

PROMULGACE ZÁKONŮ V PRÁVU ČESKOSLOVENSKÉM.

Normativní význam § 51. ústavní listiny.

III.

Předcházející úvahy měly svým účelem ukázati, že kritika, kterou odpůrci existence promulgace zákonů v právu československém chtějí vyvrátiti názor Krejčího, trpí za prvé vnitřním rozporem, za druhé — a to pokládám za nejdůležitější — nedává uspokojivé odpovědi na dogmatickou otázku, za kterých předpokladů presidentovo odepření podpisu na zákoně má býti pokládáno za pravoměrné.

Výše snažil jsem se ukázati, k jakým povážlivým závěrům svádí tvrzení, že president (mimo oprávnění podle § 47 úst. l.) jest povinen podepsati všecko, co se mu jako zákon (usnesení na zákoně) předkládá. Bylo ukázáno, že takový názor v jeho nejzazším důsledku nezastávají ani odpůrci promulgace, nýbrž že sami přiznávají presidentu možnost prostě odložit to, co objektivně zákonem není; dále bylo poukázáno, že takový závěr vyvolává otázku o zjištění těch zásad, kterými president má se řídit při úsudku o »platnosti« nebo »neplatnosti« aktu předloženého jemu k podpisu, a konečně na následky, které vznikají, když stanovení těchto zásad bude vyhrazeno úsudku presidentovu.

Přistoupím nyní k pozitivnímu řešení dané otázky: § 51 ústavní listiny zní: »zákon *podpisuje* *president* . . .«. Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že jím jest zřízena určitá veřejnoprávní funkce, která jest zároveň jak právem tak i povinností, t. j. že oprávnění tohoto má býti užito za předpokladů existence určitých náležitostí právním řádem stanovených, a že jeho *může* býti užito jen za tohoto předpokladu. Proto president *má a může* podepsati jako zákon (usnesení na zákoně) jen to, co zákonem (usnesením na zákoně) skutečně jest, t. j., souhlasím zde s Petržílkou, má všechny pojmové znaky »usnesení na zákoně« podle platného právního řádu. Pokusím se zjistiti pojmové znaky »usnesení na zákoně« podle práva československého a omezím se v tom ohledu jen na ústavní předpisy.

Panující teorie, tradujíc učení Labandovo, rozeznává dva druhy zákonodárství a zákonů: 1. *zákonodárství ve smyslu materiálním*, pod kterým rozumí se normotvorná činnost státu, t. j. stanovení všeobecných právních norem bez zřetele na způsob, kterým vznikají, a od kterého činitele pocházejí, které označuje terminem »*materielní zákon*« nebo »*zákon ve smyslu materiálním*« a 2. *zákonodárství ve smyslu formálním*, t. j. vydávání zvláštních právních aktů státních, lišících se od ostatních zvláštní právní mocí, které se určují pouze náležitostmi formálními, zejména činitelem, od kterého pocházejí a způsobem, jímž vznikají.* Odpůrci této klasifikace právem ukazují, že taková terminologie zavádí pro pojmy úplně různých kategorií stejné označení, a tím svádí ke směřování odlišných pojmů, poněvadž »*materielní zákonodárství*« splývá s »*tvořením norem*« a pojem »*materielního zákona*« s pojmem »*právní normy*«. Tím tento pojem sám i zvláštní termin pro jeho označení stává se zbytečným.

Podle práva československého není vydávání »všeobecných právních norem« činností, která výlučně přísluší Národnímu shromáždění, a rovněž nevyčerpává tato činnost působnosti tohoto orgánu.**

* Pozadím této teorie jest státní teorie práva. Podrobně viz prof. N. N. Alexejev: »Všeobecná teorie státu« (Přednášky čtené na ruské právnické fakultě v Praze, sv. II., str. 278—302), kde jsou uvedeny veškeré varianty této teorie, její kritika a novější literatura. Poznávám, že s hlediska normativní teorie jest důsledným uznávati jen formální pojem zákona, poněvadž veškeré právní akty jsou materiálně stejné; rozeznávání mezi »stanovením norem« a »aplikací norem« závisí na hledisku, ze kterého právní akt jest chápán poznávajícím subjektem. Proto »zákony« označují stoupenci této teorie jako »normy s původní právní relevancí«, normy »prvotní«, a definují je jako »normy, usnesené zákonodárnými sbory ve formě zákonné« (Weyr, Soustava českosl. práva státního, II vydání, str. 34).

** Změna státních hranic, která podle odst. 1. § 3 úst. l. může býti provedena jen ústavním zákonem, není »stanovením právní normy« ve smyslu panující teorie, ale kdo může popírati, že takový akt má zvláštní právní moc, t. j. že každé ustanovení platného práva, takovému aktu odporující, stává se nebo bude neplatným.

Československá ústava, jako vůbec pozitivní právní řády a ústavní listiny, zvláště užívá terminu »zákon« ve formálním smyslu a označuje jím akty určitého činitele vydané určitým způsobem, a to činitelem a způsobem právním řádem stanoveným,* akty, kterým přísluší zvláštní právní moc. Činiteli, jejichž aktům přísluší podle ústavy ona zvláštní právní moc, jsou Národní shromáždění a Stálý výbor. (Postavení sněmu Podkarpatské Rusi ponechávám vůbec stranou). Třeba zvláště zdůrazniti, že tyto orgány jsou útvary právním řádem zřízené a existující jen potud, pokud jejich zřízení odpovídá platným ustanovením; v tom smyslu jsou »subjekty právní«, resp. orgány právního subjektu — státu. Proto každé porušení norem o složení těchto orgánů má za následek jejich neexistenci, neboť jen zvláštní, právním řádem stanovený vztah mezi »fysickými osobami«, ze kterých tyto orgány se skládají, činí ze souboru jednotlivých osob zvláštní právní subjekt, resp. orgán právního subjektu. To platí, pokud právní řád sám nečiní výjimky zvláštním ustanovením*** Tato neexistence právního subjektu, resp. jeho orgánu mimo předpisy právního řádu jest přirozená sankce každé organizační normy; ponechati — bez výslovného pozitivního předpisu praxi nebo teorii, aby stanovila v tomto směru nějaké stupně, znamenalo by dáti činitelům, kteří by toto odstupňování prováděli, pravomoc přiznati nebo upírati právní relevanci platným normám.

Co se týče Národního shromáždění — a jen tento orgán bude předmětem následujících úvah — obsahuje právní řád československý celou řadu ustanovení, na základě kterých ze souboru jednotlivých osob tvoří se zvláštní státní orgán. Nehodlaje probíratí těchto ustanovení zevrubně, podám jen definici: Národním shromážděním podle ústavy československé jest soubor osob, volených z osob právním řádem určených, zvláštním způsobem právním řádem stanoveným, skládající se ze dvou komor zasedajících v místě ústavou určeném, a svolaný způsobem taktéž právním řádem stanoveným. Každý jiný soubor osob, který nebude míti všech uvedených náležitostí, nemůže býti pokládán za Národní shromáždění ve smyslu československé ústavy. Dále ústava, nehledíc k ostatním zákonům (jednacím řádům), obsahuje četné předpisy, kterými je upravena činnost jak Národního shromáždění tak i jeho jednotlivých sněmoven, t. j. stanoví náležitosti, za kterých akty souhrnu osob, ze kterých skládají se tyto orgány, mají býti pokládány za akty orgánu státu a státu samého.

Nejdůležitějšími jsou zde ustanovení o quoru a způsobu tvoření vůle Národního shromáždění, t. j. hlasování. Ústava stanoví především všeobecné podmínky činnosti sněmoven, dále zvláštní podmínky tvoření zvláštních aktů — zákonů; stanoví pravidelný průběh zákonodárného řízení a upravuje úchyly od něho.*** Ústava zná také i jiná usnesení než usnesení na zákonech: vyslovení nedůvěry vládě (§ 75), vyřizování imunitních záležitostí, schvalování mezinárodních smluv a jiné. Usnesení zákona liší se od jiných usnesení jmenovitě způsobem, t. j. řízením, kterým vznikají. Proto »usnesením Národního shromáždění na zákoně« (zákonem ve smyslu § 51 úst. l.) jest usnesení Národního shromáždění (genus proximum) učiněné podle zvlášť stanoveného řízení (differentia specifica), a proto zachování předepsaného zákonodárného řízení jest pojmový znak »usnesení na zákoně«. President má a smí podepsati jako zákon jen to, co má pojmové znaky »usnesení na zákoně«. Nemá možnosti samostatně určití, co jest a co není takovým pojmovým znakem, nýbrž má se řídití, jako každý povinnostní subjekt, platnými předpisy právního řádu. President nemůže odepřítí podpis, když jest přesvědčen, že to, co je mu předloženo, jest skutečně »usnesení na zákoně«, t. j. vyhovuje podmínkám stanoveným právním řádem pro takový akt, ale neměně bylo by porušením právního řádu, kdyby president, jsa přesvědčen, že »usnesení na zákoně« bylo

* Předpis § 1 úst. l. (ústavní listina určuje, kterými orgány svrchovaný lid dává si zákony) nečiní v tom ohledu výjimky, neboť jím jest stanoveno, že akty se zvláštní právní mocí mohou býti vydány jen činiteli ústavou určenými.

** Příkladem takové výjimky jest předpis § 20 zákona ze dne 29. února 1920 č. 125 Sb. zák. a nař. o volebním soudě.

*** Podle § 42 jest k usnesení na zákoně třeba souhlasu obou sněmoven; §§ 43, 44 a 48 stanoví podmínky, za kterých je možno právoplatně uchýliti se od zásady §u 42. Že jen splnění těchto podmínek činí úchylku od požadavku souhlasného usnesení obou sněmoven pravoměrnou, ukazuje zvláště jasně díkce předpisů § 44 (usnesení poslanecké sněmovny *stane se zákonem* přes odchýlné usnesení senátu . . . *stane se osnova zákonem*, setrvá-li poslanecká sněmovna . . .)

učiněno porušením předpisů o zákonodárném řízení, z důvodu účelnosti nebo jakýchkoli jiných důvodů, takové usnesení podepsal a tím vyvolal námi již dříve uvedené právní následky. Ústava neukládá presidentu povinnosti, aby stůj co stůj přezkoumával zákonodárné řízení v každém konkrétním případě, ale rovněž neobsahuje předpisu, který by zakazoval takové přezkoumání, obsažené implicitně v povinnosti podpisovat *jen zákon*, ponechávajíc presidentu ve výběru prostředků volnost.

President republiky svým podpisem zakládá *praesumci existence zákona*; při odepření a udělení podpisu jest vázán předpisy platného právního řádu tak, že může a musí podepsati jen to, co jest »zákonem« podle platného práva. Zákonem podle platného práva jest akt určitého činitele vydaný v určitém řízení. Porovnáme-li tyto skutečnosti s formullemi, kterými věda definuje »úkon promulgační«, * shledáváme, že oprávnění a povinnost stanovená československou ústavou při podpisování zákonů podle § 51 úplně jest obsažena v těchto definicích. Neboť podpisem zákona potvrzuje se, že zákon jest skutečný zákon, t. j., že vznikl cestou ústavou předepsanou.

V tomto článku bylo přihlíženo jen k normativnímu obsahu ústavních předpisů; úmyslně vyhýbal jsem se všem sporným otázkám, které pro účel článku jsou bezvýznamné. Budíž dovoleno v závěru dotknouti se některých výroků a poznámek, které nacházíme u odpůrců promulgace v právu československém.

Především zmíním se o *názvu*, kterým československá ústava označuje úkon, který, jak snažil jsem se ukázati, má význam promulgace zákona ve smyslu běžné teorie. Pro úkony, které následují za přijetím osnovy zákona Národním shromážděním, používá československá ústava v § 48 názvu »vyhlášení«. Ale již v následujícím § 49, odst. 1. jest tímžé slůvkem označeno jen uvedení zákona ve všeobecnou známost; redakce § 102 úst. l. připouští zase závěr, že na tomto místě slůvko »vyhlášení« označuje jen *podepsání* zákona podle § 51. Jest tedy obsah termínu »vyhlášení« použitého na různých místech úst. listiny různý, a nemůže proto jeho použití býti pokládáno za směrodatné pro normativní poznání ústavy. Proto ani výtka, že jest povážlivé mluvíti o promulgačním významu podpisu zákona, poněvadž ústava označuje podpisování zákona někde terminem »vyhlašování«, nemůže býti pokládána za opodstatněnou.

Dále přichází na řadu »vyhlašovací formule«. Petržíla soudí, že tato formule slouží k individualisaci zákonů, pocházejících od Národního shromáždění, na rozdíl od zákonů sněmu Podkarpatské Rusi. Zdá se, že pro odlišení zákonů sněmu Podkarpatské Rusi stačí, že tyto zákony mají býti uveřejňovány ve zvláštní sbírce a podepsány také guvernérem (odst. 4. § 3 úst. l.) To, že tato formule má býti uveřejněna spolu s podpisy v § 51. uvedenými, činí promulgační význam těchto podpisů zjevným. Ale i kdyby tato formule vůbec nebyla předepsána, nebyla by tím právní povaha podpisů změněna, poněvadž ona vyplývá nikoliv z formule, nýbrž z normativního obsahu ústavních předpisů.

Konečně třeba zmíniti se o důsledcích, které jsou spojeny s odepřením podpisu z důvodu vadnosti řízení.** Zdá se, že odpověď na tuto otázku leží v právní povaze usnesení Národního shromáždění jako aktu veřejnoprávního, a proto, souhlasím zde s Weyrem, majícího *praesumci* (*praesumtio juris*) pravoplatnosti. Proto každý, kdo tuto pravoplatnost popírá, má své tvrzení odůvodniti. Proto ani president, který právě odepřením podpisu tuto *praesumci* popírá, nemůže »prostě hoditi listinu do koše«, nýbrž musí prohlásiti, že podpis odepřel, a udati důvody, ze kterých se tak stalo. Následkem takového prohlášení má býti odstranění závady, která překáží podpisu, t. j. oprava příslušné vady řízení (nové hlasování, projednávání v druhé sněmovně a pod.).

Samozřejmě, že o otázce vadnosti neb bezvadnosti řízení může mezi presidentem a sněmovnami

* Viz tyto definice u Krejčího: *Promulgace*, str. 41. n.

** V tom, že ústava pomíjí mlčením tyto důsledky, vidí Weyr jeden z argumentů proti existenci promulgace, ačkoliv jinak sám uznává, že tato okolnost *sama o sobě* nedává důvodu k zápornému úsudku. Ani názor, že promulgační právo není časově omezeno, nemohu pokládati za správný. President může uplatniti své právo bez porušení ústavních předpisů ve lhůtě stanovené pro uveřejnění zákonů (§ 49 odst. 3). Během této lhůty jest president povinen *buď oznámiti důvod odepření, buď zákon podepsati*. Její pomeškání jest porušení ústavy.

vzniknouti spor. Kdo tento spor rozhodne? Myslím, že obdobně, jako president při stanovení obsahu zákona podléhá konečně vůli Národního shromáždění, tak v otázce vadnosti nebo bezvadnosti zákonodárného řízení rozhodným jest úsudek presidentův; neboť jako na jedné straně podle ústavy *sněmovny usnášejí se na zákoně*, tak na druhé straně taktéž podle ústavy *president podpisuje zákon* a tím konstatuje jeho existenci. President vykonává v tomto směru kontrolu nad Národním shromážděním.

DR. ALFRED FUCHS:

AUTORITA VŮDCOVSKÁ.

(Z knihy »O problému autority«).

II.

Demagog je na veřejném mínění daleko závislejší, než vládce, jenž vedle prestiže má ještě autoritu. Pro každou vládu bude proto pravidlo na zlaté střední cestě: lichocení instinktům davu neudrží žádnou vládu trvale, protože dav sám se strašně mstí na bozích nimbu zbavených. Nelze však také vládnouti na základě pouhých norem, protože, jak jsme viděli, autorita prestiž předpokládá. Autorita bez nimbu a prestiže jest nemožná. A tázeme-li se, jak se nazývá střední cesta mezi vládní autoritou a demagogickým prestižem, tedy odpovídá na tuto otázku moderní doba jediným slovem, které zní: Demokracie.

Demokracií pak rozumíme takovou státní formu, kde vládnou autority legální a účelové, jež mají mandát od lidu. Vidíme, že demokratism pracuje pro tuto svou vlastnost hlavně s hlasováním a s autoritou většiny, neboť jinak než hlasováním se vůle lidu projevit nemůže. »V demokratismu moderním, egalitářském, vyšlém z filosofie 18. století, rozhodují masy. A rozhodují tím způsobem, že individuum se zrovnocení, abstrahuje se od skutečné jejich nerovnosti a individuální ceny, a hledá se v každém především lidství. Tím získává se abstraktní base pro egalitářství a je dán sám sebou také princip, dle kterého je nutno politicky rozhodovati: nejsou-li jednotlivci sobě rovni, nelze učiniti rozhodnutí o kolektivní vůli jinak, nežli počítáním hlasů; většině pak musí náležeti vítězství. Tím dána je v moderním demokratismu metoda politické práce: všeobecné, rovné právo hlasovací důsledné ve všech otázkách a princip majority. Při rozhodování o upravování prostředí sociálního nastává tudíž nutnost v davech pro určité mínění získati většiny. Tento boj o získání většiny je prvním přímým zdrojem všech nesnází demokracie«. (*Beneš: Psychologie politického stranictví*, str. 8, 9.) Důležitým výsledkem většinové autority v demokracii jest moderní politická strana. Vliv a autorita politické strany a autorita vůdců ve straně jest nejdůležitějším problémem moderní demokracie.* Autorita většiny ve státě, jenž má ústavu alespoň poněkud demokratickou, nabývá významu stále vzrůstajícího a převyšujícího všechny autority ostatní. Apelování na většinu nevyhne se ani největší monarchistický konservativec, jenž jest přesvědčen, že lid není schopen vládnouti sám a že musí býti stále poručníkován:

* Dnešní demokratický režim uplatňuje se totiž prostřednictvím stran. Pro řízení a organisování dnešní společnosti vytvářejí se politické strany, jež se snaží vzájemným vyrovnáním rozporů a zájmů jednotlivých tříd národa dáti takové řády a instituce, aby společnost slušně mohla žíti. Kolektivita však jednati nemohou a musí se tudíž k tomu voliti lidé, jednotlivci. To jsou výkonné orgány strany a společnosti, to jsou vůdci a rozhodující činitelé. A tu pak nastává »problém crucial« demokracie: co to znamená míti vliv a býti vůdcem v demokracii? Jak vůdce a vlivný činitel může býti pravým demokratem? A co to znamená naopak pro vrstvy lidu býti vedenu a ovládnutu v demokracii? Nevidí každý na první pohled, jak ohromné problémy mravní jsou tu skryty? (*Dr. Edvard Beneš: Psychologie politického stranictví*, str. 5.)