

Vládne nariadenia s mocou zákona v kvantitatívnej reflexii normatívnej zbierky Slovenského zákonníka

Adriana Švecová* – Adrián Gajarský**

DOI: <https://doi.org/10.24040/sap.2023.10.1.2-20>

Abstrakt:

ŠVECOVÁ, Adriana – GAJARSKÝ, Adrián: *Vládne nariadenia s mocou zákona v kvantitatívnej reflexii normatívnej zbierky Slovenského zákonníka*. Podzákonné právne normy vládných nariadení doplnili v moderných právnych poriadkoch prvej polovice 20. storočia normatívne posilnené vládne nariadenia s mocou zákona, na ktoré sa z hľadiska kvantitatívnej analýzy pozrieme v tejto štúdii. Naša pozornosť sa v štúdii zameria na systematické miesto vládných nariadení (prednostne s mocou zákona), ktorých prevalencia a nadužívanie v ľudáckej normotvorbe vojnovej Slovenskej republiky sa zatiaľ veľmi nenachádza v hľadáčkovi právnej histórie. Pri ich kvantitatívnej analýze tak zároveň čiastočne upriamime pozornosť na niektoré podnetné aspekty vzniku hlavnej normatívnej zbierky – Slovenského zákonníka, v ktorom sa povinne tieto právne normy rovné zákonu publikovali.

Kľúčové slová:

vládne nariadenia s mocou zákona, vláda, parlament, vojnová Slovenská republika, Slovenský zákonník

Government Regulations with the Force of Law in the Quantitative Reflection of the Normative Collection of the Slovak Code of Law

Abstract:

ŠVECOVÁ, Adriana – GAJARSKÝ, Adrián: *Government Regulations with the Force of Law in the Quantitative Reflection of the Normative Collection of the Slovak Code of Law*. The study based on quantitative analysis will be focusing on normatively reinforced government regulations with the force of law that were in the first half of the 20th century complemented in the modern legislations with the sub-legislative legal norms of government regulations. Particular attention will be paid to the systematic position of government regulations (preferably with the force of law), whose prevalence and overuse in the popular normative formation of the wartime Slovak Republic is not yet in the finder of legal history. Thus, in the course of their quantitative analysis, the study will be partially focusing on some stimulating aspects of the creation of the main

* doc. JUDr. PhDr. Adriana Švecová, PhD., Katedra dejín práva, Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave.

** JUDr. Adrián Gajarský, externý doktorand Katedry dejín práva, Právnická fakulta, Trnavská univerzita v Trnave.

normative collection – the Slovak Code of Law – where it was obligatory to publish these legal norms equal to the law.

Keywords:

enabling legislation, decrees with the authority of the law, government, parliament, wartime Slovak Republic, Slovak Code of Law

Úvod

Československá medzivojnová vláda zosobňovala ústredný orgán štátnej správy, ktorý rozšíril v zhoršujúcej sa politickej situácii 30. rokov svoje postavenie v legislatívnom, resp. normotvornom procese, keď viacero zákonov posilnilo originárnu právomoc vlády vydávať vl. nariadenia so silou zákona¹ (napr. zákon 95/1933 Zb. z. a n. o mimoriadnej moci nariaďovacej,² úst. zákon č. 330/1938 Zb. z. a n. o mimoriadnej moci nariaďovacej³). Tieto normy sa v domácej právnej histórii nazývajú ako zmocňovacia legislatíva/zákonodarstvo alebo normotvorba. Ich tvorba a existencia po vzniku Slovenského štátu sa opierala o kontinuitný vývoj a formálnu recepciu česko-slovenského právneho poriadku a jeho oficiálnych normatívnych zbierok (primárnou právnou zbierkou sa stala počas II. Č-SR: Sbirka zákonů a nařízení republiky Česko-Slovenské/Zbierka zákonov a nariadení republiky Česko-Slovenskej) a vzhľadom k spomenutej právnej kontinuite sa do prvej slovenskej oficiálnej právnej zbierky – Slovenského zákonníka začlenili tiež zamerané vládne nariadenia (ďalej aj ako vl. nar.) s mocou zákona. Primárnou tézou pri písaní tohto textu je naše tvrdenie, že prenos reálnej politickej ale aj štátnej, resp. zákonodarnej moci zo snemu na vládu Slovenskej republiky tvorí jeden z nosných charakteristík začínajúceho sa autoritatívneho, ľudáckeho politického režimu a ním kreovaného právneho systému.⁴

- 1 Relevantná je predovšetkým štúdia ZAVACKÁ, K. Charakter zmocňovacieho zákonodarstva v Slovenskom štáte v roku 1938. In *Historický časopis*, roč. 39, č. 6, 1991, s. 643 – 650.
- 2 Tento obyčajný (nie ústavný) zákon mal stratiť platnosť 15. novembra 1933, no jeho platnosť Národné zhromaždenie predĺžilo až do roku 1937 a na jeho základe bolo prijatých až 306 vl. nariadení, najčastejšie s obsahom hospodársko-ochranným a protežujúcim. In TAUCHEN, J. Ermächtigungsgesetzgebung in der Tschechoslowakei. In *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, Heft 2, Jhr. 8, 2018, s. 428 – 440; KYSELA, J. *Zákonodarství bez parlamentů. Delegation a substice zákonodárné pravomoci*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, X. a XI. kapitola, s. 99 a nasl.
- 3 Nesúci dlhší názov: „O zmocnění ku zmenám ústavní listiny a ústavných zákonov republiky Česko-Slovenskej a o mimoriadnej moci nariaďovacej.“
- 4 Už prv potvrdenou viacerými inými relevantnými autormi, napr. PODOLEC, O. *Medzi kontinuitou a diskontinuitou ... Politický systém Slovenskej republiky 1939 – 1945*. Bratislava : Atticum, 2014, s. 67. „Z charakteru autoritatívneho režimu vyplývala, ako jeho typologický znak, tendencia presunu lnej politickej moci smerom k výkonnej moci, čo v slovenských podmienkach znamenalo neustále zosilňovanie pozície vlády na úkor snemu. Dialo sa tak i napriek tomu, že vláda mu bola z formálno-právneho hľadiska zodpovedná, pričom jeho poslanci mohli ako celku či jednotlivému ministrovi vysloviť nedôveru.“ Citované podľa PODOLEC, O. *Prvý slovenský parlament. Snem Slovenskej republiky a jeho legislatívna činnosť*. Bratislava : Ústav pamäti národa, 2017, s. 86. K postaveniu vlády a jej rozsiahlym právomociam v zákonodarnej činnosti v krátkosti naposledy NEUMANN, M. Tvorba ústavy Slovenskej republiky z 21. července 1939 a cesta k jejimu prijatí, In *Právněhistorické studie*, roč. 52, č. 1, 2022, s. 127.

1. Ústavnoprávne vymedzenie vl. nariadení s mocou zákona v právnom poriadku SR

Keďže už prvým dňom existencie nového Slovenského štátu na základe zákona č. 1/1939 Sl. z. (§ 4) bola zmocnená slovenská vláda, aby vykonávala všetko, čo je potrebné v prechodnom čase na zabezpečenie poriadku, bezpečnosti a konsolidácie nových štátnych pomerov na Slovensku, prenechala sa jej i dovtedajšia legislatívna právomoc vydávať obyčajné a zmocňovacie vládne nariadenia. Právomoc prijať zmocňovaciu normotvorbu si novovymenovaná slovenská vláda od 14. marca 1939 prisvojila z kompetencií oboch vládnych zborov, pôsobiacich ku koncu existencie II. Č-SR – pražskej vlády a slovenskej autonómnej (krajinskej) vlády. Vychádzala normatívne z recipovanej československej legislatívy a jej legislatívno-technických prostriedkov štandardizovaných publikačných predpisov a procedurálnych postupov pre prijatie zákonných a podzákonných právnych noriem a ich publikácie v oficiálnych právnych zbierkach.⁵

Základný zákon štátu – úst. zákon č. 185/1939 Sl. z. vymedzil sledovanú zmocňovaciu právomoc v jedinom § 44, aby vláda naďalej mohla vydávať (a tiež meniť a zrušovať⁶) ústavou presne vymedzené a obmedzené vládne nariadenia s mocou zákona, a preto túto právomoc ponímali už i v ústave dispozitívne, nie obligatórne.⁷ Snem upravil v ústave zmocňovaciu právomoc vlády ako výnimku, aplikovanú vo výnimočných prípadoch a s revíznou a derogujúcou kompetenciou snemu voči nej. Zmocňovacie vládne normy v dobovom zúženom ústavnom výklade mali formálne charakter vládneho nariadenia, ale materiálny ráz zákona.⁸ Vláda si mohla zmocňovaciu právomoc prisvojiť i z výkladu § 103, keďže v jeho znení bola vo všeobecnosti poverená previesť ústavu do praxe.⁹

Proces ich prijatia spoluurčovali i *Pokyny pre postup v legislatívnych prácach*, ktoré schválila slovenská vláda 1. júna 1939, no ich obsah kopíroval legislatívne pokyny československej vlády. Návrhy skúmaných vl. nariadení s mocou zákona najčastejšie pripravili podľa ich vecného zamerania príslušné ministerské rezortné orgány alebo

5 Pre prijatie právnych noriem na úrovni vlády a ministerstiev boli určujúce recipované československé *Pokyny pre postup v legislatívnych prácach*, ktoré schválila slovenská vláda 1. júna 1939, záväzné pre vládu aj všetky ministerstvá. Slovenský národný archív (ďalej SNA), f. Úrad predsedníctva vlády (ďalej len ÚPV), kr. 243.

6 Príkladom je návrh vlády na zrušenie vl. nar s mocou zákona č. 208/1939 Zb. z. a n. zo dňa 5. decembra 1939. SNA, f. ÚPV, kr. 243.

7 BEŇA, J. *Vývoj slovenského právneho poriadku*. Banská Bystrica : Právnická fakulta UBM v Banskej Bystrici, 2001 s. 54.

8 Doboví exegéti im prisúdili už formálnoprávne postavenie zákona (a to aj napriek tomu, že v ods. 3 § 44 prináležala snemu revízna a zrušujúca právomoc voči nim). Pozri napr. MARTINKA, J. Ešte k ustanoveniam § 44 Ústavy. In *Verejné právo*, roč. V, 1944, s. 18 – 19; GALBAVÝ, T. Naša ústava a legislatívna prax. In *Právny obzor*, roč. 22, 1939, s. 229.

9 Jediná polemická diskusia k § 44 vznikla medzi T. Galbavým a J. Martinkom na stránkach Verejného práva v roku 1940 a 1944. GALBAVÝ, T. Glossy k zákonu o Ústave Slovenskej republiky. In *Verejné právo*, roč. 1, 1940 s. 75; MARTINKA, J. Ešte k ustanoveniam § 44 Ústavy. In *Verejné právo*, roč. V, 1944, s. 19.

príp. aj Úrad predsedníctva (predsedu) vlády (ďalej len ÚPV). ÚPV ich potom štandardne rozoslalo na pripomienkové konanie všetkým ústredným štátnym orgánom. Po ich spripomienkovaní sa návrh vl. nariadenia mal predložiť na rokovanie vlády, ktorá návrh schválila, odmietla či vrátila na dopracovanie. Odmietnutie návrhu vl. nariadenia s mocou zákona okrem vecných dôvodov k ich obsahu na ich prijatí mohlo predovšetkým rešpektovať splnenie alebo nesplnenie podmienky § 44 ods. 1 – odôvodnený verejný hospodársky, finančný alebo politický záujem. Zamietajúco sa napr. Predsedníctvo vlády postavilo v roku 1939 k návrhu vl. nar. s mocou zákona o zriadení štátneho komasačného fondu, pretože podľa jeho vyjadrenia „z obsahu textu osnovy a z dôvodovej správy neplynie, žeby hrozila dajaká nenahraditeľná ujma z toho, že sa osnova stane účinnou normou o týžden dva neskôršie. Použitie § 44 ústavy nie je preto odôvodnené. Odporúča sa preto predložiť osnovu čo vládny návrh zákona alebo – ak predpoklady § 44 ústavy v skutku jestvujú – uviesť ich podrobnejšie a presvedčivejšie v dôvodovej správe.“¹⁰

Keďže sa naďalej objavovali nejasnosti, čo patrí alebo nepatrí do výlučnej právomoci snemu, resp. vlády, najmä v prvom roku existencie štátu (1939), T. Galbavý sa na stránkach odborných periodík vyjadroval diskusívne k výkladu § 44,¹¹ najmä sa snažil zmierlivo formulovať isté výhrady voči nezachovávaní ústavných medzí § 44, resp. k prekročeniu rozsahu delegovanej zmocňovacej právomoci vlády.¹² Pripomeňme niektoré kritické slová, ktoré vyjadril tento autor na adresu ústavne nie veľmi pregnantne formulovaných predpokladov § 44: „Citovaná štylizácia tohto ustanovenia (§ 44 ods. 1, pozn. aut.) je veľmi široká a môže viesť v praxi k pochybnostiam, či sú v konkrétnych životných pomeroch dané predpoklady rázu hospodárskeho, finančného alebo politického alebo nie. ... splnenie predpokladov § 44 na vydanie nariadenia s mocou zákona je príslušná skúmať a zisťovať vláda, t.j. rozhoduje o upotrebitelnosti splnomocnenia orgán splnomocnený.“ Okrem tejto výhrady podporoval ich konkrétnejšiu záväznú vykonávaciu úpravu, napr. v rokovacom poriadku snemu alebo vlády. Rokovací poriadok snemu však v jeho znení zákona č. 84/1939 Sl. z. o rokovacom poriadku Slovenského snemu sa o uvedenej bližšej úprave vôbec nezmieňoval.

10 Zamietajúce stanovisko predsedníctva vlády z 30. októbra 1939 o návrhu vl. nar. s mocou zákona o zriadení št. komasačného fondu. SNA, f. ÚPV, kr. 243. Štátny komasačný fond bol upravený napokon zákonom č. 328/1939 Sl. z. a vykonaný vl. nar. č. 48/1940 Sl. z.

11 § 44 Ústavy SR:

„(1) Ak na zamedzenie nenahraditeľnej ujmy vážne hospodárske, finančné alebo politické záujmy štátu vyžadujú neodkladné opatrenia, vláda ich môže vydať nariadením s mocou zákona s výnimkou vecí, ktoré patria do výlučnej právomoci snemu, alebo ktoré podľa ústavy má upraviť zákon.

(2) Takéto nariadenie platí len vtedy, ak ho podpíše väčšina členov vlády a prezident republiky.

(3) Nariadenie s mocou zákona súčasne s jeho vyhlásením predloží predseda vlády snemu, Snem môže do troch mesiacov vysloviť s ním svoj nesúhlas, ktorý sa vyhlasuje podľa § 29 s udaním dňa, ktorým nariadenie stráca svoju platnosť, alebo môže nariadenie zmeniť a vydať ho ako zákon.“

12 GALBAVÝ, T. Glossy k zákonu o Ústave Slovenskej republiky. In *Verejné právo*, roč. 1, 1940, s. 103.

Napokon sa T. Galbavý kriticky vtedy vyjadroval k obvykle využívaným (zneužívaným) politickým dôvodom aplikácie zmocňovacej legislatívy: „*Tretí kruh záujmov štátu, zahrnutý vo výraze „politické záujmy“, ktorý by mohol prísť v úvahu, predstavuje v modernom štáte a v modernej štátovede tak široký pojem, že zostáva veľmi málo vecí v záujmových sférach štátu, o ktorých by sa mohlo s určitosťou tvrdiť, že nie sú záujmami politickými.*“¹³ No a osobitne sa zmienil, že každú výnimku § 44 ods. 1 (pri hrozbe vážnych hospodárskych, finančných či politických nenapraviteľných škôd) treba vždy vykladať reštriktívne i vo vzťahu k týmto vl. nariadeniam.¹⁴

V krátkom čase po prvotnej konsolidácii pomerov vydal snem prípis zo dňa 12. mája 1939, v ktorom žiadal vyriešiť otázku právnej kontinuity čl. právneho poriadku a dodatočného legalizovania a sanovania vl. nar. s mocou zákona aj obyčajných vl. nar., vydaných pred 14. marcom 1939, ktoré slovenské súdy vyhlásili na neplatné pre ich nezákonnosť so slovenským právnym poriadkom. Ako vyplýva zo zápisu z rokovania Predsedníctva snemu 29. apríla 1939, predsedníctvo poverilo predsedu snemu, aby začal v tejto veci konať v spolupráci s vládou a aby sa všetky predmetné vl. nar. nechali v určenej lehote preskúmať vo vzťahu k týmto otázkam:

- 1) či nariadenie vlády má nejakú formálnu vadu (signovania, publikovania, nedostatku zákonného dôvodu na jeho vydanie, obídienie súhlasu snemu s nariadením a pod.)
- 2) či nariadenie vlády je po stránke materiálnej v súlade s právnym poriadkom,
- 3) či nariadenie vlády, ak má niektorú z vyššie uvedených väd, je potrebné zmeniť alebo ponechať ju v platnosti aj s touto vadou.¹⁵

Predsedníctvo snemu navrhovalo ako jeden z možných spôsobov ich sanácie prijatie jedného legalizujúceho zákona alebo viacerých špeciálnych zákonov a pri zrušení alebo zmene problémových nariadení navrhovalo prijatie nových vl. nariadení, čo bolo aj bežnou praxou v nasledujúcich rokoch.¹⁶ Legalizovanie predchádzajúcej normotvorby autonómnych slovenských orgánov, t.j. vládnych nariadení sa uskutočnilo prijatím úst. zákona č. 145/1940 Sl. z. *o legalizovaní nariadení vlády Slovenskej krajiny* pred 14. marcom 1939, ktorý v § 1 ustanovil, že tie nariadenia vlády, pri ktorých neboli dodržané obvyklé, riadne legislatívno-právne náležitosti a postup, po dobu svojej účinnosti nadobudli silu zákona.¹⁷

Nedôslednú prax pri aplikácii § 44 ods. 1 kritizoval taktiež ÚPV, pretože sa množili najmä zo strany snemu a poslancov kritické hlasy, že sa „*pri predkladaní osnov vládnych nariadení s mocou zákona podľa § 44 ústavy stáva, že ministerstvá buď vôbec neodôvodňujú, že sú splnené predpoklady § 44, ods. 1 ústavy, alebo v dôvodovej zpráve alebo v predkladacom dopise len všeobecne uvedú, že vážne hospodárske, politické alebo finančné záujmy štátu vyžadujú neodkladné riešenie veci.*“ ÚPV preto vo svojom prípise zo dňa 6. novembra 1939 (č. 11.522/IV-1939) žiadalo ministerstvá, aby predkladali podrobné zdôvodnenia použitia § 44 pre účely použitia ods. 3 uvedeného §-u, podľa ktorého sa schválené vl. nar. s mocou zákona predkladali snemu

13 GALBAVÝ, T. Naša ústava a legislatívna prax. In *Právny obzor*, roč. 22, 1939, s. 239.

14 GALBAVÝ, T. Naša ústava a legislatívna prax. In *Právny obzor*, roč. 22, 1939, s. 233.

15 Prípis Predsedníctva snemu z 12. mája 1939, SNA, f. ÚPV, kr. 243.

16 Prípis Predsedníctva snemu z 12. mája 1939, SNA, f. ÚPV, kr. 243.

17 K procesu prijatia tohto úst. zákona pozri archívny materiál SNA, f. ÚPV, kr. 125.

na schválenie alebo zamietnutie a „aby v dôvodovej zpráve osnov takýchto nariadení, nakoľko len možno, podrobne uviedly, ktorý politický alebo iný dôvod, uvedený v ods. 1 citovaného paragrafu ústavy, vyžaduje neodkladnej úpravy a aké nenahraditeľné škody by z nedostatku okamžitej zákonnej úpravy vznikly.“¹⁸ ÚPV zároveň v tomto prípise zdôraznilo, že pokiaľ uvedený obligatórny postup nebude dodržaný, tieto návrhy vl. nar. s mocou zákona nebudú predložené na rokovanie a schválenie v pléne vlády, pretože po ich prípadnom schválení vládou mal nasledovať postup ods. 3 § 44.¹⁹

Ak ide o nevyhnutnú podmienku platnosti podľa ods. 3 § 44 – konkludentný súhlas snemu s vl. nariadením s mocou zákona, o ktorý mal požiadať predseda vlády, nejaví sa nám jeho opodstatnenie ako ústavodarcom myslené vážne, pretože v praxi mala byť posudzovaná zmocňovacia norma predložená vládou predsedovi snemu a ten ju postúpil ústavno-právnomu výboru, ktorý pre snemové plénum pripravil odporúčanie.²⁰ Na základe jeho návrhu snem potom mohol podľa uvedeného ods. 3 prijať príslušné právne normy: i) nariadenie vlády schváliť vo forme zákona (v praxi malo ísť o päť prípadov), ii) v zákonom stanovenej lehote troch mesiacov vysloviť s nariadením nesúhlas, čím stratilo platnosť (čo snem využil len v jednom prípade vl. nar. č. 201/1942 Sl. z. o dočasnej úprave verejného notárstva) alebo iii) snem mohol vypracovať a schváliť zákon s derogačnou klauzulou, zrušujúci predmetné vládne nariadenie (napríklad v prípade schválenia zákona o Hlinkovej garde a Hlinkovej mládeži). Snem však prakticky toto oprávnenie § 44 ods. 3 využíval minimálne.²¹

Jedným z ojedinelých faktických príkladov tejto vyššie určenej ústavnej praxe je len koncept správy ústavno-právneho výboru z 27. novembra 1939 o preskúmaní vl. nariadení s mocou zákona, prijatých ešte v septembri 1939, o Freiwillige Schutzstaffel (vl. nar. č. 220/1939 Sl. z.), Hlinkovej garde (vl. nar. č. 240/1939 Sl. z.) a vyživovacom príspevku rodinných príslušníkov členov Hlinkovej gardy (vl. nar. č. 216/1939 Sl. z.), s ktorými sa ústavno-právny výbor nestotožnil a navrhol snemu, aby buď ich svojím uznesením odmietol odsúhlasiť (dňom vyhlásenia uznesenia snemu by vl. nariadenia s mocou zákona stratili platnosť) alebo navrhol, aby snem nevyužil svoje právo podľa ods. 3 § 44 ústavy. V návrhu správy sa

18 SNA, f. ÚPV, kr. 243.

19 Citujúc z prípisu ÚPV zo 6. 11. 1939 (č. 11.522/IV-1939): „*Osnovy nariadení s mocou zákona taktó neodôvodnené nebudú proste predstrené vláde k prerokovaniu, lebo dodatočné zisťovanie dôvodov vydania nariadenia s mocou zákona je technicky nemožné už i preto, že nariadenie s uvedeným odôvodnením musí byť snemu predstrené hneď s vyhlásením v Slovenskom zákonníku.*“ SNA, f. ÚPV, kr. 243.

20 PODOLEC, O. *Medzi kontinuitou a diskontinuitou ... Politický systém Slovenskej republiky 1939 – 1945*. Bratislava : Atticum, 2014, s. 69–69. Pozri súpis vl. nar. s mocou zákona, prijaté od 2. 8. 1939 až 24. 10. 1939, ktoré predseda snemu pridelil na rokovanie ústavno-právnomu výboru. SNA, f. SSR, kr. 8, inv. č. 69, tiež f. SSR, kr. 10. Pozri tiež jednu zo zachovaných pozvánok na rokovanie ústavno-právny výbor snemu na 27. 11. 1939 s prvým bodom programu – nariadenia s mocou zákona podľa § 44 Ústavy SR. SNA, f. ÚPV, kr. 122.

21 K fragmentárnej parlamentnej praxi vo vzťahu k § 44 ústavy pozri PODOLEC, O. *Prvý Slovenský parlament. Snem Slovenskej republiky a jeho legislatívna činnosť*. Bratislava : Ústav pamäti národa, 2017, s. 89 – 90.

výbor domnieval, že niektoré ustanovenia týchto vl. nariadení boli protiústavné a že „konštruktívne a konsolidačné poslanie HG a FS týmito nariadeniami nie je dostatočne chránené pred možnosťou vnikania a vlivu živlov charakteru sebeckého a rozvratného, ktoré by takto okľukou cez tieto útvary mohli zaviesť do štátneho života zmätky a samotné HG a FS rozvrátiť.“²² Vo svojom stanovisku výbor sa rozhodol akceptovať dva základné hľadiská: aby aj v mimoriadnych pomeroch, v ktorých sa Slovenská republika v prvom roku svojej existencie nachádzala, sa dodržiavala práve prijatá ústava („aby ani dobromyseľné jej porušenie nevnieslo do právneho poriadku prvok rozkladu a právnej neistoty“) a aby zostali špeciálne chránené organizácie HG a FS. Výbor uvažoval pri návrhu na ich zamietnutie, že „nedostatky skúmaných nariadení s mocou zákona treba pripísať na vrub toho, že mimoriadne rýchly spád udalostí vyžadoval rýchle upravenie celej matérie, prijatej do týchto nariadení a to práve v čase, keď množstvo iných, neodkladných problémov vyžadovalo, aby vláda hlavne týmto venovala svoju pozornosť.“ Výbor tiež pripomenul, že už sama vláda, keď prekladala do snemu tieto vl. nariadenia 21. novembra 1939, prehlásila, že si je vedomá formálnych nedostatkov predmetných právnych noriem a že pripravuje novú zákonnú úpravu postavenia HG a FS.²³

Iný z drobných problémov, ktorý vyplýval zo zrýchleného postupu vzniku a etablovania slovenských vládnych orgánov a jej zmocňovacej normotvorby, bol problém ich správneho označovania, keďže tradícia z čias medzivojnovovej ČSR vl. nariadenia s mocou zákona nedôsledne často pomenovala len pod známou skratkou vl. nar. Nesúrodú prax (ne)označovania vl. nar. s mocou zákona sa čiastočne poradilo od prijatia ústavy odstrániť a konsolidovať uverejnením v Slovenskom zákonníku úvodnej publikačnej klauzuly od čiastky 44 (vl. nar. č. 193/1939 Sl. z. z 21. augusta 1939 o obmedzení uplatnenia alebo vymáhania požiadavok advokátov – židov): „Vláda Slovenskej republiky podľa § 44 zákona zo dňa 21. júla 1939, č. 185 Sl. z. o Ústave Slovenskej republiky nariaďuje“. Napriek tomu bola slovenská vláda aj potom viac krát upozorňovaná zo strany odbornej verejnosti (napr. T. Galbavý, J. Martinka) na nevhodný postup a napokon rozhodla na svojom zasadnutí 22. novembra 1939, že „nariadenia vydané podľa §-u 44. ústavnej listiny majú sa označovať už v záhlaví nariadenia s mocou zákona“,²⁴ čo možno doložiť zmeneným zápisom v Slovenskom zákonníku od čiastky 63 (vl. nar. s mocou zákona č. 287/1939 Sl. z. z 22. novembra 1939, ktorým sa zrušuje Najvyšší úrad hospodársky).

Požiadavku zachovať riadny legislatívny postup prijatia zákona v rámci rešpektovania jeho dôležitej fázy pripomienkového, medzirezortného konania a nie urýchlene a nedomyslene napr. vo forme vl. nar. s mocou zákona si osoboval chrániť najmä snem, ale i samotné Predsedníctvo vlády alebo vláda, ktorá napr. viac krát už počas roka 1939 musela po prijatí ústavy negovať v zrýchlenom konaní nepripravené alebo nedomyslené návrhy vl. nar. s mocou zákona príslušnými ministerstvami a priamo odporujúce § 44

22 SNA, f. SSR, kr. 216.

23 SNA, f. SSR, kr. 216.

24 Pripis ÚPV určeným všetkým ministerstvám zo dňa 24. novembra 1939 č. 12.317/39. SNA, f. ÚPV, kr. 243.

ústavy.²⁵ Samotný snem napr. cestou ústavno-právneho výboru mal v novembri 1939 na svojom rokovaní jeden z bodov programu prerokovať otázku „*nariadení s mocou zákona podľa § 44 Ústavy*“.²⁶ Z doterajšieho archívneho výskumu nám však zatiaľ vyplynul poznatok, že vyššie uvedený štandardný riadny právny postup rekognície a revidovania schválených zmocňovacích vládnych nariadení sa vláda v spolupráci so snemom (ods. 3 § 44) snažila naplniť na počiatku existencie štátnosti v roku 1939 a prípadne ešte v roku 1940. Po salzburských rokovaníach však túto prax už nemožno z dochovaných archívnych dokumentov fondu ÚPV doložiť, no pripúšťame, že ju slovenské orgány aspoň *pro forma* zachovávali.

2. Normatívna zbierka Slovenského zákonníka a miesto vládnych nariadení s mocou zákona v nej

Uplatnenie všeobecnej zásady predikcie znalosti právnych noriem sa splnilo v moderných právnych poriadkoch zriadením a vydávaním oficiálnej zbierky zákonov a iných právnych predpisov pod gesciou štátnych orgánov. Úvodom sa možno zmieniť o prípravnej fáze vzniku Slovenského zákonníka v čase existencie slovenskej autonómie, keď sa na rokovanie autonómnej vlády a do pripomienkového medziministerského konania dostal na začiatku roka 1939 návrh zákona o zbierke slovenských právnych predpisov (tzv. publikačný zákon), pripravený pod gesciou slovenského krajiniského Ministerstva vnútra (MV) koncom decembra 1938, no ktorý sa už nestihol pripraviť na rokovanie krajiniského snemu vo forme vládneho návrhu zákona (keďže s ním viaceré krajiniské ministerstvá nesúhlasili alebo podmienené súhlasili s pripomienkami).²⁷ Jeho súčasťou bol návrh na zriadenie oficiálnej zbierky krajiniských právnych predpisov pod

25 Citujúc z výzvy snemu na zvolanie poslaneckého pléna: „*Nakoľko niektoré ministerstvá predložili predsedníctvu vlády návrh vládnych nariadení súrneho povahy, ktoré však nemôžu byť vládnyimi nariadeniami splnené a preto boli príslušným ministerstvám vrátené, bolo by účelne tieto návrhy vo forme návrhu zákona obratom predložiť predsedníctvu vlády, aby mohli byť v budúcom týždni vládou prejednané a hneď Snemu predložené.*“ Citované podľa žiadosti predsedníctva vlády, zaslanej 11. 8. 1939 snemu na zvolanie urýchlenej parlamentnej schôdze pléna, aby sa na ňom prerokovali a schválili návrhy zákonov, ktoré pôvodne predložili do vlády príslušné ministerstvá vo forme vl. nar. s mocou zákona a ktoré predsedníctvo vlády alebo samotná vláda odmietla z dôvodu neodôvodnenosti § 44 ods. 1 Ústavy SR. SNA, f. ÚPV, kr. 122.

26 SNA, f. ÚPV, kr. 122.

27 Išlo nielen o tento návrh tvorby slovenského autonómneho právneho periodika, ale aj o komplexné riešenie publikačného problému, ktoré predpisy autonómnych štátnych orgánov budú publikované v pripravovanej novej, spoločnej Zbierke zákonov a nariadení Česko-Slovenska. Na relevantnej porade legislatívnych referentov jednotlivých autonómnych slovenských ministerstiev sa 21. decembra 1938 dohodlo, že „*pokiaľ ide o ústrednú sbierku, aby sa vyčkalo dotiaľ, kým si otázku vyhlasovania pre normy autonómnych orgánov neupraví snem Slovenskej krajiny a kým nebude definitívne upravené štátoprávne postavenie Čiech a Moravy v rámci Česko-Slovenskej republiky.*“ K tomu pozri archívny materiál o osnove (neschválenej) vl. nar. o vyhlasovaní právnych predpisov v Zbierke zákonov a nariadení Č-SR z konca roku 1939, SNA, f. ÚPV, kr. 122.

názvom Slovenský zákonník.²⁸ Z negatívnych vyjadrení je zaujímavé citovať napr. zdôvodnenie neprijat' označenie „Slovenský zákonník“, pretože podľa vyjadrenia MŠaNO „*názov Slovenský zákonník ... nevystihuje povahu publikačného prostriedku právnych predpisov autonómnych orgánov Slovenskej krajiny, keďže pod pojmom „zákoník“, pokiaľ sa vyskytuje v staršej právnej terminológii, rozumie sa codex, t.j. súhrn platných zákonov. ... Povahe publikačného prostriedku Slovenskej krajiny lepšie by vyhovoval názov „Sbierka zákonov a nariadení Slovenskej krajiny.“*²⁹

Vojnová Slovenská republika začala s vydávaním vlastnej oficiálnej zbierky zákonov, ktorú nazvala (už počas slovenskej autonómie prediskutovaného názvu) *Slovenský zákonník* (ďalej aj ako Sl. z.).³⁰ Toto hlavné normatívne periodikum vzniklo v prvých dňoch slovenskej štátnosti vl. nar. č. 14/1939 Sl. z. o *Slovenskom zákonníku* (pozmenené v roku 1939 vl. nar. 109/1939 Sl. z.). Formálna a materiálna redakcia sa pre Slovenský zákonník zakotvila po vzore prvorepublikovej Zbierky zákonov a nariadení.

Podľa § 1 vl. nar. č. 14/1939 Sl. z. sa mali v zákonníku bez výhrad, priebežne chronologicky a formálne v čiastkach publikovať všetky ústavné zákony, zákony, a normatívne právne akty (medzinárodné zmluvy), nariadenia a vyhlášky vlády a ostatných ústredných a iných štátnych orgánov a úradov, ktoré mali právomoc vydávať v rámci svojej pôsobnosti jednotlivé najvyššie štátne orgány. Medzi uvedenými podzákonnými právnymi predpismi sa kvantitatívne vynímali a dominovali práve vládne nariadenia (vrátane vl. nariadení s mocou zákona).

Samotná vláda, resp. ÚPV nadobudlo až novelou vl. nar. 14/1939 Sl. z.³¹ – vl. nar. 109/1939 Sl. z. do svojej kompetencie redigovanie, vydávanie, publikáciu a verejnú distribúciu Slovenského zákonníka ďalším orgánom (aj podriadeným) verejnej správy alebo do zahraničia, vrátane legislatívneho ukotvenia celého procesu publikácie.³² Úradným, autentickým jazykom sa stalo slovenské znenie. ÚPV malo však na starosti i prípadný preklad zbierky zákonov a ďalších oficiálnych zbierok do jazyka uznaných národnostných menšín.

Po prijatí ústavy sa realizovala na základe § 29 ods. 1 Ústavy SR definovaná povinnosť publicity. Pre platnosť zákonov a tiež skúmaných vl. nariadení s mocou zákona to znamenalo dodržanie istého formálneho postupu, aby sa všetky relevantné

28 Archívny materiál k tomu návrhu zákona SNA, f. ÚPV, kr. 122.

29 SNA, f. ÚPV, kr. 122.

30 K etymológii transkripcie pojmu zákonník možno doložiť aj iný archívny prameň – opis stanoviska krajiniského Ministerstva spravodlivosti (zo 4. februára 1939) pre krajiniské Ministerstvo vnútra, pripravujúce uvedený návrh zákona o slovenskej zbierke právnych predpisov. Uvedené Ministerstvo spravodlivosti požiadalo Maticu slovenskú, a tá vydala záväzné stanovisko 8. februára 1939, v ktorom odporúčala „*použiť výrazu „Slovenský zákonník“ s dvoma nn podľa nových pravidiel* (slovenského pravopisu, pozn. aut.), *ktorých schválenie ministerstvom školstva sa očakáva do 10. marca t.r.*“ Matica zároveň ešte poukázala na takmer zhodné transkribovanie dvoch pojmov: zákoníka s jedným n, ktorý znamená zákon a zákonníka s dvomi nn, ktorý si vysvetľovala ako zbierku zákonov. SNA, f. ÚPV, kr. 122.

31 Do prijatia vl. nar. 109/1939 Sl. z. túto kompetenciu malo Ministerstvo vnútra, pretože ÚPV sa ešte len v prvých mesiacoch Slovenského štátu konštituoval a existujúce predsedníctvo vlády nemalo formálne právnu subjektivitu a ani zákonný podklad pre svoju existenciu.

32 SNA, f. ÚPV, kr. 243.

všeobecne záväzné právne predpisy (normy) vyhlásili spôsobom určeným osobitným zákonom (t. j. v publikačnej norme o vydávaní Slovenského zákonníka) a to obvykle do 15 dní³³ od ich vyhlásenia (§ 4 ods. 3 zákona č. 11/1940 Sl. z. v nadväznosti na spomenutý § 29 ods. 2 ústavy).

Tieto publikačné normy, prijaté ešte v roku 1939, však neupravili presný formálny postup riadneho publikovania vl. nariadení s mocou zákona, uznesení snemu o nesúhlase s vl. nar. s mocou zákona alebo neodkladných opatrení snemu a ďalších právnych noriem a tak sa v priebehu druhej polovice roka 1939 pripravovala na úrovni vlády (resp. ÚPV) novela vl. nar. č. 14/1939 Sl. z., ktorá by systematizovala a nanovo upravila vydávanie všetkých úradných zbierok, vrátane Sl. z.³⁴ Na začiatku roka 1940 snem schválil novelizujúci zákon č. 11/1940 Sl. z. o vyhlasovaní právnych predpisov a úradných časopisoch (tzv. publikačná norma)³⁵, ktorého hlavným účelom bola petrifikácia, resp. ustálenie oficiálneho vydávania a distribúcie všetkých úradných periodík (nielen Sl. z. ale aj napr. Úradných novín, vydávaných ÚPV, Vestníka verejnej správy vnútornej, Vestníka ministerstva pravosúdia a i.).³⁶

Podľa § 1 tohto zákona sa v zbierke Sl. z. vydávali najmä zákony, medzinárodné zmluvy, ktoré vyžadovali ratifikáciu snemu alebo na základe uznesenia vlády, zákony o štátnom rozpočte a uznesenia snemu o štátnom záverečnom účte, neodkladné opatrenia výboru snemu podľa § 30 ods. 1 ústavy, vl. nariadenia s mocou zákona (na základe § 44 ods. 1 Ústavy SR, ktoré mali byť takto aj v záhlaví osobitne označované³⁷), uznesenia snemu o nesúhlase s vl. nariadením s mocou zákona (na základe § 44 ods. 3 Ústavy SR), vykonávacie nariadenia vlády a vyhlášky vlády (§ 43 Ústavy SR), ak ich vyhlásenie predpisoval zákon alebo vl. nariadenie, nariadenie a vyhláška ministrov, ministerstiev a iných úradov/orgánov SR, uznesenie ústavného senátu o neplatnosti zákona alebo vl. nariadenie s mocou zákona (§ 98 ods. 1 Ústavy SR), ktorých vyhlásenie predpisovali právne predpisy, publikované v Sl. z. alebo v iných zbierkach pre ne vyhradených.

Na medzivojnový recipovaný právny stav nadviazalo priamo ustanovenie § 21 zákona č. 11/1940 Sl. z., ktoré *expressis verbis* vyhlásilo platnosť tých predpisov, ktoré vznikli od 6. októbra 1938 (od vzniku faktickej autonómie na Slovensku) až

33 Vl. návrh publikačného zákona z druhej polovice roka 1939 počítal s 8 dňami od podpisu prezidentom.

34 Archívny materiál k schvaľovaniu tejto novely pozri SNA, f. ÚPV, kr. 243.

35 K príprave tohto zákona pozri vl. návrh tohto zákona SNA, f. ÚPV, kr. 243.

36 V roku 1939 najvyššie orgány štátnej správy vydávali tieto zbierky. Krajinský vestník, Súdny ústredný oznamovateľ, Vestník ministerstva pravosúdia, Úradné zprávy ministerstva dopravy a verejných prác, Železničný list, Úradné listy riaditeľstva pôst a telegrafov, Vestník pre železnice a plavbu, Vestník ministerstva školstva a národnej osvety. Pripojil sa k nim ešte Vestník pre verejnú správu v odbore ministerstva vnútra, Vestník ministerstva národnej obrany. SNA, f. ÚPV, kr. 243. K vzniku slovenských publikačných noriem a ich obsahu pozri KRÁLÍK, L. Slovenské sbírky a publikácie právnych predpisů. In *Právny obzor*, roč. 102, č. 1, 2019, s. 14–15.

37 Na to upozornil *expressis verbis* vl. návrh tohto zákona o legislatívnom archíve, aby sa *pro futuro* slovenské štátne orgány vyhlí vtedajšej nevhodnej praxi (najmä roka 1939) zámieny s obyčajným vl. nariadením. SNA, f. ÚPV, kr. 243.

do 14. marca 1939 a publikovali sa v Krajskom vestníku alebo Úradných novinách (pôvodných publikačných médiach, v ktorých sa vydávali normy vytvorené slovenskými krajskými, resp. autonómnymi orgánmi).

Vo vzťahu k vl. nariadeniam s mocou zákona dôvodová správa k zákonu č. 11/1940 Sl. z. formulovala ešte jednu povinnosť, aby sa z dôvodu často absentujúcej prehľadnosti a nedôslednej realizácie povinnosti ústavnej kontroly formou uznesení snemu o nesúhlase s vl. nar. s mocou zákona alebo o zrušení alebo vyhlásení zákona a vl. nar. s mocou zákona za neplatné určil v týchto derogujúcich právnych predpisoch aj deň zániku platnosti zrušenej právnej normy. Problém neprehľadnosti existujúceho a recipovaného čl. právneho poriadku dokonca primäl slovenské vládne orgány, aby začali uvažovať o zriadení tzv. legislatívneho archívu, ktorý by mal na starosti ÚPV, ale k realizácii tohto projektu počas existencie SR nedošlo.³⁸

Oddiel druhý (označený „*Úradné časopisy*“) tohto zákona konštituoval v § 9 povinnosť, že v existujúcej zbierke Úradných novín, ktorej vydávanie taktiež patrilo pod gesciu ÚPV, sa budú publikovať a vyhlasovať všetky ostatné právne predpisy, nezverejňované v Slovenskom zákonníku. Medzi takéto právne normy patrili najmä obežníky, oznamy, príkazy, zákazy, vyhlášky, vydávané prezidentom, Predsedníctvom snemu, Štátnou radou, predsedom vlády, ministerstvami, štátnymi úradmi, ústavmi a verejnoprávnymi korporáciami Slovenskej národnej banky alebo Poštovej sporiteľne.

Deň vydania konkrétnej čiastky sa považoval za deň vyhlásenia v nej publikovaných právnych predpisov (§ 4 ods. 1 zákona č. 11/1940 Sl. z.) a ako doplnil ods. 2 § 4 tohto zákona, uverejnenie iným prípustným spôsobom nenahradilo vyhlásenie predpisu v Slovenskom zákonníku v jeho autentickej, tlačenej podobe. Tento zákon v ods. 3 § 4 určil štandardnú legisvakačnú lehotu 15 dní, po uplynutí ktorej nastala účinnosť právneho predpisu (ak nebol v danom alebo inom predpise určený iný deň).

Konkrétnu redakčnú a distribučnú povinnosť pre Slovenský zákonník a ďalšie úradné periodiká prevzal podľa vl. nar. 109/1939 Sl.z. a zákona č. 11/1940 Sl. z. ÚPV a medzi jeho výsostnú povinnosti patrila najmä oprava zjavných tlačových, pravopisných a štylistických chýb, samotné vydávanie a distribúcia autentickej tlačenej formy Sl. z. a prípadne vydávanie právnych predpisov o formálnom postupe vydávania a distribúcie jednotlivým orgánom štátnej a verejnej moci.

2.1 Kvantitatívna analýza vl. nariadení s mocou zákona v Slovenskom zákonníku rokov 1939–1944

Vysvetlivky ku grafom

Grafy ročníka 1939

Pod pojmom „vládne nariadenia prijaté na základe § 4 zákona č. 1/1939 Sl. z.“ pri grafe – ročník 1939 do prijatia ústavy rozumieme všetky vládne nariadenia (bez

38 Legislatívny archív podľa vl. návrhu zákona z roka 1939 mal mať na starosti vedenie všetkých právnych noriem, platných v slovenskom právnom poriadku a kontrolu ich platnosti. Pozri archívne materiály k prípravným prácam na legislatívnom archíve, SNA, f. ÚPV, kr. 243.

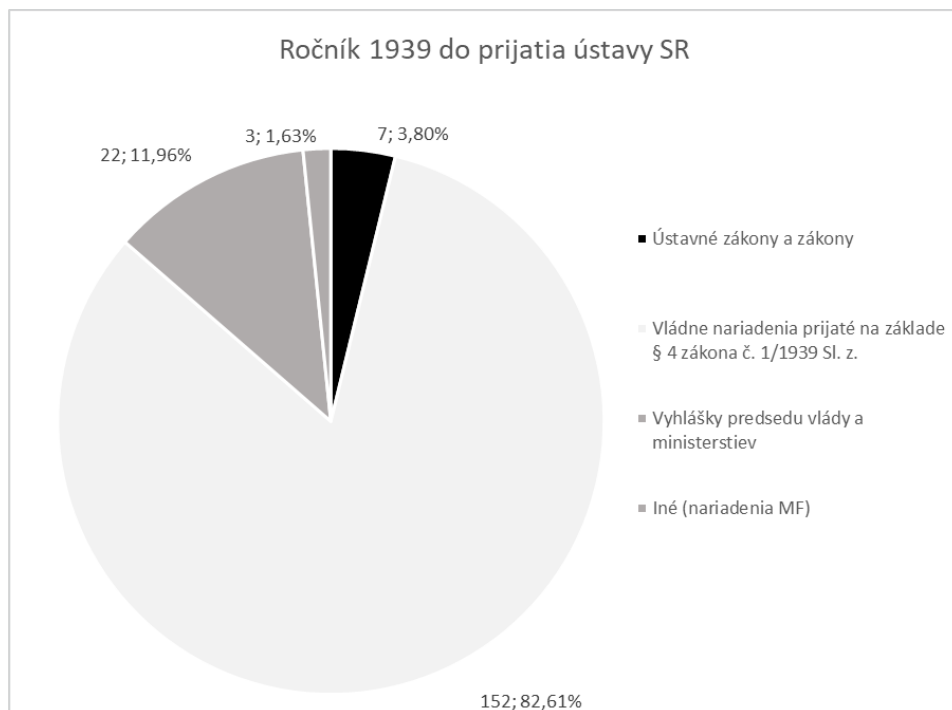
určenia ich normatívnej právnej sily), vydané na základe § 4 zákona č. 1/1939 Sl. z. o samostatnom Slovenskom štáte.

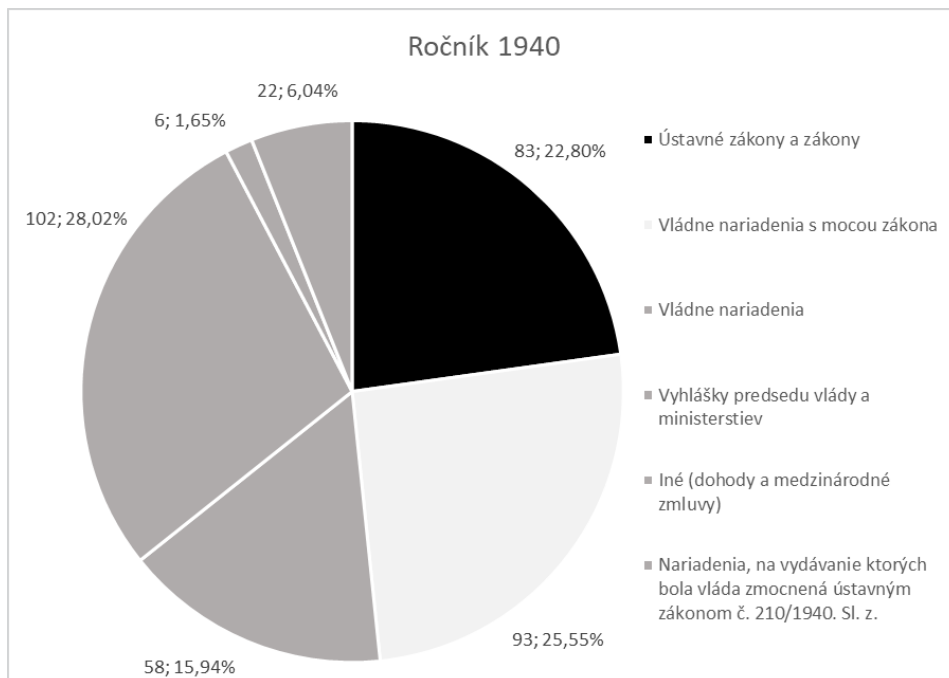
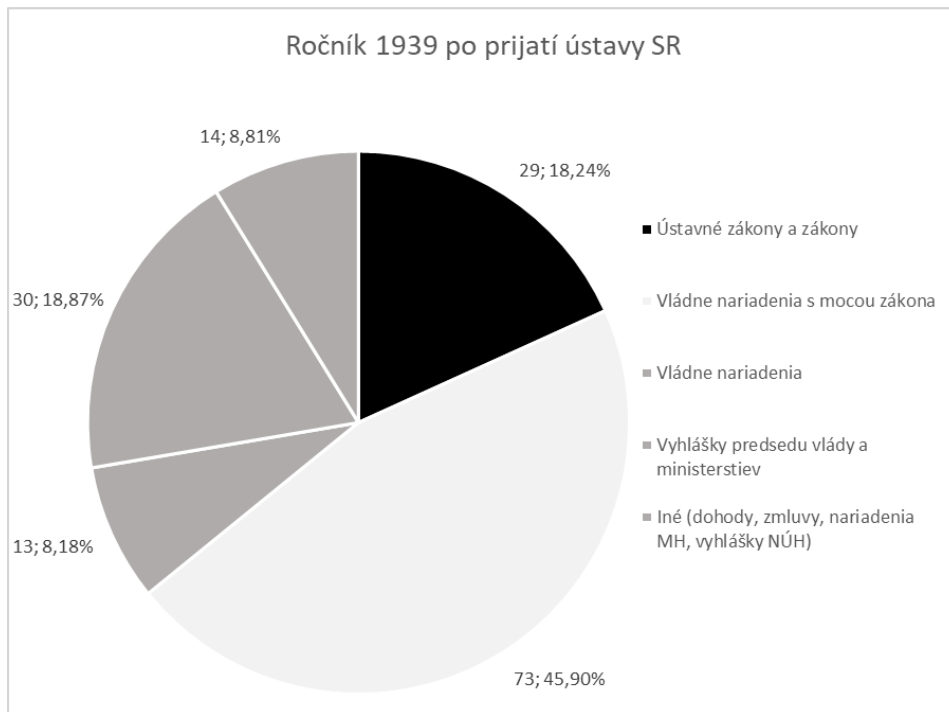
Pod pojmom „**vládne nariadenia s mocou zákona**“ pri grafe – ročník 1939 po prijatí ústavy rozumieme vl. nariadenia s mocou zákona. V danom roku sa *de facto* a *de iure* používal zjednotený pojem vládne nariadenia pre všetky druhy vládnych nariadení, pričom až v samotnom texte vládnych nariadení sa rozlišovalo: vládne nariadenia vydané na základe § 44, t.j. vl. nar. s mocou zákona alebo obyčajné vl. nar. (§ 43 Ústavy SR), vykonávajúce konkrétny právny predpis. Rozlišovanie formálnych prameňov práva: nariadenie s mocou zákona a vládne nariadenie je zavedené v Slovenskom zákonníku až od čiastky 63 ročníka 1940.

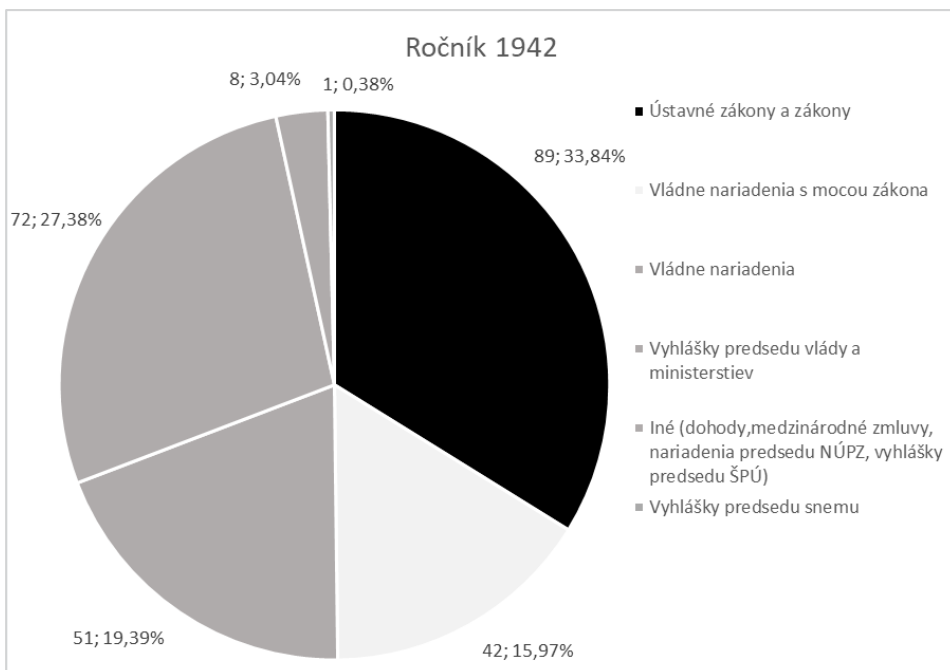
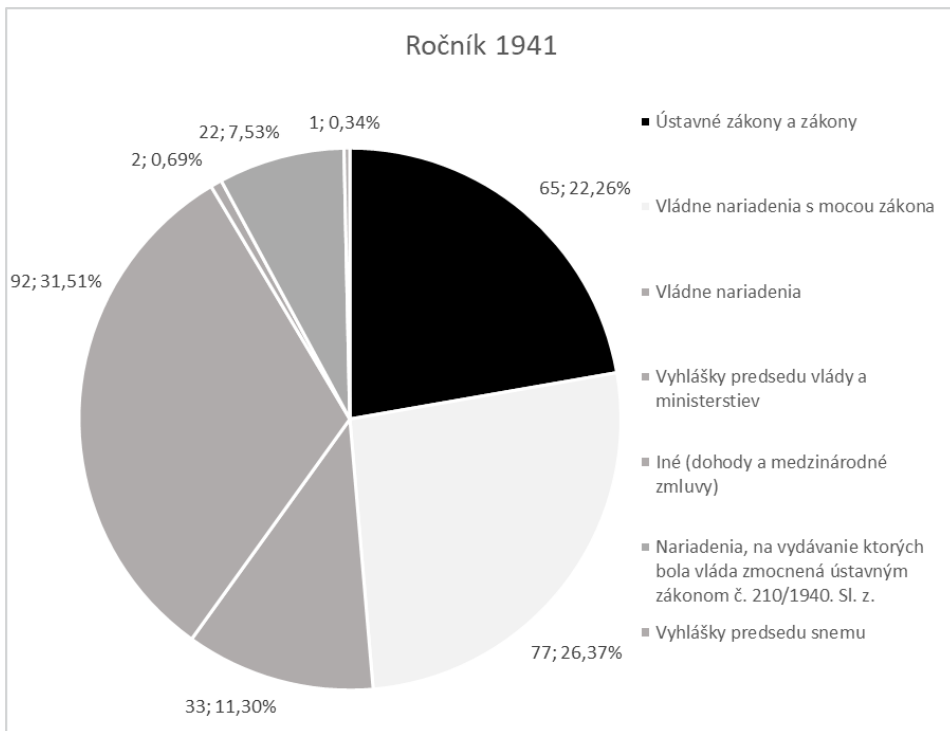
Ročníky 1939 až 1944:

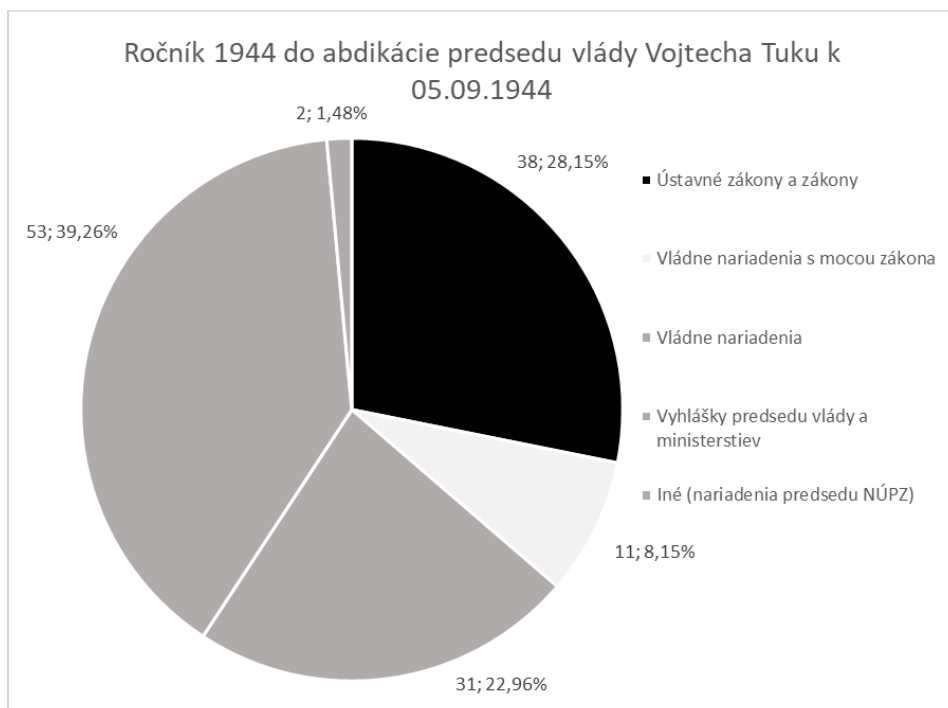
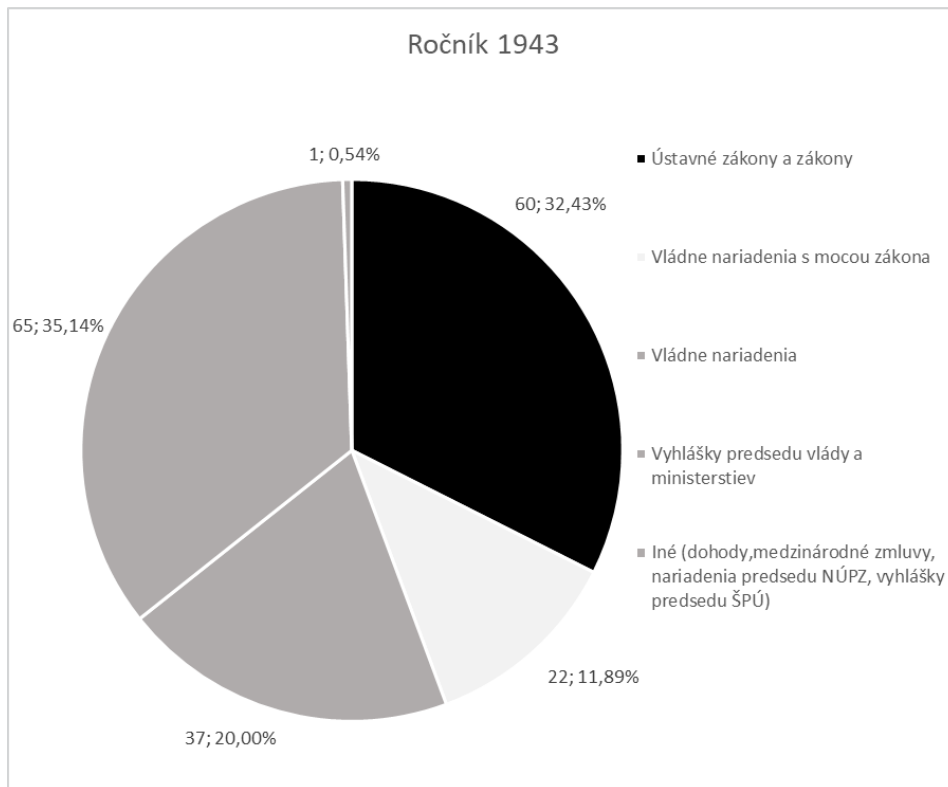
Pod pojmom „**vyhlášky predsedu vlády a ministerstiev**“ rozumieme vyhlášky jednotlivých ministerstiev a predsedu vlády.

Pod pojmom „**iné**“ rozumieme podľa jednotlivých ročníkov medzinárodne zmluvy, dohody, dohovory, nariadenia ministra financií (nariadenia MF), nariadenia ministra hospodárstva (nariadenia MH), vyhlášky Najvyššieho úradu hospodárskeho (vyhlášky NÚH), nariadenia predsedu Najvyššieho úradu pre zásobovanie (nariadenia predsedu NÚPZ), Vyhlášky predsedu Štátneho pozemkového úradu (vyhlášky predsedu ŠPÚ), Vyhlášky Najvyššieho správneho súdu (Vyhlášky NSS).









Z kvantitatívnej analýzy Slovenského zákonníka rokov 1939 – 1944 (ročník 1944 zohľadňuje normotvornú činnosť SR iba do 1. septembra 1944 – do vypuknutia Slovenského národného povstania, kedy zároveň na poste predsedu vlády vystriedal 5. septembra 1944 už ťažko chorého Vojtecha Tuku nový predseda Štefan Tiso) vyplynuli naše nasledovné sumárne zhodnotenia normotvornej činnosti vlády. Zo siedmych grafov, z ktorých každý ročník Slovenského zákonníka je znázornený samostatným grafom, sme ročník 1939 z metodických dôvodov rozdelili do dvoch grafických sumárov: 1) od 14. marca 1939 do prijatia ústavy 21. júla 1939 a 2) po prijatí ústavy.

Prvý rok 1939 bol pre vládnú normotvorbu z pochopiteľných príčin zakladateľskej fázy vzniku štátnosti veľmi intenzívny. Naliehavá potreba úpravy najbazálnejších a najzásadnejších politických, hospodárskych a spoločenských pomerov v novovznikajúcom štáte sa prejavila fakticky zásadným nepomerom a prevalenciou prijatých vl. nariadení na základe § 4 zákona č. 1/1939 Sl. z. o samostatnom Slovenskom štáte k zákonom prijatým snemom. Nakoľko snem bol schopný do prijatia ústavy prijať len sedem zákonov, vláda prijala v rovnakom čase od 14. marca do 21. júla 1939 až 152 vl. nariadení, z ktorých väčšina mala charakter vl. nariadení s mocou zákona, vydaných na základe spomenutého § 4 zákona č. 1/1939 Sl. z. Vysoký podiel vl. nariadení voči zákonom sa udržal aj po konsolidácii legislatívneho procesu, t.j. po prijatí ústavy do konca roka 1939, keď snem prijal tri ústavné zákony a 26 zákonov a zároveň vláda prijala ďalších 73 vl. nariadení s mocou zákona prijatých už na základe § 44 Ústavy SR.

Uvedený rozdiel (disparita) sa začal zmenšovať až v období rokov 1940 a 1941. V roku 1940 prijal snem spolu päť ústavných zákonov a 78 zákonov a vláda prijala 93 vl. nariadení s mocou zákona, 58 obyčajných vl. nariadení a ďalších 22 nariadení vlády, na ktoré bola zmocnená vláda ústavným zákonom č. 210/1940 Sl. z. ktorým sa vláda splnomocňuje, aby činila opatrenia vo veciach arizácie. Tento druh vládných nariadení sa vyskytuje len v ročníku 1940 a 1941, pretože vláda bola splnomocnená na ich vydávanie výlučne na obdobie dvanástich mesiacov. Aj v roku 1941 vláda kontinuálne prevyšovala snem svojou normotvornou činnosťou a preto prijala 77 vl. nariadení s mocou zákona, 33 obyčajných vl. nariadení a nových 22 nariadení, na ktoré bola vláda osobitne splnomocnená vo veciach arizácie. Napokon snem v rovnakom roku prijal len dva ústavné zákony a 63 zákonov.

V rokoch 1942, 1943 a 1944 sa začína uvedená legislatívna disproporcija vláda verzus snem obracať v prospech snemu. Snem v roku 1942 prijal štyri ústavné zákony a až 85 zákonov, pričom vláda prijala 42 vl. nariadení s mocou zákona a 51 obyčajných vl. nariadení. Tento trend možno badať aj v roku 1943, kedy snem prijal dva ústavné zákony a 58 zákonov a vláda prijala 22 vl. nariadení s mocou zákona a 31 obyčajných vl. nariadení. V roku 1944 do vypuknutia SNP vláda prijala už iba 11 vl. nariadení s mocou zákona a 31 obyčajných vl. nariadení a snem prijal tri ústavné zákony a 35 zákonov.

Ešte na jednu zvláštnosť záverom upozorníme. Vyskytla sa v nasledujúcich ročníkoch (1940 až 1943), keď sa počet prijatých vl. nariadení s mocou zákona začal vždy zvyšovať v posledných troch mesiacoch roka. Tento opakujúci sa jav akcelerácie zmocňovacej normotvorby súvisel pravdepodobne s určitým politickým tlakom prijať na konci roka niektoré čisto politické rozhodnutia vo forme vl. nariadenia s mocou zákona a mohol pokojne súvisieť aj s ukončením legislatívnych prác vlády a snemu v závere roka. Vláda sa teda asi nechcela spoliehať na zdĺhavý legislatívny

proces prijímania zákonov v pléne snemu a dohadovania sa v ministerských grémiách alebo komisiách či v poslaneckých kuloároch, a tak zrejme uvažovala (s úmyslom použiť osvedčený zrýchlený spôsob zmocňovacej normotvorby) svižne a promptne normatívne upraviť *pro domo* vo vládnom kabinete *de facto* politicky nepriechnodné veci v parlamente, ale predmetný normatívny stav bude vhodné ešte bližšie preskúmať.

Záver

Ako tvrdil súdobý právny teoretik T. Galbavý, pri sledovanej zmocňovacej normotvorbe vlády išlo iba o pokračovanie dovtedajšej praxe, ktorá však s demokratickou tradíciou prvej Československej republiky mala už pramálo spoločné.³⁹ Po prijatí ústavy sa vymedzil uvedený druh výnimočnej právotvorby vlády, avšak sa vágne formulovali formálne a materiálne požiadavky pre vl. nariadenia s mocou zákona v § 44 ústavy. Výklad tohto ústavného vymedzenia v § 44 sa dotvoril až v politickej a normatívnej praxi, ktorá napokon rozhodla, že sa hranica medzi parlamentom a vládou posunula v prospech vlády.

Na základe kvantitatívnej analýzy Slovenského zákonníka ročníkov 1939 až 1944 možno vyvodit' nasledovné čiastkové závery k charakteru zmocňovacej legislatívy vlády Slovenskej republiky v rokoch 1939 až september 1944. Ako sme už spomenuli vyššie, pokiaľ sa rok 1939 niesol v znamení naliehavej potreby urýchlenej úpravy všetkých relevantných štátoprávných pomerov v novovzniknutom štáte, potom bolo pre najvyššie orgány štátu z pochopiteľných príčin najvhodnejšie na vzniknutú situáciu reagovať rýchlo s dostatočnou akcieschopnosťou, čo sa prejavilo aj v prevalencii prijatých vl. nariadení na základe § 4 zákona č. 1/1939 Sl. z., *ergo* po prijatí slovenskej konštitúcie podľa § 44 ústavy. Najmä v prvých mesiacoch roka 1939 sa pod nelimitovanou vládnu normotvorbu (ktorú by sme mohli označiť i za faktickú zákonodarnú a ústavodarnú legislatívu, supľujúcu vtedy slabo či pozvoľna pracujúci snem) rozumelo bezbrehé prijímanie vl. nariadení s mocou zákona i obyčajných vl. nariadení, keďže len za prvý mesiac existencie Slovenského štátu prijala vláda desiatky vl. nariadení a nariadení s mocou zákona a snem naopak po schválení zakladacieho zákona č. 1/1939 Sl. z. prijal svoj druhý zákon až 24. apríla 1939 (zákon č. 83/1939 Sl. z. o zásluhách Andreja Hlinku).⁴⁰

Normotvorná situácia sa v Slovenskej republike začala konsolidovať v rokoch 1940 – 1941, keď sa rozdiel medzi prijatými vl. nariadeniami s mocou zákona a zákonmi začal zmenšovať a vyrovnávať. Hoci ku konsolidácii pomerov a obmedzeniu prijatých vl. nariadení s mocou zákona sa mohlo prísť už v priebehu prvého polroka 1940-teho roku, okolnosti a následky salzburských rokovaní z júla 1940 zvrátili tento trend a znovu posilnili naopak vládu a jej zmocňovaciu normotvorbu, ktorá sa rozvinula najmä pri urýchlenom riešení židovskej otázky na podklade úst. zákona č. 210/1940 Sl.

39 T. Galbavý upozorňoval, že § 44 ústavy mal svoju vecnú oporu s ústavnou listinou I. ČSR (§ 54) a tiež zmocňovacími zákonmi I. ČSR. Pozri bližšie GALBAVÝ, T. Naša ústava a legislatívna prax. In: *Právny obzor*, roč. 22, 1939, s. 231.

40 V celkovej normotvornej bilancii roka 1939 vláda podľa T. Galbavého vydala iba 61 nariadení s mocou zákona, parlament len 33 zákonov (z toho dva ústavné a 31 obyčajných). In GALBAVÝ, T. Ešte k ústave a legislatívnej praxi. In: *Právny obzor*, roč. 23, 1940, s. 129.

z. (s platnosťou od 3. septembra 1940). Ako už vieme z výsledkov predchádzajúceho historického výskumu, po Salzburgu prišlo k zmene na pozíciách vo vláde, v ktorej si radikálne krídlo HSLŠ reprezentované predovšetkým predsedom vlády Vojtechom Tukom posilnilo svoje postavenie. Tento zásah do vnútorných pomerov na Slovensku podľa nás možno badať aj v obsahu Slovenského zákonníka, kedy sa zintenzívnilo prijímanie vl. nariadení s mocou zákona a to najmä v súvislosti s urýchlením riešenia židovskej otázky v druhej polovici roka 1940 až do konca roku 1941. Postupne však upadla táto rýchlo nadobudnutá spoločensko-politická pozícia radikálov, čo sa prejavilo aj v obsahu Slovenského zákonníka rokov 1942 až 1944 (až do konca sledovaného obdobia na začiatku septembra 1944). Domnievame sa, že sa tak stalo vďaka novej rekonfigurácii politických pomerov v prospech Tisových umiernených konzervatívcov, keď začal v priebehu roka 1942 celý zákonodarný proces fungovať štandardnejšie a efektívnejšie, čo možno zdokumentovať aj zmenou pomeru v prospech prijatých zákonov voči vl. nariadeniam s mocou zákona.

Literatúra:

- BEŇA, J. 2001. *Vývoj slovenského právneho poriadku*. Banská Bystrica : Univerzita Mateja Bela v Banskej Bystrici Právnická fakulta, 2001, 391 s. ISBN 80-8055-477-3.
- GALBAVÝ, T. 1940. Glossy k zákonu o Ústave Slovenskej republiky. In *Verejné právo*, roč. 1, 1940, s. 65–77 a 101–110.
- GALBAVÝ, T. 1940. Naša ústava a legislatívna prax. In *Právny obzor*, roč. XXII, 1940, s. 229–242.
- KRÁLÍK, L. 2019. Slovenské sbírky a publikace právních předpisů. In *Právny obzor*, roč. 102, 2019, s. 3–21.
- KYSELA, J. 2006. *Zákonodarství bez parlamentů. Delegation a substence zákonodarné pravomoci*. Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2006, 169 s. ISBN 80-85889-78-1.
- MARTINKA, J. 1944. Ešte k ustanoveniam § 44 Ústavy. In *Verejné právo*, roč. V, 1944, 18–22.
- NEUMANN, M. 2022. Tvorba ústavy Slovenské republiky z 21. července 1939 a cesta k jejímu přijetí. In *Právněhistorické studie*, roč. 52, 2022, č. 1, s. 113–132.
- PODOLEC, O. 2014. *Medzi kontinuitou a diskontinuitou. Politický systém Slovenskej republiky 1939 – 1945*. Bratislava : ATTICUM, 2014, 272 s. ISBN 978-80-89758-01-2.
- PODOLEC, O. 2017. *Prvý Slovenský parlament. Snem Slovenskej republiky a jeho legislatívna činnosť*. Bratislava : Ústav pamäti národa, 2017, 455 s. ISBN 978-80-89335-79-4.
- TAUCHEN, J. 2018. Ermächtigungsgesetzgebung in der Tschechoslowakei. In *Beiträge zur Rechtsgeschichte Österreichs*, Jhr. 8, 2018, Heft 2, s. 428–440.
- ZÁVACKÁ, K. 1991. Charakter zmocňovacieho zákonodarstva v Slovensko štáte v roku 1939. In *Historický časopis*. roč. 39, č. 6, 1991, s. 643 – 650.

Archívne pramene a zbierky právnych predpisov:

- Slovenský národný archív (SNA).
- f. Úrad predsedníctva vlády.
- f. Snem Slovenskej republiky.
- f. Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.
- Slovenský zákonník (1939 – 1945).

Summary: Government Regulations with the Force of Law in the Quantitative Reflection of the Normative Collection of the Slovak Code of Law

The authors aptly pointed out the vagueness of the formal and material requirements for the adoption of regulations with the force of law according to §44 of the Constitution of the Slovak Republic. The interpretation of this constitutional definition in § 44 was completed only in political and normative practice, which finally decided that the border between the parliament and the government shifted in favor of the government, which the authors confirmed by a quantitative analysis of the normative collection of the Slovak Code of Law. While the year 1939 was spent in a mood of unrestrained adoption of government regulations with the force of law, the years 1940 and 1941 were marked by the consolidation of constitutional conditions in the state, when the difference between adopted laws and regulations with the force of law began to decrease. However, this trend was briefly reversed by outside intervention after the Salzburg negotiations of July 1940, when the radical wing of the HSĽS in the government was strengthened, which was manifested mainly in the adoption of anti-Jewish legislation. This position of the radicals in the government did not last long, which can also be confirmed in the content of the Slovak Code of Law of Years 1942-1944, when the legislative process began to function more effectively, which was manifested by a change in the ratio in favor of adopted laws against government regulations with the force of law.

doc. JUDr. PhDr. Adriana Švecová, PhD.
JUDr. Adrián Gajarský
Trnavská univerzita v Trnave
Právnická fakulta, Katedra dejín práva
Hornopotočná 23
918 43 Trnava
Slovenská republika
e-mail: adriana.svecova@truni.sk
e-mail: adriangajarsky95@gmail.com



Obsah článku podlieha licencií Creative Commons Attribution 4.0 International Licence CC BY (Adriana Švecová – Adrián Gajarský).