

POLLÁK, A. – KOLUMBER, D. – GAJARSKÝ, A. *Keď zákony tvorí vláda a parlament mlčí. Zmocňovacia normotvorba na česko-slovenskom príklade v rokoch 1918–1945*

Praha: Leges, 2025, 233 s.

Od konce roku 2025 se čtenářům dostává do rukou kolektivní monografie Adriany Pollák, Davida Kolumbera a Adriána Gajarského nazvaná „Keď zákony tvorí vláda a parlament mlčí“ s podtitulem „Zmocňovacia normotvorba na česko-slovenskom príklade v rokoch 1918–1945“, vydaná pražským nakladatelstvím Leges v rámci Edice Teoretik. Publikace je výsledkem spolupráce autorů působících na právnických fakultách v Trnavě a Brně, konkrétně na Právnické fakultě Trnavské univerzity v Trnavě a Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Tematicky se monografie věnuje zmocňovací normotvorbě jako jednomu z příznačných ústavněprávních jevů moderních česko-slovenských právních dějin. Výklad sleduje její vývoj v letech 1918–1945, přičemž vychází ze starších evropských, popřípadě i mimoevropských právních a institucionálních předpokladů, a dále postupuje přes první republiku a pomnichovské změny až k rozdílným podobám vládní normotvorby v období druhé světové války.

Dosavadní právněhistorická literatura se přitom zmocňovací normotvorbě věnovala spíše dílčím způsobem, zpravidla v rámci širších výkladů k ústavnímu vývoji jednotlivých sledovaných etap. Chybělo však samostatné podrobnější zpracování, které by tuto zvláštní legislativní praxi sledovalo v česko-slovenské perspektivě napříč jednotlivými etapami jejího vývoje. Vedle prvorepublikového období jde zejména o pomnichovský vývoj autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi, spojený s faktickým posunem k asymetrickému trialistickému uspořádání, a následně o odlišné poměry v rámci Protektorátu Čechy a Morava a Slovenského státu. Právě přesvědčivé zachycení této vývojové návaznosti při současném rozlišení jednotlivých státoprávních kontextů patří k významným přednostem recenzované monografie. Již proto lze její vydání považovat za zvláště vítané.

Autoři však neusilují jen o zachycení vývoje zmocňovací normotvorby v jednotlivých obdobích. Svou monografii obsahově vymezují jako právněhistorické uchopení zmocňovací normotvorby jako významné, avšak svou povahou mimořádné normativní agendy vlád v ústavních dějinách první poloviny 20. století. V první kapitole věnované východiskům a metodologii si kladou hlavní výzkumnou otázku, do jaké míry byla zmocňovací legislativa v letech 1918–1945 na území bývalého Československa ještě legitimním a výjimečným nástrojem tvorby práva a kdy se již změnila v projev systematického zneužívání výkonné moci na úkor parlamentní demokracie. Na tuto otázku navazují další dílčí okruhy, v nichž autoři zejména na podkladě dobových materiálů získaných vlastním archivním výzkumem komplexně sledují normativní základ a právní zdůvodnění zmocňovací legislativy v jednotlivých obdobích, její skutečný rozsah a věcný obsah, dobové hodnocení ze strany právní

vědy, politických elit a soudních orgánů i její vztah k širšímu evropskému vývoji. Právě takové vymezení činí z monografie práci, která nezkoumá zmocňovací normotvorbu jen jako zvláštní legislativní instrument, nýbrž jako jeden z příznaků proměny parlamentního státu v podmínkách politické krize druhé poloviny třicátých let a následně také autoritativní, respektive totalitní vládní praxe v Protektorátu Čechy a Morava a Slovenském státě v letech 1939–1945.

Na položenou hlavní otázku autoři odpovídají poměrně jednoznačně. Jejich závěry přitom nestojí jen na rozboru právních předpisů, ale také na práci s dobovou právní argumentací a na analýze konkrétní vládní praxe. Zmocňovací normotvorbu nevnímají jako jev, který by byl sám o sobě nutně protiústavní či nedemokratický. V prvorepublikovém Československu ji vykládají jako legitimní krizový institut, jenž měl umožnit rychlou reakci státu na mimořádné situace. Podstatné je však jejich rozlišení mezi tímto výjimečným užitím a pozdějším stavem, kdy se zmocňovací normotvorba po roce 1938 stávala pravidelným nástrojem výkonu vládní moci. Autoři zároveň vhodně ukazují, že po březnu 1939 nelze protektorátní a slovenský vývoj ztotožnit. Zatímco v Protektorátu Čechy a Morava vládní normotvorba fakticky nahrazovala neexistující parlamentní zákonodárství, ve Slovenském státě působila vedle formálně zachovaného Sněmu Slovenské republiky. Toto odstínění jednotlivých fází vývoje patří k silným stránkám monografie, neboť autoři nepodléhají zjednodušujícímu výkladu, s nímž se lze v hodnocení zmocňovacího zákonodárství běžně setkat, totiž že jakákoliv delegace zákonodárné pravomoci na vládu je již sama o sobě projevem autoritativního vládnutí.

Těžiště monografie spočívá především ve výkladu období po roce 1938 v kapitolách 3–5, tedy v analýze druhé republiky, Protektorátu Čechy a Morava a Slovenského státu. Výklad druhé republiky je v tomto směru důležitý proto, že zachycuje přechodovou fázi, v níž nadále existoval československý ústavní pořádek založený Ústavní listinou z roku 1920, avšak jeho reálné fungování se pod tlakem politické krize a autoritativních tendencí rychle proměnilo. Zmocňovací ústavní zákon č. 330/1938 Sb. z. a n. zde pak nevystupuje jen jako jeden z právních předpisů pomnichovského období, nýbrž jako první ryze československý normativní základ takto zásadního přesunu těžiště normotvorby od parlamentu k vládě.

Za pozornost stojí, že autoři druhou republiku nevykládají pouze z perspektivy ústřední vlády v Praze, ale také s ohledem na její proměněnou státoprávní strukturu. V pomnichovském období se totiž zmocňovací normotvorba neodehrávala jen na centrální úrovni, nýbrž také v podmínkách faktické a následně též formální autonomie Slovenska a Podkarpatské Rusi. Právě na asymetrickém modelu, v němž vedle ústřední vlády vystupovaly i autonomní orgány slovenské a podkarpatorské, autoři ukazují, že oslabení parlamentního zákonodárství nebylo pouze výsledkem jednoho ústavního aktu, ale souviselo s celkovou rychlou proměnou výkonu veřejné moci po Mnichovu. Na tuto rovinu pak navazuje výklad poměrů po březnu 1939. Zde je zvláště podnětný slovenský případ, neboť umožňuje sledovat napětí mezi formálně zachovaným parlamentním tělesem v podobě Sněmu Slovenské republiky a reálně posilující vládní normotvorbou, která jeho kontrolní význam v materiálním smyslu podstatně oslabovala.

V porovnání s tím zaujímá výklad k první republice v celkové kompozici knihy menší prostor. Právě zde by si bylo možné představit ještě širší rozvedení starších právních a institucionálních předpokladů zmocňovací normotvorby v Československu. Toto omezení však

odpovídá celkovému zacílení knihy spíše na krizové období po roce 1938. I v této podobě nicméně výklad správně připomíná, že zmocňovací normotvorba nebyla až produktem autoritativních či totalitních režimů, nýbrž vyrůstala ze starší praxe tohoto typu zákonodárství. Po vzniku Československa nový stát na tuto praxi navázal přijetím zmocňovacího zákona č. 337/1920 Sb. z. a n., jehož předobrazem byla v českých zemích rakouská úprava v podobě zákona č. 307/1917 ř. z., zatímco na Slovensku a Podkarpatské Rusi tuto úlohu plnil zákonný článek č. LXIII/1912. Československý vývoj tak nelze chápat izolovaně, nýbrž jako domácí variantu obecnější evropské praxe známé nejen z Rakouska-Uherska, ale též z Německa, Francie či Itálie.

Závěrem této recenze je třeba ocenit také pramenné zázemí monografie. Autoři neopírají výklad pouze o právní předpisy a dobovou odbornou literaturu, ale ve významné míře pracují také s archivními materiály, zejména z Národního archivu v Praze a Slovenského národního archivu v Bratislavě. Právě tento pramenný základ umožňuje sledovat zmocňovací normotvorbu nejen jako výsledek legislativního procesu, ale také jako součást konkrétní vládní a správní praxe. Vhodným doplněním výkladu jsou také reprodukce dobových archiválií. Obdobně přínosné jsou též závěrečné přehledové tabulky, v nichž autoři kvantifikují vládní nařízení s mocí zákona v jednotlivých sledovaných obdobích, třebaže bez samostatného zachycení prvorepublikové praxe. Tabulky nicméně vhodně doplňují kvalitativní výklad a umožňují lépe postihnout skutečný rozsah sledované vládní normotvorby. Publikace je pečlivě připravena také po redakční stránce. Její struktura je přehledná, jednotlivé části na sebe logicky navazují a výklad se i přes odbornou náročnost tématu čte plynule.

Recenzovaná monografie tak představuje zdařilý a potřebný příspěvek k poznání českých a slovenských ústavních dějin první poloviny 20. století. Její hlavní přínos spočívá v tom, že zmocňovací normotvorbu nepředstavuje pouze jako zvláštní legislativní techniku, nýbrž jako praxi, na níž lze sledovat proměnu jejího účelu, vztahu mezi parlamentem a vládou i skutečného fungování ústavního systému. Kniha přesvědčivě ukazuje, že rozhodující nebyla ani tak samotná existence zmocňovacího zákonodárství, jako spíše ústavní a politické poměry, v nichž bylo uplatňováno. Tím získává i aktuální přesah, neboť připomíná, že původně mimořádný nástroj krizového řízení se může za určitých okolností stát prostředkem postupného rozkladu parlamentní demokracie založené na rovnováze mezi zákonodárnou a výkonnou mocí.

Jan Kabát

doi: 10.14712/2464689X.2026.568