

KONEC ZMOCŇOVACÍCH ZÁKONŮ.

Ve vládě bylo rozhodnuto, že nebude žádat o prodloužení t. zv. zmocňovacího zákona. Tím je učiněn konec zmocňovací éře, která byla — po starorakouském vzoru — zahájena zákonem ze dne 15. dubna 1920 č. 337 a navazovala přímo na mimořádné poměry způsobené válkou.

Československo není nikterak vynálezcem taktiky zmocňovací. Shledáváme se s ní i v mnohých jiných státech, zejména ve Francii, klasické zemi demokracie. Povšechně bylo ji možno charakterisovati jako pokus smírného vyrovnání politické ideologie s tvrdou skutečností. Politická ideologie (roz. demokratická) žádá, aby pokud možná vše rozhodoval svrchovaný lid nebo aspoň orgán jím bezprostředně dosazený, t. j. lidový parlament, byť by to byl i proces sebe zdlouhavější a obtížnější; tvrdá skutečnost naopak vyžaduje kategoricky, aby nalezen byl postup vhodnější a jednodušší, který by co nejvíce šetřil oné ideologie. Výsledek je to, čemu se dnes obecně říká „delegace moci zákonodárné“: mnohohlavé, ze zástupců mnoha politických stran se skládající kolegium (parlament) přenáší dobrovolně a na přechodnou dobu svou pravomoc na užší, pohyblivější a zpravidla i schopnější sbor (vládu) a ponechává si — pour l'honneur de drapeau, t. j. aby ona ideologie byla aspoň zvenčí zachráněna — pouze dodatečné schvalování jednotlivých opatření, která učiní na základě delegace zmocněný orgán.

Problém zmocňování a delegace má takto dvě stránky: jednu juristickou, připínající se ke zmíněné politické ideologii, jejíž výrazem jest státní ústava, a druhou hospodářskou, která vychází z úvah v podstatě technického rázu.

Juristická stránka je — přes zdánlivou složitost, kterou v ní shledává naše právní věda — ve skutečnosti velmi jednoduchá. Vycházíme-li z ideologie demokratického zřízení státního, která rozlišuje řadu hierarchicky uspořádaných orgánů státních — ústavodárce, obyčejný zákonodárce, výkonné orgány (úřady a soudy) — jeví se jednoduchost juristické stránky problému takto: Rozdělí-li nejvyšší orgán státní (ústavodárce) jednotlivé kompetence na nižší orgány (obyčejného zákonodárce a výkonné orgány), je jasno, že těmto nižším orgánům nemůže příslušet právo, aby své kompetence navzájem libovolně, t. j. bez zmocnění onoho nejvyššího orgánu, mezi sebou přesouvaly. Nikdo na př. nepochybuje, že prezident republiky nemůže své kompetence podle § 64. ústavní listiny přesouvat (delegovat) na jiný orgán nebo (povšechněji) jiného činitele. Vždyť jde o jeho kompetenci (příslušnost), udělenou mu ústavou, a nikoliv o nějaké jeho subjektivní právo, kterým by mohl libovolně — podle obdoby civilistických představ — disponovati. Stanovil-li tedy ústavodárce v § 6 ústavní listiny, že „moc

z á k o n o d á r n o u vykonává Národní shromáždění“, není ani zde možno, aby toto Národní shromáždění mohlo touto „mocí“ libovolně nakládati tak, že ji — dočasně nebo trvale — prostě přeneše (deleguje) na někoho jiného. To by mohl učiniti pouze svrchovaný ústavní zákonodárce a to formou ústavního zákona, v daném případě tedy změnou cit. §u 6. ústavní listiny. Zda-li pak „moc“ takto přesunutou (delegovanou) nazývá „mimořádnou mocí nařizovací“ nebo „mimořádnou mocí zákonodárnou“, jest lhostejné. Nic „mimořádného“ by na ní ostatně nebylo, pokud bychom aspoň nespátkovali v každém opatření ústavodárném (v každém ústavním zákoně) něco „mimořádného“, což by byla představa při nejmenším zbytečná. Nelze tedy podle mého mínění o tom pochybovati, že delegace moci zákonodárné o byčejným zákonodárcem vládě (ve formě „mimořádné moci nařizovací“) je stejně protiústavní jako by byla delegace „moci“, t. j. kompetence, presidenta republiky, jím samým provedená, na některého jiného činitele (na př. vládu) nebo delegace kompetence jednoho ministerstva na druhé nebo jiné úřady a pod.

Proti tomuto formálně-juristickému hledisku, které drží se ideologie, na níž vybudováno jest naše státní zřízení, stojí jiné, které bychom povšechně mohli snad nazvati „sousedské“. S něho bylo by uvažovati takto: Ústavodárce a obyčejný zákonodárce jest v podstatě též činitel: Národní shromáždění. Celý rozdíl mezi oběma a následkem toho též mezi ústavními a obyčejnými zákony se scvrká na rozdíl v náležitostech, jichž je třeba ke vzniku (zániku nebo změně) obou druhů zákonů, t. j. zvýšená presence a kvalifikovaná většina u zákonů ústavních. V podobném (sousedském) smyslu bylo by dále možno tvrditi i empirickou identitu mezi Národním shromážděním a vládou, pokud tato jest parlamentární. Členové takové vlády jsou zároveň členy zákonodárného a i ústavodárného sboru (parlamentu). Vláda je pouhým výborem širšího sboru (ústavodárného resp. zákonodárného). Ve skutečnosti nemohou v politickém režimu, jako jest náš, vzniknouti žádné rozpory mezi zákonodárným sborem a vládou, mezi ústavodárcem a obyčejným zákonodárcem, mezi poslaneckou sněmovnou a senátem, a nevznikají též. Všecka ustanovení našeho právního řádu a ústavy o tom, co se v takových případech má státi (demise vlády, obžaloba ministrů a pod.) patří proto k mrtvému obsahu jeho, jak jsem to před časem nazval ve svém pojednání v Horáckově Poctě. Jeho „mrtvost“ znamená, že reální skutečnost zvítězila nad pouhou ideologií. S hlediska této reální skutečnosti, která jest zároveň hlediskem reálně-politickým, nezáleží pak věru mnoho na tom, zda-li určité opatření vychází z vlády místo z parlamentu, resp. zdali byla vláda k němu „zmocněna“ regulérním způsobem ústavního zákona či pouze iregulerní formou zákona o byčejného. Nemýlím se asi, když se domnívám, že tyto a jim podobné úvahy ovládají u nás — snad. nevědomky — zastánce přípustnosti zmocňovacích zákonů (roz. obyčejných) a že povšechná nevšímavost našeho politického života vůči zmocňovacímu režimu má stejné příčiny.

Vše to zdá se nasvědčovati, že naše doba značně otupěla v hodnocení ryze formálních ideologií, na kterých vybudována jsou státní zřízení. Jde jí patrně více o věc než o ideologii. To dokazuje i v ostat-

ních evropských státech tím, že odsunuje do pozadí problém, který dříve v ideologických zápasech hrál nejdůležitější úlohu: problém monarchie a republiky; někde diktátoři neodstraňují monarchii, ač by jistě mohli, kdyby chtěli, jinde opět netouží po oficielní záměně republikánského zřízení v monarchické, ač by ji nesporně provést mohli, kdyby chtěli.

Posuzujeme-li instituci zmocňovacích zákonů, jak ji praktikujeme my a jiné státy (jmenovitě Francie), s hlediska shora zmíněné ideologie státních zřízení, pak nemůže býti pochybnosti o tom, že svou podstatou znamená odklon od ní. Znamená však také kompromis s ní, pokud aspoň na venek snaží se ji zachovati. Nechává demokratickou ústavu na oko nedotčenu, ale zároveň přibližuje se k vládním formám t. zv. autoritativním. Nastoluje vedle řádných zákonodárných orgánů vládu jakožto mimořádný orgán zákonodárný, kterého pro forma vybavuje pouze „mimořádnou“ (ústavní listině však neznámou) mocí nařizovací. Tím, že vyžaduje aspoň dodatečné schválení počinů této „mimořádné“ moci zastupitelským sborem lidovým, dělá totéž co novodobí diktátoři, kteří, jak známo, dávají si taktéž své počiny rádi dodatečně schvalovati lidem (lidovým hlasováním). A tak jako se nikdy nestane, aby lid neschválil, co se mu diktátorem dodatečně předkládá, tak ani u nás se ještě nikdy nestalo, aby parlament byl odepřel schválení mimořádných počinů vlády, a jistě ani v budoucnosti se nikdy nestane.

Žádný rozumný politik nedá zahynouti státu nebo nepoškodí citelně jeho životní zájmy pro pochybnosti, které s reálně-politického hlediska jeví se nutné jako bezvýznamné formality. Proto by snad leckterý teoretik, který se svého formálně-juristického stanoviska musí soustavu zmocňovací jako protiústavní zavrhovati, neváhal použití jí jako praktický státník, kdyby se ukázala nezbytnost jich použití. Ale všichni demokratičtí ideologové a s radostí uvítati musí okamžik, kdy praktický státník upuštěním od oné soustavy prokáže, že této nezbytnosti zde již není. Neboť tím sprostuje je — aspoň na čas — nutnosti, aby se zabývali nejzákladnější problematikou, kterou demokratická ideologie poskytuje a kterou bych formuloval takto: Zůstává demokracie, která se svobodně a dobrovolně vzdává své podstaty, ještě demokracií (jak tvrdí mnozí novodobí diktátoři a teorie t. zv. autoritářského státu)? Čili jinými slovy: má demokracie jako vládní forma právo na sebevraždu? Pro svou osobu bych tyto otázky zodpověděl záporně.

Frant. Weyr.

SMLOUVY O MEZINÁRODNÍCH ZÁPŮJČKÁCH.*)

Jedna ze závad, na kterou si my národohospodáři v těchto dobách zvláště stěžujeme, je ochromení mezinárodního úvěrnictví. Volná hra mezinárodních úvěrů je nezbytným prostředkem k vyrovnávání platebních bilancí, korelátém výměny zboží a souhrn mezinárodního společenství. Všeho toho je potřebí, má-li hospodářský stroj světový zase lépe fungovati.

*) Předneseno ve schůzi Právnické Jednoty dne 28. května 1937.