

NÁVRHY NA NUCENOU SYNDIKALISACI.

K výkladu paragrafu 114 ústavní listiny.

Při výkladu paragrafu 114 ústavní listiny je nutno sáhnouti k jeho vzoru, k čl. 159. Výmarské ústavy německé říše, jenž zní: Die Vereinigungsfreiheit nur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet.

Paragraf 114 naší ústavní listiny stručněji vyjadřuje totéž: Právo spolčovací k ochraně a podpoře pracovních (zaměstnaneckých) a hospodářských poměrů se zaručuje. Zvláště je zbytečné mluvit o tom, že sdružovací svoboda platí pro všechny stavy, protože to plyne z par. 106 ústavní listiny. To uznává i H á c h a ve svém článku Koaliční právo, „Slovník veřejného práva československého“, II., 201.

Je proto důležité přihlídnouti k tomu, jak se vykládá článek 159. Výmarské ústavy. Je všeobecně uznáno vážnými interprety, že čl. 159. je bezprostředně působivou normou, která nepotřebuje k své platnosti prováděcího zákona obyčejného. Sdružovací právo (svoboda) podle čl. 159. není totožné se svobodou spolkovou a shromažďovací podle čl. 123, 124 a 130 (2). Klasicky se o tom vyjadřuje přední říšskoněmecký státovědec Anschütz (Die Verfassung des deutschen Reichs, 4, zprac. 14. vyd. 1933, str. 731): „stellt vielmehr ein Grundrecht eigener Art dar“. „Einmal brauchen die Formen, in denen sich die hier verbürgte Freiheit des Zusammenwirkens äussert, nicht Versammlungen und Vereine im Sinne der Art. 124, 124 zu sein; sodann richtet sich der Art. 159 als Schutzvorschrift nicht nur gegen die öffentliche Gewalt, sondern auch gegen „soziale Gewalten“ m. a. W. gegen Privatpersonen.“

Protože čl. 159. nemluví o zmocnění obyčejného zákonodárce o b m e z o v a t i toto základní právo, bylo by takové omezení možné jen ústavním zákonem. Totéž hájí také mimo jiné N i p p e r d e y, Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, III. sv., str. 385, 386.

Odlišnost spolčovacího práva podle par. 114 ústavní listiny od práva spolkového a shromažďovacího — se všemi důsledky je ještě markantnější než ve Výmarské

ústavě. Stačí zde zaznamenati slova nikoho menšího, než I. presidenta Nejvyššího správního soudu Háchy (cit. článek Koaliční právo, str. 201): „Nicméně již ústavní listina sama a také jedna z jejích součástí, t. j. ústavní zákon č. 293/1920 Sb. dávají poznati, že „právo spolčovací k ochraně a podpoře pracovních a hospodářských poměrů“ není myšleno jako pouhý druh práva spolkového podle par. 113, neboť jinak nedalo by se vysvětliti, že ústava po stránce tak důležité jako je suspense ústavní svobody, chová se ke spolčovacímu právu podle par. 114 zcela jinak, než ke spolkovému právu par. 113. Již sám par. 113 odst. 3. dopouští suspensi jen v příčině zásad „předcházejících odstavců“, a nikoliv suspensi zásady vyslovené v následujícím paragrafu. Rovněž par. 13 zák. č. 293/1920 Sb. připouští suspensi toliko v příčině par. 113 ústavní listiny a nikoliv také v příčině par. 114, a ve shodě s tím zákon č. 300/1920 Sb. nevztahuje mimořádná opatření.... na svobodu v par. 114 ústavní listiny.“

„Na rozdíl od jiných ústavních norem, pokračuje Hácha, jako na př. od par. 113, 117, 107, 108 neodkazuje par. 114 na bližší determinaci koaličního práva zákony obyčejnými.“

Z dosavadních výkladů plyne závěr, že by bylo třeba přesvědčujícího důkazu pro tvrzení, že by spolčovací právo podle par. 114 ústavní listiny mohlo býti obmezováno obyčejnými zákony (viz níže).

V obsahu spolčovacího práva jsou dvě složky: pozitivní a negativní svoboda spolčovací. Pozitivní, záležející ve volnosti účastniti se tvoření a býti členem sdružení, jehož účelem je ochrana a podpora pracovních a hospodářských poměrů, je v nauce mimo veškerou pochybnost. Pokud jde o negativní svobodu spolčovací, t. j. svobodu zdržeti se přístupu k určitému nebo vůbec ke každému koaličnímu sdružení, není jednoty v názorech. Klasik říšskoněmecké státovědy Anschütz pokládá za samozřejmé, že ústavně je v čl. 159. zaručena i negativní svoboda sdružovací (svoboda „jeglicher Organisation fernbleiben zu dürfen“), ale konstatuje různost názorů o této otázce. Srov. stav. literatury uvedený v cit. reprezentativní publikaci Grundrechte und Grundpflichten str. 419, pozn. 89. Vynikající právníci hájí i negativní spolčovací svobodu.

Tato otázka je punctum saliens v případech, o které běží. Kdo hájí, že v par. 114 jest garantována i negativní koaliční svoboda (a je těžko dokázati evidentně, že tomu tak není), musí důsledně hájiti (ve smyslu citovaných vývodů Háchových), že obyčejným zákonem nelze zavésti koaliční přímus, donucení (Koalitionszwang), natož pouhým nařízením.

Je příznačné, že Nipperdey, jenž v cit. Grundrechte popírá, že by čl. 159 ústavně zaručoval i negativní svobodu spolčovací, praví na str. 391: „Die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit schliesst begrifflich und entwicklungsgeschichtlich eine erzwungene Koalition aus!“

Musíme si býti vědomi, že podle par. 114 ústavní listiny v souvislosti par. 106 znamená stejné právo pro zaměstnance i zaměstnavatele. Platí-li ústavně zaručená svoboda spolčovací či neplatí pro zaměstnance, platí resp. neplatí ani pro zaměstnavatele. Přirozenější zdá se podle mého mínění úsudek, že negativní svoboda sdružovací nikterak nerozeznává a na váhu nepadají také úvahy, že v historickém vývoji hrála hlavní úlohy svoboda pozitivní, jak dokazuje Nipperdey (Grundrechte, I. c. 420 násl.).

Dosah problému lze studovati srovnáním s jinými ustanoveními ústavní listiny, na př. s par. 121. (Svoboda svědomí a vyznání jest zaručena) v souvislosti s par. 123. Nevím, kdo by chtěl tvrditi, že by bylo možné obyčejným zákonem (neřku-li nařízením) předeepsati, že každý jest povinen patřiti k určité náboženské společnosti. Na správné cestě je zákon č. 96/1925 Sb. o vzájemném poměru náboženských vyznání par. 15: náboženským vyznáním podle tohoto zákona rozumí se i stav „bez vyznání“.

I ti, kdo hájí, že negativní svoboda sdružovací není ústavně garantována, musí uznati určité meze vytýčené obyčejnému zákonodárství. Souvisí to mnohdy s pozitivní svobodou spolčovací. Z ní plyne, „dass die Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen der Mitglieder nicht Aufgabenkreis der Zwangsinnungen sein kann. Eine Tariffähigkeit der Zwangsinnungen ist daher abzulehnen“. Tato slova Nipperdeyova (Grundrechte I. c. 424) mají dalekosáhlý význam při tvoření nucených organizací. „Sobald sich das Festhalten in der Koalition als ein Eingriff in die positive Vereinigungsfreiheit darstellt, steht das mit Art. 159 in Widerspruch. Dem Einzelnen muss demnach der Übergang von einer zur anderen Koalition möglich sein“ — Nipperdey, I. c. 424—425, jenž se odvolává na názor říšského soudu: „.... eine Gesetzesvorschrift, welche es einem Verbandmitglied dauernd unmöglich macht, sei es mit, sei es ohne Aufgabe der bisherigen Verbandzugehörigkeit, sich zur Besserung und Förderung seiner Wirtschaftslage einem anderen Verbands und damit dessen Tarifpolitik anzuschliessen, würde mit Art. 159 in unlösbarem Widerspruch stehen und daher keine Geltung haben“.

Cenné je také konstatování Nipperdeye, speciálního znalce problému: „Eine Folge ihrer Eingliederung in den Staatsorga-

nismus wäre aber ein stark ausgeprägtes, positives Aufsichtsrecht des Staates. Diesem können aber die Koalitionen ihrem Wesen nach und Zweck nicht unterstellt werden, da sie durch eine weitgehende Staatsaufsicht im freien Wirtschaftskampf nur behindert würden“ — Grundrechte I. c. 389.

Předmětem kvalifikované ochrany čl. 159 není jednotlivý účel sledovaný, ani prostředky, jichž koalice v hospodářském boji užívají (Nipperdey, I. c. 414). „Das Koalitionsrecht enthält kein Kampfrecht“ (415). Tyto bojové prostředky musí se pohybovat v mezích všeobecných (obyčejných) zákonů. Stejně Anschütz I. c. 733, Hácha I. c. 202. „Zu den würde die Auffassung, dass Art. 159 ein Kampfrecht gewährleistet, zu ebenso unhaltbaren Ergebnissen führen, wie die Annahme eines verfassungsrechtlichen Schutzes des konkreten Koalitionszwecks. Denn jede Massnahme gegen Streik oder Aussperrung und daher jeder Abwehrstreik und jede Abwähraussperrung wären verfassungswidrig. Verfassungswidrig wären auch Tarifvertrag und Schlichtung, da sie begreiflich infolge der Friedenspflicht die Kampffreiheit beschränken. (Nipperdey I. c. 415).

Tím přicházíme k otázce, jaké meze jsou obyčejnému zákonodárci ústavou vytčeny při tvoření nucených organizací na poli, jež nás zajímá.

Citoval jsem již významná slova Nipperdeyova, že úkolem veřejnoprávního svazu nemůže býti ochrana a podpora pracovních a hospodářských poměrů podle par. 114 ústavní listiny, protože by to znamenalo paralysování smyslu par. 114 této listiny. Dostáváme se tím k úkolům veřejnoprávních svazů vůbec. Takový svaz musel by sledovati účely příslušející státu, vykonávati veřejnou správu. „Öffentliche Verwaltung kann aber nur eine schlichtende, ausgleichende, den Kampf sich widerstreitender privater Interessen entscheidende Tätigkeit sein“ (u Nipperdey I. c. 389 s odvoláním na Jacobiho).

Po stránce formální bylo by poznamenati toto: nucené svazy, o něž by mohlo jíti, spadaly by pod par. 21 ústavní listiny, jež stanoví, že složení a působnost samosprávných svazů upravují zvláštní zákony. Bylo dobrou tradicí zakládati resp. nově upravovati samosprávné svazy zákonem (nikoliv nařízením). Zákonem jsou upraveny obce, zastupitelské okresy, země, jakož i útvary samosprávy zájmové — i vodní družstva mají oporu v zákonech vodních. Ústavní listina ve svém par. 91 navazovala jistě na tuto dobrou tradici a dala par. 91 nápadně jinou stylisaci, než je tomu v par. 89 („jak jsou ustrojeny nižší úřady státní správy,

určuje se v zásadě zákonem, jenž p o d r o b n o u úpravu může svěřiti nařízení“).

Vzorem nám nemohou býti zvláště par. 63 a násl. župního zákona č. 126/1920 Sb., které jsou formulovány v poslední chvíli ve velikém spěchu, dávají nařizovací moci větší pole než odpovídá duchu par. 91 ústavní listiny. Tomuto duchu by odpovídala jen ta úprava, že by zákon sám položil základy pro organizaci, působnost a fungování veřejnoprávního svazu. Zákon sám musí upravit (práva a) povinnosti členů sdružení veřejnoprávního, zvl. výkon moci vrchnostenské, jednostranně (tedy bez souhlasu členů) zavazující členy sdružení. Zákon sám musí stanovit, kdo tuto vrchnostenskou pravomoc vykonává a bylo by proti všem právním zásadám, tedy také proti zásadě rovnosti před zákonem (par. 106 úst. list.), aby tato pravomoc (třeba jen z části) byla přenesena na některého člena, a to dokonce jen administrativním úkonem. Nařízení by při nejliberálnějším výkladu směly býti přenechány jen podrobnosti zcela podružné. Chtít podstatné kusy organizace působnosti a funkce svazu upravovati dokonce normami ještě nižšího řádu než je nařízení (stanovami), znamenalo by dokonce nedbání smyslu par. 91 úst. listiny.

Veřejnoprávní ráz svazu (sdružení) se všemi toho důsledky není vyloučen tím, že by svaz měl členy dobrovolné a nucené (to uznáno na př. při vodních družstvech).

Na konec bych ještě jednou zdůraznil toto: vynikající právníci hájí, že čl. 159. Výmarské ústavy (vzor našeho par. 114 ústavní listiny) ústavně zaručil i negativní svobodu spolčovací. Tento názor nelze vyvrátiti, jak uvedeno, s patřičnou přesvědčivostí. Při této situaci musí si obyčejný zákonodárce počínati s největší úzkostlivostí a nemá nižším normám přenechávati úpravu otázek, k jejichž řešení má sám legitimaci velmi pochybnou. Ústavní zákon by arci takového rozpaky odstranil.

Jiří Hoetzel.

VÝVOZNÍ ÚSTAVY.

Ústavy a úřady pro podporu zahraničního obchodu v cizině a u nás.

Otázka samostatného Ústavu pro zahraniční obchod stala se u nás v poslední době časovou a ministerstvo obchodu připravuje již osnovu zákona o jeho zřízení. Je tudíž na místě ohlédnouti se, jak podobné ústavy a úřady jsou organizovány v cizině; i když nenajdeme v cizině vzorů, které bychom mohli přímo přenášeti k nám, přec jen tam najdeme jistě mnohé poučení pro zřízení podobné organizace, ježto ústavy tyto všude