

## Zdeněk Neubauer (2.3.1901 v Plzni - 20.2.1956)

Jana Osterkamp

### Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Osterkamp, Jana. 2009. "Zdeněk Neubauer (2.3.1901 v Plzni - 20.2.1956)." In *Antologie československé právní vědy v meziválečném období (1918-1938)*, edited by Petra Skřejpková, 458–65. Praha: Linde.

### Nutzungsbedingungen / Terms of use:

licgercopyright

Dieses Dokument wird unter folgenden Bedingungen zur Verfügung gestellt: / This document is made available under these conditions:

**Deutsches Urheberrecht**

Weitere Informationen finden Sie unter: / For more information see:

<https://www.uni-augsburg.de/de/organisation/bibliothek/publizieren-zitieren-archivieren/publiz/>



## Zdeněk Neubauer

(2. 3. 1901 v Plzni – 20. 2. 1956)

Klíčovým dílem, jež Zdeňka Neubauera proslavilo přes hranice Československa, bylo jeho *Státověda a theorie politiky* z roku 1947. Neubauer tím navazoval na brněnskou normativní tradici, se kterou byl spojen už z raných studentských dní. Na právnické fakultě nově založené Masarykovy univerzity v Brně byl Zdeněk Neubauer nejenom jedním z prvních studentů, ale zároveň jedním z těch neúspěšnějších. Během svých brněnských studií patřil k užšímu vědeckému kruhu kolem Františka Weyera a Karla Engliše, který spolu s dalšími jejich žáky jako Adolf Procházka, Vladimír Kubeš, Karel Gerlich, Hynek Bulín a Václav Chytil vytvořil tzv. normativní školu.

Byl promován v roce 1924 v Brně, kde volil nejdříve dráhu praktického právníka a působil jako úředník Všeobecného pensijního ústavu. Posléze se stal jeho ředitelem v Brně. Přes všechny profesionální úspěchy však neupustil od svých vědeckých ambic. V roce 1928 se u Jiřího Hoetzla na pražské právnické fakultě habilitoval dílem *Sociální pojištění po stránce procesní. Řízení a opravné prostředky v nemocenském, invalidním a starobním pojištění československém* (1927) pro obor správní vědy a československého práva správního. S touto knihou a jinými publikacemi z oblasti pojišťovacího práva se stal uznávaným specialistou, jehož příručky byly přeloženy i do němčiny.

Neubauerova publikační činnost následujících let svědčí o tom, že zůstal též věrný otázkám normativní školy (viz např. článek *Interpretace a aplikace práva v pojetí normativní teorie*, Právník 1931). Ve sporu o ústavnosti tzv. zmocňovacích zákonů, kde Brněnská normativní škola nezastávala jednotné stanovisko, se snažil objasnit z normativistického hlediska ústavněprávní vztah mezi zákonem a nařízením a hájil ústavnost delegace zákonodárné moci na vládu (srov. jeho články *Meze moci nařizovací*, Časopis pro státní a právní vědu 1924, *Nařízení vládní a ministerská*, Právník 1925 nebo *Několik poznámek k otázce zmocňovacích zákonů*, Časopis pro státní a právní vědu, 1927). V souvislosti s tím se i z politického hlediska obrátil proti příliš volnému hospodářskému liberalismu.

V roce 1933 byl habilitován pro obor ústavního práva na Masarykově univerzitě v Brně. V následujících letech se do hloubky zabýval státoprávními základy státu a ústavní úpravou Československa (viz kniha *Pojem státního území. Studie státovědecká*, 1933 čili článek *Několik otázek z teorie práva a státovědy*, Moderní stát 1934). Spolu s Františkem Weyrem uveřejnil stručný komentář k ústavní listině (*Ústavní listina Československé republiky: Její znění s poznámkami*, 1933). Mimořádným profesorem brněnské právnické fakulty pro obor ústavního práva byl jmenován v roce 1935. Řádnou profesuru kvůli politickým událostem v letech 1938 a 1948 už nedostal, i když František Weyr ho favorizoval jako nástupce své ka-

tedry ústavního práva. Za druhé světové války se většinou zdržel aktua-  
lněpolitických komentářů a zveřejnil několik menších článků o antické  
filosofii. Po konci války a protektorátu se hned připojil do diskuse o nové  
ústavě a shrnoval své úvahy v knize *Ústava moderní demokracie. Kapitoly  
k diskusi o nové československé ústavě* z roku 1946.

Ve válečných letech 1943 až 1945 v tajnosti vypracoval spis *Státověda  
a theorie politiky*. Tato právně-teoretická kniha s politologickými prvky  
vznikla z vědomí, že se po politickém otřesu minulého desetiletí už nebu-  
de možné vystačit jenom s poučkami o státu a politice z meziválečného  
období nebo se státovědnými klasiky „od Aristotela až po Jiřího Jellinka“.  
Tyto politické zkušenosti chtěl „zpracovati objektivně a soustavně [...] a  
spojiti je s tím, co správného řekli státovědci dřívější“. I když na jedné  
straně chtěl do svých státoprávních úvah začlenit politické zkušenosti,  
nešlo mu na druhé straně o „theologii dvacátého století“: Politické úvahy  
měly mu pouze sloužit jako příklad a ilustrace jeho teoretického myšle-  
ní o státě. Metodicky proto vycházel z normativní školy, která mezi po-  
znáním práva a poznáním politiky ostře rozlišuje a politickým úvahám  
v právníkém myšlení popírá vědeckou podobu. Zatímco jiní normativis-  
té se proto zcela zdrželi politických poznámek, patří Neubauerovi záslu-  
ha, „že překonal vlastní záповěď normativistů zabývat se jinými otázkami  
státu a politiky než právními a příkaz ostatní odmítat jako metajuristické.  
Spojil problematiku právní i neprávní (např. politickou ideologii) na zá-  
kladě kategorií normy a účelu, pomocí nichž lze dokumentovat důvody  
určitého obsahu vůle, tedy zjistit skutečné nebo možné racionální moti-  
vy chtěného“.<sup>2)</sup>

#### VÝBĚROVÁ BIBLIOGRAFIE

1. Meze moci nařizovací, in *Časopis pro právní a státní vědu* 1924.
2. Volné uvážení v řízení správním, zejména o přezkoumávání rozhod-  
nutí spočívajících na volné úvaze nejvyšším správním soudem, Brno  
1925.
3. K problému přezkoumatelnosti zákonů, in *Všehrd* 1925.
4. Nařízení vládní a ministerská, in *Právník* 1925, s. 621 a násl.
5. T. G. Masaryk o normativní teorii, in *Časopis pro právní a státní vědu*  
1926.
5. Sociální pojištění po stránce procesní: Řízení a opravné prostředky  
v nemocenském, invalidním a starobním pojištění československém.  
Brno, 1927.
7. Několik poznámek k otázce zmocňovacích zákonů, in *Časopis pro  
právní a státní vědu* 1927.
8. Příspěvek k otázce nařízení contra legem, in *Naše právo a stát* 1928.

<sup>2)</sup> Doslov Dušana Hendrycha, v novém vydání „Státovědy a teorie politiky“, Praha  
2006, 325.

9. Všeobecná policejní pravomoc politických úřadů podle zákona č. 125/1927, in *Časopis pro právní a státní vědu* 1930.
10. Problém vůle v poznávání normativním a teleogickém, in *Englišův Sborník* 1930.
11. Ústavní listina Československé republiky: Její znění s poznámkami (uspořádali František Weyr a Zdeněk Neubauer), Praha a Brno 1931.
12. Pojem státního území: Studie státovědecká, Praha a Brno 1933.
13. Několik otázek z teorie práva a státovědy, in *Moderní stát* 1934.
14. Zpětná-působnost zákonů, in *Časopis pro právní a státní vědu* 1935.
15. Weyerova teorie práva, in *Časopis pro právní a státní vědu* 1937.
16. Právní norma a právní povinnost, in *Časopis pro právní a státní vědu* 1938.
17. Metodologický problém moderní státovědy, Brno 1939.
18. Ústava moderní demokracie: Kapitoly k diskusi o nové československé ústavě, Brno 1946.
19. Státověda a teorie politiky, Brno 1947.

Jana Osterkamp

## Několik poznámek k otázce zmocňovacích zákonů

In *Časopis pro právní a státní vědu*, 1928, s. 119–126 – výňatky.

Každého autora vědeckého pojednání vždy těší, nezapadne-li jeho úvaha bez odezvy. Mému článku „Meze moci nařizovací“ (roč. VII. 1924 tohoto časopisu, s. 39–48) dostalo se mimo jiné odezvy článkem dra Rudolfa Petržily „Příspěvek ku teorii zmocňovacích zákonů“ (roč. X. 1927 tohoto časopisu, s. 289–305). Že jde o pojednání, které jeho autor dobře promyslel, plyne už z toho, že na můj článek odpovídá až po třech letech, ježto – jak v úvodě svého článku uvádí – úmyslně uvažoval o problému s tímto odstupem a měl též v úmyslu zpracovati jej monograficky. Třebas, že autor nemá důvěry k pojednáním, která vznikají v polemické diskusi, v níž se na tvrzení odpůrce odpovídá pokud možno rychle, přece odpovídám na jeho článek již nyní. Problém, o němž jde, jest mi totiž do té míry jasný, že mohu k němu ihned podati jakékoliv vysvětlení nebo doplnění svojí stručné úvahy z r. 1924. Mám vůbec dojem, že tam, kde jde o prostý problém logický, O řešení jakési logické rovnice, není ve zvláštní výhodě ten, kdo se problémem zabývá dlouho, proti tomu, kdo ho promyslí za kratší dobu: Jde tu o druh vědecké práce, kde nemá místa laboratorní experimentování nebo sbírání statistických dat (což obé možno konati buď dlouze a důkladně nebo krátce a povrchně)

a kde sbírání dokladů v pozitivních právních řádech, v literatuře a judikatuře má význam jen druhořadý. Ostatně tento empirický a literární materiál byl k danému problému značně důkladně snesen Krejčího monografií: „Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii“ (1924). – Doklad pro tento můj názor poskytuje právě zmíněné Petržilovo pojednání.

Ve sporu jde, jak známo, o t. zv. delegaci zákonodárné moci. Odpůrci zmocňovacích zákonů argumentují velmi jednoduše tím, že moc zákonodárná je ústavou přikázána zákonodárným sborům a proto, že tyto sbory ji musí vykonávat samy a nikoliv ji svěřovati někomu jinému, tak jako by nemohly pověřiti vládu volbou presidenta republiky a jako by žádný státní orgán nemohl kompetenci na něho vloženou přenést na jiný orgán. Opětovně jsem poukázal na to, že tato argumentace by byla správná, kdyby zákonodárná moc byla dána svým obsahem, tak jako je dána kompetence jiného orgánu omezeného na určitou materii nebo na vydávání individuálních norem. Můžeme materiálně, t. j. obsahem činnosti vystihnouti volbu presidenta republiky nebo jiného funkcionáře, kompetenci soudů civilních a trestních, berních úřadů apod., ale naprosto nemůžeme tímto způsobem definovati moc zákonodárnou. Víme jen, že je to kompetence k vydávání norem a to – chceme-li ji takto omeziti – norem obecných. Ale víme, že obecné normy nevydává podle našeho ani jiného právního řádu jen zákonodárce, nýbrž celá řada jiných orgánů (vládní nařízení, policejní příkazy a zákazy, stanovy veřejných svazků, jednacích řády atd.). Nenalézaje tedy materiálního znaku moci zákonodárné, jsem nucen tvrditi, že jest dána dvěma znaky formálními: jednak tím, že jest to kompetence k vydávání norem prvotních, jednak, že jest vykonávána orgánem zákonodárným (a prováděna podle předpisů zákonodárného procesu). Tím však je řečeno, že z normy samotné (tedy např. z pouhého textu několika paragrafů bez označení, kdo normu vydal) naprosto nepoznáme, jde-li o zákon či o jinou normu. Z toho pak jsem vyvozoval, že tedy o nějakou „delegaci moci zákonodárné“ se vůbec nemůže jednati, poněvadž, jakmile činnost, kterou měl původně konati zákonodárce, jest přenesena na někoho jiného, není už mocí zákonodárnou. Může se tedy jednati pouze o delegaci moci normotvorné a o možnosti této delegace jsem dále uvažoval.

Tento úsudek bylo by lze vyvrátiti prostě tím, že by se nalezla obsahová definice moci zákonodárné. Přihlédněme, jak jej vyvrací

Petržila, který se této otázky dotýká na dvou místech svého pojednání (str. 292, 294 a 295). Předně konstatuje, že „Neubauer nevyrovnal se dobře s naukou o determinaci, zejména s naukou o materiální determinaci“, podle níž „každý empirický normotvůrce je omezen na určitě vymezenou materii“, „každé zvláštní formě právního zjevu (např. formě zákona) odpovídá též zvláštní obsah a sice obsah potud zvláštní, že stejný obsah nemůže míti žádný právní zjev jiné formy“ a podle níž tedy i zákonodárce jest „omezen jen na určité přesně ohraničené materie“.

Třebas, že uznáváme, že Petržila zde nemohl, jak píše, rozvíjet nauku o determinaci norem do všech jejích podrobností, přece, myslím, se doporučovalo, aby byl řekl o této věci něco více než v různých obměnách opakovati totéž tvrzení, že totiž moc zákonodárná je dána svým obsahem. Obávám se, že čtenáře sice méně zajímá, s čím se Neubauer nevyrovnal, ale že by ho zajímalo více, jak tedy je zákonodárce materiálně determinován, abychom mohli touto jeho determinací vystihnouti obsah jeho činnosti. Tuto definici obsahu zákonodárné činnosti, resp. ono „přesné ohraničení“ určité materie, na níž je zákonodárce omezen, mohl nám přece Petržila podati i bez rozboru příslušné literatury. – Petržilou vzpomenutá nauka rakouské normativní teorie o nutné materiální determinaci každé odvozené normy praví však něco zcela jiného, něco, co pro daný spor nemá naprosto žádného významu. Nejsem právě stoupenec Merklovy konstrukce prvotní normy (Ursprungsnorm), hlavně proto, že jest ji pokládati daleko spíše za definici nebo axiomatické východisko poznávání určitého právního řádu a nikoliv za normu v pravém slova smyslu. Důsledek této konstrukce jest však tento: jen tato základní norma není nikterak determinována, t. j. jejím obsahem může býti cokoliv, naproti tomu každá norma odvozená jest ve své volnosti nějak materiálně omezena, tak např. zákonodárce čs. republiky jest omezen na vydávání norem jen pro tento stát a normy jím vydané nesmí odporovati žádnému předpisu ústavy. To ale přece ještě neznamena, že tento normotvůrce „jest omezen na určité vymezenou materii“ a že tu není základní rozdíl mezi normotvůrcem jen takto materiálně determinovaným a normotvůrcem, jehož kompetencí jest vydávati individuální akty určitého druhu.

I na druhém místě, kde se Petržila dotýká pojmu moci zákonodárné (str. 295), pokládá za dosti přesvědčivé, když proti tvrzení, s nimž nesouhlasí, formuluje tvrzení svoje a dovolá se citátem ně-

kteří literární autority. Moje pojetí funkce zákonodárné jest podle něho „arčit nesprávné“ a jeden z mých základních omylů. „Určité normě dlužno přiřknouti kvalitu zákona pouze v případě, že tato norma co do svého obsahu a formy vykazuje pojmové náležitosti stanovené determinující a proto vyšší normou.“ Tento názor zastává prý Weyr v „Soustavě čs. práva státního“ (str. 221), když, pojednávaje o rozdílu mezi soudy a úřady správními, prohlašuje, že různost orgánů možno vyvozovati z různosti jejich činností a nikoliv naopak. – Zde myslím dokonce, že by ani dovolaný autor nedal Petržílovi za pravdu, že jeho výroku, vytrženého z výkladu o věci docela jiné a hodícího se jen snad na případy tohoto druhu, má býti rozuměno tak všeobecně a použito při definování moci zákonodárné. My pak, ostatní čtenáři – kteří jsme ostatně opět byli zklamáni, doufajíc se dozvědět obsahový znak zákonodárné moci – nebýváme zpravidla přesvědčeni o správnosti určitého tvrzení pouhým citátem z autora, třeba velmi slavného. Jsme už tací, že bychom rádi četli důkaz tvrzení, ať už důkaz autora citujícího nebo citovaného. [...]

Je, myslím, zcela jedno, jak si chceme stanoviti teoreticky formální kritérium platného zákona: zákonodárným procesem, tedy především normotvorným subjektem, nebo zevními podmínkami vyhlášené normy. Důležité je jen, že za toho i onoho východiska jde vždy o formální znak moci zákonodárné, nikoho o materiální, t. j. čerpaný z obsahu zákonodárné činnosti. [...]

Ve svém článku zabýval jsem se především otázkou ústavní přípustnosti t. zv. zmocňovacích zákonů a došel jsem k výsledku, že i zákony, které svěřují moci nařizovací normovou úpravu určité materie, o níž samy po případě ničeho meritorně neustanovují, neodporují ústavě. Ptám-li se, jaký vlastně důvod uvedl Petržíla proti této mojí úvaze, nemohu ho při nejlepší snaze v jeho pojednání najíti. Petržíla se ani nepokusil moje důvody vyvrátiti, ač z tónu jeho článku je patrné, jak pevně je přesvědčen o tom, že je vyvrátil velmi důkladně. – Ke konci svého článku jsem zcela krátce nastínil svoji konstrukci nařízení zvaných „contra legem“, resp. zákonů k nim zmocňujících, jak jsem se o ní shora zmínil, při čemž jsem se naprosto nemínil pouštět do podrobnější pozornosti a upíná k ní důmyslné pojednání o výminkách v právu vůbec jehož význam pro daný problém není však zcela jasný, a o vztazích mezi podmíněčným zrušením zákona a zmocněním k vydání nařízení contra legem. Petržíla má totiž za to, že všude tam, kde dochází k t. zv. nařízení contra

legem, musí zákon obsahovat dvě ustanovení: jednak podmíněčné zrušení zákona, jednak zmocnění vlády k vydání nařízení, které jest realizací oné suspensivní výminky. Obě tato ustanovení ostře rozlišuje a dochází k výsledku, že pouhé ustanovení výminky nemůže mít zároveň i význam delegační normy, ale naopak, že delegační norma zmocňující k vydání nařízení contra legem zahrnuje v sobě výminku (str. 301). Mému výkladu pak vytýká, že jsem si všímal pouze ústavní přípustnosti výminky, ale že jsem nechal nevyřešenu otázku – podle něho nejdůležitější – zda je ústavní také ono zmocnění (str. 302–303). Proč je však Petržíla pokládá za protiústavní, zase nám neříká, patrně proto, že se domnívá, že k tomu úplně dostačí, když dokáže, že Neubauer určitou otázku přehlídí. Nebo že mu tato otázka uniká. Ale zase se domnívám, že by čtenáře daleko více zajímalo, proč zmocnění k vydávání nařízení contra legem je protiústavní, než to, že Neubauer přehlédl tak podstatnou stránku uvažovaného předmětu. [...]

Co se pak týče onoho zmocňovacího ustanovení v zákonech tohoto druhu, nutno uvést toto: Uskutečněním výminky jest příslušné ustanovení zákona zrušeno a dotčená materie jest pak prvotními normami vůbec neupravena asi tak, jako kdyby vůbec zákonem nikdy nebyla znormována. Na její místo pak nastupuje úprava vládním nařízením. Ve svém článku jsem uvedl, že právo vlády k vydání nařízení může se opírat buď o výslovné zmocnění zákona nebo přímo o § 55 ústavní listiny, která dává vládě právo vydávati nařízení k provedení a v mezích zákona i tehdy, když tento zákon po případě ani žádné zmocňovací klausule nemá. Vláda může vždy nařízením konkretisovati (a tím „doplňovati“) povinnosti stanovené zákonem. (Také tuto část mých výkladů nepokusil se Petržíla vyvrátiti.) A tu jest zcela možné – a bylo by lze uvést řadu příkladů – že zmocňovací zákon zruší podmíněčně právě podrobnější ustanovení určitého zákona, která znamenají sama už bližší rozvedení či konkretisování některých obecnějších jeho ustanovení. Pak, jestliže tato ustanovení – ať už jakýmkoliv způsobem – přestanou býti platná, t. j. přestanou normativně existovati, může zde jíti o případ, kde vláda má právo vydati nařízení o téže materii, které ani nepotřebuje zvláštního výslovného zmocnění zákonného, nýbrž které se opírá přímo o § 55 ústavní listiny a dále ovšem o pouhou existenci zákona, v jehož mezích provádí svoji úpravu. – Je tedy celá řada případů, kde zmocnění vlády k vydání nařízení, tedy podle Petržíly „nejpodstatnější část“

zmocňovacího zákona, není vůbec nutné a nemusíme se s Petřžlrou vůbec namáhati, po případě umělou interpretací je do zákona vpravovati.

Ale já jsem tuto „nejpodstatnější část“ zmocňovacího zákona „přehlédl“ také z jiného důvodu. Ve všech jiných případech totiž, než o kterém právě byla řeč, kde tedy k vydání nařízení upravujícího určitou materii jest zapotřebí výslovného zákonného zmocnění, má se věc takto: splněním výminky mizí se světa platných právních norem určité zákonné ustanovení. Skoro vždy – podle shora uvedené interpretační poznámky – můžeme podmíněčné zrušení zákona vykládati též jako zmocnění k vydání nařízení o téže materii, ale jiného obsahu než je zrušené ustanovení zákonné. Je zde tedy situace táž, jako kdyby zákon byl nechal určitou část upravované materie neznormovánu a k její úpravě zmocnil vládu. Redukuje se tedy otázka přípustnosti takového zmocnění na otázku ústavnosti zmocnění k vydávání nařízení praeter legem. S touto otázkou však jsem se vypořádal již v první části svého článku a proto jsem ji tam, kde jsem jednal o nařízeních contra legem, pokládal za odbytou. Šlo mi jen o to dovoditi, že vláda v žádném případě není a nemůže býti zmocňována k vydávání nařízení rušících zákony, tedy, jak jsem už řekl, že případy t. zv. nařízení contra legem jsou ve sporu o zmocňovací zákony uváděny neprávem. [...]