecních atd., nikoliv periodických plnění opírajících se o tituly soukromoprávní, jež se zovou často též dávkami, jako jsou ku př. premie při soukromém pojištění. Se směrnicemi tu vytčenými shoduje se i judikatura.¹⁰⁷⁾

Konečně jest z úpravy cestou nařizovací vyloučena z m ě n a příslušnosti soudů trestních. V původním vládním

¹⁰⁵⁾ Právní řád čsl. poskytuje i jinou možnost upravití rozpočet bez přímé součinnosti parlamentu, totiž ve formě opatření Stálého výboru, jak se stalo opatřením ze 7. listopadu 1929, č. 175 Sb., o zatímním vedení státního hospodářství. Tato cesta není vázána na předpoklad mimořádných poměrů způsobených válkou a sluší jí dáti přednost zajisté již z toho důvodu, že součinnost parlamentu jest aspoň nepřímo při ní zachována ve větší míře.

¹⁰⁶⁾ Srov. hesla Daně a Dávky veřejné ve Slovníku veřejného práva čsl.

¹⁰⁷⁾ Srov. V. C. V. 2213, že dávky pojistné podle nař. č. 524/20 Sb. nejsou veřejnými dávkami ve smyslu našeho zákona, B. A. V. 2017, že povinné dávky obilí podle nař. č. 224, 237 a 360/21 Sb. nejsou dávkami v technickém slova smyslu, B. F. III. 605, že nařízením č. 503/20 Sb. o provisorním předpisu daně válečné nejsou jednotlivci zatěžováni proti ustanovením zák. č. 337/20 Sb., neboť nezakládají se jim nová břemena.

Konečně budiž upozorněno na nálezy B. F. VIII. 3405, IX. 3553 a X. 4541, v nichž odmítá se řešiti otázku, zda nař. č. 355/20 Sb., pokud mluví o licenčním poplatku, má oporu v zákoně zmocňovacím.

návrhu mluvilo se jen o věcné příslušnosti soudů trestních, slovo věcné bylo škrtnuto ve výboru ústavním. Původní stylisaci vysvětluje důvodová zpráva v ten rozum, že mělo jí býti zabráněno, aby nařizovací cestou nemohly býti prikazovány nové trestní činy ku potrestání trestním soudům, nebo aby činy dosud soudně trestné nebyly prohlášeny beztrestnými. Poněvadž by změny takové mohly býti odůvodňovány případně hledisky hospodářskými a mohlo býti tvrzeno, že tu jde o úpravu poměrů hospodářských, byly pro výhradu tuto skutečně jakési důvody. Marně však hledáme důvody, proč výhrada tato rozšířena ústavním výborem sice na změnu místní příslušnosti trestních soudů a proč nerozšířena na změnu příslušnosti soudů vůbec, tedy i soudů civilních, jakož i na úpravu organizace soudní a řízení soudního. Rozšíření výhrady tímto způsobem mohlo by zajisté sloužiti za podklad k úsudku, že výhradu zákona obsaženou v §u 94, odst. 1. úst. list., podle níž zákon stanoví organizaci soudů, jejich příslušnost věcnou i místní a řízení před nimi, sluší vykládati slovně, totiž že úprava taková musí se státi vždy přímo zákonem a nikoliv případně nařízením vydaným na základě zákonného zmocnění, kdežto řešení, jež bylo voleno, slouží, jak jsme viděli dříve, za podklad k argumentaci opačné.

Zajímavo jest srovnání negativních omezení moci nařizovací podle zák. č. 337/20 Sb. s omezeními, jimž podléhá činnost Stálého výboru podle §u 54, odst. 8., úst. list. Podle tohoto ústavního předpisu nepřísluší Stálému výboru: *a)* voliti presidenta, *b)* měniti zákony ústavní a příslušnost úřadů, leč by šlo o rozšíření působnosti úřadů už zřízených novými úkoly, *c)* ukládati svými opatřeními nové trvalé finanční povinnosti občanům a rozšiřovati brannou povinnost, trvale zatěžovati státní finance nebo zcizovati státní majetek, *d)* dávatí souhlas k vypovězení války.¹⁰⁸⁾ Vidíme, že omezení Stálého výboru — v úvahu přicházejí tu pouze omezení jeho po stránce normotvorné — jsou z části větší než omezení vlády podle našeho zákona zmocňovacího. Z toho však nelze ni-

¹⁰⁸⁾ Taktéž § 14 rak. stát. zákl. zák. č. 141/67 ř. z. měl omezení podobné, nebylo totiž přípustno císařským nařízením měniti státní základní zákon, trvale zatěžovati státní poklad a zcizovati státní statek. K výkladu těchto pojmů srov. Pražák: Právo ústavní, III., 2. vydání, str. 215, Spiegel: Notverordnungen v Oest. Staatswörterbuch III., 2. vydání, str. 722.

kterak vyvozovati, že by zmocnění podle zákona č. 337/20 Sb. slušelo vykládati tak restriktivně, aby krylo se s kompetencí Stálého výboru.

V posledním odstavci §u 1 praví se konečně, že vládním nařízením může být obcím uložena povinnost, aby zároveň spolupůsobily při jeho provádění. Ustanovení toto, jež se vyskytuje již u čís. nař. č. 274/14 ř. z. jest v našem zákoně zbytečné, což přiznává i důvodová zpráva, neboť ze zákona (arg. slov: i když by jinak bylo třeba zákona) plyne nesporně, že nařízeními vydanými podle zák. č. 337/20 Sb. lze uložit obcím všechny potřebné závazky ku provedení zákona. Proto nebylo by též správné klásti důraz na slovné znění zákona a vykládati slova „aby zároveň spolupůsobily“ v ten rozum, že činnost obcí má být při provádění zákona vždy jen sekundární.

§ 2 zní:

„Přestupky nařízení vydaných podle tohoto zákona trestají politické úřady, na území dříve uherském administrativní policejní vrchnosti, a to peněžitou pokutou až do 20.000 Kč — při nedobytnosti budiž uloženo vězení, trvající však nejvýše 6 měsíců — nebo tresty na svobodě do 6 měsíců, dále propadnutím předmětů, na něž se trestní čin vztahuje, a konečně ztrátou živnostenských oprávnění. Tyto tresty mohou být uloženy též zoučasně; trest na svobodě spolu s náhradním trestem za nedobytnou pokutu nesmí činiti více než jeden rok.“

Paragraf tento obsahuje trestní kompetenci a sazbu, jež jest co do výše přejata z jeho předchůdce č. 307/17 ř. z., podstatný rozdíl proti tomuto zákonu jest však v tom, že zákon náš trestní sazbu přímo určuje, kdežto jeho předchůdce pouze zmocňoval vládu stanoviti trestní sankci až do určité výše.¹⁰⁹⁾ Za platnosti

¹⁰⁹⁾ V nálezu B. A. III. 1061 praví se, že § 2 zák. č. 307/17 Sb. není normou přímo použitelnou, nýbrž jen zmocněním pro vládu. Prohlašuje-li se v náleze tomto dále nezákonnost nař. č. 47/19 Sb., pokud stanoví v § 3 pokuty až do 50.000 Kč, kdežto maximum pokuty mělo být podle cit. zákona 20.000 Kč, nelze potlačit pochybnosti, bylo-li nutno tak učiniti, jelikož šlo v konkrétním případě o pokutu 1000 Kč, tedy o pokutu v mezích zákonného zmocnění. Ohledně dodatečné sanace tohoto nařízení zákonem č. 337/20 Sb. viz dále poz. 134.

zákona nynějšího nemusí tedy býti v nařízení podle něho vydaných trestní sazba vůbec stanovena, je-li uvedena, nesmí býti vyšší, nežli stanoví zákon. Důsledně neměla by býti uvedena ani sazba nižší, v praxi však bylo ustanovení toto vykládáno — patrně setrvačností vlivu shora zmíněného ustanovení zákona č. 307/17 ř. z. — způsobem tím, že v nařízeních může býti obecně stanovena sazba nižší, nežli jest maximální sazba podle zákona. Tvořil-li přestupek nařízení podle zmocňovacího zákona vydaný skutkovou povahou určitých specifických činů trestních, tak ku př. lichvy, připouští pravidelně praxe trestání činů těchto nikoliv podle všeobecného trestního předpisu zákona našeho, nýbrž podle trestních sankcí stanovených pro ony specifické činy trestní.¹¹⁰⁾

O řízení zákon ničeho neustanovuje, platí tu tedy všeobecně předpisy o řízení policejním. Bylo by však možno zavésti podle zmocnění v šu 1 obsaženého pro řízení trestní předpisy odchylné.¹¹¹⁾ Konečně budiž poznamenáno, že zmínka o administrativní policejní vrchnosti pozbyla na Slovensku významu zákonem o organisaci politické správy, a že v místech, kde jsou zřízeny státní policejní úřady, přísluší trestání přestupků nařízení vydaných podle našeho zákona úřadům těmto tehdy, když jde o činy, jež podle vymezení kompetence úřadů těchto spadají do jejich příslušnosti.¹¹²⁾

§ 3 zákona zní:

„Vládní nařízení vydaná podle tohoto zákona musí býti předložena Národnímu shromáždění nebo, nezasedá-li, Stálému výboru

¹¹⁰⁾ Na osvětlení praxe uvádíme tyto příklady: nař. č. 272/21 Sb. obsahuje pouze poukaz na trestní normu zák. č. 337/20 Sb., v nař. č. 406/21 Sb. uvádí se trest peněžitý a na svobodě jako v zákoně č. 337/20 Sb., jiná nařízení mají tresty odstupňované v rámci maximálního trestu podle cit. zák. a případně i blíže uvedeny skutkové podstaty (srov. nař. č. 350 a 390 Sb. z r. 1920). Mnohá nařízení obsahují výhradu ve prospěch kompetence soudní, zvláště pokud jde o případy, kdy přestoupením jejich předpisů byla by spáchána válečná lichva (srov. nař. č. 350/20, 272/21, 406/21, 100/24 Sb.).

¹¹¹⁾ Srov. nález B. A. III. 833, že vláda mohla podle zák. č. 307/17 Sb. vydati nař. č. 413/17 ř. z., jímž prodloužena promlčecí lhůta pro trestní činy proti nařízením, jež byla vydána podle právě uvedeného zákona, na dobu jednoho roku.

¹¹²⁾ Srov. čl. 13. zák. č. 125/27 Sb. o organisaci politické správy a zák. č. 165/20 Sb. o zřizování státních policejních úřadů jakož i vyhlášky podle

podle §u 54 úst. list. se žádostí za dodatečné schválení, a to do osmi dnů ode dne vyhlášení, jinak pozbývají platnosti od té doby, do kdy nejpozději měla být předložena. Rovněž pozbývají platnosti, když některá sněmovna nebo Stálý výbor podle §u 54 úst. list. výslovně odepře je schváliti, a to od té doby, kdy usnesení se stalo. Vláda jest povinna uveřejniti bez odkladu ve Sbírce zákonů a nařízení vyhlášku o tom, že nařízení pozbylo platnosti“.

V paragrafu tomto jsou obsaženy předpisy o tom, jak vykonává Národní shromáždění kontrolu nařízení vydaných podle zákona č. 337/20 Sb. Předpisy tyto jsou podstatně úplnější, nežli tomu bylo u zákona č. 307/17 ř. z.

Veškerá vládní nařízení vydaná podle našeho zákona musí být předložena Národnímu shromáždění do osmi dnů ode dne vyhlášení,¹¹³⁾ nikoliv tedy ode dne, kdy se na nich vláda usnesla. Praxe jest ta, že zasílají se spolu s důvodovou zprávou kancelářím obou sněmoven ihned, jakmile vyjdou ve Sbírce zákonů a nařízení. Předpis tento platí zajisté jen o vládních nařízeních, nikoliv o nařízeních nižších úřadů, jež jsou vydána na základě zmocnění obsažených v příslušném vládním nařízení. Při zaslání nutno žádati o jejich dodatečné schválení. Tím jest povinnost vlády splněna. Jiné povinnosti vláda nemá, nemá zvláště povinnosti, aby předložila parlamentu osnovu zákona, jímž by nařízení mělo být nahrazeno.¹¹⁴⁾

Nejsou-li předložena včas, pozbývají platnosti od doby, kdy nejpozději měla být předložena, tedy uplynutím 8 dnů ode dne vyhlášení.¹¹⁵⁾ Toto pozbytí platnosti nastává ex lege, vláda jest

něho vydané, v nichž působnost jednotlivých policejních úřadů jest podrobně vytčena.

¹¹³⁾ Nejvyšší tribunály naše v některých případech výslovně konstatují, že nařízení bylo zavčas předloženo parlamentu. Tak ku př. v nálezech B. A. X. 7369, B. F. VIII. 3338, V. C. VIII. 6142.

Jiná byla situace podle zák. č. 307/17 ř. z., kdy nařízení měla být předkládána parlamentu čtvrtletně a kdy ex lege pozbývala platnosti tím, že nebyla včas předložena. Viz V. C. II. 480. Nařízení předložené včas říšské radě nebylo třeba ovšem znovu předkládati Národnímu shromáždění. Viz B. A. II. 519.

¹¹⁴⁾ Srov. B. A. VIII. 5636.

¹¹⁵⁾ Bylo-li ku př. nařízení vyhlášeno 2. ledna, musí být sněmovně předloženo nejdéle 10. ledna, jinak pozbývá o půlnoci z 10. na 11. ledna platnosti. Lhůta tato se neprodlužuje, kdyby den 10. ledna padal na neděli,

sice podle poslední věty §u 3 povinna bez odkladu uveřejniti ve Sbírce zákonů a nařízení vyhlášku o tom, že nařízení pozbylo platnosti, avšak vyhláška tato má jen význam pořádkový.¹¹⁶⁾ Jinak je tomu ku př. u vyhlášek o nálezech ústavního soudu o neústavnosti zákonů, jež zavazují teprve ode dne vyhlášení ve Sbírce (§ 20 zák. č. 162/20 Sb.).

Nařízení vydaná podle našeho zákona pozbývají dále též platnosti, když některá sněmovna výslovně odepře je schváliti, a to ode dne, kdy usnesení se stalo.¹¹⁷⁾ Není tedy třeba souhlasného zamítavého usnesení obou sněmoven, ba nezáleží vůbec na tom, zda se i druhá sněmovna již nařízením zabývala, čili nic, nebo zda je dokonce schválila, nýbrž stačí zcela zamítavý projev jediné sněmovny. Příkaz zákona, že vláda má bez odkladu vyhlásiti, že nařízení pozbylo platnosti, platí i pro tento případ. Též zde má vyhláška jen význam pořádkový.

Vidíme tedy, že platnost nařízení vydaných podle zák. č. 337/20 Sb. jest vázána na projev vůle parlamentu jen tím způsobem, že zamítavý projev, byť i jen jediné sněmovny, působí neplatnost nařízení ex lege, výslovného souhlasu sněmoven k nařízení, tak jak je tomu podle §u 54, odst. 15., úst. list. u opatření Stálého výboru, potřebí není. Je-li souhlas dán, má to význam pouze ten, že parlament pozbývá práva zrušiti nařízení a že tudíž další existence nařízení jest stabilnější, nejsouc již přímo odvislá od projevů vůle

neboť pro tyto lhůty z procesu legislativního nelze užítí analogicky předpisu o lhůtách v řízení správním.

¹¹⁶⁾ Nepřesně vyjadřují se rozhodnutí V. C. VIII. 5803 a 6142, že nařízení vydaná podle zák. č. 337/20 Sb. platí, pokud nebyla vydána vyhláška je zrušující. Myšlenku tuto blíže rozvádí rozhodnutí nejvyššího soudu Rv. III. 465/27 (Právní Obzor X., str. 201), kdež se praví: „Pravda ovšem, že vládné nariadenia podľa zákona zo dňa 15. apríla 1920, č. 337 Sb. z. a n., majú jen prozatýmnu moc zákona, pozbývajúc v prípadech §u 3 zákona platnosti. Len že táto neplatnosť nenastáva sama sebou, ale teprv tým, že vláda uverejnila v Sbíerke zákonov a nariadenie vyhlášku o tom, že nariadenie pozbylo platnosti (§ 3 zákona). Účiniť tak bez odkladu je sice povinností vlády, ale nestalo-li sa tak vôbec alebo včas, nemá to v zápätí neplatnosť vládného nariadenia, ale len po prípade ústavnú zodpovednosť vlády. Za žiadnych okolností není vecou súdov, aby zkúmay, či sa vláda zachovala, či nezachovala podľa §u 3 zmocňovacieho zákona“.

¹¹⁷⁾ Doposud se tak nestalo. Jen Stálý výbor v jediném případě odepřel schváliti nařízení č. 471/20Sb., o čemž vydána vyhláška 585/20 Sb. Viz poz. 121.

parlamentu.¹¹⁸⁾ Na právní povaze nařízení však projev souhlasu parlamentu ničeho nemění, nařízení zůstává stále normou téhož řádu jako dříve, nestává se zákonem, jest soudy nadále přezkoumatelné.¹¹⁹⁾

Paragraf 3 obsahuje též ustanovení o tom, jak třeba vykonávat tuto kontrolu, nezasedá-li parlament. Bylo pojato do osnovy teprve při jejím projednávání v ústavním výboru. Jest ovšem vzhledem k širokému vymezení kompetence Stálého výboru podle § u 54 úst. list. přebytné. Z ustanovení tohoto jest a *contrario paterno*, že nařízení mohou býti vydávána podle našeho zmocňovacího zákona i tehdy, zasedá-li parlament.¹²⁰⁾ Opačné tvrzení, jež bývalo někdy uváděno hlavně stěžovateli k nejvyššímu správnímu soudu, přehlíží toto ustanovení §u 3 a mylně snaží se vyvoditi z §u 1, že zmocnění zákona č. 337/20 Sb. lze použiti pouze tehdy, nezasedá-li parlament. Zmínka o průtazích spojených s předložením věci sboru zákonodárnému, jež se nalézá v § 1, odst. 1., zákona, nemíří však na průtahy vzniklé z toho, že parlament nezasedá, nýbrž naopak na průtahy spojené s projednáváním osnovy zákona v parlamentě, jenž zasedá.

O výkonu kontroly, nezasedá-li parlament, ustanovuje náš zákon, že přísluší Stálému výboru. Kompetence jeho nastává tedy, je-li některá sněmovna rozpuštěna, nebo uplynulo-li její volební období, dále jsou-li sněmovny odročeny nebo je-li jich zasedání ukončeno. Stálému výboru přísluší funkce stejná jako sněmovnám, může tudíž výslovným odepřením schválení — avšak pouze tímto způsobem — způsobiti, že nařízení pozbývá *ex lege* platnosti. Též takové usnesení má vláda vyhlásiti ve Sbírce zákonů a nařízení.¹²¹⁾

¹¹⁸⁾ Jen v tomto smyslu lze chápati, zdůrazňuje-li nejvyšší správní soud v náleze B. F. III. 605, že nařízení č. 503/20 Sb. bylo parlamentem schváleno.

¹¹⁹⁾ Jinak ve Francii, viz pozn. 62.

¹²⁰⁾ Srov. B. A. IV. 1298, V. 2701.

¹²¹⁾ Takový případ skutečně nastal. Nařízením č. 471/20 Sb. vydaným na základě zák. č. 337/20 Sb. bylo upraveno pachtovné z hospodářských pozemků. Jelikož v době jeho vydání nezasedal parlament, bylo předloženo Stálému výboru, jenž dne 29. září 1920 je neschválil. Stalo se tak z důvodů politických, nikoliv právních. To vyhlášeno ve Sbírce zákonů a nařízení vládní vyhláškou ze dne 2. října 1920, č. 585 Sb., jež však byla publikována teprve 30. října. Tento odklad publikační jest zajisté v rozporu s ustanovením zákona, že vyhláška má býti uveřejněna bez odkladu, a lze si jej vysvětliti

Kdyby nařízení nebylo Stálým výboru zavčas předloženo, pozbývá ovšem taktéž platnosti.

Kompetence Stálého výboru jest povšechně omezena v §u 54 úst. list. způsobem tím, že se má vztahovati jen na neodkladná opatření. Chce-li Stálý výbor odepřením schválení způsobiti zánik platnosti nařízení, jde tu zajisté o věc neodkladnou a nutno kompetenci jeho v tomto směru uznati. Spornější jest případ opačný, totiž je-li Stálý výbor kompetentní nařízení taková též výslovně schváliti. Na věc lze hleděti z dvojího stanoviska. Buďto pokládáme právo nařízení taková schváliti za rub práva je neschváliti, a usuzujeme, že, je-li kompetentní k tomuto aktu, jest kompetentní i k onomu. Nebo uvažujeme, že schválení nařízení, jímž, jak dříve jsme ukázali, na právní kvalifikaci nařízení ničeho se nemění, nelze pokládati za opatření neodkladné ve smyslu §u 54 úst. list., a z toho vyvozujeme, že projev schvalovací nepatří do kompetence Stálého výboru. S hlediska striktního výkladu ústavy naší zdá se toto řešení správnější.

Jak jsme viděli, může Stálý výbor k nařízením vydaným podle zák. č. 337/20 Sb. zaujmouti stanovisko, a to způsobem tím, že jim buďto odepře schválení, nebo — což je ovšem, jak jsme shora naznačili, pochybno — i způsobem tím, že je výslovně schválí. Každý takovýto projev vůle Stálého výboru sluší pokládati za opatření (arg. a contrario odst. 9. §u 54 úst. list.), jež pozbývá platnosti, neschválí-li je obě sněmovny do 2 měsíců od sejití.¹²²⁾ Tím mohou

pouze tím, že s uveřejněním vyhlášky vyčkáváno, až bude lze současně publikovati opatření Stálého výboru č. 586/20 Sb., jímž zrušené nařízení bylo nahrazeno.

¹²²⁾ Praxe parlamentu našeho jest však jiná. Oběma sněmovnám podává se sice podle ustanovení §u 54, odst. 14., úst. list. zpráva o veškeré činnosti Stálého výboru, tedy též o tom, kolik nařízení vydaných podle zmocňovacího zákona schválil, resp. neschválil, avšak sněmovny schvalují výslovně pouze ona usnesení Stálého výboru, jež se sama zovou opatřeními, totiž usnesení normativní, jimiž nahrazuje se zákon, a dále usnesení týkající se mezinárodních smluv, nikoli však usnesení týkající se nařízení podle zmocňovacího zákona. Praxe vykládá tudíž výraz opatření, jenž se vyskytuje v §u 54, odst. 15., úst. list. restriktivně, avšak nikoliv důsledně, neboť zajisté uzavření mezinárodní smlouvy nelze pokládati za normativní akt. V r. 1920 bylo tomuto výboru předloženo 45 nařízení vydaných podle zmocňovacího zákona, z nichž 17 schválil, jedno neschválil, ostatní neprojednal. Tato nařízení postoupena po skončení jeho činnosti parlamentu.

ovšem v praxi vzniknouti rozličné komplikace, jejichž možnost zmenší se podstatně, bude-li činnost Stálého výboru omezena pouze na případné výslovné odepření souhlasu k těmto nařízením.

Zajímavo je sledovati, jak parlament a Stálý výbor svého kontrolního práva využily. Nahlédnutí do tisků sněmovních nás přesvědčí, že velmi slabě. Tak ku př. v prvním volebním období Národního shromáždění 1920/25, — kdy bylo vydáno na 220 nařízení podle našeho zmocňovacího zákona — byla na př. z nařízení z obou zásobovacího, jichž bylo vydáno kol šedesáti, a jež všechna byla předložena parlamentu, v poslanecké sněmovně schválena plnem jen 3 nařízení, 8 jich schválil Stálý výbor, ostatní zůstala neprojednána ve sněmovních výborech. Poněkud lepší jest poměr v senátu, kde plenum schválilo 9 nařízení a kromě toho výslovně schválilo i jedno nařízení, jež již před tím schválil Stálý výbor. Jen v jediném případě za uplynulých deset let stalo se, že schválení bylo určitému nařízení odepřeno. Nestalo se tak však sněmovnou, nýbrž Stálým výborem.¹²³⁾

Způsob projednání těchto nařízení v parlamentu jest pravidelně ten, že nařízení přikazují se určitému výboru, někdy i několika, ku podání zprávy, při čemž výjimečně ukládá se lhůta, do kdy má zpráva býti podána. Tím jednání většinou končí. Jen výjimečně bývá nařízení ve výboru skutečně projednáno a zpráva plenu podána. Stane-li se tak, tu bývá takřka vždy i v plenu projednána. Zpráva zní pravidelně, že navrhuje se schválení dotyčného nařízení. Forma usnesení plena jest ta, že nařízení se buďto výslovně schvaluje, nebo že zpráva výboru běže se na vědomí. Někdy bývají ke zprávě výborové připojovány rozličné návrhy,

Na srovnání budiž uvedeno, že v době této vydal Stálý výbor 9 opatření nahrazujících zákon a projevil souhlas s jednou mezinárodní smlouvou. V r. 1929 neměl Stálý výbor příležitost schvalovati nařízení vydaná podle zmocňovacího zákona.

Jakožto zvláštnost budiž uvedeno, že nařízení č. 419/20 Sb. bylo schváleno Stálým výborem i parlamentem. Stalo se to tím, že bylo vydáno v době, kdy ještě parlament zasedal, takže bylo sděleno sněmovnám. Dříve nežli v nich projednáno, sešel se Stálý výbor, jemuž bylo taktéž sděleno, a jenž je schválil. Když z podzimku 1920 sešel se opět parlament, bylo nařízení v senátě dále projednáno a schváleno plnem dne 8. března 1921.

¹²³⁾ Viz pozn. 121.

jež sněmovna též schvaluje. Návrhy takovéto mají ovšem jen povahu resoluce a nezavazují právně vládu.¹²⁴⁾

Zákon obsahuje též výslovné ustanovení o tom, kdy nařízení, jimž některá sněmovna výslovně odepřela schválení, nebo jež zavčas předložena nebyla, pozbývají platnosti. Děje se tak ex nunc, pozbývají totiž platnosti ode dne, kdy schválení některou sněmovnou bylo odepřeno, resp. dnem, kdy nejpozději měla býti sněmovnám předložena. V prvním případě pozbývá platnosti za jisté okamžikem, kdy schválení výslovně odepřeno, ve druhém případě teprve uplynutím celého posledního dne, kdy mělo býti předloženo. Ustanovení toto sluší vítati, poněvadž zrušení nařízení ex tunc, tedy se zpětnou platností ode dne vydání, příliš by zasahovalo v bezpečnost právní. Má-li k takovému zrušení se zpětnou platností dojíti, je třeba, aby tak bylo přiměřeným způsobem zvlášť ustanoveno.¹²⁵⁾

¹²⁴⁾ Na bližší osvětlení techniky parlamentního jednání ve příčině nařízení vydaných na základě zákona o mimořádných opatřených, uvádíme tyto příklady z poslanecké sněmovny:

Na počátku zasedání, dokud výbory se ještě neustavily, byla nařízení sněmovně pouze sdělována a nepřikazována výboru (ku př. nařízení č. 339/20 Sb.), později nařízení prikazována výborům, ale většinou v nich neprojednána (ku př. nař. č. 377, 516 a 520 Sb. z r. 1920), ač někdy výboru uložena přímo lhůta ku projednání (nař. č. 224/21 Sb.). Projednal-li výbor nařízení, tu navrhoval většinou prostě jejich schválení, někdy přičiňoval rozličné resoluce (ku př. u nař. č. 627/20 Sb., č. t. 1552), zprávy tyto pravidelně byly projednány způsobem tím, že byly schváleny (ku př. nař. č. 366/20 Sb. ve schůzi dne 16. března 1921), řidčeji byly pouze brány na vědomí (ku př. nař. č. 69/21 Sb. v téže schůzi. Jen vyjimečně zůstávaly zprávy takové neprojednány (ku př. č. 627/20 Sb., kdež zpráva výborová rozdána dne 16. února 1921, avšak neprojednána.

Podobný postup býval i v senátě.

Jen zcela výjimečně se stalo, že některá nařízení byla schválena oběma sněmovnami. Stalo se tak ku př. s nař. č. 632/20 Sb. o nadkontingentním příplatku za dodané obilí; při této příležitosti usnesl se senát na resoluci, aby vláda ihned zrušila § 4 tohoto nařízení a povolila tento příplatek i za oves (č. t. 498 sen.). K výslovnému zrušení §u 4 však nedošlo; nařízení mělo ostatně jen přechodnou platnost.

Pokud jde o nařízení vydaná v době, kdy zasedal Stálý výbor, bylo jich předloženo v r. 1920 tomuto výboru 45, z nichž 17 schváleno, jedna neschválena, ostatní postoupena sněmovnám k pojednání. Vykonával tedy Stálý výbor kontrolu svoji horlivěji nežli parlament.

¹²⁵⁾ Viz vyhlášku č. 585/20 Sb., kdež se praví, že nařízení č. 471/20 Sb.

O jiných způsobech, jak nařízení vydaná podle zmocňovacího zákona pozbývají platnosti, zákon náš výslovně se nezmiňuje. Z části přicházejí tu v úvahu předpisy řu 5, o nichž zmíníme se dále. Jinak platí tu všeobecné zásady, že nařízení pozbývá platnosti uplynutím doby, na kterou bylo vydáno, a dále zrušením — výslovně nebo mlčky — jež může se státi normou stejného nebo vyššího řádu, tedy opět nařízením, vydaným podle našeho zákona nebo podle zákona jiného, nebo přímo zákonem.

Nepozbývají však nařízení tato platnosti tím, že se změnily poměry, pro jejichž úpravu byla vydána. Tato změna poměrů může býti pouze motivem pro zrušení nařízení, a nezpůsobuje nikdy přímo sama jeho zrušení.¹²⁶⁾ To platí ovšem i v těch případech, kdy změna poměrů spočívá v tom, že poměry ony ztrácejí charakter mimořádných poměrů způsobených válkou.

Při této příležitosti nelze se nezmíniti ještě o tom, zda nařízení vydaná podle zák. č. 337/20 Sb. pozbyla by platnosti, kdyby tento zákon byl zrušen.

Jde tu o speciální případ širšího problému, zaniká-li platnost normy nižšího řádu tím, že norma vyššího řádu, z níž jest odvozena, pozbyla platnosti. Na otázku tuto odpovídá se pravidelně kladně. Soudíme však, že nelze na otázku tuto odpověděti tak stručně, nýbrž že nutno rozlišovati.

Naznačeným způsobem zaniká zajisté platnost oněch norem nižšího řádu, jež vzhledem ke své normě mateřské mají povahu pouze prováděcích předpisů, jež bez zákona, k jehož provedení slouží, netvoří samostatný celek. Tak ku př. branné předpisy vůči brannému zákonu.

Pochybnější jest však, nejde-li o normy tak úzce poutané ke své normě mateřské, nýbrž o normy, jež jsou schopny samostatného života. Případy takové vyskytají se v poměru mezi

pozbývá platnosti dnem, kdy usnesení Stálého výboru se stalo, tedy dnem 29. září. Poněvadž však zrušené nařízení nabylo působnosti již dne 28. srpna, bylo třeba učiniti ještě legislativní opatření, mělo-li býti zrušeno i pro praeterito. To stalo se řem 1 opatření Stálého výboru č. 586/20 Sb., jímž zmíněné nařízení zrušeno se zpětnou platností ode dne 28. srpna 1920.

¹²⁶⁾ Srov. B. A. VI. 3837, kdež se dále též zdůrazňuje, že úřad aplikuje nařízení nemůže v každém případě zkoumati, jsou-li tu mimořádné poměry.

zákony ústavními a normami z nich přímo odvozenými,¹²⁷⁾ jakož i mezi obyčejnými zákony a nařízeními.

Typickým případem jsou tu právě nařízení vydaná podle zákona o mimořádných hospodářských opatřeních. V případech těchto odporovalo by namnoze vůli zákonodárcově výslovně neb mlčky projevené, aby se zrušením platnosti normy mateřské pozbyly platnosti i všechny normy odvozené. Plné jistoty lze dosáhnouti ovšem pouze tím, vyjádří-li se zákonodárce při rušení zákona zmocňovacího přesně o tom, zda a jaký osud stíhá nařízení na jeho základě vydaná. Tak tomu bylo ku př. u zák. č. 168/22 Sb., jímž zrušen částečně zák. čl. LXIII/1912 o výjimečných opatřeních, při čemž však současně byla výslovně zachována v platnosti nařízení vydaná podle tohoto zák. článku.

Avšak i v tom případě, kde zákonodárce se tak výslovně nevyjadřuje, máme za to, že z mlčení jeho nebude lze vždy vyvozovati, že platnost veškerých nařízení vydaných podle zmocňovacího zákona má zaniknouti spolu s platností dotyčného zákona. Tak zvláště tehdy, bude-li zrušený zmocňovací zákon nahrazen současně zákonem novým podobného obsahu. V takovém případě jest zajisté platnost nařízení vydaných podle dřívějšího zmocňovacího zákona podchycena zákonem novým. Proto zajisté ku př. nepozbyla nařízení vydaná za Rakouska podle zákona č. 307/17 ř. z. platnosti tím, že zákon tento byl nahrazen novým zákonem č. 337/20 Sb., ačkoliv zákon tento nezachovává výslovně v platnosti nařízení vydává podle dřívějšího zmocňovacího zákona.¹²⁸⁾

Ba máme za to, že i v tom případě, kde zmocňovací zákon jest novým zákonem prostě zrušen, nikoliv pak co do obsahu nahrazen

¹²⁷⁾ Tak císařská nařízení vydaná podle §u 14 stál. zákl. zák. č. 141/67 ř. z. (ku př. novely k občanskému zákoníku) nepozbyla zajisté platnosti tím, že zákon tento, nepozbyl-li již platnosti vznikem republiky Československé, byl formálně zrušen článkem IX. uvozovacího zákona k ústavní listině. Podobně zákon č. 66/69 ř. z. o výjimečném stavu vydaný ku provedení čl. 20 stát. zákl. zák. č. 142/67 ř. z., nepozbyl patrně platnosti současně s cit. základním zákonem, nýbrž teprve vydáním zákona č. 300/20 Sb. upravujícího materii podobnou. Pozbyla by platnosti opatření Stálého výboru, kdyby byl zrušen § 54 úst. list.? Zajisté nikoliv.

¹²⁸⁾ Naproti tomu zákon č. 307/17 ř. z. měl v §u 5 potřebná ustanovení o dalším zachování platnosti nařízení vydaných na základě cí. nař. č. 274/14 ř. z. Srov. pozn. 14.

zákonem novým, nelze všeobecně usuzovati, že nařízení podle zrušeného zmocňovacího zákona vydaná pozbyla též platnosti. Věc slušelo by spíše řešiti podle toho, zda z okolností, za nichž byl nový zákon vydán, lze vyvoditi spíše ten či onen úmysl zákonodárcův, chce-li, či nechce-li, aby tu byla tabula rasa.

Konečně budiž poznamenáno, že zrušením zákona č. 337/20 Sb. jakož i nařízení na jeho základě vydaných zajisté neobživly by zákony, jež byly zrušeny těmito nařízeními, tomu by bylo pouze tehdy tak, kdyby platnost oněch zákonů byla pouze suspendována a nikoliv zrušena, čímž přestaly býti vůbec součástíou právního řádu československého.^{128a)}

§ 4 zákona zní:

„Nařízení, vydaná vládou republiky Československé podle zákona ze dne 24. července 1917, č. 307 ř. z., platí pro celé území republiky Československé, pokud není v nich výslovně ustanoveno jinak, nebo pokud neodporují nařízením, která platila pro území Československé republiky ležící mimo Čechy, Moravu a Slezsko před jejich vydáním a výslovně nebyla zrušena.

Sazby trestní stanovené v nařízeních dosud vydaných, zůstávají v platnosti.“

Paragraf tento obsahuje důležitá ustanovení přechodná.

Praví se tu, že nařízení vydaná vládou československou podle zák. č. 307/17 ř. z. platí s určitými výjimkami pro celý stát. Ustanovení toto má dvojí význam: časový a místní.

Jednak plyne z něho, že nařízení vydaná po 28. říjnu 1918 podle zákona č. 307/17 ř. z. platí i po zrušení tohoto zákona — jež stalo se ovšem jen mlčky vydáním zákona nového — což jest v plném souhlasu s názorem, jež jsme projevíli ke konci našeho výkladu předešlého paragrafu.

Další a důležitější význam tohoto ustanovení jest však ten, že rozšiřuje se jím platnost nařízení vydaných podle rakouského zákona zmocňovacího, jež byla podle správného výkladu omezena

^{128a)} Budiž upozorněno, že v nařízeních vydaných podle našeho zmocňovacího zákona, jimiž byla starší nařízení rušena, užívá se vyjimečně někdy obratu, že účinnost nařízení se na čas zastavuje (srov. nař. č. 648/20, 98/21 Sb.), leč v případech těchto jde, přihlédneme-li k podstatě věci, spíše o zakryté zrušení nařízení, nežli o jeho pouhou suspensi.

zajisté pouze na obvod platnosti býv. práva rakouského, i na Slovensko a Podkarpatskou Rus. Ustanovení toto jest důležité proto, poněvadž, jak jsme se již zmínili, byla nařízení vydávaná podle rakouského zákona zmocňovacího vládou československou vydávána někdy v úmyslu, aby platila i pro území dříve uherské.¹²⁹⁾ Vzhledem k tomu, že má býti takto sanována tato širší územní platnost oněch nařízení, sluší za to míti, že sanování toto stalo se se zpětnou platností, tedy *ex tunc*, nikoliv pouze *ex nunc*.

Toto rozšíření platnosti nařízení na Slovensko a Podkarpatskou Rus jest však naším zákonem omezeno takto:

a) Platí jen pro nařízení vydaná vládou československou, tedy jen pro nařízení popřevratová, nikoliv pro nařízení z doby rakouské.¹³⁰⁾

b) Platí jen tehdy, pokud v dotyčných nařízeních není výslovně stanoven opak, tedy pokud dotyčná nařízení neomezují svou platnost výslovně na územní oblast býv. práva rakouského nebo jeho část.¹³¹⁾

c) Platí konečně pouze tehdy, pokud nařízení vydaná podle rakouského zákona zmocňovacího neodporují nařízením, která platila na Slovensku a v Podkarpatské Rusi před jich vydáním a výslovně nebyla zrušena. Jinými slovy rozšiřuje se platnost nařízení vydaných podle rak. zákona zmocňovacího na oblast býv. práva uherského jen potud, pokud dotyčné poměry nebyly v oblasti práva uherského již jinak upraveny, ledaže by předpisy

¹²⁹⁾ Tak ku př. nařízením č. 5/19 Sb. byl zřízen Státní obilní ústav, jehož působnost podle §u I vztahovala se výslovně i na Slovensko; nařízením č. 71/19 Sb. vydaným pouze podle rak. zmocňovacího zákona byla prodloužena mezi jiným též platnost dvou nařízení ministra s plnou mocí pro správu Slovenska.

¹³⁰⁾ Jelikož nařízení tato byla již vyhlášena ve Sbírce zákonů a nařízení, nebylo třeba jejich nové publikace pro území druhdy uherské.

¹³¹⁾ Jest pravda, že výslovně bývá platnost nařízení vydaných podle zák. č. 307/17 ř. z. jen velmi zřídka omezována na území býv. práva rakouského nebo na část tohoto území (srov. ku př. nař. č. 615/19 Sb. o zřízení Slezské zemědělské rady), přes to však nemají ustanovení zákona, o nichž mluvíme, valného významu. Sluší totiž předně z popřevratových nařízení, jejichž platnost není výslovně omezena na země historické, vyloučiti všechna ona nařízení, jimiž se ruší nebo novelisují předpisy platné dříve v Rakousku, neboť jest samozřejmo, že platnost těchto nových čl. nařízení neměla býti rozšířena na Slovensko a Podkarpatskou Rus. Pokud jde o ostatní nařízení

uherské byly v novém nařízení výslovně zrušeny.¹³²⁾ To se však nedělo.

Uvážíme-li všechny tyto okolnosti, lze celkem říci, že zmíněnými doložkami stal se předpis o rozšíření platnosti nařízení vydaných po převratu podle rakouského zmocňovacího zákona i na oblast práva uherského takřka illusorní.¹³³⁾

Druhým odstavcem §u 4-- vsunutým teprve ve výboru — mají býti patrně sanovány případy, kdy v nařízeních vydaných podle

vydaná po převratu podle zák. č. 307/17 ř. z., sluší uvážiti, že poměry jimi upravené byly na Slovensku — a tím až do té doby, kdy konstituována Podkarpatská Rus jako samostatný správní celek, i v tomto území — upravovány namnoze zakrátko na to souběžnými nařízenými ministra pro Slovensko. Srov. ku příkladu. nařízení č. 42/18, 21/19 a 112/19 Sb. o úpravě spotřeby obilí, jejichž platnost nebyla výslovně omezena na historické země, avšak kde ministr pro Slovensko provedl samostatnou úpravu nařízením č. 71/19 Úradných Novin; srov. dále nař. č. 83/18 a 62/19 Sb. o ochraně nájemníků a č. 38/19 Sb. o zabírání bytů obcemi, jež byla ministrem pro správu Slovenska vyhlášena s některými změnami jako jeho nařízení č. 77 a 76 Úradných Novin z r. 1919. Nař. č. 671/19 a zák. č. 592/19 Sb., jimiž dotyčné poměry později upraveny pro celý stát, zmiňují se výslovně o oněch slovenských nařízeních č. 77 a 76 Ú. N., uznávajíce takto jejich platnost, kdežto naopak v nař. č. 394/19 Sb. jímž byla upravena spotřeba obilí poprvé výslovně pro celý stát, není mezi předpisy jejichž platnost se ruší, uvedeno shorazmíněné nařízení č. 71/19 Ú. N., ačkoliv mělo býti zajisté též zrušeno. Jest to dokladem, jak opatrně nutno postupovati při výkladu našich popřevratových právních norem. Konečně omezuje podstatně význam výhrady sub b) další výhrada sub c).

¹³²⁾ Ve skutečnosti nebyly uherské předpisy rušeny v oněch nařízeních ani nominatim, ani nějakou všeobecnou klausulí, takže rozšíření platnosti nařízení vydaných podle zák. č. 307/17 ř. z. na území druhdy uherské přicházelo by v úvahu jen ohledně nařízení upravujících poměry, jež na tomto území nebyly ještě vůbec normativně upraveny.

¹³³⁾ Praxe ovšem počíná si velmi liberálně. Srov. B. A. VI. 3936, v němž se poukazuje na § 4 zákona, aby byla odůvodněna pro Slovensko platnost nařízení č. 87/18 Sb. a 46/19 Sb. vydaných na základě zákona č. 307/17 ř. z. V náleze tomto nedbá se toho, že v cit. nařízeních nebyly výslovně zrušeny uherské pasové předpisy, takže by nařízení ona podle výhrady sub c) neměla vlastně na Slovensku platiti. Zajímavé jest, že podřízené instance, jakož i správní soud v tomto případě patrně přehlédly, že předpisy pasové na Slovensku byly zvlášť upraveny nařízením ministra pro Slovensko č. 28/19 Úradných Novin podobným celkem způsobem, jako stalo se v historických zemích svrchu cit. nařízenými. Srov. i B. A. VI. 4163.

zákona č. 307/17 ř. z. byla nesprávně stanovena sazba vyšší, než zákon tento připouští.¹³⁴⁾ Též není vyloučeno, že tím měla být sesílena platnost ustanovení odst. 1. o rozšíření platnosti nařízení na Slovensko a Podkarpatskou Rus, pokud jde o trestní ustanovení, jež nebyla kryta předpisy uherského zmocňovacího zákona LXIII/1912 (vyšší tresty peněžité a na svobodě atd.).

O nařízeních vydaných za Rakouska podle zákona č. 307/17 ř. z. neustanovuje náš zákon ničeho. Z toho plyne, že platnost jejich nerozšiřuje se na Slovensko a Podkarpatskou Rus. Pokud se však týče jejich platnosti v zemích historických, sluší zajisté ve smyslu shora uvedených výkladů vyvozovati, že nařízení ona platí dále v obvodě své původní působnosti. Totéž platí i o nařízeních vydaných podle cis. nař. č. 274/14 ř. z. Též praxe nemá ve příčině té pochybnosti.

§ 5 zní:

„Vláda se pověřuje, aby provedla tento zákon, jenž nabývá ihned účinnosti. Vláda se zmocňuje, aby zrušila kterékoli vládní nařízení, vydané dosud k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou“.

Poslední paragraf našeho zákona má ustanovení dvě: jednak obvyklé ustanovení o tom, kdo zákon provede a kdy zákon nabývá účinnosti, kterážto ustanovení nepotřebují bližšího vysvětlení^{134a)}, jednak ustanovení o tom, jakým způsobem lze nařízení určitého druhu rušiti, čehož jest nutno blíže si povšimnouti.

Praví se tu, že vláda může zrušiti kterékoli vládní nařízení vydané dosud k úpravě mimořádných hospodářských poměrů způsobených válkou. Neříká se sice výslovně, že zrušení toto má se státi

¹³⁴⁾ Nelze souhlasiti tedy s nálezem B. A. III. 1061, jímž prohlášena nezákonnost nařízení č. 47/19 Sb., pokud jím stanovena pokuta do 50.000 Kč, místo do 20.000 Kč., čímž překročeno sice zmocnění dané zákonem č. 307/17 ř. z., co do výše trestní sankce, jež však bylo sanováno §em 4 zák. č. 337/20 Sb.

^{134a)} Nanejvýše bylo by upozorniti na to, že zákon náš, jenž byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a nařízení v částce vydané dne 19. května, nabyl účinnosti počátkem dne následujícího, tedy dne 20. května 1920. Sluší tu zajisté použití analogicky předpisu §u 902 obč. zák. Srov. B. A. II. 593, III. 745.

opět formou nařízení, avšak plyne tak z povahy věci. Nařízení, jež takto mohou býti rušena, jsou charakterisována následovně:

1. Mají to býti nařízení vládní. Máme za to, že ustanovení to to nelze vykládati slovně, totiž že by nebylo lze tímto způsobem rušiti též nařízení jednotlivých ministrů (obvyklá za Rakouska, a z části i v prvé době republiky), jakož i nařízení zemských a jiných nižších úřadů, je to patrně denominatio a potiori, a sluší zmocnění ono zajisté vztahovati i na nařízení právě uvedená.¹³⁵⁾ Ovšem musí tu jíti vždy o nařízení, tedy o všeobecnou normu, nikoliv o konkrétní opatření.

2. Mají to býti nařízení vydaná k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou. Nerozhoduje, na jakém základě formálně byla vydána, zda na základě zákona č. 337/20 Sb., či jeho předchůdce zákona č. 307/17 ř. z., nebo cís. nař. č. 274/14 ř. z., nebo na základě zák. čl. LXIII/1912 a jeho novel, či zákonů jiných, jen když jde co do obsahu vůbec o úpravu mimořádných poměrů způsobených válkou. Nemusí to býti jenom hospodářské nebo zdravotní, jak se vyžaduje v řu 1 zákona č. 337/20 Sb. Nařízení vydaná podle řu 5 nejsou v žádném směru vázána předpisy řu 1, není tudíž předpokladem pro jejich vydání, aby věc byla nutná a nebezpečností v průtahu. Sporno by mohlo býti, je-li třeba nařízení tato předkládati podle řu 3 našeho zákona parlamentu. Na otázku tuto sluší odpověděti kladně, přihlížíme-li k tomu, že v úvodních slovech řu 3 mluví se beze všeho obmezení o nařízeních vydaných podle tohoto zákona, nikoliv pouze o nařízeních vydaných podle řu 1, takže ustanovení toto platí zajisté i pro nařízení vydaná podle řu 5 Taktéž i praxe.¹³⁶⁾

Praví-li zákon, že mohou býti rušena nařízení, jež dosud byla vydána, sluší slovo *d o s u d* vztahovati zajisté na dobu, kdy ustanovení tohoto má se použítí, nikoliv na dobu, kdy zákon nabyl platnosti.

¹³⁵⁾ Zajisté i nařízení Národního výboru lze touto cestou rušiti. Tak se stalo v nař. č. 186 a 187 Sb. z r. 1921, jimiž zrušena nařízení Národního výboru č. 18 a 34 Sb. z r. 1918.

¹³⁶⁾ Tak ku př. nař. č. 92/21 Sb., vydané podle řu 5, sděleno oběma sněmovnám, v senátě bylo též výslovně schváleno.

Jak patrně, nelze podle §u 5 rušit zákony jakož i císařská nařízení. Rušit tyto normy bylo by lze pouze nařízením vydanými podle §u 1 zákona, když by ovšem byly splněny všechny předpoklady pro vydání takových nařízení.

K závěrku budiž upozorněno ještě na to, že strany ve stížnostech k nejvyššímu správnímu soudu někdy namítají domnělou neústavnost tohoto zákona, že však tribunál tento prohlašuje se důsledně nekompetentním o námitkách takových rozhodovati a odkazuje ve příčině té na ústavní soud.¹³⁷⁾

V. Zákon č. 337/20 Sb. a praxe legislativní.

V minulém oddíle našeho článku pokusili jsme se podrobně vyložit jednotlivá ustanovení zákona o mimořádných hospodářských opatřeních, nyní zbývá ještě získati si přehledný obraz o tom, jak bylo zmocnění tohoto zákona využito v praxi.

V prvých dvou letech po vydání našeho zákona bylo užíváno zmocnění v něm obsažených, zvláště zmocnění podle §u 1, velmi hojně. Byloť vydáno na základě tohoto zákona do konce r. 1920, tedy za 7 měsíců a 12 dní, 89 nařízení, za celý rok 1921 bylo jich vydáno 80, později počet nařízení rapidně klesá a pohybuje se v následujícím tříletí kol 20, od r. 1925 nepřesahuje pak nikdy ročně počtu 10. Není však roku, kdy by aspoň nějaké nařízení nebylo podle tohoto zákona vydáno. Celkem vydáno v prvých deseti letech působnosti našeho zákona, tedy do 20. května 1930, podle něho 240 nařízení.¹³⁸⁾

Chceme-li poznati, jaké poměry bývaly na základě našeho zákona upravovány, učiníme nejlépe, rozdělíme-li nařízení v jednotlivé skupiny podle toho, který ministr jest pověřen sám nebo na prvním místě jejich provedením. Podle tohoto kriteria připadá na obor ministerstva pro zásobování lidu nařízení 85, spravedlnosti 37, financí 33, zemědělství 16, obchodu 15, vnitra 14, sociální péče 13, veřejných prací 7, národní obrany 5, zahraničního obchodu 2, železnic 1, pro Slovensko 1. K tomu přistupuje ještě 11 nařízení,

¹³⁷⁾ Viz B. A. IV. 1298, 1494, V. 1847.

¹³⁸⁾ Počet nařízení v jednotlivých letech jest tento: 1920: 89, 1921: 80, 1922: 23, 1923: 11, 1924: 12, 1925: 7, 1926: 7, 1927: 2, 1928: 5, 1929: 3, 1930 (do 20. května) : 1.

ktež provedením byla pověřena celá vláda.¹³⁹⁾ Již z tohoto přehledu jest patrné, že praxe legislativní chápala rozsah zmocnění k úpravě mimořádných poměrů hospodářských velice široce. Zajímavé jest však, že druhého zmocnění, totiž k úpravě poměrů zdražovných, nebylo v praxi vůbec použito.

Ještě více nám vynikne, jak široce praxe vykládala zmocnění dané našim zákonem, povšimneme-li si některých případů, jež byly upraveny nařízeními vydanými podle zák. č. 337/20 Sb.

Praxe vykládá výraz poměry hospodářské, jehož bylo použito v §u 1 našeho zákona, soustavně — ve shodě s názorem projeveným již při projednávání osnovy v ústavním výboru — extensivně v ten smysl, že vyrozumívají se tím i poměry sociální. Srov. ku př. nařízení č. 509/20 Sb., kterým se upravuje úrazové pojištění dělníků na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, nebo nař. č. 568/20 Sb., kterým se stanoví příspěvková sazba pro pojištění úrazové na Slovensku, nebo nař. č. 132/21 Sb. o drahotných přídavných k důchodům vypláceným na Hlučínsku Všeobecným pensijním ústavem.

Praxe dále zahrnuje pod poměry hospodářské i poměry finanční. Proti tomu nelze zásadně činiti námitek (arg. a contrario §u 1, odst. 2., jenž vylučuje jen úpravu některých poměrů finančních), ovšem nutno zkoumati, jsou-li tu i ostatní předpoklady pro použití zmocnění našeho zákona. Z tohoto hlediska nebylo by zajisté námitek proti nař. č. 468/20 Sb. o měně na Těšínsku, ani proti nař. č. 576/20 Sb. o měně na Slovensku a Podkarpatské Rusi, pokud tam nebylo okolkováno, ani snad proti nař. č. 435/21 Sb., jímž zrušeno ustanovení o placení kolkových poplatků v hotovosti, nebo konečně proti nař. č. 503/20 Sb. o prozatímním vyměření daně z příjmu a daně válečné osob fysických.¹⁴⁰⁾ Naproti tomu, pokud jde o nař. č. 550/20 Sb. o osvobození darů pro Ná-

¹³⁹⁾ Pro bližší informaci uvádíme i počet nařízení vydaných pro obory jednotlivých ministerstev v letech 1920 a 1921, kdy bylo těchto nařízení nejvíce vydáváno. Bylo jich vydáno v oboru: ministerstva pro zásobování lidu 39 + 29, spravedlnosti 8 + 8, financí 12 + 10, zemědělství 3 + 11, obchodu 6 + 7, veřejných prací 2 + 2, vnirta 7 + 3, sociální péče 6 + 1, národní obrany 0 + 5, zahraničního obchodu 2 + 0, železnic 1 + 0; dále pověřen ministr pro Slovensko provedením nařízení 1 + 0, celá vláda 2 + 4.

¹⁴⁰⁾ Viz pozn. 107.

rovní fond Masarykův od daní a poplatků, pochybujeme, že i při velmi extensivním výkladu zmocnění obsaženého v našem zákoně lze toto nařízení pokládati za kryto zákonem.¹⁴¹⁾

Pokud jde o časový odstup od ukončení války jest přirozeno že čím více času od té doby uplynulo, tím více úží se rozsah pojmu mimořádné poměry způsobené válkou. Přes to nutno uznati, že poměry takové mohou se vyskytovat i řadu let po skončení války. Z tohoto hlediska nelze zajisté činiti námitek proti nař. č. 57/26 Sb. o přerušení sporů týkajících se některých závazků obcí, kdež šlo v podstatě o úpravu poměrů vzniklých upisováním válečných půjček, nebo proti nař. č. 186/28 Sb., jímž nařízeno příročí pro pohledávky na náhradu škod způsobených trestnými nebo jinými nedovolenými činy po státním převratu na Podkarpatské Rusi, nebo konečně proti nař. č. 89/29 Sb. o přerušení některých sporů Šluknovské spořitelny, kdež šlo též o úpravu otázek souvisících s válečnými půjčkami. Pochybnost jest však, zda lze z tohoto hlediska uznati legalitu nařízení jiných, ku př. nař. č. 189/26 Sb. o semílání žita, kdež vzhledem k časovému odstupu od konce války lze stěží tvrditi, že by tu šlo ještě o úpravu mimořádných poměrů způsobených válkou. Naproti tomu nelze činiti námitek proti nař. č. 383/21 Sb., kdež šlo o zachování služebních a pracovních poměrů při mobilisaci, tedy v úzké souvislosti s válečnými poměry. Jinak je tomu však s nařízením č. 209/22, 168/23, 47/24 Sb., jimiž vysloveno zachování služebních a pracovních poměrů po dobu cvičení ve zbraní v letech 1922 až 1924. Nařízení tato byla vydána po vzoru cit. nařízením z doby mobilisace. Situace byla tu však podstatně jiná, šlo tu o normální cvičení ve zbraní, tedy nikoliv o úpravu mimořádných hospodářských poměrů způsobených válkou, takže nelze pokládati za správné, že nařízení tato byla vydána podle našeho zmocňovacího zákona.

Nařízením vydanými podle zák. č. 337/20 Sb. byla též několikrát provedena vnitrostátní úprava poměrů vyplývajících z výsledků rozličných ujednání s nástupnickými státy, tak ku př. nařízením č. 92/26 Sb. o vzájemném nakládání s pojišťovnami v poměru s Maďarskem atd. Jak patrně rozumí praxe mimořádnými

¹⁴¹⁾ U příležitosti osmdesátých narozenin prezidentových provedeno podobné osvobození již zákonem č. 23/30 Sb.

poměry způsobenými válkou též ony vztahy mezinárodní, jež vznikly rozpadem Rakousko-Uherska, s čímž lze souhlasiti.

Konečně budiž upozorněno ještě na jedno nařízení, jehož legalitu stěží možno hájiti i při velmi extensivním výkladě zmíněného zákonného zmocnění: je to nařízení č. 667/20 Sb., jímž byl vydán zadávací řád.

Příklady, jež jsme uvedli, snad stačí na osvětlení toho, jak široce praxe chápala pojem mimořádných poměrů způsobených válkou a jak široce využila zmocnění daných ve příčině té naším zákonem.

Z příkladů těchto, jakož i z počtu nařízení takto vydaných, jest dále též patrné, že podobně liberálně vykládala praxe i předpoklady nutnosti a nebezpečí v průtahu, na něž bylo zákonem vázáno použití moci nařizovací. Nelze však blíže sledovati otázku tuto, neboť znamenalo by to řešiti u jednotlivých nařízení, zda předpoklady zákonem žádané byly skutečně splněny, což závisí namnoze na okolnostech, jež lze podrobně posouditi v době vydání nařízení, nikoli však později (srov. ku př. politickou situaci v parlamentě). Po stránce této neposkytují pravidelně bližšího poučení a vysvětlení ani zprávy, jimiž jsou nařízení takto vydaná předkládána parlamentu, neboť zprávy tyto omezují se namnoze jen na prosté konstatování, že „jeví se nutná potřeba nařízení vydati, a že by průtah způsobený předložením věci parlamentu byl věci na újmu“. Máme za to, že právě parlament byl by v prvé řadě povolán, aby jednaje o těchto nařízeních, zkoumal, zda ony předpoklady byly splněny, ba že by v tomto zkoumání mělo spočívatí jádro jeho kontrolní činnosti.

Nebude snad nezáhodno, povšimneme-li si ke konci naší úvahy ještě některých charakteristických rysů nařízení vydaných podle našeho zmocňovacího zákona.

Nařízení tato byla pravidelně vydávána pouze na základě zákona č. 337/20 Sb., některá však opírají se zároveň i o jiný zákonný podklad, takže v těchto případech mívá citování zákona č. 337/20 Sb. spíše povahu odkazu na subsidiární podklad pro dotyčné nařízení.¹⁴²⁾

¹⁴²⁾ Tak ku př. jest podkladem krom zák. č. 337/20 Sb. u nařízení č. 366/20 Sb. též zákon č. 333/20 Sb., u nař. 66/21 Sb. též zákon č. 236/12 ř. z. a zák. čl. LXIII/12, u nař. č. 170/25 Sb. též zák. č. 207/22 Sb.

Při této příležitosti budiž upozorněno na to, že u nařízení, jež byla vládou usnesena přede dnem 19. května 1920, kdy zákon č. 337/20 Sb. byl vyhlášen a kdy nabyl též účinnosti, jež byla však vyhlášena později nežli tento zákon, byl jakožto podklad uveden vždy tento nový zákon, nikoliv pak dřívější zákon č. 307/17 ř. z.¹⁴³⁾

Poměr nařízení vydaných podle zákona o mimořádných hospodářských opatřeních k právnímu stavu předešlému bývá rozličný. Přehledně lze říci, že v něco málo více nežli v polovině všech případů spočívá úprava novými nařízeními prováděná v tom, že nařízení stará, opírající se pravidelně o zmocňovací normy z doby válečné, se mění, doplňují nebo v platnosti prodlužují. Asi ve čtvrtině případů spočívá úprava v tom, že nařízeními vydanými podle zák. č. 337/20 Sb. podrobují se speciální úpravě poměry, jež dosud právními normami buďto vůbec upraveny nebyly, nebo již byly upraveny jen všeobecně. A konečně asi v pětině případů (44 z 239) ruší se novými nařízeními předchozí normy vydané od vypuknutí války a to buď úplně nebo částečně. Zajímavo jest, že z těchto nařízení pouze 14 jest vydáno na základě §u 5 zák. č. 337/20 Sb.¹⁴⁴⁾

Normy, jež jsou nařízeními měněny nebo rušeny, pocházejí z doby předválečné, válečné i poválečné a bývají rozličného druhu. Jsou to nařízení jednotlivých ministrů nebo nižších úřadů, jakož i celé vlády, jsou to císařská nařízení a zákony.¹⁴⁵⁾ Těchto posléze uvedených případů jest hojně; nebereme-li ani v úvahu ony případy, kdy změna zákonů provádí se mlčky, můžeme napočítati přes 30 případů, kde starší zákony výslovně se ruší nebo mění nařízeními vydanými podle našeho zákona.

¹⁴³⁾ Tak u nařízení ze 7. května 1920, č. 339 Sb., ze 4. května 1920, č. 342 a 344 Sb., z 18. května 1920, č. 350 Sb.

¹⁴⁴⁾ Tak ku př. nař. č. 92/21, 178/22, 101/28 Sb.

¹⁴⁵⁾ Tak ku př. nařízením č. 21/21 Sb. doplněn rak. zák. č. 37/80 ř. z. a uh. zák. čl. VII/1888, nařízením č. 31/21 Sb. zrušena 4 rakouská a 5 uherských ministerských nařízení, nařízením č. 355/20 Sb. zrušeno nařízení Národního výboru č. 29/18 Sb., nařízením č. 361/21 Sb. změněn zákon č. 313/21 Sb., nařízením č. 9/21 Sb. doplněno opatření Stálého výboru č. 586/20 Sb., nařízením č. 421/20 Sb. zrušeno min. nař. č. 44/18 Sb., nařízením č. 395/20 Sb. změněno nařízení ministra pro Slovensko č. 87/19 Úradných Novin, a vládní nařízení č. 14/19 Sb., nařízením č. 369/21 Sb. zrušena nařízení zemských presidentů a vyhláška hospodářského úřadu.

Naproti tomu vyskytají se opět, byť i řídce, případy, kde výslovně se zachovává platnost některého staršího zákonného předpisu, jenž není v souhlase s novou úpravou prováděnou nařízením.¹⁴⁶⁾ Opatření toto jest nutné právě vzhledem k tomu, že jinak jsou nařízení vydaná podle zák. č. 337/20 Sb. všeobecně nadána derogující mocí vůči starším zákonům.

Nařízení vydávaná podle našeho zákona nabývají pravidelně působnosti dnem vyhlášení, což jest v souhlase s předpokladem, na něž jest vydání jejich vázáno, totiž že jest nutná potřeba příslušné úpravy poměrů hospodářských i zdravotních. Jen výjimečně bývá počátek působnosti odložen na termín pozdější, určený buď lhůtou nebo pevným datem.¹⁴⁷⁾ Ojedinele vyskytají se též nařízení se zpětnou platností; jak jsme již dříve upozornili, lze tuto zpětnou platnost uznati jen ode dne, kdy zákon č. 337/20 nabyl účinnosti, tedy ode dne 20. května 1920, Praxe se vždy dle toho neřídila.¹⁴⁸⁾ Jakýmsi případem zpětné platnosti je též, podchycují-li se nařízením takovými se zpětnou účinností normy, jejichž platnost byla pochybná.¹⁴⁹⁾

Většinou nařízení vydaná podle našeho zákona neobsahují ustanovení o tom, kdy platnost jejich zaniká, zůstávají tudíž v platnosti, dokud nejsou pozdější normou mlčky nebo výslovně zrušena. Nezanikají — jak jsme již upozornili — tím, že přestaly mimořádné poměry, jež byly jimi upraveny. Jen menšina našich nařízení jest časově omezena.¹⁵⁰⁾

¹⁴⁶⁾ Tak ku př. nař. č. 201/21 Sb., kterým se upravuje užívání pastvin na Podk. Rusi, praví ve čl. VII., že nemá býti na újmu provádění zákona přidělového a náhradového.

¹⁴⁷⁾ Tak ku př. nař. č. 457/20 Sb. nabylo platnosti osmý den po vyhlášení, nař. z 9. září 1921, č. 357 Sb., vyhlášené 1. října, nabylo účinnosti teprve dne 1. listopadu 1921.

¹⁴⁸⁾ Tak ku př. nař. č. 509/20 Sb. mělo zpětnou platnost od 1. ledna 1920, nař. č. 199/22 Sb. mělo zpětnou platnost z části ode dne 28. října 1918, z části ode dne 1. ledna 1920, resp. 1921 a 1922, v nař. č. 415/20 Sb. setkáváme se v §u 5 s nepravou zpětnou působností, ruší se jím totiž pro futuro staré smlouvy jemu odporující.

¹⁴⁹⁾ Tak ku př. nař. č. 224/21 Sb. o uvolnění hospodaření sklizně v r. 1921 schvaluje se zpětnou působností ode dne vyhlášení nařízení hospodářského úřadu v Bratislavě a v Užhorodě.

¹⁵⁰⁾ Tak ku př. nař. č. 189/26 Sb. o semilání žita platilo do 31. července 1927.