

Meze nařizovací moci podle československé ústavní listiny.

Napsal Dr. JIŘÍ HOETZEL.

Ve svém nálezu ze 7. listopadu 1922, jímž uznal ústavní správnost inkorporace Vitorazska a Valčicka (opatření stálého výboru podle § 54 úst. list. č. 450-20 Sb. z. a n.), vyložil ústavní soud §§ 6 (1) a 55 úst. list. způsobem zcela nesprávným. Protože pak běží o stěžejní a pro náš stát svrchovaně důležité předpisy ústavní, pokládám za svou povinnost prokázat neudržitelnost názoru ústavního soudu jaksi dokumentárně.

Jako zástupce vlády dovolal jsem se při líčení také theorie; citoval jsem P r a ž á k a, L a b a n d a, O. M a y e r a, S c h o e n a a mnohé j. Znaje danou situaci, podotkl jsem, že jest si v naší otázce uvědomiti, že theorie francouzská bývá sklonna splichfovati hlediska politická a právní.

Ústavní soud vyřídil tento poukaz na theorii takto: »Úkolem ústavního soudu není, by zaujal stanovisko k otázce, zdali de lege ferenda (!) jest německá státovědecká theorie doporučitelná čili nic. Proto jen mimochodem ústavní soud konstatuje, že tato theorie má proti sobě konstituční theorii francouzskou (Esmein, Duguit, Berthélemy a j.), jež s důrazem a přesvědčivě delegaci zákonodárné moci odmítá jako neústavní, leda že ústava sama by ji připouštěla.«

Jak z dalšího vysvitne, nemělo mé dovolávání se literatury jen smysl de lege ferenda. Četba dovolaných míst měla přivést k poznání, jak věhlasné authority právní vykládají ústavní předpisy, které se nikterak neliší od našich, čili jinak, jak odborná literatura vykládá základní právní principy ústavní.

Vysoce poučné je všimnouti si především theorie francouzské. Jde tu o výklad §§ 1 a 3 ústavního zákona francouzského o organizaci veřejných mocí z 25. února 1875.¹⁾ Tyto ústavní předpisy vykládala francouzská theorie a praxe

¹⁾ § 1: Le pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées: la Chambre des députés et le Sénat.

§ 3: président republiky kontroluje a zaručuje provádění zákonů (il en surveille et assure l'exécution).

průběhem doby nejrozmanitějším způsobem a to v souvislosti s t. zv. *règlements d'administration publique*, t. j. nařízením presidenta republiky, která tento vydává vyslechnuv plenum státní rady. Běží hlavně o to: 1. jakou povahu a účinnost mají tyto reglementy presidentské; 2. lze-li proti nim užití opravných prostředků přípustných proti obyčejným správním aktům.

Starší nauka (i praxe) pokládala presidentské *règlements d'administration publique* za úkony moci zákonodárné; mluvila o tom, že parlament tu deleguje hlavě státu svou moc zákonodárnou. Důsledkem toho není prý možné, aby na př. správní soudy přezkoumávaly takové reglementy: Zrovna jako tyto soudy nemohou přezkoumávat i řádně vyhlášených zákonů (*lois*), jsou bezbranné i proti presidentským *règlements d'adm. publ.* Za touto naukou stojí nejskvělejší jména francouzské publicistiky: *Laferrière*, *Batbie*, *Aucoc*, *Ducrocq*. Z novějších už dříve téhož (v celku) mínění byl *Moreau*, autor velké monografie: *Le règlement administratif*. Ve svém krásném *Droit administratif*²⁾ (str. 17 a 18) píše o *règl. d'adm. publ.*, že zákon zmocňující hlavu státu k takovým nařízením přenáší na ni »une véritable délégation du pouvoir législatif, le pouvoir de faire les choses, que la loi seule en principe peut faire«. O delegaci zákonodárné moci mluví *Moreau* také ve svém: *Précis élémentaire de droit constitutionnel*³⁾ (str. 350). Podle *Moreau* záleží na zmocňujícím zákoně, může-li *règlement d'adm. publ.* zaváděti i tresty a veřejné dávky.

Cahen dospívá ve své monografii: *Le gouvernement législateur. La loi et le règlement*⁴⁾ (str. 332) k závěru, že nařízení by mohla dokonce měniti a rušiti zákony, když by k tomu výkonná moc byla zmocněna ať ústavou samou nebo obyčejným zákonem.

Moreau ve svém *Droit administratif* (str. 18) upozorňuje, že proti nauce o delegaci moci zákonodárné vystoupili někteří publicisté tvrzením, že »le pouvoir ne se délègue pas; raison toute scolastique, insuffisante pour condamner

²⁾ Paříž, 1909, 1268 str.

³⁾ 9. vyd. 1921, Paříž.

⁴⁾ Paříž, 1903.

des faits nombreux et considérables». Moreau měl na mysli hlavně Esmeina⁵⁾, Duguíta⁶⁾ a Berthélemyho⁷⁾. Nemohu se zde obíratí podrobně naukou těchto vědců, mezi nimiž však v jednotlivostech není úplné shody. Jejich nauka původně spočívala na těchto thesích: zákonodárný sbor nemůže jinému delegovati svého pouvoiru vydávati zákony. Zákonodárná moc není jeho právem, jímž by mohl volně disponovati, je jeho kompetencí. Parlament má moc pouze odvozenou (le pouvoir constitué) a to od svrchovaného lidu atd. Zvláště na Esmeinovi je silně patrný — mimochodem podotýkám — vliv politických hesel o svrchovanosti lidu, z nichž nemůžeme vyvoditi spolehlivých úsudků právnických. Kdo je s hlediska právního vskutku suverení, není lid, nýbrž ústava, která podle své libosti může upravití poměr mezi zákonem a nařízením. Těžiště otázky je tedy v přesném výkladu ústavy.

Do vyličeného, druhdy dost scholastického sporu francouzské vědy a praxe vpadla světová válka se svými hrůzami a nutností okamžitých právních úprav, nejdalekosáhlejších zásahů do majetkové a osobní svobody občanů za situací, kdy nebylo možno nebo záhodno svolati parlament. Válka byla zkušebním kamenem různých učených teorií. Ve všech státech válkou dotčených nastaly mimořádné poměry a musilo býti saženo k mimořádným prostředkům. Šťastná země, která měla prozíravou ústavu myslící na mimořádné poměry ať už výslovnou úpravou právní nebo aspoň pružnou stylisací.⁸⁾ Dožili jsme se toho zajímavého zjevu, že na př. ve Francii byly na překážku různé theorie a výklady ústavy, které nebyly nutně diktovány ani duchem ani doslovem ústavních zákonů. Výsledkem bylo mezi jiným naprosté modifikování, ne-li úplné opuštění některých dosavadních teorií. Snad by mohlo i ústavní soud zajímati, jak válka působila zvláště na Esmeina a Duguíta. Musíme se u toho zdržeti proto, že právě

⁵⁾ Éléments de droit constitutionnel; přihlížím zde k vyd. 6. (1914), jakož i k vydání 7. uspořádanému prof. Nézardem (2 svazky 1921).

⁶⁾ Droit constitutionnel.

⁷⁾ Traité élémentaire du droit administratif, 7. vyd. 1913.

⁸⁾ Srov. k tomu: Jèze: L'exécutif en temps de guerre. Les pleins pouvoirs (Angleterre, Italie, Suisse), Paříž 1917.

francouzská theorie (i správní justice) hájí nyní výklad ústavy, jak jsem jej — pro naše poměry — podal při líčení.

Esmein⁹⁾ uvádí, že část theorie i správní soudnictví přiznávaly presidentu republiky i právo règlementem d'adm. publ. rušiti zákony resp. upravovati nové obory právní proti dosavadnímu právu a to z vlastní iniciativy. Kromě toho jednotlivé zákony zmocňovaly vládu »à réglementer à nouveau des matières sur lesquelles statuaient des lois antérieures«. Kdežto Státní rada jako nejvyšší soud správní vykládala široce a liberálně § 3. úst. zák. franc. z 25. února 1875, byl soud kasační (Cour de Cassation) úzkoprsý. Esmein sám sice neuznává, že by stav nouze tvořil nové právo,¹⁰⁾ avšak proti svým dřívějším formulacím připouští nyní, že by zvláštní zákony (j e d n o d u c h é, nikoli ústavní) mohly zmocniti presidenta republiky upravití (i proti dosavadnímu právu!) životní poměry předpokládaje, že zmocnění takové by bylo časově i předmětově omezeno a že by parlament mohl schvalovati taková nařízení. To všecko by bylo ve shodě s ústavou; Esmein poukazuje (najednou!) na pružnost (souplesse) čl. 3. úst. zák. z 1875, který prý něco podobného připouští, aniž by tím byl porušen čl. 1. téhož zákona, podle něhož moc zákonodárnou vykonává parlament.¹¹⁾

Proti ústavě by však bylo podle Esmeina, když by vláda dostala (obyčejným zákonem) zmocnění (autorisaci) g e n e r á l n í neobmezené ani časově ani předmětově; to prý by znamenalo skutečné vzdání se parlamentu moci zákonodárné.

Jak vidíme, nejde u Esmeina již o námitky z á s a d n í, nýbrž jaksí jen kvantitativní. Buď ústava vůbec nedovoluje zmocňovati obyčejným zákonem výkonnou moc prováděti právní úpravy p r o t i dosavadnímu právu, pak nezáleží na tom, jde-li o úpravu časově neb věcně omezenou. Anebo to ústava připouští, ale pak to v ní bylo už před válkou. Zda-li v prvním případě je zmocnění specialisované nebo všeobecné, může býti důležité jen s hlediska p o l i t i c k é h o

⁹⁾ l. c. 7. vyd., II. sv. 87. násl.

¹⁰⁾ La nécessité ne crée pas le droit et ne remplace pas la loi.

¹¹⁾ Čili jinak: že čl. 1. a 3. úst. zák. musíme vykládati d o h r o m a d y.

(otázka důvěry parlamentu k moci výkonné), nikoli právního. Parlament pak má vždy možnost kdykoli sám se zmocnití materie upravené nařízením a nepatří k právní podstatě věci, aby zmocňující zákon sám stanovil, že nařízení na jeho základě vydaná musí býti předkládána parlamentu k schválení. Stejně může parlament kdykoli docílití časové omezenosti reglementárních úprav.

Než i druhý sloup theorie delegační se ústavnímu soudu povážlivě otřásl. Je to D u g u i t. Ten prodělal v naší otázce několik stadií. Ve svém spise *L'État, le gouvernement et les agents* (1903) hájil, že *règlements d'adm. publ.* mají touž moc jako zákony, mohou obsahovati tytéž dispo-sice jako ony, unikají každému opravnému prostředku a každé námitce nezákonnosti. Po třech letech Duguit toto své učení opustil (srov. *Manuel de droit constitutionnel* 1907 str. 1027). Omlouval to tím, že »dans l'évolution naturelle et spontanée de notre droit constitutionnel le chef de l'État cesse de plus en plus d'être organe de représentation«. Avšak Duguit neustrnul ani na tomto stadiu. Esmein musí konstatovati, že Duguit (*Droit constit.* 3. vyd. 1918 str. 521) najednou připouští, že výkonná moc může nahrazovati zákon (ve smyslu nejnovějších výkladů Esmeinových) za dvou podmínek: 1. že parlament se nemůže sejíti, 2. že nařízení se předloží parlamentu k schválení. To všecko však nemá, jak jsem vyložil, významu zásadního: Porušení ústavy nepřestane jím býti, trvá-li jen nějakou dobu nebo stane-li se jen proto, že sněmovny se nemohly sejíti.

Zkrátka stojíme u Esmeina a Duguita před obrátkou o plných 180°. Překvapení se dovršuje poukazem na to, jak na otázku nahlízejí ještě jiní francouzští vědci. Myslím zde na krásné dílo profesora strasbourgské university *Carré de Malberg*,¹²⁾ jenž celý problém podrobil pronikavému rozboru, na který odkazuji, zdůrazňuje jen tyto momenty: Malberg dobře postihl nešvar, jenž se tropí s celým pojmem delegace zákonodárné moci. O delegaci takové bylo by možno mluvit jen tenkrát, když by akt delegovaného orgánu měl tentýž právní význam jako činnost orgánu delegujícího, čili j. sl.: když by *règlement d'adm. publ.* měl m o c zákona for-

¹²⁾ Contribution à la Théorie générale de l'État (1920), I., 837.

málního. Avšak takový reglement zůstává pouhým aktem správním, podléhá opravným prostředkům jako každý jiný akt administrativní, tedy i rekursu pour excès de pouvoir. Státní rada by jej mohla zrušiti jako nezákonný, když by překročil autorisační doložku zmocňovacího zákona. (V ten smysl se také ujala nová praxe státní rady od 6. prosince 1907.) Naproti tomu nesmějí soudy zkoumati platnost zákonů řádně vyhlášených. Malberg vykládá zajímavě cit. § 3. úst. zák. franc. z 1875 o tom, že president republiky kontroluje a zaručuje provádění zákonů. Ústava sama zmocňuje presidenta republiky, aby prováděl zákony, tedy i vydával nařízení na jejich základě. Toto právo k provádění zákonů plyne přímo z ústavy (§ 3.), nikoli z jednotlivých (obyčejných) zákonů, jež mají býti provedeny po př. vydáním reglementu. Zmocňuje-li tedy obyčejný zákon presidenta republiky, aby vydával nařízení, třeba i proti dosavadnímu právu, nelze mluvíti o delegaci moci zákonodárné resp. o porušení § 1. zák. 1875, vždyť § 3. téhož zákona ústavně předem zmocňuje a zavazuje presidenta republiky, aby prováděl všechny zákony. Drží-li se règlement d'adm. publ. v mezích zmocňujícího zákona (obyčejného), je v mezích ústavy samé. Každý zmocňující zákon poskytuje presidentovi nikoli novou moc, nýbrž pouze nový předmět, novou příležitost vykonati pouvoir, virtuelně obsažený v § 3. úst. zák. 1875. Tím je podle mého názoru nadobro porážena tradicionelní theorie o delegaci moci zákonodárné. Malberg kromě toho správně ukazuje na to, že francouzské ústavní zákony — až na zcela malé výjimky — neurčily, které obory právní jsou vyhrazeny formálním zákonům; je jistě charakteristické, že dřívější některé ústavy francouzské tak činily. Malberg nemá nejmenší pochybnosti o tom,¹³⁾ že »les lois, qui chargent le Président de faire un règlement, peuvent l'autoriser à apporter par décret des changements ou des exceptions à la législation existante, comme aussi à modifier le droit légal applicable aux citoyens et à imposer à ceux-ci des obligations nouvelles.« »Le législateur peut toujours déroger à ses propres lois.«

¹³⁾ Srov. l. c. zvl. str. 630.

Nynější stav směrodatné francouzské literatury je tedy jiný, než »konstatuje« náš ústavní soud. Srovná-li se naše ústava, zvl. její § 55, jenž výslovně mluví o n a ř i z o v a c í m o c i, s francouzským zák. úst. 1875 §§ 1. a 3., jenž mluví pouze o provádění zákonů, nikoli výslovně o moci nařizovací, je se zřetelem na hořejší výklady nepochybně, že francouzská věda, již jsem uvedl, mluví pro takový výklad §§ 6. a 55., jak jsem jej hájil při přelíčení (viz níže).¹⁴⁾

Další oporu mám v názoru P r a ž á k o v ě a mnohých státovědců německých. Nejde tu, jak myslí ústavní soud, o úvahy de lege ferenda, nýbrž o důkaz, jak by náš § 6. a 55. úst. list. m u s i l i vykládati citovaní státovědci. Přihlédněme k P r a ž á k o v i, k jeho velkému Rak. právu ústavnímu!¹⁵⁾ Má-li naše ústav. list. (§ 6.) ustanovení, že moc zákonodárnou vykonává... Národní shromáždění, měl rakouský zák. o zastup. říše (tedy ústavní zákon) z 1867 č. 141 ř. z. v § 11. písm. e) předpis, že říšská rada byla příslušna vydávati zákony ve věcech živnostenských. Přes to nemá Pražák nejmenší pochybnosti o tom, že je ústavním předpis §§ 1. a 15. živnost. ř., podle kterého může býti pouhým nařízením měněn seznam živností řemeslných a koncesovaných z á k o n e m určený. Zde tudíž nařízení mění zákon.¹⁶⁾ Pražák, tedy také jakýsi znalec ústavního práva, praví, že není n e j m e n š í pochybnosti o tom, že zákonodárce může delegovati výkonnou moc k vydání nařízení, jímž se z á k o n v j i s t ě m směru doplňuje nebo pro případ dokonce m ě n í. »V mezích takovýchto zmocnění mohou pak ovšem b e z o d p o r u nařízení třeba i contra legem býti vydávána.« Z téhož důvodu jsem se dovolal i německé theorie na ukázkou, jak tato theorie vykládá t e n t ý ž předpis ústavních zákonů o tom, že parlament vykonává moc zákonodárnou (jako je náš § 6. (1) úst. list.). Poukázal jsem příkladmo na

¹⁴⁾ Souhlasím s Malbergem, když (str. 602 násl.) proti Esmeinovi hájí ústavní korektnost Briandovy vládní osnovy zmocňovacího zákona ze 14. prosince 1916. Doporučuji tyto vývody Malbergovy vřele našim právníkům a politikům. Je zajímavé, že i po odvolání této předlohy zmocňovaly zákony presidenta republiky k dalekosáhlým nařízením.

¹⁵⁾ 2. vyd., III. sv., str. 288, 289.

¹⁶⁾ Zcela jinak by to musil rozhodnouti náš soud úst. Vždyť po této stránce t e n t ý ž d o s l o v ústavy musí býti s t e j n ě vykládán, ať jde o republiku nebo monarchii. Politická hesla zde nepadají na váhu.

Labanda,¹⁷⁾ O. Mayera,¹⁸⁾ Schoena.¹⁹⁾ Pěkné jsou také vývody Hänelovy (Deut. St. R. str. 297, 298), kde se dobře klade důraz na to, že záleží všechno na tom, zda-li ústava sama pro určitou materii vyhradila formu zákona a to tak, že by celá látka mohla býti upravena jen zákonem.

Po těchto předběžných výkladech přistupme nyní k naší ústavní listině! Běží tu o § 6. (1) a § 55. Podle § 6. (1) »moc zákonodárnou vykonává pro celé území ČSR. Národní shromáždění« a v § 55. čteme, že »nařízení vydávati lze jen ku provedení určitého zákona a v jeho mezích«.

Jako autor § 6. (1) mohu prohlásiti, že smysl tohoto předpisu není ten, že by v něm byla vyslovena zásada formální moci zákonů, t. j. zásada, že zákon může býti měněn jen zákonem. Tato zásada týká se poměru zákona a nařízení a tento poměr byl upraven v III. hlavě úst. list. jednající o moci vládní a výkonné. Jako hlava II. začíná mocí zákonodárnou, tak hlava III. začíná mocí nařizovací. Těžiště poměru zákona k nařízení není ani v § 6., ani vůbec v II. hl., nýbrž v § 55. Smysl § 6. (1) je povýtce o r g a n i z a č n í. Ústava přece musila míti ustanovení o tom, že (mimo sněm P. R.) pro celé území ČSR. je jediný zákonodárný orgán: N. Shr., a že zemské sněmy zanikly. Proto § 6. a 7. tvoří jeden celek. Mohu říci, že jsem překvapen tím, co ústavní soud vkládá do § 6. (1) úst. list. Čteme u něho: »O tom, že Nshr. bylo by ústavně oprávněno. aby toto právo přeneslo a této své povinnosti se zhostilo delegací zákonodárné moci na jiného činitele, najmě pak na vládu, není zmínky ani v § 6. ani v jinakém ustanovení ústavní listiny.« Výše jsem už uvedl, jak nepřesné je mluvíti o delegaci moci z á k o n o d á r n é, když přece by šlo (§ 55) o pouhá n a ř í z e n í přezkoumatelná soudy pro ille-

¹⁷⁾ Deutsches Staatsrecht, II. sv. (1911), str. 72. Příkladem je Labandovi m. j. § 6. uvoz. zák. k civ. řádu soudnímu z r. 1877, ač ústava říše německé z 1871 (čl. 4., č. 13) říšskému sněmu vyhradila »die Gesetzgebung über das gerichtliche Verfahren.« U nás (v Českém Slově), patrně pod patronací sekretariátu ústavního soudu vypořádali se s věcí jednoduše tím, že jde prý o názory odpovídající spíše právu monarchickému. Tentýž předpis má míti zcela jiný smysl (v naší otázce) v republice a monarchii!

¹⁸⁾ Deut. V. R. I., 2. vyd., str. 70.

¹⁹⁾ Handb. der Politik, 3. vyd., I., 250.

gálnost zaviněnou vybočením z autorisační doložky zmocňovacího zákona (§ 102. úst. list.). V žádném případě tedy nejde o delegaci skutečné moci zákonodárné, t. j. práva vydávati zákony v technickém smyslu. Nesprávné je dále tvrzení ústavního soudu, že ani v jinakém ustanovení ústavní listiny není zmínky o delegaci moci zákonodárné. Vždyť přece § 3. úst. list. dokonce v důsledku mezinarodních uštanovení obsažených v t. zv. smlouvě minoritní mluví verbis expressis o skutečné delegaci moci zákonodárné: »jakož i v jiných věcech, které by naň přenesly zákony Československé republiky!«

Těžiště otázky je však v § 55. úst. list. a o jeho správný výklad běží. Už jsem řekl, jak by nynější francouzská směrodatná theorie (i praxe správních soudů) vykládala náš § 55. úst. list. Francouzové by byli zajisté rádi, kdyby měli za války náš § 55. úst. list., obzvláště, když by mohli pokázati na jeho jaksi autentický výklad. Mám zajisté právo znovu se odvolati na sebe jako na jakousi živou motivovou zprávu. Smysl § 55. úst. list. je ten, že nesmějí se vydávati nařízení bez zákonného zmocnění, resp. že nestačí všeobecné odvolání se na »platné zákony«, nýbrž že každé nařízení se musí opíratí o určitý zákon resp. určité zákony. Do § 55. pojal jsem však úmyslně ještě další doložku: »v jeho mezích«. Chtěl jsem tím říci a je tím také vskutku řečeno, že nařízení se musí držeti v rámci zmocňovacího zákona, t. j. každý jeho předpis musí býti kryt zmocňovacím zákonem. Tedy všecko záleží na tom, jak se stylisuje zmocňovací doložka, co se do ní pojme. Ústavní list. má zde jediný obmezující předpis: Když podle doslovu či ducha úst. list. určitou látku lze upravití jen zákonem, nesmí se úprava takové látky přenechatí nařízením. Zmocňovací zákon, který by si vedl jinak, byl by neústavní. Příklady takové ústavní výhrady zákona lze nalézti v §§ 57, 67, 87, 88, 94, 95, 96, 105, 109, 113 atd. Kdo ví, jaké boje stál na př. předpis II. odst. § 109., že při vyvlastnění se dá vá náhrada, pokud zákonem... nebude stanoveno, že se náhrada dáti nemá, pochopí, jak neústavní by byl obyčejný zákon, jenž by zmocnil vládu, aby nařízením určila případy, kdy se při vyvlastnění nedává ná-

hrada. Totéž platí o jiných případech ústavní výhrady zákona (výše citovaných).

Mimo tuto jedinou výhradu nezná však naše ústavní listina žádného jiného předpisu, jenž by bránil (obyčejnému) zákonodárci, aby do zmocňovacího zákona pojal zmocnění výkonné moci, jaké uzná za vhodné se zřetelem na politický a jinaký dosah otázky. Půjde tu o stupeň důvěry, kterou má parlament k moci výkonné. Z povahy věci arci plyne, že výkonná moc musí věděti, co všecko může reglementovati, čili jinak, že autorisační doložka zákona musí býti určitá potud, aby se v ů b e c d a l o p o s o u d i t i (hledě na § 102.), pohybuje-li se nařízení v mezích zákona. Že by zmocňovací zákon musil sám vytýčiti vedoucí zásady, nelze z § 55. vyčísti. Jak lze dokázati, odpovídá duchu naší ústavy i zcela povšechná klausule zmocňovací. Dokladem přímo klasickým je § 8. III. jazykového zákona (součásti úst. list., srov. § 129.). Nařízením vládní může po dobu prvních pěti let stanoviti výjimky z ustanovení zákona jazykového »v zájmu nerušené správy«. Každé ustanovení takového nařízení, o kterém lze říci, že je v zájmu nerušené správy, je ústavní! Podobně § 8. župního zákona má všeobecnou zmocňovací klausuli: »K zjednodušení a sjednocení správy« (viz níže).

Opakuji: ve smyslu a v mezích hořejších výkladů zmocňovací zákon může do autorisační klausule pojmouti, co chce, tedy i ustanovení, že nařízení může upravit určitou látku i proti dosavadnímu právu, měnic resp. rušíc dosavadní zákony (nejde-li, opakuji, o ústavní výhrady zákona). Výklad, ke kterému dospěla, jak jsem ukázal, nyní panující nauka francouzská (i správní soudnictví), je tím spíše možný u nás při přesnějším stylisování našeho § 55., než je § 3. franc. zák. 1875. Takový výklad § 55. úst. list. plyne však na de v š i p o c h y b n o s t z projeveného úmyslu zákonodárcova. Titíž lidé: tentýž ústavní výbor a totéž Národní shromáždění schválili jak § 55. úst. list., tak zároveň (tentýž den) i jiné zákony, při kterých se jednalo o výklad a dosah § 55. úst. list. 29. února 1920 usneslo se N. Shr. nejen na úst. list. resp. jejím §55., nýbrž také na zákoně župním, řádu volení do poslanecké

sněmovny, na zákoně o složení a působnosti senátu. V těchto zákonech jsou ustanovení, podle kterých nařízení může provést úpravy proti dosavadnímu právu. Musíme si uvědomiti, že v ústavním výboru se bedlivě uvažovalo o tom, nejsou-li takové doložky proti § 55. úst. list. Nejde snad o nějaká nedopatření zákonodárcova, nýbrž o vědomé těžení z doslovu a smyslu § 55. úst. list. Stůjtež zde aspoň tyto doklady: Podle § 2. žup. zák. určil zákon sám (příl. A) obvod župních úřadů a jejich sídlo. Proto důsledně se stanoví, že »obvody a sídla župních úřadů mohou být měněny jen zákonem«. Ale v prvních pěti letech je vláda zmocněna, aby menší změny obvodů prováděla nařízením. Vládní důvodová zpráva praví k tomu výslovně: »Aby nemusil být sbor zákonodárný těmito otázkami správními zatěžován, bylo do § 2. vsunuto ustanovení, že menší změny obvodů, jež jinak jsou pro závažnost věci vyhraženy moci zákonodárné, mohou být do pěti let provedeny nařízením«. Působnost župních a okresních úřadů je určena zákonem (§ 4. a 5.), ale nařízením mohou v prvních pěti letech být prováděny přesuny (t. j. zákony být měněny) »k zjednodušení a sjednocení správy«. O tomto § (8) žup. z. se dlouho uvažovalo; nahlíželo se, že by bylo přílišným zatěžováním parlamentu, kdyby měl sám upravovat v naznačeném směru celou spleť právních otázek. Jednalo se pouze politicky o to, jak daleko se má moc výkonná pustiti. Na konec věc upravena, jak uvedeno, s dalším omezením patrným z posledních dvou odst. § 8. Bylo by možno ze žup. zák. uvést celou řadu dalších dokladů. Sem hledí také čl. II. odst. IV. řádu volení do posl. sněmovny, čl. II. odst. III. zákona o složení a pravomoci senátu. Ze všech těchto zákonů zároveň projednávaných a tentýž den usnesených těmiže lidmi, plyne jakýsi autentický výklad § 55. úst. list. Dalším dokladem je celé pozdější naše zákonodárství: srov. příkladmo zák. č. 337/20, 689/20 čl. VIII., 300/21 čl. III., 303/21 § 14., 481/21 čl. III., 484/21 § 4. Bylo by přímo absurdní, kdyby někdo myslil, že se tu nevědomky nebo vědomě porušovala ústava. Naopak běží o těžení z pravého smyslu § 55. úst. list.

Ústavní soud pokusil se diskvalifikovati stanovisko

vlády i Národního shromáždění imputuje jim tuto absurdnost: musil by se prý připustiti delegační zákon, jímž by N. Shr. po výpočtu všech zákonodárných úkolů, jež je v dozírné době očekávají (nová úprava a sjednocení veřejné správy, trestního práva a řízení, občanského, obchodního a směnečného práva, občanského soudního řízení atd.), prostě zmocnilo vládu, by tyto úkoly nařízením provedla. — Tento pasus patří k nejinteresantnějším součástkám nálezu ústavního soudu. Ústavní soud nepostřehl dalekosáhlého dosahu výhrady, již jsem učinil při přelíčení, že totiž nařízením nelze upravovati obory, pro které ú s t a v a s a m a vyhradila formu zákona. Uvedl jsem některé takové případy výše. Máme-li tuto samozřejmou výhradu na mysli, rozplývá se celý »argument« úst. soudu, v niveč. Všimněme si některých oborů, jež ústavní soud uvádí! Trestní a občanské řízení soudní! Nelze upravovati nařízením, protože § 94 úst. list. nařizuje, že z á k o n stanoví řízení před soudy. Úprava a sjednocení veřejné správy! Zde zase narážíme na ústavní výhrady zákona. Příkladmo uvádím: § 85 o tom, že působnost ministerstev upravuje se z á k o n e m; § 87: jen z á k o n může stanoviti výjimky ze zásady inkompatibility vyslovené v I. odst. § 87; § 89.: z á k o n musí aspoň upravití z á s a d y ustrojení státní správy nižších stolic; § 91: složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony. Jak ústavní soud tu prohl podk'ádati, že by bylo možné jakési blanketové zmocnění?! Trestní právo! § 111: jen na základě z á k o n a možno tresty hroziti a je ukládati; tedy zákon měl by v každém případě ustanoviti aspoň podstatu trestného činu a trest; při trestním právu soudním jde o předpisy tak do sebe zasahující, že z toho plyne nemožnost připustiti moc nařizovací vůbec nějak podstatně, neřku-li neobmezeně, jak imputuje ústavní soud. Hleděti je také k zásadě a duchu § 98 I. odst.

Věc tedy vypadá zcela jinak, než si myslí ústavní soud.

Tento soud staví v naší otázce opatření stálého výboru podle § 54 úst. list., která nás zajímají, p r o t i obyčejnému, pravidelnému zákonu, čině z onoho opatření něco méně cenného. To je zásadní omyl. Dokážu-li, že zákon (obyčejný) může zmocniti výkonnou moc k nařízením, platí

t o t é ž eo ipso o opatřeních stálého výboru, která mají moc zákona.²⁰⁾ Že tato moc je po případě časově omezena, nemá vůbec významu, zrovna tak jako nemá významu zásadního, že opatření stálého výboru na některé legislativní úpravy nestačí (§ 54, odst. 8).

Jsem u konce svých úvah.

Pokládám názor ústavního soudu o §§ 6 a 55 úst. list. za n a p r o s t o p o c h y b e n ý. Kdyby nešlo o předpisy pro náš stát tak důležité a kdybych měl sebe menší pochybnost o správnosti obvyklého (oficiálního) výkladu, ani bych prstem nehnul. Mimořádné poměry válečné poučily, jak jsem ukázal, lidstvo, že je žádoucí, aby ústavní předpisy byly tak pružné, aby umožnily přizpůsobiti se i poměrům abnormálním. K takovým pružným a předvídavým předpisům patří i § 55 úst. list. Je svrchovaně na pováženou připravovati naši republiku — bez nutkavých důvodů — o takový bezpečnostní ventil, jehož význam vynikl a může vyniknouti právě v dobách mimořádných.²¹⁾

P R A K T I C K É P Ř Í P A D Y.

Příspěvek k §u 1116a. ob. obč. z. — Výhod tohoto ustanovení mohou se též dovolávat odkazovníci, kteří se přihlásili jako dědicové po rozumu §u 726 obč. zák. k pozůstalosti.

K pozůstalosti A přihlásila se jeho hospodyně B jako odkazovnice, když zákonní dědicové prohlásili, že na pozůstalost nároků dědicových nečiní, v základě § 726 výmínečně s dobrodiním inventáře a byla jí pozůstalost odevzdána.

Vlastník domu, ve kterém zůstavitel měl najatý byt a který po jeho smrti dále užívala hospodyně B, podal na tuto žalobu o vyklizení bytu, ježto užívá bytu bez právního důvodu.

²⁰⁾ Je zajímavo, že profesor N é z a r d, pokračovatel Esmeinův, (l. c. II. sv., str. 163, pozn. 324) zcela správně tu mluví o zákonech (lois). N é z a r d také chrání náš § 54. úst. list. proti německé výtce, jakoby šlo o nějaký rakouský § 14. redivivus.

²¹⁾ O ostatním obsahu nálezu ústavního soudu pojednám v jiné souvislosti.