

Delegované zákonodárství čtvrté republiky ve Francii

Vladimír Klokočka

Okolnosti, za nichž ústava 4. republiky vznikala, určily i hlavní rysy postavení francouzského parlamentu v systému nejvyšších státních orgánů. Výrazné zesílení pokrokového hnutí, otřesení základních pilířů buržoazních pořádků ve Francii, rozklad a částečná dezorientace politického tábora buržoazie, vytvoření demokratické koaliční vlády, v níž zaujali významná místa i představitelé KSF, tyto všechny okolnosti se krátce po druhé světové válce projevily i v ústavodárných pracích ve Francii.

Výsledkem ostrých politických bojů kolem nové ústavy bylo zavedení soustavy, v níž ústavní předpisy svěřily „suverenitu lidu“ výslovně do rukou Národního shromáždění a podtrhly jeho prvořadé místo mezi nejvyššími orgány státu. Parlamentarismus 4. republiky nebyl však ničím neměnným. V souvislosti s velkými přesuny v poměru třídních sil, jež se uskutečnily v průběhu 4. republiky, měnila se i tvářnost, obsah i praktická funkce parlamentárního systému ve Francii. Ústavní fasáda parlamentární soustavy zůstala téměř beze změny, za ní však postupně a systematicky probíhal proces odbourávání parlamentárních metod, tradic a zvyklostí, proces pozdvihování výkonné moci nad parlament a proti parlamentu.

Významné místo v tomto procesu oslabování parlamentu ve prospěch vlády mělo zejména postupné zbavení parlamentu jeho zákonodárné svrchovanosti, uskutečněné protiústavní cestou delegovaného zákonodárství.

a) Pojetí zákonodárství v ústavě 4. republiky

Koncepce zákonodárství v ústavě 4. republiky vycházela z parlamentarismu. Tomu nasvědčuje formulace čl. 3 ústavy, podle něhož suverénní „lid“ vykonává tuto suverenitu v ústavních otázkách volbou svých reprezentantů a referendem (odst. 3) a ve všech ostatních(!) otázkách svými poslanci v Národním shromáždění (nikoli tedy členy Rady republiky, viz odst. 4).

Záležitosti, které spadaly do zákonodárné kompetence Národního

shromáždění, nebyly v ústavě 4. republiky taxativně vypočteny, neboť ústavodárce vycházel z obecně přijaté formule, podle níž parlament v parlamentárním systému „může vše, kromě přeměny muže v ženu a ženy v muže“. Jakýkoli taxativní výpočet předmětů zákonodárné pravomoci Národního shromáždění by nemohl obsáhlost zákonodárné pravomoci vyjádřit v plné šíři a nutně by ji tak či onak omezoval. A každé omezení zákonodárné suverenity parlamentu je parlamentárnímu systému cizí. Proto vyjádřila francouzská ústava zákonodárnou suverenitu Národního shromáždění jen nejobecnějšími formulacemi čl. 3 a čl. 13 a navázala tak na tradice parlamentarismu, zejména na tradiční koncepci zákonodárství ve V. Británii.

Na druhé straně však existovalo ve francouzské ústavě i určité věcné vymezení předmětů zákonodárné úpravy. Do domény zákona francouzská ústava výslovně zařadila tyto otázky:

- úprava rovnoprávnosti ženy s mužem (Prohlášení);
- úprava práva na stávku (Prohlášení);
- úprava volebního práva (čl. 4 ústavy);
- úprava inkompatibility a ineligibility (čl. 6 ústavy);
- úprava vyhlášení výjimečného stavu (čl. 7 ústavy ve znění ústavního zákona ze 7. 12. 1954);
- způsob předkládání rozpočtu Národního shromáždění (článek 16 ústavy);
- vyhlášení amnestie (článek 19 ústavy);
- schvalování určitých mezinárodních smluv (článek 27 ústavy);
- úprava statutu Hospodářské rady (článek 25 ústavy);
- úprava organizace Vysokého soudního dvora (článek 59 ústavy);
- úprava a postavení součástí Francouzské unie a složení Shromáždění Francouzské unie (články 66, 68, 73—75, 77—80 ústavy),
- úprava základních otázek územně administrativního zřízení (článek 86 ústavy);
- úprava činnosti výkonného aparátu místních a ústředních orgánů správy, a to tak, že bude přiblížena správa občanům (viz rovněž dále), (článek 89 ústavy odst. 2);
- revize ústavy za podmínek čl. 90 ústavy (pouze do změny čl. 90 ústavy ústavním zákonem v r. 1958).

Tento výčet věcí, které spadaly výlučně do zákonodárné pravomoci Národního shromáždění, nemění ve skutečnosti nic na celkovém pojetí zákonodárství v ústavě, neboť měl jen *demonstrativní povahu*. Pročteme-li pozorně ustanovení ústavy, zjistíme, že motivace zařazení těchto předmětů zákonodárné kompetence ústavy nebyla ani tak dána snahou uvést či vypočíst předměty zákonodárné pravomoci jako spíše stanovit

program zákonodárných prací Národního shromáždění pro nejbližší léta, přimět tak Národní shromáždění, aby vypočtené otázky (nezřídka velmi důležité) v nejbližší době zákonem blíže upravilo — a to v některých případech v určitém smyslu, podle pokynů obsažených např. v čl. 89 odst. 2 ústavy. Rovněž se tu projevila tendence přesunout podrobnější úpravu některých významných a v ústavě jen v nejobecnější proklamaci zachycených otázek na organické zákony.

Vedle pozitivních směrnic pro zákonodárnou činnost Národního shromáždění obsahovala ústava 4. republiky i dvě omezení zákonodárné suverenity parlamentu. První omezení bylo diktováno určitými historickými reminiscencemi a spočívá v tom, že změna republikánské formy vlády nesměla být předmětem návrhu na revizi ústavy (čl. 95 ústavy). Druhé omezení v praxi mnohem významnější, bylo dáno Prohlášením a ustanoveními titulu IV ústavy a spočívá v nadřazenosti mezinárodního práva normám vnitrostátním.

Jedním z ožehavých problémů parlamentarismu a zákonodárné suverenity buržoazních parlamentů je v praxi *vztah zákonodárné pravomoci parlamentu a nařizovací pravomoci vlády*.

Otázka, zda může v parlamentním státě mít vláda nařizovací pravomoc, opírající se jen obecně o úlohu vlády jakožto nejvyššího orgánu správy, vlastní tzv. diskreční pravomoc upravovat právními normami určité otázky bez zmocnění parlamentu (a v jakém rozsahu a vztahu k doméně zákona), je řešena v buržoazních státech různým způsobem.

V Británii, přestože v praktickém životě země parlamentarismus vlastně již neexistuje a rozhodující úlohu v systému „nejsvětější trojice“ parlamentu, královny a vlády hraje bezesporu vláda a především její premiér, stále platí klasická zásada britského parlamentarismu, že vláda může vydávat právní normy pouze na základě speciálního právního zmocnění — zákona či právního obyčeje — a nikoli na základě jakési všeobecné kompetence nejvyššího orgánu správy. Jiná je ovšem otázka např. účinnosti soudní kontroly event. parlamentní kontroly nařizovací činnosti vlády. Toto britské pojetí nařizovací pravomoci vlády sice přináší určité „technické“ obtíže, avšak odpovídá britskému politickému systému a ve skutečnosti nikterak vládu neomezuje.

Tím méně však mohlo toto pojetí nalézt uplatnění v poválečných ústavách tří velkých evropských států, které se hlásí k parlamentarismu: Francie, Itálie a NSR.

Koncepce zákonodárství v poválečné italské ústavě vychází nejen z uznání diskreční pravomoci nejvyššího orgánu správy, blíže nevymezené, ale dokonce i z ústavního uznání delegace zákonodárné pravomoci parlamentu na vládu (čl. 76) a z uznání převzetí zákonodárné pravomoci

za určitých podmínek (čl. 77) vládou bez jakéhokoli zmocnění, jakož i z delegace zákonodárné pravomoci na parlamentní komise (rovněž za určitých podmínek). Všechny tyto formy omezení zákonodárné aktivity parlamentu se pak velmi silně rozvinuly (např. velká většina zákonů je přijímána parlamentními komisemi).

Rovněž základní zákon Německé spolkové republiky přijal zásadu volné, blíže nevymezené nařizovací pravomoci spolkové vlády a přihlásil se k delegovanému zákonodárství. Vážným narušením principů parlamentarismu v oblasti zákonodárství je nouzový stav zákonodárství, pomocí něhož může být společným úsilím spolkového kancléře a Spolkové rady (část. i presidenta) Spolkový sněm vysunut na slepou kolej.

Francouzská poválečná ústava sice nenavázala přímo na klasické pojetí britského parlamentarismu, avšak na druhé straně neznala rovněž omezení zákonodárné pravomoci parlamentu delegovaným zákonodárstvím ve prospěch vlády, jak tomu je např. v italské a západoněmecké ústavě.

Pojetí francouzské ústavy vycházelo z uznání *diskreční pravomoci vlády*, jež je však podřízena zásadám parlamentarismu. Vycházelo z toho, že v oblasti tvorby práva není zákonodárná pravomoc parlamentu omezena ve prospěch exekutivy (něco jiného je např. jmenovací právo svěřené ústavou předsedovi vlády).

Za doménu zákona bylo třeba v souladu s ústavou pokládat nejen otázky ústavou výslovně zákonu svěřené (viz výčet na počátku kapitoly), avšak i řadu dalších záležitostí, které se tradičně zákonu vyhrazují (např. úprava základních práv a povinností občanů, hlavní rysy správní a soudní organizace, trestní právo, státní občanství, hlavní rysy úpravy branných sil, daňový systém, základy úpravy vlastnických vztahů apod.). Tyto všechny záležitosti tvořily výlučnou doménu zákona.

V této souvislosti je však třeba upozornit na to, že již od počátku 4. republiky se projevovaly mezi francouzskými buržoazními právníky všeobecně tendence vykládat pravomoc Národního shromáždění omezujícím způsobem a rozšiřovat nařizovací kompetenci vlády. Buržoazní autoři¹ hovoří tu o třech doménách: minimální doméně zákona, smíšené doméně předmětů, které může upravovat jak Národní shromáždění, tak ale i vláda, a konečně o minimální doméně nařizovací moci, kam zahrnují jednak určité jmenovací akty vlády, jednak i „detailní opatření k provedení zákonů“. Takové pojetí, akceptované běžně autory ústavního práva ve Francii, nelze pokládat za správné.

Ústava v článku 47 sice stanovila, že předseda vlády zajišťuje provádění zákonů a že může k tomu vydávat právní akty, odníkud však nelze

¹ Viz V. Goguel, *Le Travail Parlementaire en France et à l'Etranger*, Compte Rendu de la Table Ronde sur le Travail Parlementaire, Paris 1955.

dovodit závěr, že by okruh nařizovací činnosti vlády k provedení zákonů, byť detailní, mohl být ve 4. republice pokládán za výlučnou, minimální doménu nařizovací moci vlády. Charakteristickým rysem ústavy 4. republiky bylo, že se poměrně důsledně obrátila k parlamentarismu a již proto nemohla takovéto pojetí akceptovat. Vždyť Národnímu shromáždění podle ústavy nic nebránilo v tom, aby do této „domény“ svými zákony zasáhl. Mohl event. zrušit takové nařízení vlády, které provádělo určitý zákon např. způsobem, se kterým Národní shromáždění nesouhlasilo, a to bez ohledu na to, zda šlo o detailní nařízení vlády k provedení zákona nebo ne. Tedy, pokud jde o normotvornou pravomoc, příslušelo Národnímu shromáždění na základě ústavy i právo zasahovat do činnosti vlády. Z toho pak vyplývá, že tato „doména“ nebyla žádnou minimální doménou nařizovací činnosti vlády, nýbrž součástí oné domény smíšené, kam spadaly všechny záležitosti, jež mohlo upravovat jak Národní shromáždění, tak i vláda. Minimální doménu nařizovací činnosti vlády, pokud jde o tvorbu právních norem, ústava, vycházejíc z principů parlamentarismu, neuznávala, neboť takové uznání by bylo porušením zásady svrchovanosti zákona.

Druhým ožehavým problémem francouzského zákonodárství, problémem, z něhož se snažili jak buržoazní teoretikové, tak i politikové vytlouci co nejvíce politického kapitálu, bylo *delegované zákonodárství*.

Praxe delegovaného zákonodárství se ve Francii rozmohla zejména v posledních 10 letech 3. republiky a sehrála hanebnou úlohu při jejím rozkladu. Je příznačné, že právě posledním zmocňovacím zákonem parlamentu 3. republiky byl 10. 7. 1940 ve zbytku Francie zaveden fašistický režim, když buržoazní většina parlamentu rozhodla proti odporu komunistických a některých buržoazních poslanců o rozejití parlamentu a o delegaci „ústavodárné moci“ (!) na exekutivu.

Reminiscence na smutnou úlohu zmocňovacích zákonů vedly k tomu, že byl do ústavy poválečné Francie prosazen *pokrokový článek 13*, který zní: „Zákon přijímá jedině Národní shromáždění. Toto právo nemůže delegovat.“ Citované ustanovení francouzské ústavy plně vyjádřilo pravidlo francouzského veřejného práva, lapidárně vyslovené v r. 1924 v poslanecké sněmovně Paulem Boncourem: „Zákonodárná moc není právem, jímž můžeme disponovat; je to funkce, jež nám byla svěřena ustanoveními ústavy a v jejích mezích; a my nemůžeme do ní zasahovat bez zásahu do ústavy samé.“²

Ustanovení 13. článku ústavy se pro svůj politický význam stalo jedním z hlavních sporných bodů jak v procesu boje o novou ústavu, tak

² Viz M. Duverger, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris 1955, s. 443.

i v průběhu celé 4. republiky. Již během jednání ústavní komise první konstituanty byl buržoazní většinou zamítnut jak návrh komunistů na výslovný zákaz *dekretů zákonů* (tj. vládních dekretů s mocí zákona, vydávaných na základě zmocňovacích zákonů), tak i socialistický návrh zákazu změny zákona dekretem. V tomto boji nešlo zdaleka jen o článek 13 a samotné dekrety-zákony, nýbrž o *celé pojetí postavení a úlohy Národního shromáždění* v systému nejvyšších orgánů státu. Šlo o to, zda zvítězí nové pojetí reakční buržoazie, podle něhož má být činnost parlamentu řízena a usměrňována vládou, jež má převzít běžnou normotvornou činnost, při čemž parlamentu by zůstalo rozhodování o rámcových směrnících pro vládu a její kontrola, či zda se podaří udržet vůdčí a rozhodující postavení v zákonodárství a do jisté míry i celém politickém životě země Národnímu shromáždění, jak tomu bylo v prvních válečných letech.

Přitom však kritériem reakčnosti nebo pokrokovosti nemohla být abstraktně chápaná otázka řízení nebo neřízení parlamentu vládou či jeho pravomoc v zákonodárství. Vždyť např. instituce delegovaného zákonodárství může být stejně dobře využita nejen k reakčním, ale i pokrokovým účelům (např. v letech 1944—1946 v Itálii, ale i ve Francii). Dokonce i uvnitř 4. republiky existovala řada případů, kdy i poslanecká frakce KSF hlasovala pro delegaci plných mocí vládě, a to dokonce buržoazní vládě (Mendès-France, Mollet). Kritériem pro hodnocení zmocňovacích zákonů ve 4. republice proto musí být zřetel na to, komu a čemu v jednotlivých případech sloužily. A na to, jak vidno, nebyla za 4. republiky vždy jednoznačná odpověď.

Přes tyto jednotlivé případy pokrokové síly Francie se stavěly za podmíněk 4. republiky k celé protiústavní instituci delegovaného zákonodárství negativně, neboť oslabovala úlohu nejvyššího zastupitelského sboru, v němž byly alespoň zčásti reprezentovány zájmy pracujících mas, do jisté míry zastírala protilidovou úlohu buržoazních a socialistických poslanců před zraky prostých voličů a vcelku se stala nástrojem k prosazování těch buržoazích výhodných opatření, která by ve sněmovně těžko procházela.

Vzhledem k tomu se delegované zákonodárství stávalo tím významnější, čím více se po neústavním vypuzení komunistických ministrů z vlády politická a sociální základna vládních koalic oslabovala a čím více se rozcházela s politickým složením Národního shromáždění.

Vcelku je možno celé období od konce války do konce 4. republiky rozdělit z hlediska koncepce zákonodárství a z hlediska vztahu parlamentu a vlády k normotvorné činnosti na tyto etapy:

a) *Období do přijetí ústavy* bylo charakterizováno bojem o článek 13.

Přitom však v důsledku rozvoje pokrokového hnutí se hlásili ke koncepci zákazu delegovaného zákonodárství vedle komunistů a socialistů i lidoví republikáni, takže vládní koalice měla v Národním shromáždění jasnou většinu. Stoupenci delegovaného zákonodárství se staly především ty politické směry, které z něho dříve nejvíce těžily a které vsadily kartu na gen. de Gaulla. V diskusích poukazovaly na nezbytnost silné a operativní výkonné moci a na určité „dobré“ zkušenosti s dekrety-zákony. Např. Paul Reynaud, který se podílel na pohřbení 3. republiky, když hovořil o „tragické slabosti výkonné moci ve Francii“, prohlásil: „Jedinou zbraň měl tento ubohý ministr . . . Touto hlavní zbraní byly dekrety-zákony, které, jak jsem vám již řekl, vzhledem ke složitosti moderního života a nezbytnosti rychlých rozhodnutí nelze opustit.“³

b) *Údobí od přijetí ústavy do vypuzení komunistických ministrů z vlády v květnu 1947.* V této době, kdy se vláda opírala stále o koalici komunistů, socialistů a lidových republikánů, tedy o koalici těch sil, které samy do ústavy zákaz delegovaného zákonodárství vnesly, omezoval se boj o článek 13 francouzské ústavy na teoretické spory, které byly podpořeny i méně výraznou definitivní formulací článku 13. Protože však teoretické koncepce namířené proti správnému chápání čl. 13 ústavy se neomezily pouze na toto údobí, bude o nich hovořeno zvlášť. Příznačná pro toto období je ta skutečnost, že v důsledku procesu rozkladu vládní koalice a přípravy protikomunistické ofenzívy buržoazie připravovala v oblasti teorie a veřejného mínění půdu pro pozdější útok na zákaz delegovaného zákonodárství.

c) *Údobí od května 1947 do vydání prohlášení Státní rady z 6. 2. 1953* ve věci delegovaného zákonodárství. Toto období je charakterizováno trvalým vyloučením komunistů z účasti na vládní politice, vratkými koalicemi buržoazní pravice, středu a částečně i socialistů, jež realizovaly rozsáhlý zbrojní program a vedly nákladnou koloniální válku. Hospodářské a finanční potíže s tím vzniklé, zejména útok na mzdy a problém daní velmi oslabovaly postavení vlád v parlamentě a stupňovaly snahu buržoazie prosazovat důležitá opatření mimo parlament. Proto docházelo v tomto údobí k soustavnému porušování čl. 13 ústavy obnovením protiústavní praxe delegovaného zákonodárství.

d) *Údobí od r. 1953 do konce 4. republiky.* Je charakterizováno dalším rozvojem delegovaného zákonodárství, které stejně jako při krachu 3. republiky sehrálo významnou úlohu i při likvidaci 4. republiky. Obě poslední údobí se navzájem liší tím, že v prvním z nich byla přenášena zákonodárná pravomoc na vládu v naprosto zjevném rozporu s ústavou,

³ Viz Assemblée Nationale Constituante, Débats, Journal Officiel z 29. 9. 1946, s. 4229.

zatímco počátek druhého období byl charakterizován pokryteckým stanoviskem Státní rady, uznávajícím vcelku delegované zákonodárství za „ústavní“ (viz dále). Společné těmto dvěma údobím je však to, že v důsledku rozsáhlé a systematické praxe delegovaného zákonodárství, spočívajícího v přijetí desítek zmocňovacích zákonů a stovek vládních dekretů s mocí zákona, docházelo k podstatnému oslabení úlohy a aktivity Národního shromáždění v zákonodárství a k vážnému narušení ústavou utvrzených principů parlamentarismu z něho vyplývající zákonodárné suverenity parlamentu.

Pohledme nyní, s jakými argumenty šla buržoazie do boje proti suverenitě zákona a čl. 13 ústavy. Na poli teoretických sporů byl zákaz delegovaného zákonodárství napadán v několika směrech.

Především si někteří buržoazní právníci vytvořili představu, že čl. 13 ústavy je více *politickým* než právním ustanovením.⁴ I když politický charakter čl. 13 je naprosto zřejmý, nevyplývá odnikud, že by tento článek byl pouze politickou proklamací bez právní závaznosti. Byl nesporně *rovněž právním ustanovením*, a to dokonce normou s nejvyšší právní silou.

Mnohem rozšířenější a nebezpečnější se stala teorie, vycházející z formalistického pojetí čl. 13. Autoři, kteří tuto teorii buď výslovně hlásají (Donnedieu de Vabres, Malézieux) nebo alespoň ji neodmítají (např. Prélot, André de Laubadère), vycházejí z formální koncepce zákona tak, jak byla hlášána např. Carré de Malbergem.⁵ Zákon v jejich pojetí není ničím jiným než předpisem, vydaným parlamentem způsobem ústavou stanoveným.

Hlavním argumentem těchto obhájců „ústavnosti“ delegovaného zákonodárství za 4. republiky je tvrzení, že ústava, poněvadž nevymezila zákon materiálně, nemohla mít nic jiného na mysli než zákaz delegace „odhlasování zákona“ s jeho formálními náležitostmi — „déléguer le droit de voter la loi“. André de Laubadère říká: „... Pojetí, které zastává Jacques Donnedieu de Vabres, se nám nezdá ani nepřijatelné, ani paradoxní: článek 13 přesně vzato nezakazuje zákonodárné moci nic jiného než „přenést právo na odhlasování zákona“. Doslovného znění článku 13 je možno se plným právem držet. Tento článek nezakazuje tedy výslovně dekret-zákon; pouze *jestliže se interpretuje jistým způsobem*, lze mu tento smysl přičítat.“⁶ Obdobně pak tvrdí i Malézieux a Rousseau o článku 13 ústavy: „Toto ustanovení nijak nezabraňuje návratu k režimu

⁴ Viz R. Pinto, *La loi du 17 août 1948 tendant au redressement économique et financier*, Revue de droit public 1948, s. 517.

⁵ Viz M. Prélot, *Précis de droit constitutionnel*, Paris 1955, s. 501.

⁶ Viz André de Laubadère, *Problème de la délégation du pouvoir*, Recueil Dalloz, cahier 10 (6. 3. 1952), s. 40.

plných mocí, protože dekrety-zákony nikdy nebyly pokládány za výsledek delegace zákonodárné moci ... Vláda přijala závažná opatření cestou nařizovací.⁷

Tento gramatický výklad článku 13, vytrženého z kontextu ústavy, může být nejvýše příkladem právního *formalismu*, nikoli však objasněním skutečného smyslu a obsahu tohoto článku. Je jasné, a tito autoři to sami dobře vědí, že ústavodárce neměl na mysli jen to, aby vláda nevydávala normativní akty s názvem „zákon“. Celé jednání kolem poválečné ústavy a všechny souvislosti přesvědčují zřetelně o tom, že článek 13 ústavy měl zabránit praxi dekretů-zákonů, delegaci nikoli pouze práva přijímat „zákony“, nýbrž i práva přijímat jakékoli *právní normy* se silou zákona, na vládu. Rozhodujícím kritériem pro článek 13 není termín a procesní náležitosti zákona, nýbrž *nejvyšší právní síla*. Neměla být delegována na vládu pravomoc přijímat právní normy, které se svou silou rovnaly zákonu, které jej mohly rušit či měnit, protože tato pravomoc vydávat právní normy s nejvyšší právní silou, zákony, je výrazem zákonodárné suverenity vlastní v pojetí parlamentarismu jen parlamentu.

Avšak i kdybychom akceptovali koncepci, že ústava zakázala přenést na vládu pravomoc vydat „zákon“ a dovoluje na ni přenést pravomoc vydat dekret-zákon, který jinak věcně může být třeba mnohem významnější než mnoho „zákonů“, zjistili bychom další slabou stránku této teorie.

Autoři vycházeli z ryze formálního pojetí zákona, avšak francouzská ústava nikoli. Vedle toho, že řadu věcně vymezených otázek svěřila výlučně zákonu, vsadila čl. 13 do parlamentárního pojetí zákonodárné suverenity — a to nikoli pouze jako suverenity vydávat právní normy s názvem „zákon“, nýbrž suverenity *věcně chápané* („le peuple l'exerce, en matière constitutionnelle ...“ atd., „en toutes autres *matières*, il l'exerce par ses députés ...“). Tento významný moment nelze opomenout. Právě proto, že ústava vycházela z věcně pojaté zákonodárné suverenity parlamentu, nevymezila taxativně předmět výlučné zákonodárné úpravy, neboť to by, jak bylo již řečeno, prakticky znamenalo rozsah zákonodárné pravomoci parlamentu omezit. Rozsah této pravomoci byl sice dán — vedle věcí přímo ústavou vypočtených — tradicí parlamentarismu. To však nic neměnilo na skutečnosti, že všechny tyto věci nemohou být přeneseny do kompetence vlády, ani když si odmyslíme čl. 13 ústavy.

Kromě toho je třeba poukázat i na čl. 47 francouzské ústavy, který svěřil vládě pravomoc přijímat právní normy pouze na základě a k výkonu zákonů.

Podle jiné buržoazní koncepce obhajoby delegovaného zákonodárství

⁷ Viz R. Malézieux - J. Rousseau, *La Constitution de la IV^e République*, Paris 1955, s. 32.

měl parlament kompetenci provést obsahovou *delimitaci* mezi doménou zákona a nařízení. Tato koncepce vychází z diskreční pravomoci vlády, z existence sféry volné nařizovací pravomoci vlády, blíže však ve francouzském právu nevymezené. Parlament mohl podle této teorie stanovit detailně, které otázky spadají svou povahou do kompetence Národního shromáždění a které jsou předmětem nařizovací pravomoci vlády. Zařadil-li parlament určité otázky do domény nařizovací moci vlády, znamenalo to, podle této teorie, že vláda může v oblasti těchto otázek nejen vydávat dekrety, nýbrž měnit či rušit jimi i zákony. Takové zákony měly být podle koncepce „věcné delimitace“ totiž pokládány za zbavené síly zákona rozhodnutím parlamentu o určení otázek nařizovací povahy.

Tato teorie o „delegalizaci“ zákonů však odporovala pojetí francouzské ústavy z obdobných příčin jako teorie předchozí. I když lze připustit, že existovala určitá sféra záležitostí, které mohla vláda jakožto nejvyšší orgán správy disponující nařizovací mocí právně upravit, neměla tato sféra charakter *výlučné* oblasti nařizovací činnosti vlády, ani oblasti, v níž by mohla vláda vydávat právní normy co do právní síly *rovnocenné* zákonům.

Tyto teorie představovaly až do r. 1953 jedinou oporu od r. 1948 stále rychleji se rozvíjející praxe delegovaného zákonodárství. Až do r. 1953 nezískalo delegované zákonodárství ve Francii žádnou výslovnou oficiální podporu či uznání ze strany kompetentních orgánů, tj. ústavního výboru a Státní rady. Tichá podpora delegovaného zákonodárství ze strany presidenta a Rady republiky se projevila v tom, že nedošlo během 4. republiky v žádném případě ke svolání ústavního výboru, aby rozhodl, zda nevyžaduje přijetí zmocňovacího zákona změnu ústavy (článek 13).

*Státní rada*⁸ byla teprve více než 4 roky po obnovení praxe delegovaného zákonodárství požádána předsedou vlády o vyjádření v této záležitosti.

Státní radě byly položeny otázky: 1. Jaký je obsah a přesný dosah zákazu obsaženého v článku 13 ústavy. 2. V jakém rozsahu může vláda, zmocněná k tomu výslovně zákonem, vykonávat svoji nařizovací moc v zákonodárné oblasti a tudíž rušit, měnit nebo nahrazovat zákony nařizovací cestou pomocí dekretů.

Vyjádření Státní rady z 6. 2. 1953 je příkladem buržoazní taktiky pomocí okázalé „objektivnosti“ dosáhnout neokázale toho, co se buržoazní vládní koalici nejlépe hodilo.

Na první otázku, která je základním kamenem celého pojetí problému, odpověděla Státní rada pythicky, že „Jedině Národní shromáždění

⁸ Státní rada byla a je dosud ve Francii nejvyšším správním soudem a do jisté míry plní i funkci ústavního soudu. Vedle toho je rovněž poradním orgánem vlády i Národního shromáždění.

přijímá zákony. Toto právo nemůže delegovat.“ Omezila se tudíž na pouhou doslovnou citaci článku 13 ústavy. Zdánlivě tedy stanovisko neza-ujala. Uvědomíme-li si však, že o vyjádření byla Státní rada požádána za situace, kdy existovaly různé teorie o výkladu smyslu čl. 13 ústavy a kdy byla zejména hlášána koncepce formalistického výkladu čl. 13, která se odvolávala na gramatický výklad tohoto článku, pak znamená pouhá citace tohoto článku ve vyjádření Státní rady přinejmenším ponechání volného pole právě pro formalistický výklad.

V další části svého vyjádření Státní rada sice doznala, že „tvůrci tohoto textu“ (!) čl. 13 měli na mysli zákaz obnovení praxe dekretů zákonů, vydávaných za 3. republiky na základě zmocnění parlamentu vládě, avšak již samotná formulace ukazuje na to, že jde ve vyjádření Státní rady o snahu oslabit takovýto výklad tím, že hovořila o jakýchsi subjektivních úmyslech „tvůrců tohoto textu“ a neprohlásila toto pojetí za správné.

V dalším, již méně lakonickém výkladu Státní rady obrátila se tato k teorii věcné delimitace mezi doménou zákona a nařízení a v rozporu se zásadami, na nichž je ústava z r. 1946 založena, tvrdila, že „... zákonodárce může v zásadě suverénně určovat příslušnost nařizovací moci; proto lze rozhodnout, že určité okruhy otázek, které přísluší zákonodárné moci, přejdou do příslušnosti nařizovací moci...“⁹

Takovýto výklad je ovšem chybný. Ano, zákonodárce může suverénně určovat příslušnost vlády, přesunovat záležitosti z pravomoci parlamentu na orgán správy, ale pouze tam, kde mu to *ústava* dovoluje a v jejích mezích. Tam, kde to ústava nedovoluje — a to byl právě případ 4. republiky — tam je k tomu třeba *ústavodárce*, tam nestačí pouhý zákon!

Svým stanoviskem akceptovala Státní rada mlčky ovšem i koncepci „delegalizace“ zákonů.

Určité meze pro delegované zákonodárství byly v ústavě tak zřetelně a výslovně uvedeny, že ani takticky jinak výtečně sestavené vyjádření Státní rady se nemohlo jim opřít. Proto se pro delegaci zákonodárství stanovila ve vyjádření tato omezení:

1. Nelze delegovat úpravu těch otázek, které jsou ústavou výslovně vyhrazeny zákonu;

2. nelze delegovat úpravu těch otázek, které jsou vyhrazeny zákonu na základě „ústavní republikánské tradice“, zakotvené zejména v deklaraci lidských a občanských práv z r. 1789 a znovu potvrzené preambulí poválečné ústavy.

Ani zde nebyla ovšem vyjádřením Státní rady vládě zakázána veškerá právní úprava, neboť jí mohla být v mezích základních a rámcových

⁹ Viz Revue de droit public et de la science politique, ročník 1953, s. 170.

směrníc zákona ponecháno jeho provedení i s možností vydávat příslušná nařízení. Tu je třeba poznamenat, že formulace „základních pravidel“ (*règles essentielles*), v jejichž rámci mohla být vláda i v těchto otázkách zmocněna k bližší úpravě, zůstala příliš všeobecná a poskytovala tak rozsáhlé možnosti jak překrucovat výklad tohoto pojmu.

3. Absolutní zákaz normativní úpravy ze strany vlády uvedlo vyjádření Státní rady jen pro otázky národní svrchovanosti (čl. 3 ústavy), kdy by jakákoli delegace na vládu byla porušením ústavy. Formulace čl. 3 ústavy byla, na štěstí pro francouzské vlády, tak široká a povšechná, že i v tomto případě bylo lze výkladem pojmu „otázek národní svrchovanosti“ leccos „vykouzlit“.

Jak vidno, přejala Státní rada v podstatě reakční a nesprávné tvrzení o ústavnosti delegovaného zákonodárství za vlastní. Tím se dostalo praxi dekretů-zákonů oficiálního uznání.

b) Rozvoj delegovaného zákonodárství

Otázka delegovaného zákonodárství byla však nejen teoretickou, nýbrž především hluboce praktickou otázkou.

Francouzská buržoazie proto během 4. republiky nečekala, až dojde k oficiálnímu uznání delegovaného zákonodárství za „ústavní“. Zmocňovací zákony se množily bez ohledu na ústavu úměrně se stupňujícími se obtížemi vládní politiky francouzské velkoburžoazie.

V dalším výkladu je podán přehled alespoň těch nejvýznamnějších zmocňovacích zákonů, aby bylo lze si učinit přibližný obraz o vývoji a rozsahu intervence francouzských vlád do zákonodárství a tím i o změnách úlohy parlamentu v zákonodárné činnosti.

Již brzy po odstranění 5 komunistických ministrů z Ramadierovy vlády v květnu 1947 vyhověla vládní většina v Národním shromáždění, složená z poslanců od socialistů až po konzervativní velkoburžoazní skupiny, žádostem přeskupené Ramadierovy vlády a článkem 1. zákona z 25. 6. 1947 poskytla vládě plnou moc k úsporným opatřením s cílem snížit státní výdaje v r. 1947 o 30 miliard franků. Tím se vláda v tak závažné otázce, jako je státní rozpočet, dostala alespoň zčásti mimo praktickou možnost Národního shromáždění zasáhnout, protože její dekrety, vydávané v mezích zmocnění a vyžadující obligatorně spolupodpis ministra financí, vstupovaly ihned v účinnost, zatím co Národnímu shromáždění měly být předloženy k ratifikaci až do konce jeho zasedání. Národní shromáždění pak ovšem bylo již stavěno před hotovou věc.

O dalekosáhlém významu těchto vládních dekretů, které se sice styd-

livě nazývaly jen dekrety, avšak nijak si nezahlavily s předválečnou praxí dekretů-zákonů, svědčí např. to, že na základě těchto úsporných opatření vlády došlo, jak uvedl v září 1948 Henri Queuille v Národním shromáždění, ke zrušení 135 000 míst ve správním aparátu.

Avšak již brzy nato vedly obtíže při projednávání rozpočtu na rok 1948 k dalším zmocněním vládě (zákon z 31. 12. 1947) převzít provizorně až do zákonné úpravy rozpočtové dotace r. 1947 i na další rok. Tato dosud ve 4. republice neobvyklá praxe, omezující úlohu Národního shromáždění, narazila pochopitelně na odpor ve sněmovně. Poslanec Jacques Duclos při debatě o tomto zmocňovacím zákonu právem upozorňoval na nebezpečnou podobu s praxí 3. republiky slovy: „Ještě nám nejsou navrhovány dekrety-zákony, avšak mám pocit, že jsou větší obavy ze slova než z věci samé. Jsem dosti dlouho v tomto domě, abych věděl, že dekrety-zákony byly odhlasovány vždy poté, kdy byly v principu odsouzeny.“¹⁰

Jedním z nejvýznamnějších zmocňovacích zákonů 4. republiky vůbec se stal zákon o hospodářském a finančním rozvoji ze 17. 8. 1948. V prvních pěti člancích poskytl tento zákon vládě řadu významných plných mocí: např. k provedení reformy systému civilní a vojenské správy (jak praví zákon: „tak, aby zvýšila jejich účinnost a učinila je méně nákladnými“), provedení reorganizace veřejných podniků průmyslové a obchodní povahy a kontroly jejich rentability, provedení reformy financování rodinných přídatků apod. Některá z těchto zmocnění byla doprovázena určitými omezeními (např. znárodněná společnost mohla být přeměněna z tzv. „société d'économie mixte, tj. společnost s účastí jak státního, tak i soukromého kapitálu pouze hlasováním parlamentu, vládní reorganizace vojenské správy se nesměla týkat všeobecné organizace ozbrojených sil apod.).

Článkem 5 tohoto zákona č. 48-1268 byla vláda zmocněna k provedení daňové reformy s širokou pravomocí snižovat, rušit a slučovat daně a dávky a vůbec přepracovat celý soubor daňových předpisů.

Na základě těchto významných zmocnění byla pak provedena rozsáhlá daňová reforma, zvýhodňující velké kapitalistické podniky (příloha k rozpočtovému zákonu na rok 1949) a reformy civilní správy v roce 1953 (viz též zákon č. 53-611 z 11. 7. 1953).

Z hlediska posouzení otázky zákonodárné suverenity parlamentu a ústavnosti tohoto zmocňovacího zákona však jsou nejvýznamnější články 6 a 7.

Podle článku 6 tohoto zákona dostalo se vládě pravomocí upravovat otázky tzv. nařizovací povahy, stanovené blíže v článku 7 dekrety příja-

¹⁰ Viz L'Assemblée Nationale, Débats, Journal Officiel z 27. 12. 1947, s. 6248.

tými v ministerské radě po vyjádření Státní rady a po zprávě ministra financí a hospodářství a zainteresovaných ministrů. Tyto dekrety mohly přitom rušit nebo měnit i dispozice platných zákonů — dostalo se jim tudíž právní síly zákona.

První charakteristický rys tohoto zmocňovacího zákona spočíval tedy v tom, že Národní shromáždění, resp. jeho vládní většina, se vzdala pro určité případy zásady suverenity zákona ve prospěch vlády.

Druhým charakteristickým rysem tohoto zákona je vymezení věcí tzv. „nařizovací povahy“ (čl. 7). Byly to např. věci:

- organizace, činnosti a kontroly celé státní správy;

- omezení a zrušení úřadů a početních stavů v nich;

- organizace, činnosti a kontroly veřejných podniků, veřejných podniků průmyslové a obchodní povahy, národních podniků, tzv. národních a smíšených společností;

- organizace způsobu financování a kontroly zdravotního a sociálního pojištění, systému rodinných přídatků atp.;

- tvorby cen a činnosti hospodářské kontroly;

- podmínek využití energetických zdrojů;

- podmínek vyplsování státních půjček a cenných papírů aj.

Toto vymezení otázek „nařizovací povahy“ vycházelo zcela zřetelně z dříve již zmíněné teorie věcné delimitace zákonodárné a nařizovací moci. Poprvé od vzniku 4. republiky se tato teorie objevila v zákonu jako důkaz ústupu vládní většiny od principů parlamentarismu a parlamentní suverenity. Že byl tento zmocňovací zákon, který vytvořil neblahý precedens v zákonodárství 4. republiky, *protiústavní*, je zcela mimo jakoukoli pochybnost. Vždyť, jak bylo již řečeno, ústava omezovala v duchu parlamentarismu sféru nařizovací moci vlády na „výkon zákonů“, máme-li uvést aspoň jeden z řady argumentů, a parlament neměl podle ústavy právo vzdát se své zákonodárné suverenity ve prospěch vlády. A jestliže již k tomuto protiústavnímu činu došlo, nelze v žádném případě tuto „sféru nařizovací moci“ pokládat za skutečně samostatnou sféru nařizovací činnosti vlády, nezávislou na parlamentu. Podle ústavy mohlo Národní shromáždění tyto otázky upravovat i přes zmocnění vládě.

Kromě toho v některých případech bylo zmocnění upravovat otázky vymezené čl. 7 zákona ve zjevném rozporu i s dalšími ustanoveními ústavy. Tak např. zmocnění vlády upravovat obyčejnými dekrety daňový systém bylo v rozporu s principy Deklarace práv, pojaté do preambule ústavy.

Konečně je třeba uvést i tu závažnou skutečnost, že na rozdíl od všech předchozích zmocňovacích zákonů 4. republiky, neměla zmocnění zá-

kona č. 28-1268 převážně dočasnou povahu, nýbrž představovala směnky podepsané na neomezenou dobu. Měla tudíž *permanentní charakter*.

Rovněž je třeba upozornit na to, že tento zmocňovací zákon, na rozdíl od ustanovení předchozích, převážně již neukládal vládě ani povinnost předložit příslušné dekrety dodatečně k ratifikaci parlamentu, což je ostatně příznakem důslednosti této reakční koncepce.

Zákon ze 17. 8. 1948 měl svým celkovým pojetím obrovský význam, a to nejen jakožto prostředek k rozvázání rukou pro reakční politiku buržoazních vlád, nýbrž i jako první velká porážka zásady svrchovanosti parlamentu v zákonodárství.

Avšak ani dalekosáhlá zmocnění uvedených zákonů nestačila a po pádu Ramadierovy vlády podal předseda nové vlády Henri Queuille ihned návrh na nový zmocňovací zákon, aby si zajistil zejména vzhledem k rostoucím vojenským výdajům další finanční prostředky. Tento zákon z 24. 9. 1948 také skutečně vládě dovolil zajistit různými prostředky 50 miliard „úspor“. Zejména je třeba upozornit na ustanovení článku 11 tohoto zákona, umožňujícího vládě zvýšit do 15. 10. 1948 daně, a to až o 75 %.

Když ještě téhož roku projednávalo Národní shromáždění návrh státního rozpočtu na rok 1949, došlo vzhledem k potížím, s nimiž se tento návrh setkal, k dalším zmocněním vlády. Další finanční požadavky vlády narazily totiž na odpor širokých vrstev pracujících, které daňové břemeno nejvíce postihovalo, a to tak, že ani poslanci vládní koalice si netroufali vzít požadavky vlády na sebe a raději umožnili vládě prosadit je případně *i mimo parlament*. Zákon z 21. 12. 1948 sice stanovil, že úspory musí být realizovány uvnitř rozpočtů jednotlivých ministerstev na základě zákona, jehož návrh má vláda v určité lhůtě předložit, avšak odst. 4 článku 2 tohoto zákona umožnil vládě prosadit úsporná opatření i proti vůli Národního shromáždění. Podle tohoto odstavce v případě, že kterýkoli z návrhů zákonů podle prvního odstavce tohoto článku nebude během dvou měsíců od jeho předložení ve sněmovně odhlasován, budou úspory stanoveny dekrety, přijatými v radě ministrů, a to podle ustanovení odst. 2 tohoto článku na návrh ministra financí a hospodářství a po souhlasném vyjádření finanční komise Národního shromáždění a Rady republiky.

Queuillova vláda prosadila před svým pádem ještě další zmocňovací zákon (z 5. 7. 1949), směřující k zajištění téměř 17 miliard franků úspor.

S novými finančními obtížemi se setkala Bidaultova vláda, která vystřídala předchozí vládu na podzim 1949 za situace nepřliž záviděníhodné. Toto období je charakterizováno vznikem severoatlantického vojenského bloku, růstem výdajů na zbrojení a koloniální válku.

Proto rozpočtový zákon z 31. 1. 1950 ve svých člancích 29 a 33 poskytl vládě plné moci, týkající se zejména rozpočtu národní obrany a organizace ozbrojených sil. U dekretů spadajících do první skupiny bylo vyžadováno pouhé vyjádření komisí národní obrany a financí Národního shromáždění a Rady republiky, v druhém případě pak dodatečná ratifikace parlamentem do 3 měsíců po dni účinnosti dekretu.

Bidaultova reakční vláda se po svém přeskupení v únoru 1950 již dlouho neudržela, avšak i nová vláda F l e v e n o v a se plně opřela o praxi delegace zákonodárství. Tak již zákony č. 50-928 a 50-957 z 8. 8. 1950 poskytly vládě plné moci v oblasti daňové. V prvním případě právo do 2 měsíců zrušit nebo omezit daně pro podnikatele — prý „aby se rozvíjela hospodářská aktivita“, při čemž tyto dekrety byly vydávány po vyjádření finančních komisí Národního shromáždění a Rady republiky, ve druhém případě pravomoc daňovými úlevami pro podnikatele ve stavebnictví „povzbudit výstavbu nových bytů“. Ukázalo se později, že tímto způsobem nedošlo ve Francii k odstranění bytové krize, ani k jejímu zmírnění. Tato skupina vládních dekretů, vydávaných ve lhůtě do dvou měsíců po vyhlášení zákona, vyžadovala vyjádření Státní rady.

Zvyšování cen na jedné a toto snižování daní pro kapitalistické podnikatele na druhé straně se setkaly ovšem s prudkým odporem pokrokových sil. V této souvislosti komunističtí poslanci opětovně protestovali proti praxi podpisu na prázdné listině, praxi, kterou buržoazní poslanci umožňovali prosazení reakční vládní politiky a zároveň utíkali od spoluodpovědnosti za ni.

V roce 1950 byl bezprostředně spjat s koloniální válkou ještě i zákon č. 50-1478 z 30. 11. 1950, který zmocnil vládu (čl. 7) upravovat a měnit pomocí dekretů zejména otázky evidence, organizace a povolávání kontingentů vojáků v záloze, i když s povinností dodatečné ratifikace parlamentem.

V následujícím roce byly přijaty zejména dva zmocňovací zákony. Zákon z 8. 1. 1951 se stále stejnou tematikou úsporných opatření ve výši tentokrát 25 miliard. Parlamentu byl v této souvislosti, podobně jak tomu bylo i u některých předchozích případů, položen „nůž na krk“. Kdyby souhrn úspor, navržených vládou, po jejich odhlasování v parlamentu nedosáhl před 15. 3. 1951 stanovené výše (např. kdyby se jednání v parlamentu protahovalo nebo parlament některá z navržených opatření nepřijal či snížil částky), mohla vláda pouhým dekretem zajistit potřebnou sumu zvýšením některých daní (blíže vymezených čl. 1 §1 písm c). Zákon kromě toho obsahoval i některá další zmocnění pro vládu. Druhým byl zákon č. 51-1509 z 31. 12. 1951 dávající vládě určité plné moci v souvislosti s opožděním státního rozpočtu.

V roce 1952 se plně projevíly hospodářské a zejména finanční potíže, způsobené v první řadě dalším vzestupem výdajů na armádu a koloniální válku. Proto na žádost Pinayovy vlády buržoazní většina v parlamentě schválila zákon ze 14. 4. 1952, poskytující vládě plné moci zejména v těchto směrech:

vládě byla poskytnuta plná moc zajistit do 15 dnů snížení nevojenských výdajů o 110 miliard(!);

vláda získala plnou moc k dalším úpravám daňové soustavy (s časovým omezením do 1. 7. 1952 a po konzultaci finančních komisí parlamentu);

vláda byla zmocněna, a to je zvláště důležité, vnést do zákonné a nařizovací úpravy nepřímých daní změny, nezbytné k provedení tzv. programů společné obrany, jejíž financování bylo zajišťováno v rámci mezinárodních smluv.

Toto poslední zmocnění je neobyčejně významné, uvědomíme-li si, jak obrovské prostředky jím dostala vláda k dalšímu zvyšování výdajů na zbrojení. Zdá se, kromě jiných činitelů přispělo i toto široké zmocnění k tomu, že v roce 1952 pohltily vojenské výdaje Francie největší procento příjmů za období 4. republiky (téměř polovinu).¹¹

Rovněž útok Mayerovy vlády na kapsy drobných poplatníků, na obecně prospěšná zařízení a sociální vymoženosti pracujících, provedený na základě zákona ze 7. 2. 1953, byl diktován stejnými zájmy francouzské velkoburžoazie jako předchozí zmocňovací zákon. Nový finanční zákon, který byl součástí státního rozpočtu na rok 1953, poskytoval zejména v čl. 8, 69 a 70 vládě významné zmocnění. Šlo např. o právo vlády blokovat do 15 dnů svými dekrety minimálně 80 miliard, dále o pravomoc vlády předložit návrhy zákona o daňových úpravách, které nemusely být výslovně přijaty parlamentem a byly uváděny v činnost vládním dekretem. V tomto zákoně bylo obsaženo rovněž velmi důležité zmocnění vlády předložit návrhy zákonů na další reformu zákonů o sociálním zabezpečení a nemocenském pojištění. Zákon v článku 70 stanovil, že tyto návrhy vlády v případě, že nebudou parlamentem do tří měsíců změněny či zamítnuty, mohou být uvedeny v účinnost dekrety.

Francouzská buržoazie použila v těchto případech procedury „tichého souhlasu“ parlamentu vzhledem k tomu, že velký význam delegované pravomoci si vynucoval, aby na veřejnost nedošlo k prostému a jednoduchému předání těchto záležitostí exekutivě a abdikaci parlamentu na funkci zákonodárného suveréna, avšak aby zároveň se nemuseli bur-

¹¹ Viz *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1955*, Nations Unies, Genève 1956, s. 1 a násl.

žoazní poslanci v těchto nepopulárních otázkách osobně příliš angažovat.

Že i v tomto případě šlo o obnovu ústavou zakázané praxe dekretů-zákonů, je mimo pochybnost. Dokonce ani francouzští socialisté, kteří v řadě případů jiných zmocňovacích zákonů horlivě podporovali tuto praxi, byli tentokrát zachvácení „zásadovostí“. Jules Moch např. ve sněmovně pateticky prohlásil: „Jaký je rozdíl mezi těmito dekreti ... a prostým dekretem-zákonem, zakázaným naší ústavou?“¹² Socialisté tentokrát ovšem byli v opozici a nemohli v otázce sociálního a nemocenského pojištění, které se týká širokých vrstev pracujících, neukázat na to, že „oni hájí jejich zájmy“.

Jestliže Mayerova vláda v květnu 1953 padla právě proto, že Národní shromáždění nevyslyšelo její žádost o další plné moci podle 2. článku vládního návrhu finančního zákona, nebyla tím zřejmě odrazena nastupující vláda textilbarona Laniel, která prosadila v parlamentu ihned po svém nástupu odhlasování jednoho z nejvýznamnějších zmocňovacích zákonů 4. republiky, *zákona č. 53-611 z 11. 7. 1953 (finančního zákona)*. Články 5, 6 a 7 tohoto zákona poskytly vládě neobyčejně významná zmocnění. Tato zmocnění však nemají stejnou povahu, je třeba je rozlišovat nejen co do materiálního obsahu, nýbrž i pokud jde o rozsah zmocnění a časové vymezení.

Článek 5. zákona navázal na zákon ze 17. 8. 1948 a za podmínek tohoto zákona rozšířil doménu nařizovací moci o řadu dalších otázek: např. o úpravu správní organizace justice a ozbrojených sil, dále o úpravu základních směrnic pro služební postup zaměstnanců civilní a vojenské správy, pro jejich převádění do důchodu a stanovení dávek jejich důchodového zabezpečení atd.

Pokud jde o věci vymezené článkem 5, měla zmocnění v něm obsažená za následek rozšíření pravomoci vlády upravovat tyto otázky pouhými dekreti, při čemž všechny zákony, upravující vyjmenované otázky, se tímto zmocněním pokládaly ve smyslu teorie „věcné delimitace“, o níž bylo již hovořeno, za „delegalizovány“, takže vládní dekreti v těchto otázkách mohly napříště doplňovat, měnit i rušit zákony. Důležitá je i ta okolnost, že tyto vládní dekreti nebyly omezeny ani časově (zmocnění bylo trvalé), ani jiným způsobem (např. ratifikací parlamentu). Šlo v tomto případě tudíž o *trvalé rozšíření normotvorné pravomoci vlády* na úkor normotvorné pravomoci parlamentu.

Zmocnění čl. 6 zákona bylo rovněž velmi významné. Umožnilo totiž vládě přijmout do 1. 10. 1953 dekreti, které mohly až do 1. 1. 1955 omezit, zrušit nebo jinak změnit finanční položky jakéhokoli zákonodárského opatření, s nímž byly spojeny výdaje státu nebo veřejných institucí. Tím

¹² Viz L'Assemblée Nationale, Débats, Journal Officiel z 28. 1. 1953, s. 510.

byla povýšena *vláda* v dotčených otázkách (a ty jsou pro realizaci zákona nejdůležitější) až do 1. 10. 1953 *na zákonodárce*.

Článkem 7 byla vláda zmocněna činit dekretem, přijatým po zprávě ministra financí a hospodářství a zainteresovaných ministrů a po vyjádření Státní rady, zejména tato opatření:

upravovat a stanovit podmínky likvidace náhrad vyplácených válečným poškozcům a obětem války;

upravovat nájemné a zjednodušovat formality spojené s výstavbou bytů;

činit opatření k rozvoji „svobodné průmyslové a obchodní konkurence“, „ozdravění a zlepšení obchodu“ atp.;

činit opatření ke koordinaci a kooperaci dopravy atd.

Dekrety, vydávané podle tohoto článku, měly na základě zmocňovacího zákona rovněž právní sílu zákona, musely však být přijaty do 1. 10. 1953 a dodatečně ratifikovány parlamentem do 31. 12. 1953.

Kromě toho poskytl zákon z 11. 7. 1953 vládě plné moci i v článcích 9 odst. 3 a čl. 11, § 2. V prvním případě jde o zmocnění činit dekretem opatření k daňovým úlevám s cílem povzbudit podnikání ve stavebnictví, ve druhém případě o zmocnění k převodům mezi jednotlivými kapitoly rozpočtu během roku 1953.

Zákon s tak rozsáhlými zmocněními vládě procházel Národním shromážděním i Radou republiky jen s obtížemi. Příznačná je charakteristika tohoto zákona, kterou podal v diskusi v Radě republiky senátor Courrière: „... plné moci v té formě, v níž jsou svěřovány panu Lanielovi, nebyly nikdy dány žádné vládě ani za třetí, ani za čtvrté republiky. Jedna vláda však dostala podobné plné moci, byla to vláda Pétaina ve Vichy. Tyto plné moci byly svěřeny p. Pétainovi osobně. Jsou dnes dány osobně p. Lanielovi. Je to, myslím, poprvé v historii republiky, že jsou široké osobní plné moci svěřeny osobě a nikoli vládě.“¹³

Na základě těchto rozsáhlých plných mocí vydala pak Lanielova vláda během necelé poloviny roku na *160 dekretů se silou zákona*, sledujících jediný cíl — převést finanční tíhu protilidové zahraniční (zbrojení a koloniální válku) i vnitřní politiky (daňové úlevy a finanční podpory velkokapitalistům) na bedra pracujících. Zaútočila na dávky válečných poškozců, na nájemné, penze, reorganizovala znárodněné podniky, učinila určité kroky k reformě správy a provedla reformu správního soudnictví, reorganizovala pojišťovny, prodej vína a „řešila“ otázku alkoholu atd.

V rámci těchto „úsporných opatření“ směřujících k „obnově zdravých

¹³ Viz Conseil de la République, Débats, Journal Officiel z 11. 7. 1953, s. 1265. Senátor Courrière tu patrně činil narážku na Lanielovo prohlášení, které učinil v červnu 1953. Tehdy prohlásil, že k tomu, aby mohl jednat, potřebuje zvláštní plné moci.

financí“ stanovily dekrety prodloužení věkové hranice pro získání penze státním zaměstnancům až o 7 let, přeřazení desetitisíců zaměstnanců do nižších platových skupin, propuštění 25 000 osob a snížení personálu ve státní správě o 25 %, zvýšení nájemného apod. Výsledkem, jak známo, byla generální stávka státních zaměstnanců, které se účastnily 3 milióny osob.

Zmocňovací zákon a vývoj událostí po jeho vydání nasvědčovaly na jedné straně tomu, že finanční krize Francie se s rostoucím zbrojením a koloniální válkou v Indočíně stává stále hrozivější. Na druhé straně se však ukázalo, že boj o to, kdo ponese na svých bedrech finanční tíhu válečných výdajů, neskončil.¹⁴

Odpor širokých vrstev pracujících proti dekretům bídy velmi ovlivnil vládní politiku a nutil i mnohé buržoazní poslance k opatrnému postupu, takže se pozice Lanielovy vlády nestaly příliš stabilními. Je příznačné, že Lanielova vláda padla v roce 1954 právě na otázce Indočíny.

Avšak ještě před svým pádem prosadila Lanielova vláda v parlamentu celou řadu zmocňovacích zákonů. Byly to zejména:

zákon z 31. 12. 1953 (finanční zákon), ukládající vládě zajistit do měsíce úspory 30 miliard franků, a to dekretem se silou zákona, schváleným ministerskou radou po vyjádření finančních komisí parlamentu;

zákon z 31. 12. 1953 (č. 53-1316) zmocňující vládu k určitému zvýšení daně z textilní výroby;

zákon z 31. 12. 1953 (č. 53-1324) zmocňující vládu k zásahům do rozdělení 250 miliard franků, schválených pro resort ministra pro rekonstrukci;

zákon z 2. 4. 1954 pověřující vládu provádět přesuny mezi jednotlivými kapitoly rozpočtu národní obrany (s povinností předložit dekrety k dodatečné ratifikaci parlamentu);

zákon z 10. 4. 1954 opravňující vládu k opatřením v oblasti daní, zejména k úpravě zdanění potravin;

zákon z 15. 4. 1954, který svěřuje vládě pravomoc upravovat dávky z importu. Tímto zákonem byla vytvořena *nová forma* delegovaného zákonodárství, protože texty přijaté vládou měly být předloženy Národnímu shromáždění ve formě návrhů zákonů aplikovaných ještě před jejich schválením parlamentem.

Je příznačné, že ve vládním programu nové vlády Mendès-

¹⁴ V souvislosti s projednáváním Lanielova finančního zákona je třeba upozornit na protinávrh komunistické poslanecké skupiny, podle něhož měly být velké kapitalistické podniky zbaveny daňových výhod a tím zvýšeny státní příjmy o 60 miliard franků, dále pak sníženy vojenské výdaje v Indočíně v r. 1953 o 35 a v r. 1954 o 70 miliard franků, který byl buržoazní většinou zamítnut, přesto, že tehdy již válka v Indočíně byla pro Francii bezvýchledná.

France se objevil požadavek plných mocí jako podmínka existence vlády.

Již brzy po vytvoření vlády Mendès-France byl přijat zákon ze 14. 8. 1954 č. 54-809 „zmocňující vládu k uskutečnění programu finanční rovnováhy, hospodářského rozvoje a sociálního pokroku“.

Tento zmocňovací zákon, formulovaný jako společný článek, dal vládě k dispozici široké pravomoci v hospodářských a finančních otázkách, a to zejména v těchto směrech:

1. „Pokračovat v hospodářském rozvoji a růstu národního důchodu“. Pokud jde o tyto otázky, bylo vládě umožněno činit opatření, směřující např. k rozdělování investic, veřejných prací, opatření v otázkách vědeckého výzkumu a výstavby bytů, elektrifikace vesnic aj., a to na základě plánů na několik let, stanovených nejpozději do 3 týdnů se souhlasným vyjádřením finančních komisí parlamentu. Dále byla vláda zmocněna činit opatření k povzbuzení spoření, povzbuzení soukromých investic, reformě úvěrového systému apod. Sem spadají i četná zmocnění tohoto zákona, směřující k přestavbě zemědělského hospodářství orientací výroby, scelováním a „přeskupením podniků neschopných života“ apod. Dále byla vláda zmocněna k opatřením k podnícení hospodářského rozvoje v regionálním měřítku.

2. „Normalizovat a snížit ceny výrobků“. Do této skupiny spadají zmocnění k opatřením na „ulehčení sociálních a daňových povinností zatěžujících podniky“, aniž by však mohly být sníženy dávky sociálního pojištění a rodinné přídavky, dále opatření k ulehčení finančních povinností podniků, spojených s nákupem energie, ke zřízení kapitálových dotací pro národní podniky apod. Sem spadají i zmocnění k úpravě úpadků a právních likvidací, koordinace a reorganizace dopravy, spotřebních úvěrů, daňové kontroly aj.

3. „Zvýšit kupní sílu a jistotu zaměstnání.“ Pokud jde o tyto otázky, zmocnil zákon vládu činit opatření k podpoře podniků za účelem zvýšení zájmu pracujících na zvýšení produktivity práce, opatření ke snížení cen nebo zvýšení mezd a opatření k organizaci a financování fondů na přestavbu a adaptace podniků.

4. Kromě toho je třeba se zmínit i o některých dalších zmocněních k zajištění investic pro rozvoj zemědělské, průmyslové výroby v zámoří, zavádění moderní techniky atd.

V rámci plných mocí, které byly v zákonu vypočteny, dekrety vlády měnily a rušily zákony s výjimkou věcí, svěřených zákonům ústavou, republikánskou ústavní tradicí, jejíž principy jsou pojaty do preambule, dále s výjimkou otázek ochrany majetku a veřejných svobod. Tyto dekrety rovněž nemohly omezit práva místních orgánů pokud jde o elek-

třinu a plyn. Dekrety s mocí zákona měly být dodatečně předloženy k ratifikaci parlamentu (do 31. 5. 1955).

Plné moci podle zákona zůstaly však omezeny pouze na existující vládu a končily demisí kabinetu.

Tímto zmocňovacím zákonem, jak prohlásil zpravodaj finanční komise v Radě republiky, dostal předseda vlády k dispozici „klavír bez partitury“.¹⁵ I tento zákon je nutno pokládat za nepochybně *protiústavní*. Velmi výrazně se v něm projevují rovněž tendence řízeného hospodářství, jejímž hlavním nositelem byla právě vláda. Stačí vzpomenout, že na základě tohoto zákona přijala vláda asi 130 dekretů, upravujících nejrozmanitější otázky hospodářského života země, např. reorganizaci obchodu, tříletý program výstavby školních budov, bytovou výstavbu, rekonstrukci průmyslových objektů, fuze společností, problém cukrovky a alkoholu, otázku pracovních úrazů, mateřskou dovolenou, sociální pojištění, scelování pozemků aj.

Z názvů a textů tohoto zmocňovacího zákona vzniká dojem, jako by šlo o pokrokový zákon, který měl přinést Francii hospodářský rozkvět a blahobyt. I když by bylo těžko možné vykládat opatření těchto dekretů od prvního do posledního písmena jakožto reakční a pro pracující veskrze škodlivé, nelze tyto dekrety vcelku hodnotit pozitivně. Vláda Mendès-France, opírající se o podporu jiných politických sil v parlamentě než předchozí Lanielova vláda a v hospodářském životě zejména o střední a drobné podnikatele (ovšem nikoli jen o ně), využila v široké míře sociální demagogie a taktiky kompromisů k řešení rozporů velkých a drobných podnikatelů. Že tuto politiku nebylo lze nekonečně udržet, stalo se brzy zřejmé. Mendès-France sice uvolnil určité finanční rezervy zastavením války v Indočíně, avšak systém státních subvencí a daňových úlev kapitalistickým podnikům za účelem „hospodářského rozvoje“, dále podpory a příspěvky drobným a středním podnikatelům na zavírání „nerentabilních podniků“, jakož i podpory na modernizaci zařízení, výdaje na plán scelování pozemků, který stejně jako plán bytové výstavby zkrachoval, státní pomoc vývozcům (v roce 1955 110 miliard franků), státní kredit cizím dovozcům francouzského zboží (v r. 1955 250 miliard franků) a další státní výdaje udržely i nadále francouzské finance v nepřiliš záviděníhodném stavu.

Rovněž začátek činnosti vlády Edgara Faury je poznamenán zmocňovacím zákonem. Parlament vydal zákon č. 55-349 z 2. 4. 1955, „kterým byly svěřeny vládě zvláštní plné moci ve věcech hospodářských, sociálních a daňových.“

Plné moci poskytnuté Faurově vládě lze rozdělit do těchto skupin:

¹⁵ Viz Conseil de la République, Débats, Journal Officiel z 13. 8. 1954.

1. Vláda mohla až do 20. 5. 1955 použít zmocnění poskytnutá předchozí vládě zákonem ze 14. 8. 1954.

2. Dále byla vláda zmocněna k vydávání dekretů se silou zákona, přijatých za podmínek čl. 6 zák. č. 48-1268 (tj. dekrety přijaté v min. radě po vyjádření Státní rady a po zprávě min. financí a hospodářství a zainteresovaných ministrů), jimiž mohla činit zejména tato opatření:

a) do 30. 6. 1955 činit opatření k rozvoji oblastí, které trpí nezaměstnaností nebo nedostatečným hospodářským rozvojem (zejména opatření k přestavbě zemědělství, rozvoji průmyslu a turistiky);

b) do 30. 4. 1955 provést úpravy v daňovém zákonodárství (zrušení či snížení urč. daní a zavedení nových daní);

c) kromě toho obsahoval tento zákon řadu ustanovení o daňové kontrole. Zvláště je třeba upozornit na čl. 33 (tzv. „amendement Dorey“) zákona ze 14. 8. 1954, který byl zaměřen proti masově se rozvíjejícím akcím obchodníků a řemeslníků proti kontrolám berní správy. Předvídal použití trestních sankcí pro vzpírání se daňovým kontrolám;

d) do 31. 7. 1955 upravit nařízením otázky, stanovené článkem 16 ústavy. Toto zmocnění je zvláště významné z hlediska zkoumání ústavnosti tohoto zákona. Vládě se jím dostalo pravomocí upravit nařízením se silou zákona (přijatým po vyjádření finančních komisí parlamentu) celý způsob předkládání státního rozpočtu parlamentu. Měla tudíž možnost stanovit ze svého hlediska nejvýhodnější postup.

Otázka úpravy *předkládání státního rozpočtu* je nesporně záležitostí, která je v parlamentárním systému vyhrazena parlamentu. Porušení ústavy je tedy zřejmé již z této skutečnosti. Avšak nejen to. Aby nebylo nejmenší pochybnosti, svěřil čl. 16 odst. 2 francouzské ústavy úpravu předkládání rozpočtu výslovně organickému(!) zákonu. V tomto ohledu, jak vidno, porušil zmocňovací zákon nejen ústavu, ale i oficiální reakční pojetí delegovaného zákonodárství, které nemůže nepřiznat, že zmocnění vlády se nemohou týkat otázek *výslovně ústavou svěřených zákonu* (a tím spíše organickému zákonu).

Téměř půl druhého sta vládních dekretů s mocí zákona vydaných na základě zmocnění tohoto zákona svědčí o tom, v jak rozsáhlé míře rezignoval francouzský parlament v zákonodárství.

Ihned následujícího dne došlo k vyhlášení zákona č. 55-385 ze 3. 4. 1955, „kterým se zřizuje instituce nouzového stavu a tento se vyhláší pro Alžírsko“.

Tím dostala francouzská vláda vedle možností spojených s vyhlášením výjimečného stavu a stavu obležení do rukou další zbraň. Nouzový stav podle tohoto zákona sice mohl být vyhlášen pouze zákonem („v případě bezprostředního nebezpečí vážného porušení veřejného pořádku nebo

v případě událostí, které svou povahou a vážností představují veřejné ohrožení“), avšak po jeho vyhlášení dostala vláda do rukou nejrozsáhlejší pravomoci. Je třeba připomenout, že od vyhlášení nouzového stavu pro Alžírsko tímto zákonem trval tento stav v Alžírsku po celou 4. republiku.

Důsledky vyhlášení nouzového stavu pro Alžírsko spočívaly v rozšíření pravomoci vlády, ministra vnitra, generálního guvernéra v Alžíru a prefektů, v možnosti nastolit režim vojenské a policejní diktatury. Prefekt měl pravomoc např.:

omezit svobodu pohybu osob i dopravních prostředků;

omezit svobodu pobytu;

zakázat veřejná shromáždění, jež ruší veřejný pořádek;

nařídít uzavření divadel, kin a místností pro shromažďování osob;

nařizovat neomezené domovní prohlídky;

zavést cenzuru tisku, rozhlasu, filmových a divadelních představení atd.

Článek 6 zákona sice zakázal zřizování koncentračních táborů, avšak čl. 12 na druhé straně rozšířil kompetenci vojenských soudů.

Výsledky tohoto období nouzového stavu v Alžírsku není třeba zvláště připomínat.

Rozpočet Francie se ani v roce 1955 neobešel bez obtíží a tak použila vláda obvyklého prostředku zmocňovacího zákona (finanční zákon na rok 1955 č. 55-722 z 27. 5. 1955 —!) k zajištění úsporných opatření.

Vláda Guy Molleta, vytvořená po volbách v lednu 1956 na základě levicové většiny v Národním shromáždění, žádala rovněž ve svém programu udělení plných mocí, a to zejména v souvislosti s Alžírskem.

Tato vláda zpočátku nastoupila ve srovnání s předchozí vládou nový kurs. Již 23. 3. 1956 schválilo Národní shromáždění vládní návrh zákona „zmocňujícího vládu, aby provedla dekretem řadu správních, politických a hospodářských reforem v zámořských územích“ a zákon č. 56-204 „o rozšíření různých zákonodárných ustanovení, platných v metropoli, na Alžírsko“. V prvním případě se dostalo vládě zmocnění k širokým reformám na povznesení hospodářské a životní úrovně v Alžírsku, ve druhém případě pak zmocnění rozšiřovat dekretem platnost francouzských zákonů na Alžírsko (třeba uvážit, že mezi jiným celá řada zákonů o mzdách, pojištění apod. do té doby v Alžírsku neplatila).

Tyto dílčí reformy nemohly však zdaleka uspokojit spravedlivé požadavky alžírského lidu, zvláště když v základní otázce sebeurčení národa zůstával Mollet na buržoazních pozicích.

Avšak nejen v otázkách Alžírska, nýbrž i ve finančních a vůbec hospodářských otázkách lze během trvání Molletovy vlády uvést řadu příkladů delegovaného zákonodárství.

Zmocnění v daňových otázkách poskytl vládě zákon č. 56-1328 z 29. 12. 1956, pověřující vládu zejména, aby dekrety provedla úpravy některých daní a dávek z produktů a služeb běžné potřeby (šlo zejména o zrušení či snížení některých daní). Rovněž finanční zákon na rok 1957 č. 56-1327 poskytl vládě určitá zmocnění (viz např. čl. 3).

Když v květnu 1957 padla Molletova vláda, již neodhlasovalo Národní shromáždění zmocnění k zavedení dalších daní, staly se další zmocňovací zákony požadavkem nové vlády Bourgès-Maunouryho.

Prvním z nich byl zákon č. 57-716 z 26. 6. 1957 „o hospodářském a finančním ozdravění“. Na základě čl. 2 tohoto zákona získala vláda právo „za účelem snížení výdajů na činnost správy“ provést reformu správy „ve správním, průmyslovém a sociálním sektoru státu“. Kromě toho pověřil tento zákon vládu k provedení opatření (dekrety po vyjádření Státní rady a ve lhůtě do 31. 12. 1957) k zajištění 200 miliard(!) úspor. K tomu vybavil zmocňovací zákon vládu pravomocí omezit, zrušit nebo jinak změnit finanční důsledky kteréhokoliv zákona či nařízení, pokud si jejich realizace vyžaduje přímých nebo nepřímých výdajů státu nebo zařízení či organismů, jež jsou pod dohledem státu. Jde tedy o velmi široké zmocnění (jež se již v praxi 4. republiky vyskytlo), v důsledku něhož mohla vláda podstatně omezit, byť dočasně *zákonodárnou suverenitu parlamentu*. Zákon stanovil pro širokou dekretální pravomoc vlády omezení pouze u věcí svěřených zákonu ústavou, republikánskou ústavní tradicí, zejména vyjádřenou v preambuli ústavy, věcí ochrany majetku a veřejných svobod. Zákon předepsal rovněž do 31. 10. 1957 ratifikaci parlamentem, při čemž předvídané dekrety se silou zákona měly vstoupit v účinnost dnem 1. 1. 1958, jestliže je parlament nezamítne (tzn. i v případě, že je ve stanovené lhůtě parlament vůbec neprojedná!).

Hledání finančních zdrojů pro další vedení alžírské války vedlo v poměrně krátké době i ke krizi vlády, která byla vystřídána vládou Gaillardovou. Vládě Bourgès-Maunouryho podařilo se však ještě před jejím pádem prosadit další zhoršení zákona o plných mocích vládě pro Alžírsko. Vedle pravomocí, které dostala exekutiva na území Alžírsko na základě cit. zákona z r. 1955, použitého rovněž Molletovou vládou, zmocnil parlament vládu Bourgès-Maunouryho i ke zřizování koncentračních táborů s možnostmi preventivní vazby až do 21 dnů a s obdobnými možnostmi zasáhnout i proti Alžířanům na území metropole.

První starostí Gaillardovy vlády bylo *prodloužení zmocnění* tohoto zákona. Když dosáhla vláda tohoto cíle, dal ke sklonku roku 1957 rostoucí schodek státních financí podnět k dalším žádostem Gaillardovy vlády o plné moci, tentokrát v otázkách hospodářských. Stále žhavá otázka, v jaké míře ponesou tíhu nových daní kapitalistické společnosti a v jaké

míře pracující masy, se ke konci roku téměř stala příčinou pádu Gaillardovy vlády, která jen s krajními obtížemi prosadila zákon č. 57-1263 „o obnovení hospodářské a finanční rovnováhy“.

§ 1 tohoto zákona zmocnil opětovně vládu k opatřením na snížení veřejných výdajů a k úpravě způsobu předkládání státního rozpočtu. Kromě toho poskytl zmocňovací zákon vládě pravomoc činit řadu opatření např. k usnadnění a podnícení vývozu, k „stabilizaci“ cen a změnám v organizaci obchodu, k opatřením ve mzdovém systému a další.

Všechna tato opatření mohla vláda činit dekrety, přijatými po vyjádření Státní rady, a to zpravidla ve lhůtě do 30. 6. 1958.

Další obdobná zmocnění k úsporným opatřením získala Gaillardova vláda na základě finančního zákona na rok 1958 (č. 57-1344 z 30. 12. 1957). Rovněž další finanční zákon na rok 1958 z 29. 3. 1958 (č. 58-336) poskytl vládě některá významná zmocnění. Např. čl. 19 stanovil v souvislosti s náhradou válečných škod v Indočíně, že náhrada může být na žádost poškozeného poskytnuta ve měně metropolitní Francie, při čemž měl být přepočet proveden nikoli podle oficiálního kursu, nýbrž podle zvláštního koeficientu, který vláda stanovila dekretem po souhlasném vyjádření obou finančních komisí (který zvýhodnil francouzskou měnu — k vydání nařízení však došlo až za 5. republiky — viz nařízení č. 58-1011 z 24. 10. 1958).

Jak je vidět, praxe dekretů-zákonů se stala ve stále rostoucí míře průvodcem všech vlád 4. republiky. Je charakteristické, že stejně jako konec 3. republiky byl spjat s delegovaným zákonodárstvím, byl s ním spjat i konec 4. republiky.

Tak jako Gaillard spojil i Pflimlin otázku existence vlády s udělením plných mocí pokud jde o Alžírsko a pokud jde o hospodářské a finanční otázky, zejména daně. Události však byly, jak známo, rychlejší a tak jediný zmocňovací zákon, který byl pro Pflimlina odhlasován, byl zákon č. 58-487 ze 17. 5. 1958 o vyhlášení *nouzového stavu na celém území Francie* na dobu 3 měsíců. I když navenek došlo k vyhlášení tohoto zmocňovacího zákona, který vlastně předal do rukou vlády nejširší plné moci a učinil z ní dočasně i formálně nejvyšší orgán státní moci, jakoby na obranu 4. republiky proti alžírským vzbouřencům, běh událostí ukázal dostatečně jasně, že ve skutečnosti sehrál tento zákon spíše úlohy záruky nerušeného předání moci generálu de Gaullovi.

Konec 4. republiky připomíná, pokud jde o zákonodárství se zarážející podobností konec 3. republiky. 10. 7. 1940 schválil narychlo svolaný parlament svůj poslední zmocňovací zákon 3. republiky, kterým svěřil veškerou moc do rukou vlády. 3. 6. 1958 byl přijat zákon „o plných mocích daných Národním shromážděním vládě“ s jediným článkem, podle ně-

hož vláda získala možnost cestou dekretů s mocí zákona do 6 měsíců učinit opatření „potřebná pro povznesení národa“. Některé otázky byly výslovně na rozdíl od návrhu vlády, ze zmocnění vyňaty. Šlo o otázky svěřené zákonu republikánskou ústavní tradicí, vycházející zejména z prohlášení dosavadní ústavy a Deklarace lidských práv, dále o výkon veřejných a odborářských svobod, o otázky kvalifikace zločinů a trestných činů, stanovení příslušných trestů, trestního procesu, otázky změn základních garancí daných občanům, jakož i o otázky volebního zákonodárství. Všechny dekrety přijaté na základě tohoto zákona podléhaly dodatečné ratifikaci předsednictva Národního shromáždění po uplynutí stanovené lhůty.

Tento zmocňovací zákon byl opravdu již labutí písní parlamentu 4. republiky. S výjimkou vymezených otázek přecházela veškerá zákonodárná pravomoc na vládu. Avšak ve skutečnosti tím, že parlament po této své ústavní a zákonodárné sebevraždě se již nesešel (řádné zasedání končilo až v červenci), zůstaly zákonodárné pravomoci parlamentu fiktivními a *jediným skutečným zákonodárným orgánem byla až do konce 4. republiky vláda.*

Avšak nejen to, textace věcí vyňatých ze zákonodárné pravomoci vlády byla volena tak, že rozšířila pravomoc i na otázky, které jsou výslovně ústavou svěřeny zákonu. Je příznačné, že ve výčtu v zákoně obsaženém nebyla klausule „věcí svěřených zákonu ústavou“, tak jako např. v předchozích zmocňovacích zákonech nebo i ve vyjádření Státní rady z 6. 2. 1953.

Vzhledem k celkové koncepci ústavy, k článku 13 a uvedeným skutečnostem nelze přirozeně tento zmocňovací zákon pokládat za ústavní.

Ústavní zákon o změně článku 90 ústavy, přijatý rovněž 3. 6. 1958, se stal zcela logickým vyvrcholením vývoje 4. republiky. Znamenal absolutní negaci nejzákladnějších principů ústavy, přijaté v r. 1946. Je stejný jako cesta k převratu v květnu 1958. Na jedné straně se okázale hlásil k principům parlamentarismu, na druhé straně však se zcela od nich odkláněl. Na základě parlamentárního systému je sice přípustné, aby parlament pověřil vládu vypracováním návrhu ústavy, je však zcela vyloučeno, aby tento návrh ústavy nebyl předložen nejvyššímu zastupitelskému sboru ke schválení, i když podléhá ještě schválení referendem. Cesta návrhu ústavy od vlády přes parlament k referendu je parlamentární, avšak cesta ústavního návrhu od vlády *mimo parlament* přímo k referendu odpovídá koncepci vlády či vůbec exekutivy pojaté nezávisle na parlamentu, což je parlamentarismu cizí. Ústavní zákon o změně čl. 90 ústavy znamenal tak ještě uvnitř 4. republiky předzvěst dalšího ústavního vývoje již tímto svým pojetím přijímání nové ústavy.

c) Druhy zmocňovacích zákonů

Srovnáme-li vzájemně jednotlivé zmocňovací zákony, nelze nevidět určité rozdíly mezi nimi.

Jiný rozsah a jiný význam mělo např. zmocnění zákona ze 17. 8. 1948 nebo zákona z 11. 7. 1953 rozšiřujících generálně a bez jakéhokoli časového omezení doménu tzv. nařizovací moci a odlišný rozsah a význam měla zmocnění méně široká. Často však zákony obsahovaly řadu svým rozsahem i významem odlišných zmocnění.

Z tohoto hlediska je možno rozdělit zmocňovací zákony do několika skupin:

1. První skupinu tvoří zmocnění, která umožnila vládním dekretům pouze ignorovat určitá ustanovení zákonů, při čemž pro ostatní případy zůstávala tato ustanovení zákonů v platnosti (např. čl. 73 zákona z 14. 4. 1952, zákon z 31. 12. 1951 aj.).

2. Druhou skupinu tvoří zmocnění, která umožnila vládním dekretům „zjednodušit“ daňové předpisy (zákony) — např. zákony z 24. 9. 1948, 14. 4. 1952, 27. 5. 1955 aj. Zde šlo již o zmocnění většího rozsahu, s účelem nejen ignorovat, nýbrž změnit ustanovení zákona, tzn. nahradit je jiným ustanovením cestou dekretu, při čemž byla zákonem dána směrnice pro obsah nové úpravy dekretem („zjednodušení“, tj. nikoli úplná likvidace starého řešení).

3. Třetí skupinou jsou zmocnění, na jejichž základě mohla vláda měnit a rušit některá ustanovení zákonů (zejména pokud jde o úspory). Jsou např. zákony z 24. 9. 1948, 5. 7. 1949, 31. 7. 1950, zákon z 6. 8. 1955 aj. V těchto případech nešlo již jen o „zjednodušení“ dosavadní úpravy, nýbrž o její nahrazení novou úpravou nezávisle na dosavadním pojetí.

4. Čtvrtou skupinu tvoří zmocnění zákonů, umožňujících vládě rušit či měnit dekrety se silou zákona veškeré zákonné předpisy v určitých oblastech společenského života, tedy rušit i celé zákony. Tato zmocnění obsahovaly např. zákony ze 17. 8. 1948, 11. 7. 1953, 15. 4. 1954, 14. 8. 1954. Zmocnění se však týkala jen určitých pozitivních (i když široce a nepřesně) v zákoně vymezených otázek.

5. Poslední skupina zahrnuje zmocňovací zákony, které umožnily dekrety s mocí zákona ve všech oblastech společenského života, pokud zákon nestanovil výjimku. Jde tedy o případy, kdy zmocňovací zákon buď otázky, jichž se mohl dekret s mocí zákona týkat, vůbec nestanovil, nebo je stanovil jen demonstrativně a naproti tomu vypočetl pouze záležitosti, jichž se úprava nesměla týkat. To je případ zákonů o nouzovém stavu v Alžírsku, dále zákona ze 17. 5. 1958, kterým se rozšířil nouzový stav na dobu 3 měsíců na celé území Francie, a konečně zákona z 3. 6. 1958 o plných mocích vládě k opatřením „potřebným pro povznesení národa“.

Zmocňovací zákony 4. republiky se vzájemně lišily i podle toho, jaká formální omezení stanovily pro dekrety s mocí zákona.

V některých případech vycházela parlamentní většina z toho, že je třeba, aby bylo učiněno suverennitě parlamentu „zadost“, stanovit i určité formální garance omezenosti dekretů s mocí zákona.

Tak v některých případech předepisovaly zákony dostatečnou ratihabici dekretů s mocí zákona Národním shromážděním (např. zákon z 31. 1. 1950, 30. 11. 1950 aj.). Toto ustanovení se však ve zmocňovacích zákonech 4. republiky nevyskytuje příliš často.

V jiných případech stanoví zákon určitou časovou lhůtu, v níž bylo Národní shromáždění povinno zaujmout k vládnímu návrhu stanovisko (např. zákony z 21. 12. 1948, 8. 8. 1951, 7. 2. 1955). Bližší úprava byla různá. Např. podle zákona ze 7. 2. 1953, nezamítlo-li v této době NS vládní návrh, mohl být tento uveden v platnost dekretem. V ostatních případech je postavení NS slabší. Např. podle zákona z 8. 8. 1951 mohla vláda zajistit úspory dekretem s mocí zákona právě tehdy, když je v určité lhůtě a v určité výši Národní shromáždění neschválilo. Národní shromáždění mělo tedy na vybranou pouze pokud jde o právní formu, nikoli pokud jde o obsah. Buď byly úspory zajištěny zákonem, nebo dekretem s mocí zákona. Podobně i u zákona z 21. 12. 1948 mohla vláda, v případě, že nebude vládní návrh zákona do dvou měsíců po předložení Národním shromážděním schválen, jej uvést v platnost dekretem s mocí zákona, v tomto případě se souhlasem finančních komisí parlamentu.

Souhlas finančních komisí byl požadován i u dekretů na základě zákona z 29. 3. 1958. Tato celkem výjimečná klausule ovšem nemohla nahradit to, co parlament zmocňovacím zákonem ztratil. Často bylo zmocňovacími zákony požadováno před vydáním dekretů s mocí zákona vyjádření Státní rady nebo vyjádření finanční komise NS či obou komor. Toto „vyjádření“ (avis) však již nemělo na rozdíl od předchozího případu pro vládu formální závaznost a představovalo spíše politickou proklamaci na uklidnění veřejného mínění než záruku kontroly parlamentu.

•

Dlouhá řada zmocňovacích zákonů a široká praxe dekretů s mocí zákona v průběhu 4. republiky opravňují ke kritickým závěrům pokud jde o uplatnění parlamentarismu v oblasti zákonodárství.

Především se zcela jasně a mimo jakoukoli pochybnost ukazuje, že delegované zákonodárství za 4. republiky bylo institucí vysloveně *protiústavní*. Jeho rozpor s článkem 13 ústavy je zcela zřejmý.

Naskýtá se otázka, zda byla praxe delegovaného zákonodárství nejen

protiústavní ve smyslu článku 13. ústavy, ale také protiparlamentární a tudíž protiústavní ve smyslu celkové koncepce ústavy zejména článku 3.

Zákonodárná činnost vlády je principům parlamentarismu cizí, je jaksi porušením pravidel „parlamentní hry“, v níž je zákonodárná suverenita vyhrazena parlamentu. Právě proto by měla být každá intervence vlády do domény zákona „posvěcena“ parlamentem ve formě zmocňovacího zákona. Toto zmocnění ovšem pouze *dokumentuje nenormálnost* a mimořádnost takové intervence vlády a nic víc. Nelze mít za to, že jím je sankcionována parlamentárnost delegovaného zákonodárství. V krajním případě, pokud to ústava dovoluje nebo předepisuje — a ústava 4. republiky tak nečiní — může být zmocněním parlamentu zajištěna ústavnost delegovaného zákonodárství. Avšak ústavnost není parlamentárnost. Ústava je právo. Kritériem parlamentárnosti však je shoda s *teorií* parlamentarismu. Ústavněprávní institut, vycházející z teorie parlamentarismu, nemusí totiž vždy plně této teorii odpovídat.

Proto každé zákonodárství v rukou vlády, ať již je po formální stránce provázeno čímkoli z hlediska obsahu, je menším nebo větším porušením principů parlamentarismu.

Rozhodující pro posouzení parlamentarismu v zákonodárství 4. republiky je tudíž především kvantita těchto zásahů vlády do zákonodárství a jejich obsah, význam, nikoli problém jejich ústavnosti (jakkoli ovšem ústava 4. republiky vycházela z parlamentarismu).

Téměř od počátku 4. republiky, zvláště pak od r. 1948 docházelo v trvale rostoucí míře k delegovanému zákonodárství, v důsledku čehož se vláda, i když v jistých mezích, stávala stále více i zákonodárným orgánem. Rozsah této intervence vlády do zákonodárství značně překročil praxi 3. republiky. Dekrety-zákony postupně v zákonodárství 4. republiky převládly nad zákony. Ve 4. republice uskutečňoval se tudíž *postupný přesun zákonodárné pravomoci parlamentu i jeho úlohy v zákonodárství na vládu, proces, který byl dovršen zmocňovacím zákonem z 3. 6. 1958.*

Neustálé kapitulace buržoazních většin parlamentu před nároky exekutivy nemohly se neprojevit i v poklesu autority nejvyššího zastupitelského sboru v očích celé Francie.

S postupem tohoto procesu stávala se ovšem celá řada ústavních článků *fikcí* a stával se v těchto směrech fiktivním i parlamentarismus v ústavě vyjádřený. Tato *degenerace parlamentarismu* v zákonodárství vytvářela krok za krokem již uvnitř 4. republiky nový, od formální ústavy odlišný systém, lépe vyhovující zájmům buržoazie v monopolistickém stadiu kapitalismu, systém omezující činnost parlamentu stále více jen na rámcové předpisy a všeobecnou kontrolu.

La délégation du pouvoir législatif en France sous la Quatrième République

(Résumé)

L'auteur du présent article se propose de confronter la conception de la souveraineté législative du parlement français sous la IV^e République avec le processus de l'affaiblissement, aussi bien théorique que pratique, du rôle législatif de l'Assemblée nationale au cours des années 1946 à 1958.

La réglementation constitutionnelle de la souveraineté législative de l'Assemblée nationale sous la IV^e République est caractérisée par la combinaison de la forme parlementaire du gouvernement avec le système du gouvernement d'Assemblée, ce dernier étant formulé, dans le domaine de la souveraineté législative, principalement aux articles 3 et 13 de la Constitution de 1946.

L'évolution politique de la IV^e République avait été accompagnée de fréquentes affrontements du gouvernement, initiateur principal des lois, avec le parlement, porteur exclusif du pouvoir législatif. C'est elle qui incita les forces politiques gouvernantes à déployer leurs efforts en vue d'une révision théorique et pratique et, en fin de compte, de la liquidation de l'article 13 de la Constitution de 1946, stipulant que l'Assemblée vote seule la loi et ne peut déléguer ce droit.

L'auteur s'occupe tout d'abord des tentatives faites pour défendre théoriquement, de façon directe ou indirecte, la constitutionnalité de la pratique inconstitutionnelle du pouvoir législatif délégué, pratique appliquée sous la IV^e République (Donnedieu de Vabres, Malézieux). Il examine ensuite les conceptions des auteurs qui se bornent à ne pas dénier à cette pratique le caractère de constitutionnalité (Prélot, André de Laubadère). Dans ce contexte, une sorte de borne-limite est formée par l'avis du Conseil d'Etat du 6 février 1953 qui, tout en représentant un certain compromis, n'en accepte pas moins la conception de la «délégation» des lois et de la délégation du pouvoir législatif, bien que limitée par quelques restrictions.

L'auteur offre ensuite un aperçu chronologique ainsi qu'une analyse des principaux traits des lois particulières relatives aux pleins pouvoirs promulguées durant toute la période de la IV^e République.

En s'appuyant sur cette analyse, l'auteur en arrive à formuler quelques conclusions d'ordre général. Il constate notamment que pendant la durée de la IV^e République, on vit dans certains domaines se réaliser un transfert progressif, au profit du gouvernement, du pouvoir législatif ainsi que de l'activité législative. Ce processus aboutit à la loi du 3 juin 1958 relative aux pleins pouvoirs et finit par provoquer une crise politique profonde et la disparition de la IV^e République.

Traduit par Konstantin Jelinek