

Dr. VRATISLAV KALOUSEK:

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

Před krátkou dobou bylo tomu deset let, kdy dne 19. května 1920 byl vyhlášen ve Sbírce zákonů a nařízení pod č. 337 zákon ze dne 15. dubna 1920, kterým se vláda zmocňuje činiti opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou. Slavíme tedy deseti-leté výročí tohoto zmocňovacího zákona a je tudíž již místo pro jakési úvahy jubilejní.¹⁾

Zákon o mimořádných hospodářských opatřeních, jak budeme v dalším zákon náš zvatí²⁾, jest typickým zákonem zmocňovacím: obsahuje nejen velmi široké zmocnění vlády vydávati nařízení, avšak obsahuje též i výslovné ustanovení, že vláda může tak činiti i tam, kde by jinak bylo třeba zákona. To bylo příčinou, že ve známém sporu, jenž po nálezů ústavního soudu ze 7. listopadu 1922 o ústavnosti opatření Stálého výboru č. 450/20 Sb., jímž inkorporováno Vitorazsko a Valčicko, u nás vznikl o rozsahu moci na-

¹⁾ Častěji používané zkratky: Archiv značí Archiv des öffentlichen Rechts; Dalloz: Recueil značí Dalloz: Recueil periodique et critique mensuel; Jahrbuch značí Jahrbuch des öffentlichen Rechts; Juristen-Zeitung značí Deutsche Juristen-Zeitung; Revue značí Revue du droit public. — Duguit: Traité značí Traité de droit constitutionnel, 2. vydání (1924); Esmein: Éléments značí Éléments de droit constitutionnel, 7. vydání (1921), upravil Nézard; Krejčí: Delegation značí Delegation zákonodárné moci v moderní demokracii (1924). — B. A., B. F., V. C., V. T., značí sbírku Bohuslavovu nálezů nejvyššího správního soudu v oboru administrativním a finančním, resp. sbírku Vážného rozhodnutí nejvyššího soudu v oboru civilním a trestním.

²⁾ Na rozdíl od zákona ze 14. dubna 1920, č. 300 Sb., o mimořádných opatřeních, jenž obsahuje předpisy rázu policejního, budeme nazývati zákon č. 337/20 Sb. zákonem o mimořádných hospodářských opatřeních.

řizovací podle ústavy československé, bylo opětne poukazováno na tento zákon. S jedné strany byl uváděn na doklad toho, že zákony obsahující široká zmocnění jsou ve shodě s duchem naší ústavy, neboť na zákoně o mimořádných hospodářských opatřeních usneslo se totéž Národní shromáždění, jež krátce před tím schválilo ústavu, takže zákonodárce, jenž vytvořil ústavu, projevil též, jak určité její ustanovení vykládá, jinými slovy, že tu jde o jakýsi autentický výklad šu 55 ústavní listiny³⁾. S druhé strany bylo naopak tomuto zákonu vytýkáno, že jest neústavní, poněvadž je v rozporu s ustanovením šu 55 úst. list., tak jak je chápou odpůrci zákonů zmocňovacích v právním řádě československém.⁴⁾

Nemáme v úmyslu sporem tímto, jemuž v pravovědě československé bylo věnováno nepoměrně mnoho místa, blíží se zabývati, a to tím méně, poněvadž spor tento má již význam ryze jen theoretický, neboť uplynutím tříleté lhůty od vyhlášení zákona č. 337/20 Sb. uběhla lhůta, kdy mohl ústavní soud meritorně se zabývati otázkou ústavnosti tohoto zákona. Taktéž nebudeme se ani v dalším zabývati rozličnými jinými theoretickými problémy, jež se vyskytují u zmocňovacích zákonů.⁵⁾ Úmysl náš spěje k jinému cíli. Chceme ukázati na několika příkladech, že zákon o mimořádných hospodářských opatřeních není nijakým ojedinělým zjevem, nýbrž že mimořádné poměry, jež přinesla s sebou světová válka, vynutily si i v jiných státech mimořádná zmocnění pro administrativu, hodláme dále vysvětliti podrobně význam jednotlivých ustanovení tohoto zákona, neboť vyskytují se tu rozličné pochybnosti, a máme konečně v úmyslu objasniti, jak praxe ustanovení tato chápala a jak jich používala. Desetileté trvání zákona poskytuje již dostatečného odstupu od jeho vzniku, bychom všechny otázky tu se vynořující mohly řádně přehlédnouti, po-

³⁾ Viz Hoetzel: Meze nařizovací moci podle čl. ústavní listiny (otisk z Právnicka, 1923), str. 16.

⁴⁾ Viz Krejčí: Moc nařizovací a její meze (1923), str. 30, nejnověji též ve článku: Právní účinky nálezu ústavního soudu, Moderní stát III., str. 79.

⁵⁾ S tím souvisí též, že budeme v dalším promiscue užívati slov: zmocnění, delegace, vymezení pravomoci atd., o jichž právním obsahu namnoze ani v theorii není plné shody.

skytuje dále též dostatečně dokladů o jeho použití, a bude tedy míti článek náš z tohoto hlediska ráz jakéhosi článku jubilejního.

Pokud jde o cizí zákonodárství, soustředíme svoji pozornost hlavně na zmocňovací zákony rázu hospodářského, ponechávající stranou jiné zmocňovací zákony speciální, ku př. finanční. Hospodářských zmocňovacích zákonů budeme si však všímati bez rozdílu, byly-li vydány ve formě zákonů obyčejných, či zákonů ústavních; zmocnění k mimořádným opatřením, obsažených přímo v ústavních listinách dotkneme se však pouze letmo, poněvadž zmocnění tato neomezují se na úpravu poměrů hospodářských a nezapadají tudíž v rámeč našich úvah.

I. Předchůdci zákona č. 337/20 Sb. na nynějším území republiky Československé.

A) R a k o u s k o.

Zákonem č. 337/20 Sb. nahrazeny dosud platné zmocňovací zákony na území republiky Československé, zvláště rakouský zákon č. 307/17 ř. z., jímž svého času nahrazeno cís. nař. č. 274/14 ř. z. Obsah všech těchto norem jest v podstatě stejný. Tak vidíme, že kořeny svými tkví zákon náš vlastně v legislativních opatřeních prvního období válečného. Nutno tedy povšimnouti si těchto starších norem.

Až do vypuknutí světové války nebylo dostatečné představy o tom, že moderní válka, jež se stává válkou celých národů, vyžádá si ve vnitrozemí nejen mimořádných opatření policejních, tak jako tomu bylo i dříve,⁶⁾ nýbrž že bude třeba v rozsáhlé míře i mimořádných opatření na poli hospodářském. Nebylo dále též řádné představy o tom, že vzhledem k množství a naléhavosti těchto mimořádných opatření nebude lze činiti opatření tato ve

⁶⁾ Tak v Rakousku § 20 stát. zák. č. 142/67 ř. z., a zákon z 5. května 1869, č. 66 ř. z., o výjimečném stavu; v Německu vzhledem k znění §u 68 ústavy z r. 1870: pruský zákon ze 4. června 1851, dvakráte novelisovaný v době světové války, v Elsassku-Lotrinsku zákon z 30. května 1892, v Bavorsku zákon z 5. listopadu 1912; ve Francii zákon z 9. srpna 1849, novelisovaný v roce 1878 a 1916.

formě zákonů, a že vzhledem k novosti a proměnlivosti opatření těchto nebyla by forma tato ani vhodnou, nýbrž že bude nutno pomýšleti na vydání zmocňovacích zákonů, jež by poskytly administrativě dostatečný podklad, aby opatření taková činila. Avšak i pokud proniklo vědomí o nutnosti takových zákonů, nedovolovaly namnoze poměry politické, aby schválení příslušných osnov bylo již v míru od parlamentu požadováno. Bylo třeba bráti tu ohled též na přirozenou nechuť parlamentů k zákonům zmocňovacím, jež znamenají v praxi vlastně vyřazení vlivu parlamentu na úpravu určitých oborů veřejné správy a přesunutí těžiště moci v tomto směru z legislativy na administrativu.

Tak i Rakousko vstupující do války nemělo všeobecného hospodářského zákona zmocňovacího pro poměry válečné. Jen v úzkém poměrně výseku skytal náhradu zák. č. 236/12 ř. z. o válečných úkonech. Jediným útočištěm zůstával vládě pověstný § 14 státního základního zákona č. 141/67 ř. z., podle něhož, vyskytla-li se v době, kdy říšská rada nebyla shromážděna, naléhavá nutnost opatření, k nimž by bylo třeba jinak jejího souhlasu, mohla se tato opatření státi císařským nařízením majícím provisorní platnost zákona, jež slušelo dodatečně předložit parlamentu.

Tohoto ustanovení bylo skutečně rakouskou vládou v prvních letech války, kdy parlament nezasedal, plnou měrou využito.⁷⁾ Dostí záhy bylo však pomýšleno na zjednodušení a zkrácení postupu tím způsobem, že by místo císařských nařízení nastoupila nařízení celé vlády nebo jednotlivých ministrů. Změna tato provedena ve třetím měsíci války, kdy vydáno císařské nařízení z 10. října 1914, č. 274 ř. z., jímž byla vláda zmocněna nařízením činiti potřebná opatření k podpoře hospodářského života.⁸⁾ Nařízení tato byla vydávána z počátku dosti řídce, jaksí nesměle, čím dále však tím častěji, takže nařízení tato zatlačila — pokud šlo o úpravu

⁷⁾ Od 25. července 1914 až do 10. října 1914, kdy vydáno cís. nař. č. 274/14 ř. z., o němž se ihned zmíníme, tedy za dobu přibližně dva a půl měsíce bylo vydáno císařských nařízení podle §u 14 celkem 30.

⁸⁾ Článek 1. tohoto nařízení zní takto:

„Vláda se zmocňuje nařízením vydávati potřebná opatření ku podpoře hospodářského života, zejména zemědělství, průmyslu, obchodu a živnosti, pak zásobování obyvatelstva. — Též může býti obcím uloženo, aby při provádění příslušných opatření spolupůsobily.“

hospodářských poměrů — pozvolna do pozadí úplně význam §u 14 a stala se základním kamenem pro absolutistické ovládnání hospodářského života v době válečné.⁹⁾

Když se sešel dne 30. května 1917 opětně parlament, bylo hojně poukazováno na nezměrnou moc, jež císařské nařízení č. 274/14 ř. z. dává vládě, a voláno po odstranění této opory absolutismu a po obnovení moci parlamentu po stránce legislativní i po stránce kontroly administrativní. Příležitost ke konkrétním návrhům naskytl se při jednání o zmíněném císařském nařízení, jež muselo býti parlamentu tak jako ostatní císařská nařízení předloženo. Výsledkem jednání tohoto — v němž proniklo poznání, že mimořádné poměry válečné vyžadují skutečně též mimořádných zmocnění pro administrativu, takže vliv parlamentu může býti zachován spíše jen po stránce kontrolní — byl návrh zákona vypracovaný výborem pro válečné hospodářství, kterým se vláda zmocňuje vydávati za příčinou mimořádných poměrů válkou vyvolaných potřebná nařízení v oboru hospodářském.¹⁰⁾ Návrh tento byl po obšírné debatě¹¹⁾ schválen poslaneckou sněmovnou s nepatrnými změnami dne 10. června ve druhém a třetím čtení. Meritorní změnou byl pouze doplněk poslance Moraczewského, aby vláda byla povinna před vydáním nařízení všeobecného rázu vyslechnouti předem zvláštní výbor poslanecké sněmovny. Doplněk byl schválen poslaneckou sněmovnou, ačkoliv se proti němu vyslovil zpravodaj, pravě, že stírají se jím hranice mezi exekutivou a legislativou, a že se takto aktivním účastenstvím parlamentu na válečném hospo-

⁹⁾ Tak v době od 10. října 1914 až do konce téhož roku, tedy v době opět přibližně dva a půl měsíce vydáno císařských nařízení podle §u 14 celkem 17, kdežto ministerských nařízení podle cis. nař. č. 274/14 ř. z. vydáno v témže období pouze 15. Pro srovnání uvádíme počet nařízení i v periodách pozdějších, a to nařízení císařských (v závorce) a ministerských vydaných podle cis. nař. č. 274/14 ř. z. vždy v prvním čtvrtletí v letech 1915, 1916 a 1917, tedy přibližně opět v periodách týchž jako svrchu: (10), 27, (9), 36, (15), 61. Nařízení ministerská byla velikou většinou vydávána jako nařízení jednotlivých ministrů, nebo několika ministrů společně, jen výjimečně jako nařízení celé vlády, taková jsou ku př. v prvním čtvrtletí r. 1915 jen dvě, oněch jest 25.

¹⁰⁾ Číslo 429 příloh k sten. prot. XXII sesse posl. sněm.

¹¹⁾ Str. 813—859 sten. prot. XXII sesse posl. sněm.

¹²⁾ Tamtéž str. 857.

dárství rozšiřuje jeho zodpovědnost,¹²⁾ stal se však kamenem úrazu v panské sněmovně, kdež zamítnut, takže osnova putovala poznovu do poslanecké sněmovny, jež přizpůsobila se stanovisku sněmovny panské.¹³⁾ Osnova byla na to již dne 24. července sankciována a tři dny na to vyhlášena v říšském zákoníku pod č. 307/17 ř. z.¹⁴⁾

Srovnáme-li císařské nařízení s tímto zmocňovacím zákonem, vidíme, že podstatný rozdíl mezi nimi není v rozsahu zmocnění, jehož se administrativě dostalo — zákon č. 307/17 ř. z. má dokonce zmocnění ještě poněkud širší, mluvě nejen o p o d p o ř e, ale též o z n o v u z ř í z e n í hospodářského života a z a m e z e n í hospodářských škod — nýbrž v kontrole, jež podle §u 2 zákona příslušela parlamentu. Kdežto u nařízení vydaných vládou podle císař. nař. č. 274/14 ř. z. nepřislušela parlamentu vůbec nižádná přímá kontrola, bylo tomu jinak podle nového zákona. Nařízení podle něho vydaná byla třeba čtvrtletně předkládati říšské radě a k její žádosti je zrušiti. Ustanovení toto současně rozšířeno i na nařízení vydaná podle zmíněného císařského nařízení. Toto kontrolní právo parlamentu ovšem upraveno dosti kuse: nebylo řečeno, zda ke zrušení nařízení je třeba souhlasné žádosti obou sněmoven, nebylo dále řečeno, do jaké lhůty vláda žádosti této musí vyhověti, a ne-

¹²⁾ Tamtéž str. 1004—5.

¹⁴⁾ §§ 1, 3 a 5 zákona tohoto zní v úředním překladě takto:

„ § 1. Vláda se zmocňuje, po dobu mimořádných, válkou vyvolaných poměrů nařízením vydávati potřebná opatření ku podpoře a znovuzřízení hospodářského života, k zamezení hospodářských škod a k zásobování obyvatelstva potravinami a jinými předměty potřeby. — Též může býti obcím uloženo, aby spolupůsobily při provádění opatření podle tohoto zákona učiněných.

§ 3. Vláda je povinna nařízením základem císařského nařízení ze dne 10. října 1914, Z. Ř. č. 274, vydaná předložiti říšské radě a k její žádosti je zrušiti. Totéž platí o nařízeních, vydaných základem tohoto zákona, která je dlužno předložiti říšské radě, když je shromážděna, nejdéle koncem každého kalendářního čtvrtletí, jinak, jakmile se shromáždí.

§ 5. Nařízením základem tohoto zákona nebo císařského nařízení ze dne 10. října 1914, Z. Ř. č. 274 vydaná zůstávají, pokud nejsou obmezena na čas, tak dlouho platna, pokud nebudou novými, základem tohoto zákona nebo základem některého jiného zákonného zmocnění vydanými nařízenými nebo k žádosti říšské rady dle §u 3 tohoto zákona změněny nebo zrušeny. — Též nařízení na základě tohoto zákona vydaná buďte ihned zrušena, nebudou-li říšské radě předložena do lhůty v §u 3 tohoto zákona stanovené.“

byla konečně stanovena sankce pro případ, že vláda by nařízení včas nepředložila, nebo nevyhověla žádosti parlamentu za zrušení některého nařízení. Po této stránce zbývala jen sankce politická, spočívající v zodpovědnosti vlády před parlamentem. Císařské nařízení i nový zákon shodují se v tom, že na základě zmocnění v nich obsažených bylo lze vydávati jen nařízení, nikoliv činiti přímo konkrétní opatření,¹⁵⁾ dále že nařízení tato mohla vydávati celá vláda nebo i jen jednotliví ministři,¹⁶⁾ a konečně v tom, že trestní sankce na přestupky nařízení takto vydaných nebyla v císařském nařízení a v zákoně přímo stanovena, nýbrž že normy tyto obsahovaly pouze zmocnění, podle něhož bylo lze sankci trestní v jednotlivých nařízeních upravití.¹⁷⁾

Zákon č. 307/17 ř. z. byl podkladem, podle něhož rakouská administrativa v poslední třetině světové války upravovala hospodářské poměry v neširším slova smyslu. Poněvadž v tu dobu parlament byl shromážděn, nebylo již místa pro císařská nařízení vydávaná na základě §u 14; zákonodárná činnost parlamentu zůstávala pak v nepatrné menšině proti normativním úpravám prováděným vládou podle zmíněného zákona.¹⁸⁾

A nemohlo tomu ani jinak býti. I když abstrahujeme od vzrůstající sterilnosti rakouského parlamentu působené pozvolným odumíráním, rozpadem monarchie, vidíme, že sebe pilnější a pracovitější parlament nebyl by mohl zmoci onu stále vzrůstající potřebu normativních úprav, jež si vyžadovalo hlavně vázané hospodářství. I kdyby hojnými zákony byly staly se pokusy materii tuto upravití, bylo by se tak mohlo státi opět jen v základních rysech a všechny tyto zákony byly by musely obsahovati rozsáhlá zmocnění pro moc výkonnou, aby upravovala podrobnosti cestou nařizovací. Byl by tedy rozdíl spočíval namnoze jen v tom, že admi-

¹⁵⁾ Srov. B. A. I. 197 a 286.

¹⁶⁾ Plyne tak z toho, že výrazu vláda, jenž přichází v §u 1 cit. zákona, užívalo se v Rakousku promiscue nejen k označení souhrnu všech ministrů nýbrž i k označení jen jednotlivých ministrů. Srov. Kelsen: Die Verfassungsgesetze der Republik Oesterreich (1922), str. 311.

¹⁷⁾ Srov. B. A. III. 1061.

¹⁸⁾ Od 27. července 1917, kdy vyhlášen zákon č. 307/17 ř. z., až do konce téhož roku vydáno 20 zákonů, avšak 113 nařízení podle právě zmíněného zmocňovacího zákona, v r. 1918 byl tento poměr 39 : 176.

nistrativa byla by upravovala mimořádné poměry na základě většího počtu zmocnění speciálních, místo jediného zmocnění generelního. Nelze zajisté popřít, že by stav tento měl své výhody politické, hlavně větší účast parlamentu na úpravě nových poměrů, a tím ovšem i větší zodpovědnost za úpravu tuto, a že by odpovídal též mnohým theoretickým názorům o rozsahu moci nařizovací, avšak s druhé strany byla by tu vznikla značná administrativní nevýhoda, neboť vydání zákona trvá vždy déle nežli vydání nařízení stejného obsahu, takže jest důvodná obava, že by v mimořádných dobách, vyžadujících okamžitých opatření legislativních, nemohly býti potřebné zákony vydány včas a ovšem ani nařízení ku provedení těchto zákonů. Se situací takovou shledáme se ve Francii a uvidíme, že železná nutnost vynutila si tu postup ten, že vydávána nařízení v případě nezbytné potřeby i bez zákonného podkladu, a že dodatečně nařízení tato parlamentem schvalována a měněna v zákony, Dále nelze též nechati nepovšimnuto, že zákony jsou tíže měnitelný nežli nařízení, což padá tu tím spíše na váhu, poněvadž při úpravách týkajících se válečného hospodářství šlo většinou o úpravy prováděné poprvé bez potřebné zkušenosti, a o úpravy, jež musely býti rychle přizpůsobovány měnícím se poměrům. Nemluvíme tu ani o obtížích a zmatcích, jež vznikají u zákonů v parlamentě kvapně projednávaných tím, jsou-li v nich v poslední chvíli prováděny změny a dodatky, jichž dosah nebylo lze klidně uvážiti.¹⁹⁾

Tyto všechny úvahy vedou nás ku přesvědčení, že úpravu mimořádných poměrů vůbec, zvláště pak mimořádných poměrů způsobených válkou, lze daleko účelněji prováděti nařízeními nežli zákony. Z tohoto hlediska sluší pak pokládati spíše za přednost nežli za nedostatek ústavy, nestanoví-li nějakým doktrinářsky tuhým způsobem hranice mezi mocí zákonodárnou a nařizovací, a je-li tedy ponecháno kompetentním faktorům dostatečná volnost, aby posoudili, zda a co má býti upraveno zákonem a co nařízením. —

Taková byla tedy situace právní, kterou převzala okamžikem převratu po Rakousku republika Československá. Podle usta-

¹⁹⁾ Srov. o výhodách nařízení proti zákonům ku př. Fleiner: *Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts*, 8. vydání (1928), str. 72, Berthélemy: *Les réformes administratives et judiciaires de 1926*, str. 2.

novení čl. 1. zákona č. 11/18 Sb. platila zmocnění daná vládě zákonem 307/17 ř. z. i pro vládu československou a byla od počátku hojně užívána. Zmocnění tato však platila jen v Čechách, na Moravě a ve Slezsku,²⁰⁾ nikoliv na Slovensku a v Podk. Rusi. V zemích těchto trval dále právní řád bývalého království Uherského a tudíž i zmocňovací zákony uherské.

K nim obracíme nyní svoji pozornost.

B) U h r y.

V Uhrách byla právní situace jiná. Země tato tvořila výjimku mezi ostatními státy v tom směru, že se již v míru po stránce legislativní řádně připravila na hrozící válku, což není snad bezvýznamno ani po stránce politické. Stalo se tak v souvislosti s projednáváním uherského zákona o válečných úkonech zákonným článkem LXIII/1912 o výjimečných opatřeních pro případ války. Dosti rozsáhlý tento zákon obsahoval v části první (§§ 1—17) výjimečná zmocnění pro administrativu v době válečné rázu policejního i hospodářského,²¹⁾ v části druhé (§§ 18—30) změnu některých

²⁰⁾ Dále rozšířena platnost zákona tohoto resp. nařízení podle něho vydaných na Vitorazsko a Valticko opatřením Stálého výboru z 23. července 1920, č. 450 Sb., a na Hlučínsko zákonem z 30. ledna 1920, č. 76 Sb., resp. nařízením z 4. května 1920, č. 321 Sb.

²¹⁾ Zák. čl. LXIII/12 obsahuje ustanovení v §§ 1—3 o místní a časové platnosti, v §u 4 o vládních komisařích a jejich pravomoci, v §u 5 o přípustnosti zásahů do samosprávy municipií, v §u 6 má policejní předpisy o cestování, usazování, vypovídání, konfinaci, evakuaci, v §u 7 o zbraních, municích a maximálních cenách, v §u 8 o styku poštovním, telegrafním a telefonním, v §u 9 a 10 o právu spolkovém a shromažďovacím, v §u 11 o právu tiskovém, v §u 12 obsahuje změny trestního řízení, v §u 13 zmocnění ministerstva vymezití pojem „doba války“, v §u 14 a 15 některá trestní ustanovení, v §u 16 pak široké zmocnění podle něhož „ministerstvo může ohledně uplatňování soukromoprávních pohledávek, včetně směnečných, ohledně civilního procesu a řízení nesporného a ohledně civilního soudnictví vůbec, jakož i ohledně jednacího řádu cedulové banky vydati výjimečná opatření a za tím účelem naříditi odchylky od stávajících zákonů,“ konečně pak v §u 17 finanční zmocnění vlády ke krytí válečných nákladů.

Novely k tomuto zákonu měly ustanovení podobná hlavně z oboru hospodářského, zdravotního a sociálního, výjimečně též policejního a správního řízení.

ustanovení trestního práva, ve stručné části třetí, obsahující jen dva paragrafy, byla uvedena ustanovení závěrečná. Zákon tento, jenž jest po vzoru mnohých jiných zákonů uherských značně kasuistický, byl v době světové války několikrát novelisován. Stalo se tak zákonnými články L/14, XIII/15, IV/16, VII/17. Výjimečných zmocnění obsažených v těchto zákonech mohla užiti vláda po dobu války, čítajíc v to i dobu hrozícího válečného nebezpečí, pokud toto netrvalo déle než 4 měsíce, a to i tehdy, zasedal-li parlament. Vláda skutečně zmocnění tohoto velmi hojně používala. Nařízení podle něho vydaná převyšují počet 2000.²²⁾

Tyto uherské zákony a nařízení na základě nich vydaná staly se na Slovensku a v Podkarpatské Rusi součástí právního řádu československého a bylo zmocnění obsažených v zák. čl. LXIII/12 a jeho novelách i po převratu hojně užíváno.

Dříve, než přikročíme k sledování dalších osudů zákonů o mimořádných hospodářských opatřeních v Československu, nebude snad nemístno věnovati pozornost osudu rakouských a uherských zmocňovacích zákonů v jejich, řekli bychom, mateřských zemích, a povšimnouti si, zda a jaké zmocňovací zákony vznikly pod tlakem světové války a její dozvuků v některých jiných státech. Omezíme se tu krom sousedního Německa na ony dva státy evropské, na něž se po stránce ústavní u nás často ukazuje, totiž na Švýcarsy a Francii. V tomto širším rámci tím lépe vynikne povaha československého zákona o mimořádných hospodářských opatřeních.

II. Zmocňovací zákony hospodářské z doby válečné a poválečné v některých státech cizích.

A) R a k o u s k o.

Zákon č. 307/17 ř. z. nebyl po převratě v republice Rakouské zrušen, nebyl zrušen ani její ústavou z 1. října 1920, jež vycházela

Podrobněji se zákony těmito zabýval Hons ve článku: Výjimečná moc vlády na Slovensku a v Podkarpatské Rusi, uveřejněném ve Věstníku min. vnitra III. (1921), str. 153 a 201.

²²⁾ Jsou publikována v desetisvazkové sbírce: A háborúval kapcsolatós törvények és rendeletek gyűjteménye. Ve sbírce této jsou však uveřejněna i některá nařízení vydaná na jiném zákonném podkladě.

daleko více nežli ostatní nové ústavy vstříc tendencím po všemohoucnosti parlamentu a po vymezení přesných hranic pro činnost administrativy. Změna nastala jen v tom směru, že dalekosáhlé zmocnění v onom zákoně obsažené nabylo povahy předpisu ústavního. Tím bylo vyhověno theoretickým názorům vědeckého tvůrce nové rakouské ústavy Kelsena o způsobu, jakým lze delegovati moc zákonodárnou administrativě,²³⁾ ale současně uznáno, že v dobách mimořádných, jakými pro republiku Rakouskou zajisté byla i léta poválečná, jest takováto delegace nutná, že nestačí v nich zákonodárná činnost parlamentu.

Toto povýšení onoho zmocňovacího předpisu na normu ústavní stalo se tím způsobem, že v §u 7, odst. 2., ústavního zákona o přechodu ke spolkové ústavě ze dne 1. října 1920, č. 2 spol. zák., stanoveno, že práva příslušející podle zákona č. 307/17 ř. z. vládě přecházející na spolkovou vládu i na jednotlivé spolkové ministry. Ustanovení toto jest stále v platnosti, nebylo zrušeno ani při příležitosti prvé ani druhé novelisace spolkové ústavy v r. 1925 a 1929, a též nebyl dosud vydán zákon podle §u 17, odst. 2., svrchu cit. ústavního zákona, jímž by bylo prohlášeno, že mimořádné poměry přestaly, a tím že zanikla účinnost zmocnění poskytnutého vládě zákonem č. 307/17 ř. z.

Finanční a hospodářská katastrofa, jež nastala v Rakousku několik let po válce, vynutila si podobně jako v jiných zemích vydání nových zákonů zmocňovacích, jimiž mělo býti vládě umožněno provést dílo sanace. Základem pro tuto akci byla smlouva uzavřená v Ženevě 4. října 1922 mezi Rakouskem a některými státy, mezi nimiž byla i republika Československá, kteroužto smlouvou se vláda rakouská zavázala zaříditi vše potřebné, aby i bez součinnosti parlamentu mohla provésti veškerá opatření nutná k obnově rovnováhy v rozpočtu. V důsledku tohoto mezinárodního ujednání byly vydány zákony dva, obsahující široká zmocnění, jeden obyčejný, druhý ústavní.²⁴⁾

²³⁾ Viz Kelsen: Verfassungsgesetze der Republik Österreich, V. (1922), str. 86, 311, týž: Oesterreichisches Staatsrecht (1923), str. 177, srovnej též Adamovich: Die Prüfung der Gesetze und Verordnungen durch den oesterreichischen Verfassungsgerichtshof (1923), str. 209 a násl., týž: Grundriss des oesterr. Staatsrechtes (1927), str. 286.

²⁴⁾ Zajímavou historií vzniku těchto dvou zmocňujících zákonů podává Kelsen: Staatsrecht 224.

Zákon z 27. listopadu 1922, č. 843 spol. zák., o znovuvybudování státního a národního hospodářství republiky Rakouské, k němuž jest připojen jako příloha podrobný sanační program, jest zákonem obyčejným, a zmocňuje se jím mezi jiným vláda, aby činila cestou nařizovací rozličná nařízení úsporná — ku př. rušila soudy okresní, nebo měnila jejich hranice, snížila počet ministerstev až na osm, tedy akty, k nimž jinak by bylo třeba zákona — avšak s výslovným omezením, že nařízeními za tímto účelem vládou vydanými mohou býti blíže prováděna pouze materiálně-právní ustanovení v tomto zákoně obsažená.²⁵⁾ S hlediska tohoto omezení skutečně rakouský ústavní soud zkoumal platnost nařízení takto vydaných.²⁶⁾

Zákon druhý ze dne 26. listopadu 1922, č. 844 spol. zák., o výkonu mimořádných zmocnění, jež se poskytují spolkové vládě podle ženevského protokolu č. III. ze dne 4. října 1922 jest zákonem ústavním a obsahuje zmocnění vlády k ostatním opatřením nutným ku provedení sanačního programu, pokud by bylo jimi třeba měniti stávající zákony s výjimkou zákonů ústavních.²⁷⁾ Vláda mohla příslušná nařízení vydati jen tehdy, byla-li předem schválena mimořádnou kabinetní radou, tedy novým orgánem ústavním, jenž k tomuto účelu zvlášť byl ústavním zákonem utvořen. Kabinetní rada skládala se z členů vlády a 26 státních radů volených Národní radou. Zmocnění toto bylo časově omezeno, platilo totiž jen do konce r. 1924.

Republika Rakouská má i některé jiné zmocňovací zákony, jež však nemají tak vyhráňené povahy všeobecných hospodářských opatření nouzových, a mluvíti o nich přesahovalo by rámeček tohoto článku.²⁸⁾

²⁵⁾ Podle tohoto zákona bylo ku př. vydáno několik nařízení, jimiž zrušeny četné okresní soudy. Naproti tomu snížení počtu spolkových ministerstev na sedm stalo se nařízením č. 199/23 spol. zák., vydaným podle ústavního zákona č. 844/22 spol. zák., o němž bude dále řeč.

²⁶⁾ Viz Adamovich: Die Prüfung der Gesetze, str. 212, pozn. 1., Krejčí: Delegation, str. 88, týž: Nařízení contra legem, Parlament VI. (1927), str. 113, pozn. ⁴³⁾.

²⁷⁾ Otiskujeme tu prvý odstavec čl. III tohoto zákona, jenž jest též dokladem toho k jak těžkopádné stilisaci vede snaha příliš precizovati omezení nařizovací moci vlády.

Pro úplnost budiž poznamenáno, že druhá novelisace rakouské ústavy provedená zákonem č. 392/29 spol. zák. přiznala ve čl. I., § 6, spolkovému prezidentu právo vydávati na návrh vlády, ježž tato může učiniti jen v dohodě se zvláštním parlamentním výborem, nařízení k provedení úprav, jež by vyžadovala jinak usnesení Národní rady, vyskytne-li se v době, kdy Národní rada není shromážděna, potřeba úpravu takovouto ihned provésti, aby byla odvrácena očividná nenahraditelná škoda pro celek. Určité obory jsou však z této úpravy vyloučeny. Nařízení takto vydaná musí býti ihned předložena Národní radě, jež je má do čtyř týdnů nahraditi zákonem, nebo žádati vládu, aby je ihned zrušila. Pronikla tedy takto i do ústavy rakouské nařízení nouzová.²⁹⁾

„Der Bundesregierung werden folgende Vollmachten erteilt:

a) ausserhalb des Rahmens der Bestimmung des § 1, Absatz 3 und 4, des Abschnittes E des Wiederaufbaugesetzes vom 27. November 1922, B. G. Bl. Nr. 843, zur Durchführung des eine Beilage des erwähnten Wiederaufbaugesetzes bildenden Reform- und Finanzprogramms erforderliche Massnahmen, die nicht bereits in den Bestimmungen der Abschnitte A bis D des Wiederaufbaugesetzes materiell-rechtlich geregelt sind, im Verordnungswege zu treffen;

b) an dem in lit. a) erwähnten Reform- und Finanzprogramme, falls sich erweisen sollte, dass die darin vorgesehenen Massnahmen nicht genügen, um innerhalb zweier Jahre ein ständiges Gleichgewicht im Budget herzustellen, im Sinne der Zahl 2, Absatz 3, des Genfer Protokolles Nr. III. vom 4. Oktober 1922 jene Ergänzungen oder Änderungen vorzunehmen, die durch Erhöhung der Einnahmen oder Einschränkung der Ausgaben Osterreich instand setzen, seinen Verpflichtungen nachzukommen, und, soweit dies nicht im Verwaltungsweg oder auf Grund bereits bestehender gesetzlicher Bestimmungen im Verordnungsweg erfolgen kann, alle zur Durchführung dieser Ergänzungen oder Abänderungen unmittelbar oder mittelbar erforderlichen Massnahmen, deren Hauptzweck die Erreichung des erwähnten finanziellen Erfolges ist, im Verordnungswege zu treffen;

in beiden Fällen (lit. a und b) jedoch nur insoweit, als durch solche Verordnungen Bestimmungen des Bundes-Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, B. G. Bl. Nr. 1, einschliesslich der im Artikel 149 des Bundes-Verfassungsgesetzes genannten Verfassungsgesetze und des Verfassungsgesetzes vom 1. Oktober 1920, B. G. Bl. Nr. 2, betreffend den Übergang zur bundesstaatlichen Verfassung, sowie des Finanz-Verfassungsgesetzes vom 3. März 1922, B. G. Bl. Nr. 124, nicht abgeändert werden.“

²⁸⁾ Přehled jich uvádí Adamovich: Grundriss, str. 286-7. Všechna tato zmocnění mají formu zákonů ústavních.

²⁹⁾ Srov. Adamovich: Die rechtliche Stellung des österreichischen Bundespräsidenten nach der Verfassungsreform von 1929, Prager Jur. Zeitschrift X. (1930), sl. 280 a další.

že uvedení „přirozeného titulu“ samo o sobě nemělo — aspoň ve XIV. stol. — zvláštního významu, že tedy nesvědčilo o šlechtictví toho, který se odněkud „psal.“ Je sice možné a dokonce i pravděpodobné, že se Všehrdu podařilo zjistiti na základě této titulatury, že se mezi komorníky už ve XIV. stol. vyskytovali schudlí členové zemanských rodů. Avšak aby platilo pravidlo, že komorníky mohou býti pouze zemané, toho Všehrd na základě titulatury a jmen samozřejmě zjistiti nemohl. Proti existenci takového pravidla mluvila by vždy aspoň ta část pramenů, která se do našich dob zachovala, poněvadž z nich žádným způsobem se tato domnělá zásada vyvoditi nedá. Můžeme tedy tvrditi, že pozitivních dokladů ve prospěch tvrzení Všehrda v pramenech XIII.—XIV. st. není.⁸⁾

Avšak v pramenech XIV. st. máme také pozitivní doklady, které odporují tvrzení Všehrdovu. Je to předně listina, vydaná v r. 1307 měštům Hradci, Jaroměři, Chrudimi a j.⁹⁾ Podle znění této listiny měli měšťané uvedených měst poháněti šlechtice o dlužné peníze k zemskému soudu „per camerarium sive nuntium beneficiariorum assumpto sibi camerarii vel vicem eius gerentis nuntio conditionis militaris.“ Nepustíme se do rozboru otázky o úloze tohoto posla „conditionis militaris“, který fakticky, v obyčejném soudním řízení, nikdy nevystupuje. Nicméně sotva je možno pochybovati o tom, že se jednalo o to, aby předvolání šlechtice k soudu se zúčastnila osoba rytířského stavu (tedy tak, jak tomu bylo v soudech lenních), což implicitě svědčí o tom, že komorník této podmínce nevyhovoval, že tedy „conditionis militaris“ nebyl.

Druhý doklad, který vrhá světlo na otázku o stavevské příslušnosti komorníků máme ve výkladu o kompetenci jednotlivých úředníků zemského soudu, sepsaném začátkem XV. st. Čteme tam

⁸⁾ Brandl (Právník, VIII. 225) vidí důkaz šlechtictví púhončích v tom, že ve st. XIII. konali púhončí funkce, které v době pozdější byly konány menšími úředníky, a sice, že obcházeli meze a uváděli v držení pozemků. Avšak z pramenů je viděti, že „perambulatores metarum“ bývali vedle hradských komorníků (camerarii castris) také na př. lovčí („simplices venatores“, srv. Reg., I. 451 z r. 1239), což sotva může býti považováno za důkaz, že také lovčí patřili k zemanské třídě.

⁹⁾ Reg., II. 927.

Souhrnem lze říci, že republika Rakouská neobešla se v mimořádných poměrech bez mimořádných zmocnění pro vládu, že však dalo se tak způsobem, jenž úzkostlivě šetří náhledů theoretického tvůrce ústavy o rozsahu moci nařizovací, a jenž většinou též zaručuje značnou kontrolu parlamentu. Otázka jest ovšem, dalo-li se tak z respektu k oněm náhledům, nebo z obavy před judikaturou ústavního soudu, či spíše pouze z důvodů politických.

B) M a ě a r s k o.

Již první zákon maďarský, jenž byl vydán po pádu bolševické vlády, zák. čl. I/20, obsahuje v §u 9 a 10 rozsáhlá zmocnění vlády pro úpravu mimořádných poměrů cestou nařizovací, šlo tu hlavně o odstranění anarchie v právním řádě způsobené režimem bolševickým.

Vedle těchto mimořádných zmocnění omezených podle povahy věci na dobu krátkou, zůstávaly ovšem i dále v platnosti plné moci podle zák. čl. LXIII/12 a jeho novel, jež měly platiti až do ukončení války, jichž platnost byla však zák. čl. VI/20 prodloužena na rok po potvrzení míru. Nové úpravy dostalo se jim šem 6 zák. čl. XVII/22, jež měla jednak sloužiti k likvidaci těchto mimořádných nařízení, jednak však dávala vládě nové široké zmocnění, aby vydávala nařízení sloužící ku provedení mírové smlouvy. Téhož zmocnění dovolává se nejnověji osnova zákona o inartikulaci Pařížské dohody.

I Maďarsko prožilo podobně jako Rakousko, byť i omezenější, katastrofu finanční, jež byla taktéž odvrácena teprve mezinárodní pomocí Společnosti Národů. Vnitrostatní provedení této sanace stalo se zák. čl. IV/24 o obnovení rovnováhy ve státním hospodářství, kterýžto článek obsahoval v §u 2 a 3 rozsáhlá zmocnění vlády činiti potřebná opatření cestou nařizovací a to i tam, kde se tím činí úchytky od dosavadních zákonů. Zmocnění toto platilo až do poloviny r. 1926.³⁰⁾

³⁰⁾ Podrobnosti viz Czekey: *Ausnahmegewalt und Freiheitsrechte in Ungarn nach dem Kriege*, Ostrecht II. (1926), str. 989—92, týž: *Ungarens Staatsrecht nach dem Kriege*, Jahrbuch XIV. (1926), str. 422. Všechny zmocňovací zákony maďarské mají formu zákonů obyčejných nikoliv

Omezujeme se tu jen na stručný výpočet uherských zákonů zmocňovacích, neboť Maďarsko — žijíc i po stránce právní životem sui generis, což patrno ku př. i z toho, že připouštějí se namnoze i nařízení praeter legem — nemá pro tuto srovnávací úvahu větší důležitosti.

C) N ě m e c k o.

Tak jako velická většina jiných států vkročilo i Německo do světové války nejsouc po stránce legislativní dostatečně připraveno na obrovské nové úkoly, jež vzniknou válkou pro veřejnou správu hospodářskou. Fakt tento jest dosti podivný, uvážíme-li zálibu Německa pro důkladnost a systematickosti a uvážíme-li zejména, jak všestranně tento stát připravoval se na střetnutí zbraní. Když válka vypukla, předložila vláda parlamentu ke schválení řadu zákonných osnov — bylo jich 14 — jimiž měla býti učiněna rozličná opatření nutná vzhledem k válce, avšak osnovy tyto neobsahovaly žádných dalekosáhlých hospodářských zmocnění pro vládu. Teprve během jednání parlamentního o osnově zákona upravujícího lhůty směnečné a šekové bylo z iniciativy říšského sněmu,³¹⁾ v němž uvažována otázka všeobecného moratoria, vsunuto do osnovy široké zmocnění pro vládu. Tak vznikl § 3 zákona ze dne 4. srpna 1914, jímž byla spolková rada zmocněna, aby po dobu války činila ona zákonná opatření, jež se ukáží nutná k odvrácení hospodářských škod.³²⁾ Ustanovení toto znamenalo vlastně abdikaci parlamentu na zákonodárství v hospodářských věcech souvisejících s válkou ve prospěch spolkové rady. Říšský sněm vyhradil si pouze právo jakési kontroly, neboť nařízení

ústavních, což souvisí ovšem též s tím, že maďarská ústava nezná ústavních zákonů ve formálním slova smyslu, k jichž změně by bylo třeba kvalifikované většiny.

³¹⁾ Viz Schiffer: Die Diktatur des Bundesrates, Juristen-Zeitung XX. (1915), sl. 1159.

³²⁾ Text §u 3 tohoto zákona zní:

„Der Bundesrat wird ermächtigt, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen. — Diese Maßnahmen sind dem Reichstag bei seinem nächsten Zusammentritt zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben.“

spolkové rady měla mu býti sdělována, a na jeho návrh zrušena. Vidíme, že tu nastala rozsáhlá delegace moci zákonodárné z říšského sněmu na orgán jiný, totiž na spolkovou radu, které v normálních poměrech příslušela jen sankce zákonů, na nichž se říšský sněm usnesl.³³⁾ Právní situace byla tu tedy poněkud podobná situaci v Rakousku, kde podle §u 14 mohl vydávati nařízení též právě onen orgán, jemuž příslušela jinak sankce zákonů, totiž panovník.

Toto zmocnění přetrvávalo celou dobu válečnou a na něm vybudována v podstatě právní úprava celého válečného hospodářství německého, jež přinesla celému světu takové překvapení. Parlament německý zasedal sice též v době války a usnášel se na zákonech, leč těžiště úpravy válečného hospodářství spočívalo v činnosti spolkové rady, opírající se o zmocnění zákona ze 4. srpna 1914. Mluvilo se tu přímo o diktatuře spolkové rady.³⁴⁾

Zákon tento nebyl zrušen po pádu císařství Německého, leč zmocnění v něm obsaženého užíváno od té doby jen zakrytě, nepřímou, byla totiž vydávána nařízení jednotlivými centrálními úřady na základě nařízení spolkové rady z doby válečné, jež se opírala o zmíněný zmocňovací zákon. Vyvinula se tu tedy fakticky subdelegace, ačkoliv zmocňovací zákon o ní se nezmiňoval a tím ji podle převládajících názorů právní theorie³⁵⁾ vlastně vylučoval.

Pomineme-li ona zmocnění, jež obsahují revoluční akty vydané vládou lidových zmocněnců v Německu v prvních měsících po převratu, vidíme, že též později, když zvoleno počátkem ledna 1919 Národní shromáždění jakožto zastupitelstvo celého národa, a když toto Národní shromáždění vydalo 10. února 1919 zákon o předběžné vládní moci (provisorní ústavu), nezanikla potřeba toho, aby vládě byla dávána rozsáhlá zmocnění k úpravě přechodu z hospodářství válečného do hospodářství mírového. Stalo se tak postupně několika zákony.³⁶⁾

³³⁾ Meyer-Anschütz: Lehrbuch des deutschen Staatsrechtes, 7. vydání (1919), str. 681.

³⁴⁾ Viz nadpis článku uvedeného v poznámce³¹⁾.

³⁵⁾ Srov. Jacobi: Das Verordnungsrecht im Reiche seit dem November 1918, Archiv sv. 39. (1920), str. 277. Odchylně Schoen: Das Verordnungsrecht und die neuen Verfassungen, Archiv sv. 6 (neue Folge, 1924) str. 165 a 190.

³⁶⁾ Viz Jacobiův článek uvedený v poznámce předchozí. Texty ně-

Stalo se tak nejdříve zákonem ze dne 17. dubna 1919 o zjednodušené formě zákonodárství za účelem přechodného hospodářství, jímž byla vláda zmocněna po dobu zasedání Národního shromáždění zvoleného v únoru 1919 činiti ona zákonná opatření, jež jsou nutna a naléhavá k uspořádání přechodu z válečného do mírového hospodářství.³⁷⁾ Povšimnutí zasluhuje nadpis tohoto zákona, jak byl upraven parlamentem, neboť vyhýbá se výrazu delegace moci zákonodárné na vládu, a místo toho mluví o zjednodušené formě zákonodárství.³⁸⁾ Budiž ještě upozorněno na to, že praxe užívala namnoze vedle tohoto nového zmocnění i zmocnění starších, takže panovaly ve příčině té poměry neuspóřadané.

Zákon ze 17. dubna 1919, jehož platnost byla výslovně omezena na dobu trvání výmarského Národního shromáždění, byl v novém parlamentu nahrazen zákonem novým ze dne 3. srpna 1920, jenž měl stejný název.³⁹⁾ V zákoně tomto bylo zmocnění

meckých zákonů a některých nařízení zmocňovacích jsou přehledně uveřejněny spolu s některými instruktivními poznámkami v knize Marschalla von Bieberstein: *Verfassungsrechtliche Reichsgesetze*, 2. vydání (1929), str. 1005—1021. Viz dále Krejčí: *Delegace*, jenž na str. 61—84 věnuje pozornost svoji hlavně theoretické stránce zmocňovacích zákonů německých, jakož i Carré de Malberg: *La question de la délégation de puissance législative et les rapports entre la loi et l'ordonnance selon la constitution de Weimar*, *Bulletin de la société de législation comparée*, sv. 54. (1925), str. 321 a sl.

³⁷⁾ § 1 zákona zní takto:

„Während der Dauer der Nationalversammlung kann die Reichsregierung mit Zustimmung des Staatenausschusses und eines von der Nationalversammlung gewählten Ausschusses von 28 Mitgliedern diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anordnen, welche sich zur Regelung des Überganges von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft als notwendig und dringend erweisen. — Diese Verordnungen sind der Nationalversammlung alsbald zur Kenntnis zu bringen und auf ihr Verlangen aufzuheben.“

³⁸⁾ Srov. Triepel: *Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung*, *Archiv*, sv. 39 (1920), str. 467—71, Poetzsch: *Verfassungsmässigkeit der vereinfachten Gesetzgebung*, *Archiv*, sv. 40 (1921), str. 158.

³⁹⁾ § 1 zákona zní takto:

„Die Reichsregierung kann mit Zustimmung des Reichsrats und eines vom Reichstag gewählten Ausschusses von achtundzwanzig Mitgliedern die gesetzlichen Massnahmen anordnen, die ausschliesslich die Regelung des Überganges von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft betreffen und beim Erlasse der Verordnung als hierfür notwendig und dringend erachtet werden. — Die Verordnungen sind dem Reichstag alsbald zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben.“

vlády omezeno časově (do 1. listopadu 1920) i věcně, musila totiž opatření takto činěná týkati se v ý h r a d n ě úpravy přechodného hospodářství.

Krátce po zániku tohoto zmocnění ukázala se potřeba obnoviti je aspoň na kratší čas. Stalo se tak zákonem ze 6. února 1921, jímž dáno vládě až do 1. dubna téhož roku zmocnění shodné se zmocněním předešlým.⁴⁰⁾ Zákon tento nezove se již zákonem o zjednodušené formě zákonodárství, nýbrž zákonem o vydávání nařízení k účelům přechodného hospodářství. Budiž ještě poznamenáno, že oba posléze uvedené zákony byly vzhledem k pochybnostem v parlamentě vyslovovaným přijaty kvalifikovanou většinou potřebnou pro změnu zákonů ústavních.⁴¹⁾

Hospodářská a finanční katastrofa, do níž se Německo řítilo v letech 1922—23 vyvolala opět potřebu obsáhlejších zmocnění pro vládu. Patří sem čl. VI. nouzového zákona ze dne 24. února 1923, jenž poskytl vládě rozsáhlé zmocnění značně obsírně a kasuisticky stylisované,⁴²⁾ aby mohla činiti opatření k ochraně

⁴⁰⁾ § 1 zákona zní takto:

„Die Reichsregierung kann mit Zustimmung des Reichsrats und eines vom Reichstag gewählten Ausschusses von achtundzwanzig Mitgliedern die Massnahmen anordnen, die ausschließlich die Regelung des Übergangs von der Kriegswirtschaft in die Friedenswirtschaft betreffen und beim Erlasse der Verordnung als hierfür notwendig und dringend erachtet werden. Für Beschlüsse auf Einführung oder Aufhebung von Bewirtschaftungen bedarf es in diesem Ausschusse der Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder. Die Verhandlungen des Ausschusses sind öffentlich, soweit nicht der Ausschuß dem Ausschluß der Öffentlichkeit beschließt. — Die Verordnungen sind dem Reichstag alsbald zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen aufzuheben.“

⁴¹⁾ Srov. str. 159 a 161 Poetzschova článku uvedeného v poznámce³⁸⁾. Zákon ze 17. dubna 1919 byl přijat sice jen prostou většinou, avšak jak Poetzsch l. c. str. 158 upozorňuje, stačila podle provisorní ústavy i pro ústavní zákony prostá většina.

⁴²⁾ Čl. I.—V. tohoto zákona obsahují některá speciální zmocnění pro moc výkonnou, všeobecná zmocnění obsahuje čl. VI., jenž zní takto:

„Art. VI. Die Reichsregierung wird ermächtigt, 1. Bestimmungen zu erlassen, die erforderlich sind, um fremder Einwirkung auf die deutsche Gerichtsbarkeit entgegenzuwirken; 2. auf dem Gebiete der Finanzgesetzgebung und der Steuergesetzgebung von dem geltenden Rechte abweichende Bestimmungen zu treffen, soweit dies erforderlich ist, um fremde Einwir-

německého soudnictví a majetku od cizích vlivů, dále opatření na poli zákonodárství finančního, živnostenského, sociální péče atd.

kung auf die deutschen Finanzen auszuschließen oder die Folgen einer solcher Einwirkung auszugleichen; dies gilt nicht für die Änderung von Steuersätzen; 3. zum Schutze der Währung gegen fremde Einwirkung und ihre Folgen von dem geltenden Rechte abweichende Bestimmungen über den Verkehr mit Zahlungsmitteln und mit Waren zu erlassen; 4. abweichend von dem geltenden Rechte die Fürsorge für Kriegsbeschädigte, Kriegshinterbliebene, Sozialrentner, Kleinrentner, Erwerbsbeschränkte, Arbeitslose und andere notleidende Personen sowie notleidende Anstalten und Einrichtungen durchzuführen, ferner den Zeitpunkt der Wahlen zu sozialen Ämtern und zu Betriebsvertretungen zu bestimmen, soweit dies zur Ausschließung fremder Einwirkungen oder zum Ausgleich ihrer Folgen erforderlich ist; 5. Bestimmungen zu erlassen, die erforderlich sind, um die Folgen fremder Einwirkung auf das deutsche Privatvermögen im Wege der Entschädigung auszugleichen. Die Vergütungen werden auf Beschwerde vom Reichswirtschaftsgericht nach Maßgabe der von der Reichsregierung erlassenen Richtlinien endgültig festgesetzt. Die Richtlinien sind dem Reichstag unverzüglich zur Kenntnis vorzulegen und auf sein Verlangen außer Kraft zu setzen.

Allgemeine Bestimmungen auf Grund des Abs. 1 bedürfen der Zustimmung des Reichsrats.

Die Reichsregierung wird ferner ermächtigt, mit Zustimmung des Reichsrats zum Zwecke einer wirksameren Bekämpfung die geltenden Vorschriften zur Bekämpfung der Preistreiberei, des Schleichhandels, der verbotenen Ausfuhr und Einfuhr und des unzulässigen Handels sowie über Höchstpreise, das Preisprüfungswesen, die Auskunftspflicht über wirtschaftliche Verhältnisse, den Preisaushang und andere Beschränkungen des Handels und Gewerbes in neuen Verordnungen zusammenzufassen. Dabei kann sie die geltenden Vorschriften ändern, soweit dies zur Vereinheitlichung oder Klarstellung der Vorschriften oder zur Anpassung an die veränderten wirtschaftlichen Verhältnisse oder zur wirksameren Bekämpfung der Preistreiberei und anderer Auswüchse des Wirtschaftslebens, insbesondere zur Haftbarmachung Dritter für den einzuziehenden übermäßigen Gewinn, erforderlich ist. Sie kann auch die Vorschriften über Einziehung von Gegenständen im selbständigen Verfahren, über Verwertung sichergestellter oder beschlagnahmter Gegenstände, über die Berücksichtigung des Irrtums im Strafverfahren, über Enteignung von Gegenständen des täglichen Bedarfs sowie über die Schließung von Geschäften und die Beschlagnahme von Waren neu regeln und Vorschriften zur Überwachung und Regelung von Versteigerungen lebenswichtiger Gegenstände erlassen sowie solche Versteigerungen verbieten.

Die Verordnungen der Reichsregierung sind dem Reichstag unverzüglich zur Kenntnis zu bringen und auf sein Verlangen ganz oder teilweise außer Kraft zu setzen.“

Zmocnění toto nebylo na rozdíl od zmocnění předešlých přijato většinou nutnou pro změnu zákonů ústavních.

Ještě v tomtéž roku vydány dva nové zákony zmocňovací, jež byly projednány jako zákony měnicí ústavu.⁴³⁾ Byl to předně zákon z 13. října 1923, jenž obsahoval na rozdíl od svého předchůdce jen zcela stručné zmocnění vlády činiti opatření, jež pokládá za potřebná a nutná na poli finančním, hospodářském a sociálním.⁴⁴⁾ Zmocnění toto s jedné strany rozšířeno neobvyklou měrou v tom směru, že mohou takto býti stanoveny i odchylky od základních práv říšské ústavy, s druhé strany však zúženo tím, že určité obory sociální péče z úpravy této vyňaty. Další odchylka spočívala v tom, že vláda vydávajíc tato nařízení nebyla vázána na souhlas říšské rady. Povšimnutí zasluhuje též neobvyklá doložka o době platnosti: zákon měl pozbyti platnosti odstoupením tehdejší říšské vlády nebo změnou jejího stranického složení.⁴⁵⁾

Tím způsobem pozbyl tento zákon skutečně platnosti již dne 2. listopadu 1923 a nahrazen zakrátko zákonem z 8. prosince téhož roku, jenž však platil pouze do 15. února 1924, a jenž taktéž byl přijat většinou nutnou ke změně ústavy. Zákonem tímto byla vláda zmocněna činiti opatření, jež pokládá za potřebná a nutná vzhledem na nouzi lidu a říše.⁴⁶⁾ Změny ústavy byly však výslovně

⁴³⁾ Viz Triepel: Die Ermächtigungsgesetze, Juristen-Zeitung XXIX. (1924), sl. 2—7.

⁴⁴⁾ § 1 zákona zní takto:

„Die Reichsregierung wird ermächtigt, die Maßnahmen zu treffen, welche sie auf finanziellem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiete für erforderlich und dringend erachtet. Dabei kann von den Grundrechten der Reichsverfassung abgewichen werden. — Die Ermächtigung erstreckt sich nicht auf Regelung der Arbeitszeit und auf Einschränkungen der Renten und Unterstützungen der Versicherten und Rentenempfänger in der Sozialversicherung sowie der Kleinrentner und Leistungen aus der Erwerbslosenversicherung. — Die erlassenen Verordnungen sind dem Reichstag und dem Reichsrat unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Sie sind auf Verlangen des Reichstags sofort aufzuheben.“

⁴⁵⁾ Za krátké platnosti tohoto zákona vydáno podle něho celkem 44 nařízení. Důležitější z nich uvádí Marschall l. c. str. 1015.

⁴⁶⁾ § 1 zákona zní takto:

„Die Reichsregierung wird ermächtigt, die Maßnahmen zu treffen, die sie im Hinblick auf die Not von Volk und Reich für erforderlich und

vyloučeny.⁴⁷⁾ Zákon tento jest poslední v řadě všeobecných zmocňovacích zákonů německých.

Zajímavo jest sledovati, jakým způsobem v těchto zmocňovacích zákonech byl zachován vliv parlamentu na nařizovací moc vlády. Dálo se to v podstatě způsobem dvojím: součinností před vydáním nařízení a zajištěním možnosti žádati za zrušení nařízení vydaného.

Pokud jde o vliv praeventivní, byl vykonáván tím, že vláda byla pravidelně povinna před vydáním nařízení získati si s o u h l a s určitého orgánu, jehož součinnost při vydání zákonů byla jinak nutna. Byla to pravidelně říšská rada, jen při zákoně z 13. října 1923 nebylo třeba vůbec uvědomovati tento orgán, podle zákona z 8. prosince 1923 stačilo pak pouze s l y š e n í výboru říšské rady a říšského sněmu. Volena tu tedy cesta součinnosti a spoluzodpovědnosti orgánu parlamentního za tato nařízení, tedy cesta, jež, jak jsme viděli, byla parlamentem rakouským výslovně odmítnuta.

Pokud jde o kontrolu dodatečnou, spočívala v tom, že nařízení vydaná podle všech zmocňovacích zákonů měla býti ihned předkládána říšskému sněmu na vědomí, jenž mohl žádat za jejich zrušení. Podle zákonů z 13. října a z 8. prosince 1923 měla býti předložena i říšské radě. Nařízení nepozbývala tedy platnosti tím, že nebyla snad vládou včas parlamentu předložena, ani přímo tím, že parlament se na jejich zrušení usnesl, nýbrž musela býti zrušena vždy aktem vlády, jež byla usnesením parlamentu jen politicky vázána. Tedy řešení podobné, jaké jsme viděli v monarchii rakouské, a podstatně jiné, než — jak uvidíme — bylo voleno v novém československém zákoně o mimořádných hospodářských opatřeních.

dringend erachtet. Eine Abweichung von den Vorschriften der Reichsverfassung ist nicht zulässig. Vor Erlaß der Verordnungen ist ein Ausschuß des Reichsrats und ein Ausschuß des Reichstags von 15 Mitgliedern in vertraulicher Beratung zu hören. — Die erlassenen Verordnungen sind dem Reichstag und dem Reichsrat unverzüglich zur Kenntnis zu bringen. Sie sind aufzuheben, wenn der Reichstag oder der Reichsrat dies verlangt. Im Reichstag sind für das Aufhebungsverlangen zwei Lesungen erforderlich, zwischen denen ein Zeitraum von mindestens drei Tagen liegen muß.“

⁴⁷⁾ Podle tohoto zákona vydáno celkem 66 nařízení, důležitější z nich uvádí Marschall I. c. 1017.

Na rozdíl od ústavy republiky Rakouské má ústava německá již od počátku ve svém čl. 48. neobyčejně široké zmocnění pro mimořádná opatření, jehož používáno v praxi nejen pro mimořádná opatření rázu policejního, nýbrž i hospodářského a daňového. Rozbor těchto ústavních předpisů vymyká se však z rámce tohoto článku.⁴⁸⁾

Pokud jde o speciální zmocňovací zákony rázu hospodářského, stačí příklady svrchu uvedené, jež by bylo lze snadno rozmnožiti,⁴⁹⁾ a jež nám ukazují, jak v Německu i za doby monarchie i za doby republiky bylo nutno v mimořádných poměrech přenechat i ve značném rozměru pravomoc parlamentu k vydávání všeobecných norem orgánům jiným, totiž spolkové radě nebo vládě. Děje se tak, jak jsme viděli, většinou zákony ústavními, právo předběžné i dodatečné kontroly parlamentem se při nařízeních těchto většinou zachovává. Úmyslně pozdrželi jsme se u těchto případů déle, poněvadž poskytují nám nad jiné jasný obraz o rozmanitosti problémů, jež se tu naskytují, a o rozmanitosti cest, jak lze je řešiti.

D) Š v ý c a r s k o .

Obracíme dále svoji pozornost ke Švýcarsku, ke státu, v jehož právním řádě zrcadlí se právní mentalita francouzská i německá, ke státu, jehož demokratické instituce bývají často u nás kladeny za vzor.

I v republice této, ačkoliv nebyla přímo stržena do války světové, objevila se ihned při vypuknutí války nutnost umožniti vydávání všeobecně závazných norem způsobem rychlejším nežli obvyklou cestou zákonodárnou. Potřebě této vyhověno usnesením spolkového shromáždění z 3. srpna 1914, jímž dáno spolkové

⁴⁸⁾ Nouzových nařízeních podle tohoto ústavního zmocnění bylo vydáno až do poloviny r. 1924 na 110. Seznam jich viz u Marschalla: Verfassungsrechtliche Reichsgesetze, 1. vydání, str. 381 a sl. O tomto nouzovém právu říšského presidenta jest v Německu takřka nepřehledná literatura, z níž nejdůležitější spisy a články uvádí Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches, 4. vydání (1926), str. 165 a sl.

⁴⁹⁾ Patří sem ku př. zákon ze 6. března 1919 o provedení podmínek příměří a zákon z 31. srpna 1919 o provedení mírové smlouvy.

radě — t. j. sedmičlenné vládě — neobmezené zmocnění činiti veškerá opatření nutná pro zachování bezpečnosti, nedotknutelnosti a neutrality švýcarské, pro ochranu úvěru a hospodářských zájmů země, a zvláště pro zajištění výživy.⁵⁰⁾ Spolková rada měla podávati vždy v nejbližším zasedání spolkového shromáždění zprávu o opatřeních, jež takto učinila. Skutečnou kontrolu na základě těchto zpráv počalo však spolkové shromáždění vykonávati teprve z jara 1916, zachovávajíc do té doby „conspiration du silence“.⁵¹⁾

Jelikož ústava švýcarská nemá výslovných předpisů o nařízeních z nouze, byla ústavnost zmíněného usnesení v theorii dosti

⁵⁰⁾ Čl. 3—4 tohoto usnesení, jež tu přicházejí v úvahu, zní takto:

„Art. 3. Die Bundesversammlung erteilt dem Bundesrate unbeschränkte Vollmacht zur Vornahme aller Maßnahmen, die für Behauptung der Sicherheit, Integrität und Neutralität der Schweiz und zur Wahrung des Kredites und der wirtschaftlichen Interessen des Landes, insbesondere auch zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlich werden.“

Art. 4. Zu diesem Zwecke wird dem Bundesrate ein unbegrenzter Kredit zur Bestreitung der Ausgaben eingeräumt. Insbesondere wird ihm die Ermächtigung zum Abschlusse allfällig erforderlicher Anleihen erteilt.

Art. 5. Der Bundesrat hat der Bundesversammlung bei ihrem nächsten Zusammentritt über den Gebrauch, den er von den ihm erteilten unbeschränkten Vollmachten gemacht haben wird, Rechenschaft abzulegen“.

Zajímavost jest sledovati, proč pro toto dalekosáhlé zmocnění, jakož i pro jeho pozdější změny v letech 1919 a 1921 volena forma usnesení spolkového shromáždění, nikoliv forma zákona. Švýcarská ústava praví totiž ve čl. 85, že do kompetence spolkového shromáždění patří mezi jiným zákony a usnesení o předmětech, k jichž úpravě jest podle ústavy spolkový stát povolán, a praví dále ve čl. 89, že spolkové zákony jakož i spolková usnesení, jež nejsou naléhavé povahy, podléhají fakultativnímu referendu. Z toho se vyvozuje a) že — poněvadž ústava blíže nevymezuje pojem zákonů a usnesení — může spolkové shromáždění vydávati právní normy, tedy i delegovati spolkovou radu k vydávání nařízení, ve formě pouhých usnesení a že tedy k tomu není třeba zákonů, b) že usnesení tato, jsou-li prohlášena za naléhavá, nepodléhají fakultativnímu referendu, kdežto zmocňovací zákon by mu vždy podléhal. Konečně sluší upozorniti, že podle čl. 113, odst. 3. ústavy nemůže spolkový soud přezkoumávati platnost těchto usnesení. Srov. Giacometti: Über das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate ve Festgabe für Fritz Fleiner (1927), str. 364 a sl. Zmocňovací usnesení spolkového shromáždění byla publikována ve spolkovém zákoníku.

⁵¹⁾ Jéze ve článku v následující poznámce citovaném, str. 252.

spornou,⁵²⁾ v praxi však nebylo o přípustnosti tohoto zmocnění pochybnosti. Platnost nařízení a opatření takto vydávaných vládou nebo — cestou mlčky zavedené subdelegace — i jednotlivými departementy (t. j. ministerstvy) švýcarské soudy pravidelně nezkoumaly, neboť přisuzovaly jim platnost zákona, ba spolkový soud nepřipouštěl ani, aby soudy zkoumaly, zda spolková rada vydávajíc nařízení nepřekročila meze svého oprávnění. Praxe vykládala tyto meze velice extensivně, a vydávala nařízení na základě tohoto zmocnění velice hojně.⁵³⁾ Nařízenímí těmito měněny zákony, ba zasahováno jimi i do svobod ústavou zaručených (ku př. v obor vyhražený zákonodárství kantonálnímu, měněna příslušnost soudů atd.).

Tak jako jiná podobná zmocnění přetrvalo i toto zmocnění válku a bylo teprve dne 3. dubna 1919 nahrazeno novým usnesením spolkového shromáždění, jímž zmocňovací usnesení vydané při vypuknutí světové války sice zrušeno, avšak jímž současně spolková rada poznovu zmocněna „výjimečně činiti opatření, jež jsou nezbytně nutná pro bezpečnost země nebo k zachování hospodářských zájmů země“.⁵⁴⁾ Teprve tímto usnesením přiznáno spolkovému

⁵²⁾ Problému těchto nouzových nařízení dostalo se v literatuře hojného a pečlivého zpracování tak jako mnohým jiným otázkám ústavního práva švýcarského. Ústavnost delegace moci zákonodárné na spolkovou radu hájí ku př. Fleiner: *Schweizerisches Bundesstaatsrecht* 1923, str. 217—18, 416—19, a to poukazem na pud sebezachování, jenž existuje u státu, nehledě na to, je-li příslušný předpis v ústavě, naproti tomu Jèze ve článku *Les pleins pouvoirs du conseil fédéral Suisse* v *Revue XXXIV.*, str. 224, 404, a Esmeinův pokračovatel Nzard (*Éléments de droit constitutionnel*, sv. II., 7. vydání, str. 92—4), prohlašuje je za neústavní. Srov. též Giacometti: *Jahrbuch XI.* (1922), str. 340—344, týž: *Ueber das Rechtsverordnungsrecht im schweizerischen Bundesstaate* ve *Festgabe für Fleiner* (1927) 360 a sl., zvláště str. 376—9, jakož i další literaturu uvedenou u Fleinera l. c. 416 v poznámce 21.

⁵³⁾ Pokud jde o judikaturu, viz Fleiner: *Bundesstaatsrecht*, str. 419, poz. 32. Příklady těchto nařízení z prvé poloviny války jsou uvedeny v Kuhnově článku *Die Kriegsgesetzgebung der Schweiz*, *Juristen-Zeitung XXI.* (1916), sl. 1037—42, a u Jèzeho *Les pleins pouvoirs*, str. 227. Nařízení jsou publikována v třísvazkové sbírce Baerově: *Die schweizerischen Kriegsverordnungen*.

⁵⁴⁾ Zní takto:

„I. Art. 3 und 4 des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 betreffend Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neu-

shromáždění právo spolurozhodovati, zda nařízení takto vydaná mají zůstatí v platnosti. Novým usnesením z 19. října 1921 přiznáno spolkové radě pouze jen právo měniti již existující nouzová nařízení a takto pozvolna likvidovati celou tuto instituci.⁵⁵⁾ Obě tato poválečná usnesení obsahovala též podrobné předpisy, jak rušiti nouzová nařízení.

tralität werden aufgehoben. — Der Bundesrat bleibt ermächtigt, ausnahmsweise Maßnahmen zu treffen, die zur Sicherheit des Landes, oder zur Wahrung der wirtschaftlichen Interessen des Landes unumgänglich notwendig sind. Von den auf Grund dieser Vollmacht erlassenen Verordnungen ist der Bundesversammlung in ihrer nächsten Tagung mit einläßlichem Bericht Kenntnis zu geben; sie entscheidet darüber, ob dieselben weiter in Kraft zu bleiben haben.

II. Der Bundesrat wird die auf Grund von Art. 3. und 4. des Bundesbeschlusses vom 3. August 1914 erlassenen Notverordnungen aufheben, sobald die Dringlichkeit nicht mehr vorhanden ist und die Umstände es erlauben. — Er wird der Bundesversammlung die Erlasse bezeichnen, die über den 1. Mai 1919 hinaus rechtswirksam bleiben. — Ein auf den neuesten Stand fortgeführtes Verzeichnis der in Kraft bestehenden Verordnung ist jeweils den Neutralitätsberichten, erstmals auf die Junisession 1919, beizugeben. — Die Bundesversammlung wird diejenigen Verordnungen bezeichnen, deren Aufhebung durch den Bundesrat sie verlangt“.

⁵⁵⁾ Zní takto:

„Art. 1. Die dem Bundesrate durch die Bundesbeschlüsse vom 3. August 1914 und 3. April 1919 übertragenen außerordentlichen Vollmachten werden aufgehoben.

Art. 2. Beschlüsse und Verordnungen, die der Bundesrat auf Grund der außerordentlichen Vollmachten erlassen und noch nicht aufgehoben hat, bleiben bis auf weiteres in Kraft. — Der Bundesrat ist befugt, diese Beschlüsse und Verordnungen abzuändern, sofern die Sicherheit des Landes oder die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen und die Dringlichkeit es notwendig machen. — Von solchen Änderungen hat der Bundesrat der Bundesversammlung in ihrer nächsten Tagung mit einläßlichem Bericht Kenntnis zu geben. Sie entscheidet darüber, ob sie weiter in Kraft bleiben sollen. — Die vorstehend genannten Beschlüsse und Verordnungen sind vom Bundesrate aufzuheben, sobald die Interessen des Landes es erlauben.

Art. 3. Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung auf die ordentlichen Sessionen Bericht über die Durchführung der noch verbleibenden außerordentlichen Beschlüsse und Verordnungen. — Dem Berichte ist ein Verzeichnis der noch in Kraft bestehenden Beschlüsse und Verordnungen beizugeben. — Die Bundesversammlung kann diejenigen Erlasse bezeichnen, deren Abänderung oder deren Aufhebung durch den Bundesrat sie verlangt.“

Jak vidíme, neuchránila se ani země, jež bývá kladena za vzor demokratických institucí, v mimořádných poměrech dalekosáhlého rozšíření normotvorné kompetence vlády na úkor parlamentu. Charakteristické jest dále, že tento přesun kompetence stal se jen usnesením parlamentu, nikoliv zákonem, tím méně zákonem ústavním.

E) Francie.

Jiná situace se nám objevuje ve Francii, jejíž demokratické řády v mnohém sloužily za vzor při budování naší ústavy. Ve Francii ústava nezná nařízení z nouze a nesetkáváme se tam se všeobecnými zákony zmocňovacími ani za světové války. Důvodem toho jest tradicionelní nedůvěra v exekutivu,⁵⁶⁾ jež ovládá parlament této země. Nedůvěra tato jeví se často v projevech parlamentu a též pravověda zaujímá v otázce delegace moci zákonodárné stanovisko namnoze velmi kritické.⁵⁷⁾

Avšak ani země tato neobešla se bez zmocňovacích zákonů, zákony takové byly jí známy již v době míru, zvláště však nabyly významu v době světové války a v době finančních obtíží, jež nastaly po válce. Avšak zákony tyto jsou charakterisovány tím, že obsahují jen zmocnění speciální, ovšem často velmi široká, a nad to v dobách mimořádných velmi extensivně vykládaná.

Není třeba všimati si v přehledu tomto zmocňovacích zákonů z doby starší, jež neobsahovaly zvláštních ustanovení pro dobu válečnou,⁵⁸⁾ a stačí, obrátíme-li se ihned k zákonům, které byly vydány při vypuknutí světové války.

⁵⁶⁾ Srov. Rolland: *Revue* XXXV. (1918), str. 544, 558.

⁵⁷⁾ Podle svého programu nebudeme ani v této části obírat se teorií problému zákonů zmocňovacích, odkazující v té příčině na úvahy, jež podávají ve svých spisech a článcích čelní theoretikové veřejného práva francouzského. Tak ku př. Esmein-Nézard: *Éléments*, sv., I., str. 25, pozn. 57, sv. II., str. 95—107, Duguit: *Traité* sv. IV., str. 747 a sl., Nézard: *Éléments de droit public*, 4. vydání (1928), str. 212—15. Esmein a Duguit uvádějí též literaturu a judikaturu. Přehled názorů pravovědy francouzské, jež se, pokud jde o delegaci moci zákonodárné rozbíhá i v principiálních otázkách, podává Krejčí: *Delegace*, str. 10—60.

⁵⁸⁾ Tak ku př. zákony ze 17. prosince 1814 a z 29. března 1910 opravňující vládu omezovati vývoz a dovoz a uvalovati na ně dávky. Zákonů těchto bylo i v době války hojně užíváno.

Již dne 5. srpna 1914 — tedy skoro současně se Švýcarskem a Německem — odhlasoval parlament francouzský řadu zákonů — celkem 16 — jež měly za předmět rozličná opatření válečná, a jež obsahovaly z části též rozličná zmocnění pro vládu. Široká zmocnění jsou hlavně v zákonech dvou: v zákoně, jímž vláda zmocněna k finančním operacím a v zákoně o splatnosti některých cenných papírů, podle jehož §u 3 může vláda činiti po dobu trvání nepřátelství veškerá potřebná opatření, aby zajistila výkon nebo odálila účinnost závazků obchodních nebo civilních atd.⁵⁹⁾

Zmocnění tohoto, jakož i zmocnění předválečných užívala vláda francouzská velmi vydatně, vykládajíc je co nejextensivněji. Dekrety na jejich základě vydané byly předkládány tam, kde toho zákon předpisoval parlamentu ke schválení, čímž odstraňovány i případné pochybnosti o legitimitě těchto dekretů v tom směru, zda nebyl při jich vydání překročen rozsah zákonného zmocnění. Krom toho vydávala však vláda někdy i dekrety, pro něž nebylo vůbec zákonného podkladu. Jednajíc takto, odvolávala se buď na nezbytnost těchto opatření, tedy na stav nouze, nebo poukazovala též na to, že jedná v intencích parlamentu, nařizujíc dekretem

⁵⁹⁾ Čl. 2. a 3. zákona tohoto zní takto:

„2. Pendant la durée de la mobilisation et jusqu' à la cessation des hostilités, le Gouvernement est autorisé à prendre, dans l'intérêt général, par décret en conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles, pour suspendre toutes prescriptions ou péremptions en matière civile, commerciale et administrative, tous délais impartis pour attaquer, signifier ou exécuter les décisions des tribunaux de l'ordre judiciaire ou administratif. — La suspension des prescriptions et péremptions pourra s'appliquer aux inscriptions hypothécaires, à leur renouvellement, aux transcriptions et généralement à tous les actes qui, d'après la loi, doivent être accomplis dans un délai déterminé.

3. Le Gouvernement est autorisé à rendre ces mesures applicables seulement à une partie du territoire.“

Podle zákona tohoto vydány ku př. dekrety 10. srpna, 15. a 21. prosince 1914. — Nalézáme tu situaci podobnou oné, jakou jsme poznali v Německu, kde též do zákona ze dne 4. srpna 1914 o prodloužení lhůt směněných vsunuto zmocňovací ustanovení, ovšem daleko širší, k úpravě hospodářských poměrů způsobených válkou. O významu a praxi zmocnění francouzského viz stručné poznámky Barthélemyho v Revue XXXII. (1915), str. 153—4, a Duguita, tamtéž XLI. (1924), str. 331.

pouze to, o čem parlament již jednal, o čem projevil své mínění, takže uspišovala takto vlastně pouze jeho práce.⁶⁰⁾ Illegalita opatření těchto odstraňována taktéž tím, že byla předkládána parlamentu dodatečně ke schválení. Tak ku př. zákonem z 30. března 1915 schváleno 36 takových dekretů. Celkem schváleno v r. 1915 dvanácti zákony na 130 dekretů, vydaných jednak bez zákonného podkladu nebo na základě zmocnění, kde zákon předpisoval předložiti dekrety takto vydané parlamentu (ku př. zákony ze 17. prosince 1814 a z 29. března 1910). Parlament schvaloval dekrety ve formě zákonů, jimiž buďto jen prohlašovány dekrety za schválené nebo je přeměňoval výslovně v zákon, a to případně se zpětnou platností.⁶¹⁾ Nebylo-li této doložky, bývalo v theorii sporno, jaký význam schválení parlamentu má.⁶²⁾ Tyto dalekosáhlé dekrety zvaly se často décrets-lois.

Jest přirozeno, že opatření tato, jimiž dosavadní zákony byly rušeny, měněny nebo suspendovány a jež dotýkala se hluboce postavení jednotlivců, stávala se předmětem přezkoumání nejvyšších tribunálů práva francouzského. Celkem lze říci, že nejvyšší tribunál práva veřejného, Conseil d'Etat, zaujímal tu příznivější stanovisko vůči těmto mimořádným opatřením, nežli řádné soudy. Uznával širší nařizovací moc výkonnou v dobách válečných, uznával závaznost dekretů takto vydaných, ba uznával závaznost jejich i tehdy, když neopíraly se o nížádné zákonné zmocnění.⁶³⁾

Obtížím, jež takto vznikly při používání celé řady speciálních zmocnění, jež někdy přes veškerý extensivní výklad nedostačovala,

⁶⁰⁾ Viz Barthélemy: *Le droit public en temps de guerre. Le gouvernement et la loi*, Revue XXXII. (1915), str. 557 a sl., Duguit: *Traité sv. III.*, str. 696 a sl., sv. IV., str. 739 a sl.

⁶¹⁾ Tak ku př. v zákonech ze dne 17. března a 16. dubna 1915 praví se: ratifié et converti en loi, v zákoně z 30. března 1915 praví se: sont ratifiés, pour leurs dispositions avoir force de loi à dater de leur publication, les décrets, v zákoně z 30. prosince 1915 praví se pouze: sont sanctionnés.

⁶²⁾ Srov. Rolland v Revue XXXV. (1918), str. 575 a sl., Duguit, tamtéž XLI. (1924), str. 341 a sl., Laborde-Lacoste: *De la ratification par le parlement des décrets pris sur délégation législative et édictant une sanction pénale*, tamtéž XLIII. (1926), str. 390—410, Duguit: *Traité*, sv. IV, str. 779 a sl.

⁶³⁾ Viz poznámku 60, jakož i Jèze: *Decrets-lois en temps de guerre et lois confirmatives*, Revue XXXII. (1915), str. 479—490.

snažila se vláda francouzská předejítí tím, že předložila parlamentu ke konci r. 1916 návrh všeobecného hospodářského zákona zmocňovacího. Podle návrhu tohoto měla obdržeti právo, aby dekrety měnicími nebo doplňujícími zákony činila veškerá opatření, jež vyžaduje nutnost národní obrany, zejména pokud jde o produkci zemědělskou a průmyslovou, dopravu, zásobování atd. Ačkoliv vláda hned z počátku návrh svůj zmírnila tím způsobem, že škrtla slovo *z e j m é n a*, čímž změnila výpočet toho, co lze takto upravovati, z demonstrativního v taxativní, setkal se návrh tento přece s takovým odporem ve sněmovně, že jej vláda odvolala. Řeči tehdy v parlamentě pronesené, zvláště řeč zpravodaje, jsou později velmi často citovány ve sporech o delegaci moci zákonodárné.⁶⁴⁾

Vláda francouzská v době světové války neopětovala již pokusu dosáhnouti generelního zmocnění vydávati nařízení, spokojila se se zmocněními speciálními. Zajímavý jest v té příčině zvláště zákon z 10. února 1918, jímž dáno presidentu právo, aby po dobu války a 6 měsíců po jejím skončení upravoval nebo omezoval za účelem zajištění národního zásobování produkci, oběh atd. potravin a paliva, a aby rekviroval obchodní loďstvo.⁶⁵⁾ Zákonem tímto byly dále stanoveny tresty na přestupky dekretů takto vydaných a některých dekretů starších, při nichž byla trestní sankce pochybna. Zajímavý jest zákon tento po stránce dvojí, jednak tím, že parlament rozšířil zmocnění vládou požadované, jednak pak rozsahem zmocnění, jež sice bylo speciální, avšak v hranicích tak

⁶⁴⁾ Viz Rolland, Revue XXXV. (1918), str. 545 a sl.

⁶⁵⁾ Čl. 1. tohoto zákona zní:

„Pendant la durée de la guerre et pendant les six mois qui suivront la fin des hostilités, des décrets pourront régler ou suspendre, en vue d'assurer le ravitaillement national, la production, la fabrication, la circulation, la vente, la mise en vente, la détention ou la consommation des denrées servant à l'alimentation de l'homme et des animaux. Les dispositions de la présente loi sont applicables aux décrets rendus pour le ravitaillement de la population civile en combustibles. Il pourra être, dans le même but, procédé par décret à la réquisition de la totalité de la flotte marchande. . . . Les décrets rendus par application du présent article seront soumis à la ratification des Chambres dans le mois qui suivra leur promulgation.“

Podrobnosti jednání parlamentního viz Dalloz: Recueil (1918), část 4, str. 156 a sl.

širokých, že umožnilo moci výkonné upravovati cestou nařizovací celý obor zásobování obyvatelstva potravinami a palivem, tedy jeden z nejdůležitějších hospodářských oborů ke konci války.⁶⁶⁾ Dekrety na základě tohoto zákona vydanými bylo patrně lze — ač zákon toho výslovně neustanovoval — měniti i zákony.⁶⁷⁾

Za několik let po skončení vítězné války ocitla se Francie opět v situaci, kdy bylo třeba taktéž rozšířiti nařizovací moc vlády. Pokus o to stal se již v r. 1924, když Francii hrozila podobná finanční katastrofa, jakou prožilo Německo. Tu vláda Poincaréova vymohla si po úporném boji na parlamentě zákon z 22. března 1924, jenž obsahoval rozsáhlá zmocnění ku provedení administrativních reforem k dosažení úspor ve státním hospodářství, za kterýmž účelem mohla dekrety měniti i zákony. Zmocnění tohoto, jež bylo v parlamentě odpůrci vlády prudce potíráno, a o němž i mínění pravovědy se rozcházela,⁶⁸⁾ nebylo v praxi využito, poněvadž volby do parlamentu, jež konány krátce na to, vyzněly proti vládě Poincaréově. Výslovně však zmíněné zmocnění bylo zrušeno teprve článkem 40. zákona z 10. března 1925.

Finanční situace státu se však stále zhoršovala, vláda padala za vládou, až opět povolán k záchraně Poincaré, jemuž parlament dal pod tlakem okolností bez velikých rozpaků zákonem z 3. srpna 1926 pravomoc podobnou oné z r. 1924.⁶⁹⁾ Zmocnění obsažených

⁶⁶⁾ Srov. Rolland: Le Pouvoir réglementaire du Président de la République en temps de guerre et la loi du 10 février 1918, Revue XXXV. (1918), str. 543—580.

⁶⁷⁾ Srov. Rolland ve článku v předešlé poznámce uvedeném, str. 565.

⁶⁸⁾ Za neústavní prohlašuje je ku př. Rolland: Le projet du 17 janvier et la question „des décrets-lois“, Revue XLI. (1924), str. 42—74 a zvlášť ostře Jèze, Principes généraux du Droit administratif, 3. vydání (1925), sv. III, str. 361, kdež vytýká předsedům sněmoven, že se neopřeli projednání tohoto neústavního návrhu, a presidentu republiky, že neodepřel jeho promulgaci. Naproti tomu ústavnost tohoto zákona uznává výslovně Duguit: Des réglemens fait en vertu d'une competence donnée au gouvernement par le législateur, tamtéž str. 313—349, týž Traité, sv. IV. str. 776.

⁶⁹⁾ Klademe vedle sebe úmyslně pro srovnání texty obou zmocňovacích zákonů.

Zákon z 22. března 1924.

Zákon z 3. srpna 1926.

„Art. 1^{er} Des réductions dont le total ne devra pas être inférieur à un

„Art. 1^{er} Le Gouvernement est autorisé à procéder par décrets,

v §u 1 nového zákona ku provádění administrativních reforem bylo vládou velmi hojně používáno — a to vzhledem k souhlasu,

milliard de francs (1,000,000.000 fr.) seront effectuées en 1924 sur les dépenses de l'État. — Le Gouvernement est autorisé, pendant les quatre mois qui suivront la promulgation de la présente loi, à procéder par des décrets rendus en Conseil d'État, après avoir été approuvés en Conseil des ministres, à toutes les réformes et simplifications administratives que comportera la réalisation de ces économies. Lorsque les mesures ainsi prises auront nécessité des modifications aux lois en vigueur, les décrets seront soumis à la sanction législative dans un délai de six mois.“

jusqu'au 31 décembre 1926, à toutes suppressions ou fusions d'emplois, d'établissements ou de services. Lorsque ces mesures nécessiteront soit des modifications à des organisations, formalités ou procédures fixées par la loi, soit des annulations ou transferts de crédits, elles devront être soumises à la ratification des Chambres dans un délai de trois mois.“

Podrobnosti jednání parlamentního viz Dalloz: Recueil (1924), část 4., str. 149 a sl., (1926), část 4, str. 297 a sl.

Srovnáme-li nepředpojatě tato dvě zmocnění, vidíme, že zmocnění z r. 1926 jest širší, než z r. 1924. Jest širší poněkud časově, vztahuj se na periodu asi o měsíc delší, jest širší dále v tom směru, že k vydání dekretu podle něho nevyžaduje se součinnosti státní rady a ministerské rady, jest však hlavně širší v tom směru, že opatření podle něho činěná nejsou výslovně vázána na předpoklad, že jimi budou uskutečněny finanční úspory, jak tomu bylo v r. 1924. Mluví-li zákon z r. 1924 vůbec o reformách a zjednodušeníh administrativních, kdežto zákon z r. 1926 používá užšího poněkud výrazu „zrušení nebo sloučení úřadů, podniků nebo služeb,“ sluší k tomu podotknouti, že v téže větě mluví se dále i o změnách organisace, formalit nebo řízení stanovených zákonem, čímž se výpočet zákonných předpisů, jež mohou býti nařízenými měněny, rozšiřuje, takže nelze výpočet předpisů, jež lze měniti podle zákona z r. 1926, naprosto pokládati za užší nežli podobný výpočet z r. 1924.

Uvážíme-li to vše, stěží pochopíme, jak autor takového jména jako Berthélemy, jenž bývá uváděn mezi předními odpůrci theorie o přípustnosti delegace moci zákonodárné (Viz Krejčí: Delegation, str. 32), může projevovati souhlas s míněním, že delegace obsažená v zákoně z r. 1924 jest nepřijatelná, a současně dokazovati, že zmocnění obsažené v zákonech z r. 1926 jest přípustné, poněvadž prý tu není delegace, nýbrž restituce kompetence ve věcech organizačních ve prospěch vlády, již pojmově úprava těchto věcí přísluší, a která jí pouze dočasně bývá parlamentem odňata, je-li od něho upravována zákonem. Viz Berthélemy: Les réformes administratives et judiciaires de 1926. Paris 1927, str. 3 a sl.

s nímž se většina opatření těchto ve veřejnosti setkávala — čím dále tím více. Měněna takto i administrativa soudní.⁷⁰⁾ Zákon z r. 1926 obsahuje krom tohoto zmocnění ještě zmocnění zvyšovati určité dávky, zmocnění toto není však časově omezeno a dekrety podle něho vydané není třeba předkládati parlamentu.

Oba Poincaréovy zákony jsou zajímavý též tím, že se v nich praví otevřeně, že nařízeními na jejich základě vydanými mohou býti měněny i zákony. Dříve se tak nedělo, avšak mlčky se to předpokládalo, jak jsme viděli u zákona z r. 1918. Všechny tyto tři zákony zaručují přímou kontrolu parlamentu nad rozšířenou nařizovací mocí vlády způsobem tím, že dekrety takto vydané mají býti předloženy parlamentu ke schválení, podle zákonů z r. 1924 a 1926 však jen tehdy, mění-li se jimi zákony.

Vidíme tedy ve Francii podobný vývoj jako v ostatních státech, jimiž se zabývali: podstatné rozšíření nařizovací moci vlády v dobách mimořádného nebezpečství pro stát, a to nejen v době nebezpečství válečného, nýbrž i v době nebezpečství katastrofy hospodářské. Rozdíl jest pouze v rozsahu zmocnění daných vládě. Z důvodů v podstatě spíše politických nežli juristických jeví se vždy snaha zmocnění tato pokud možno specialisovati. Ve skutečnosti však i zmocnění speciální bývají velmi rozsáhlá, jak jest nejlépe patrné na zákonech z r. 1918 a 1926, na jichž základě mohly býti nařízením upravovány celé rozsáhlé výseky veřejného života, podobně jak je tomu v československém zákoně č. 337/20 Sb. Osud zmocnění obsažených v zákonech z r. 1924 a 1926 ukazuje pak též názorně, že o ústavní přípustnosti zmocnění takových rozhodují v parlamentě daleko spíše důvody politické nežli důvody juristické, ba že též theorie se tu v mnohém přizpůsobuje požadavkům praxe.

Tím končíme přehled zákonodárství cizích států o mimořádných hospodářských opatřeních. Se situací podobnou jako ve státech, s nimiž jsme se blíže obírali, setkali bychom se i ve státech jiných. Nemíníme však otázku tuto dále sledovati, neboť pouhá citace toho či onoho zákona zmocňovacího v některém státě bez

⁷⁰⁾ Systematický přehled těchto reforem podává Roger Bonnard: *Les décrets-lois du ministère Poincaré*, *Revue XLIV.* (1927), str. 248 a sl., a Berthélemy ve spise citovaném ke konci předešlé poznámky.

bližšího vylíčení celé situace nepodává dosti plastického obrazu, bližším vylíčením by pak nepoměrně vzrostla srovnávací část naší studie.

Avšak již z přehledu, jež jsme podali, jest patrné, že řešení mimořádných opatření hospodářských v jednotlivých státech vykazuje některé charakteristické rysy, jež lze shrnouti takto: Ve všech státech rozšiřuje se, nastanou-li mimořádné poměry hospodářské, podstatně kompetence moci výkonné k úpravě těchto poměrů na úkor legislativy. Rozšíření toto děje se pravidelně pomocí zákonných zmocnění, někdy však i bez nich. Potřebná zmocnění bývají někdy obsažena přímo v ústavě, neomezují se však v tomto případě pouze na úpravu poměrů hospodářských, častěji však nalézají se v zákonech speciálních, vydaných buďto již předem bez přímého vztahu ke konkrétním mimořádným poměrům, tedy jaksi do zásoby, nebo v zákonech vydaných právě vzhledem ke konkrétním mimořádným poměrům, tedy ad hoc. Zákony zmocňovací mívají někdy povahu zákonů ústavních, jindy jen zákonů obyčejných. Zmocnění v nich obsažená bývají v praxi vykládána spíše extensivně nežli restriktivně. V právní theorii jest problém zmocňovacích zákonů velice sporný, zvláště pak tehdy, nemají-li zákony tyto formy zákonů ústavních. Judikatura většinou uznává legalitu mimořádných opatření moci výkonné i tam, kde neopírají se o zákony ústavní. —

Po této odbočce v zákonodárství cizích států, jež byla nutná, bychom si uvědomili, že zákonodárství rakouské a — jak uvidíme — též československé netvořilo v otázce zmocňovacích zákonů pro mimořádná opatření hospodářská nijakou výjimku z tendencí ovládajících v kritický čas právní řády všech států, můžeme se vrátiti k vlastnímu předmětu naší práce, totiž ke sledování toho, jak republika Československá upravila zmocnění vlády k mimořádným hospodářským opatřením.

(Dokončení.)