

DR. ADOLF PROCHÁZKA.

O PLATNOSTI A ÚČINNOSTI ZÁKONŮ.



Ve Sbírce zákonů a nařízení pod čís. 92 vyšel známý zákon ze dne 28. června 1928, kterým se mění hlava druhá, odstavec 1. zákona ze dne 14. července 1927, čís. 125 Sb. z. a n., o organizaci politické správy. Tento zákon podnítl živou diskusi pro svůj politický dosah. V přítomné studii chci ukázat, že nepostrádá zajímavosti i po stránce ryze právnícké.

Hlava druhá, odstavec první zákona ze dne 14. července 1927, čís. 125 Sb. z. a n. o organizaci politické správy stanovil, že nová organizace politické správy nabude účinnosti v celé oblasti republiky Československé dnem 1. července 1928. Zákon čís. 92/1928 přinesl změnu v tom směru, že dosavadní termín účinnosti platí jediné pro Slovensko a Podkarpatskou Rus, kdežto pro zemi českou a moravsko-slezskou stanoví se nový termín dnem 1. prosince 1928. *Určení data účinnosti* zákonu o nové organizaci politické správy, čili určení t. zv. *vacationis legis* jest tudíž *výhradným* obsahem zákona čís. 92/1928.

Nyní čteme v §u 2 zák. č. 92/1928: »Zákon tento nabývá účinnosti dnem vyhlášení a provede jej ministr vnitřní v dohodě se zúčastněnými ministry.«

Uvážíme-li dobře smysl právě uvedeného paragrafu, seznáme, že stanoví datum účinnosti zákonu, jehož vylučným obsahem jest určení data účinnosti zákona jiného, jinými slovy, že stanoví účinnost pro ustanovení o účinnosti. Čtenář jistě již zde vycítí, že takový předpis zákonodárcův trpí jakousi nelogičností. Znamená, že ustanovení o aktivování zákona podléhá povšechnému předpisu zák. č. 139/1919, podle něhož účinnost zákona nebo nařízení počíná, není-li nic jiného stanoveno, 30 dnů po vyhlášení, a že tudíž náš zákon, aby vyloučil subsidiárně platící 30ti denní vakační lhůtu, musí stanoviti odchýlný vakační termín vlastní. Proto podle logiky zákona č. 92/1928 každé ustanovení o účinnosti, nemá-li se státi účinným teprve v 30 dnech po vyhlášení, musí si datum svého aktivování zvláště vytknouti. To vede však k absurdním důsledkům, že i § 2 zák. č. 92/1928 není ihned v den svého vyhlášení účinným, nýbrž že potřebuje dalšího určení svého aktivování, a toto opět dalšího a tak ad infinitum. Každé ustanovení o *vacatio legis* nabývá pak své účinnosti, t. j. stává se respektovatelným předpisem, teprve po uplynutí 30 dnů od vyhlášení, pokud další předpis nestanoví jinak. Ježto však i tento další předpis o *vacatio legis* podléhá §u 4 zák. č. 139/1919 (30denní vakační lhůtě), jest vyloučeno dáti nějakému zákonu účinnost okamžitou nebo kratší než 30denní.

Není sporu, že zákonodárce k těmto důsledkům dojíti nechtěl, že je v jiných případech nerespektuje (pak by patrně každé ustanovení o účinnosti musilo míti další určení o datu svého aktivování) a že stylisace §u 2 zák. č. 92/1928 vděčí jen nedomyšlení jeho významu a obvyklé šabloně zákonů, jež vždy obsahují klausuli o účinnosti. Zdá se mi však, že nemalý podíl na právě dotčeném nomopojetickém poklesku §u 2 zák. č. 92/1928 má též *neujasněnost pojmu účinnosti* zákonů. O tomto pojmu a o jeho poměru k rivalisujícímu pojmu platnosti zákonů chci v dalším pojednat.

Táží se nejdříve, co je to *platnost zákona*. Je-li zákon normou, tu jeho platnost nemůže znamenat nic jiného než jeho normativní existenci. Zákon a každá jiná norma jsou pak normativně existentní, jsou-li členy platného právního řádu, z něhož při svých právnických úvahách vycházíme. Za člena daného právního řádu můžeme pokládati jediné onu normu, která jako logický úsudek nalézá v něm svůj logický důvod platnosti. Pouze t. zv. norma nejvyšší, též původní či pramenná zvaná (viz Merkl, Weyr, Kelsen), postrádá důvodu své platnosti (sc. juristického), neboť je konečným a nejvyšším článkem logického řetězce, lépe znázorněno, logické pyramidy, pod níž můžeme si představití právní řád, skládající se z norem jako logických důvodů a následků. Jinak každá norma je logickým následkem normy vyšší a, je-li abstraktní, současně logickým důvodem norem nižších. *Ve funkci normy jako logického následku norem vyšších a logického důvodu norem nižších* projevuje se právě její členství v právním řádě, t. j. její normativní existence čili *platnost*.

Otázku, kdy určitý produkt zákonodárcův stává se zákonem, řeší právo pozitivní a v našem československém právním řádě § 49 ústavní listiny. Podle tohoto paragrafu stačí k platnosti zákona, aby byl vyhlášen, a to způsobem, jak ustanovuje zákon, takže rozhodnou podmínkou existence zákona jest jeho řádné vyhlášení. To jest skutkovou podstatou, na niž ústavní předpis (vyšší norma) váže vznik normy nižší, zákona, a to podstatně stejně jako na př. na určitě kvalifikovaný projev vůle váže občanský zákoník vznik závazné smlouvy.

Tázeme-li se nyní na bližší určení »řádného vyhlášení«, jsme poukázáni na zákon ze dne 13. března 1919, čís. 139 Sb. zák. a nař., jenž k veřejnému vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení v československém státě určil »Sbírku zákonů a nařízení státu československého«.

V zákoně čís. 139/1919 nalézáme důležitý odst. 2. §u 3 jenž zní: »Sbírka zákonů a nařízení vydává se v postupně číslovaných částkách, z nichž každá obsahuje v čele označení *dne* kdy bylo rozesláno české její znění. *Tento den platí za den vyhlášení*«. Uvedeme-li právě citované místo v souvislost s §em 49 ústavní listiny, docházíme k poznání, že dnem rozeslání příslušné částky Sbírky, a to tím dnem, jenž na jednotlivých částkách jako den rozeslání jest vyznačen, dovršuje se skutková podstata a soubor podmínek vzniku zákona a vstupuje v normativní svět platný zákon.

Shora jsem uvedl, že platný zákon a každá jiná platná norma, musí býti členem toho právního řádu, z něhož při svých úvahách právnických vycházíme, a že toto členství se projevuje v tom, že zákon jest logickým následkem (odvozenou normou) norem vyšších, a je-li *abstraktním*, též *důvodem norem nižších*. Proto v den rozeslání měl by zákon jako platná abstraktní norma býti s to založiti odvozené normy nižší, t. j. ve spojitosti s uskutečněnou svou skutkovou podstatou vyvolati subjektivní práva a povinnosti. Tomu však tak není. Stojí zde v cestě § 4 zák. č. 139/1919.

Tento paragraf zní: »Pokud v zákoně nebo nařízení není nic jiného stanoveno, počíná se jeho účinnost 30 dnů po vyhlášení (§ 3, odst. 2) a vztahuje se na celé území státu československého«. Pod účinností zákona rozumíme právě jeho schopnost býti logickým důvodem norem nižších, t. j. schopnost zakládati na př. subjektivní povinnosti a práva. Též teprve účinný zákon deroguje svému konkrétnímu předchůdci. Z toho seznáváme, že zákon v den svého vyhlášení, t. j. v den svého rozeslání, není ještě způsobilým juristickým měřítkem svých skutkových podstat, není důvodem práv a povinností, nezavazuje a ergo — *neplatí*. Weyr ve své Soustavě československého práva státního na str. 82 a n. výstižně praví, že z platného usnesení zákonodárského sboru nečiní platný zákon ani řádná publikace jeho před uplynutím t. zv. *vacatio legis*, poněvadž v tomto stadiu není závaznou normou pro nikoho.

Jsme nyní před dilematem: Máme klásti vznik zákona do okamžiku jeho vyhlášení, t. j. rozeslání příslušné částky Sbírky, či do okamžiku uplynutí *vacationis legis*? Tuto otázku můžeme též formulovati jinak: *jest snad skutková podstata (podmínky) vzniku zákona ukončena rozesláním jeho textu, nebo patří do této skutkové podstaty též uplynutí vacationis legis*? Odpověď bude záviseti na tom, jak konstruujeme pojem platného zákona. Náleží-li do tohoto pojmu též schopnost zákona zavazovati a derogovati, pak patrně se rozhodneme pro eventualitu poslední: uplynutí *vacationis legis* budeme pokládati za nezbytnou podmínku zákona a jedině zákon účinný budeme současně charakterisovati jako platný. Účinnost a platnost zákona spadá takto v jedno, jsou to synonyma, a bude se doporučovati, abychom k vyvarování nedorozumění mluvili jedině o platnosti.

Leč což pak musí každý zákon, abychom jej mohli považovati za platný, zakládati ihned po svém vyhlášení platné účinky? Představme si na př. normu, která pro den 28. října 1928 stanoví určité povinnosti policejních orgánů a deroguje pro ten den některým policejním předpisům! Taková norma bezvadně může býti ihned platná a přece okamžitých nových konkrétních povinností nevyvolá a na přítomně platných předpisech ničeho nezmění.

Tím chci naznačiti, že platnost zákona dosud neúčinného můžeme zachrániti vhodnou konstrukcí, která uplynutí *vacationis legis* nepojímá jako podmínku vzniku zákona, nýbrž jako *součást skutkové*

podstaty právních účinků. Neúčinný zákon bude pak platný, ale přece nebude zavazovat, poněvadž dosud se nesplnily ve světě vnějším předpoklady jeho konkrétních účinků, mezi něž v prvé řadě patří uplynutí *vacationis legis*. Tuto konstrukci zdařile provedl *Neubauer* ve svém článku: »Platnost a účinnost zákonů« (Všehrd III., str. 129 a n.) Logických námitek proti ní sotva nalezneme, vznikne na nejvýše pochybnost o její vhodnosti, uvědomíme-li si, že uplynutí *vacationis legis* jest pak zcela *všeobecnou* podmínkou všech konkrétních právních účinků určitého zákona, takže s tímž právem mohli bychom i publikaci, podpis presidenta republiky atd. (sc. jiné podmínky vzniku abstraktní normy) degradovati na podmínky jednotlivých právních účinků. A pak — jaká je to platná norma, která nezavazuje a nederoguje a eventuálně nikdy k těmto svým kardinálním funkcím nebude připuštěna! Laický rozum jistě se pozastaví nad thesí, že na př. takový župní zákon byl platnou normou.

Pravil jsem, že není logických překážek u konstrukce, která za platný pokládá zákon dosud neúčinný a v uplynutí *vacationis legis* vidí jediné součást skutkové podstaty budoucích konkrétních právních účinků. Nyní se táži, zda snad na logické překážky nenaráží konstrukce opačná, která teprve účinnému zákonu přiznává charakter zákona platného a která účinnost a platnost zákona identifikuje. *Neubauer* ve shora citovaném článku upozornil na dvě závažné námítky, jež můžeme vznést proti ztotožnění obou pojmů. V § 4 zák. č. 139/1919 stojí psáno, že účinnost zákona počíná 30 dnů po jeho vyhlášení, pokud v něm není nic jiného stanoveno. Z toho plyne, že zákon dosud neexistentní (v době kdy jeho *vacatio legis* dosud neuplynula a kdy tedy za předpokladu »účinnost rovná se platnost« dosud normativně nevznikl) může stanoviti, kdy a za jakých podmínek stane se součástí platného právního řádu. To jest ovšem jasné *petitio principii*, neboť zákon dosud neplatný platně určuje podmínku své platnosti. Dále zmíněná identifikace platnosti a účinnosti znemožňuje derogaci zákona dosud neúčinného, tedy neplatného, neboť pozdějším zákonem nelze zrušiti to, co zákonem dosud není a co nerepresentuje *lex prior*.

Ač obě tyto námítky jsou velmi přesvědčivé a závažné, přece nezdají se mi býti toho rázu, aby vylučovaly logickou přípustnost dotčené identifikace pojmů platnosti a účinnosti. Druhou výtkou podrobněji zabývati se nebudu; jde poněkud mimo problém v této studii projednávány. Jen poznamenávám, že určité nesporné obtíže odstraníme snadno vhodnou úpravou derogujícího zákona, jehož účinnost bude na př. dána dnem, kdy vejde v účinnost zákon derogovaný, takže tento současně se svým vznikem ihned částečně nebo úplně zanikne. Jde mi však o námítku prvou, typovanou jako *petitio principii*. Ta též osvětlí otázku na počátku tohoto článku dotčenou: jaký význam a postavení v právním řádě má předpis stanovící *vacatio legis*?

Neubauer chce říci, že *tentýž* zákon, který není dosud platný, poněvadž postrádá účinnosti, nemůže si sám platně stanoviti podmínku své platnosti, t. j. odchýlně určit *vacatio legis*, než jak jest subsidiárně uvedena v § 4 zák. č. 139/1919. Chceme-li proto připustiti možnost, aby zákon sám pro sebe si ustanovil speciální vakační lhůtu, musíme přiznati, že zákon v den svého vyhlášení jest již platný, že však vlastní jeho obsah (exklusive vakačního předpisu) nezakládá dosud žádných právních následků, poněvadž se nenaplnila povšechná podmínka těchto následků, jež tkví v uplynutí lhůty *vacationis legis*. Proti tomu uvádím: *Neubauer* vychází z nepřiznaného axiomatu, že každý zákon tvoří *logicky nedělitelný celek*. V pravdě však není tento předpoklad nikterak nutný. Zevně jednotný celek, jemuž říkáme zákon; můžeme si bez překážek rozdělit na dvě logicky samostatné součásti: *na ustanovení o účinnosti zákona* a *na ostatní jeho obsah*. Ustanovení o odchýlném určení vakační doby bude pak samostatným předpisem o právní relevanci podmínky platnosti ostatního obsahu zákona a může býti platným dříve než vlastní předpis zákona. Přijmeme-li tuto konstrukci rozdělení obsahu zákona, padá shora dotčená *Neubauerova* námítka *petitionis principii*. Nikoliv neplatný zákon stanoví si podmínku své platnosti, nýbrž platný vakační předpis určuje termín nebo podmínku platnosti jiných, dosud neplatných, ustanovení. To ovšem znamená: vakační předpis jest platným již v den svého vyhlášení, ostatní obsah zákona teprve po uplynutí *vacationis legis*, čili do zákonodárského procesu vakačního

předpisu nepatří uplynutí vacationis legis, tento předpis představuje výjimku ze všeobecného pravidla §u 4 zák. č. 139/1919 a zavazuje ihned, jakmile se objeví ve Sbírce. Ostatně právě uvedené konstrukci rozdělení obsahu zákona na dvě části nevyhne se ani pojetí Neubauerovo, rozlišující mezi platností a účinností zákona. I Neubauer musí dělit legislativně technický celek, zvaný »zákon«, na ustanovení vakační a na ostatní obsah. Prvá jeho část jest v den vyhlášení nejen platná, nýbrž i účinná (pak teprve může zavazovati, t. j. na př. u čl. 1 zák. o župách ze dne 29. II. 1920 č. 126 Sb. platně zmocňovati vládu k aktivování župního zákona), druhá část je v tento den pouze platná, ale dosud neúčinná. Rozdíl obou konstrukcí zde konfrontovaných tkví jedině v tom, že Neubauerova konstrukce pokládá uplynutí vacationis legis za povšechnou podmínku (součást konkrétní skutkové podstaty) *právních účinků* určitého zákona, kdežto druhá konstrukce, kterou podle citátu shora uvedeného mohu snad nazvati Weyrovou, vidí v uplynutí vakační doby podmínku vzniku *zákona samotného* a součást zákonodárného procesu. Obě konstrukce budou pak nuceny přiznati, že na předpis, obsahující určení vakačního termínu, nevztahuje se § 4 zák. č. 139/1919, takže uplynutí vacationis legis nepatří podle Neubauera do podmínek jeho právních účinků, podle Weyra do podmínek jeho platnosti. Shora jsem pravil, že proti Neubauerovu pojetí platnosti a účinnosti není logických námitek. Zde jsem chtěl dokázati, že logické výtky nemohou stihnouti ani pojetí odchýlné, které platný právní předpis nalézá teprve v ustanovení účinném. Poslední pojetí pokládám však za vhodnější, neboť nás zbavuje nutnosti, abychom mluvili o platném, ale neúčinném, t. j. nezavazujícím a nederogujícím, právním předpise. Vždyť platnou abstraktní normou jest ta norma, která jsouc logickým derivátem norem vyšších má schopnost zakládati normy nižší, a tuto schopnost jen násilně můžeme přiznati té normě, která ji má doloženu povšechnou podmínkou rázu vacationis legis!

Jádro úvahy zde uvedené jest zcela jednoduché: *ustanovení o vacatio legis*, na něž mívá § 4 zák. č. 139/1919 slovy »pokud . . . není nic jiného stanoveno«, jest a musí býti *logicky samostatným předpisem platným a účinným* (což jest jedno a totéž) *v okamžiku svého vyhlášení*. Toto ustanovení jest logické proteron ostatního obsahu zákona, neboť stanoví podmínku jeho platnosti. *Na toto ustanovení nemůže se též vztahovati vakační lhůta §u 4 zák. č. 139/1919.*

Zákon č. 92/1928 obsahuje *jedině a výhradně* určení termínu účinnosti zákonu 125/1927 o organizaci politické správy. Bylo tudíž zcela zbytečným dokládati jej dodatkem, že nabývá účinnosti v den svého vyhlášení, a to zbytečným proto, poněvadž by této účinnosti a současně platnosti nabyl okamžikem svého vyhlášení, i kdyby dotčeným § 2 nebyl doložen. Připojením klausulí o účinnosti k zák. č. 92/1928 dokumentoval zákonodárce, že si nevšiml logické nepřípustnosti, že na ustanovení o účinnosti se nemůže vztahovati subsidiární předpis §u 4 zák. č. 139/1919.

Ke konci shrnuji své vývody v tyto věty: Platnost a účinnost zákona jest jedno a totéž a znamená členství zákona v právním řádě. Toto členství normy projevuje se v tom, že tato jsouc logickým derivátem norem vyšších, má způsobilost zakládati odvozené normy nižší. Charakter právního následku a důvodu má ona norma, jejíž zákonodárny proces byl ukončen. V našem právním řádu patří do tohoto zákonodárného procesu též uplynutí vakační lhůty, a to buď normální 30 denní nebo jiné odchýlně stanovené. Proto teprve účinný zákon jest zákonem platným. Pouze ten zákon, jehož výhradním obsahem jest určení vakační lhůty, a dále každý předpis o vacatio legis, nepotřebuje ke své právní závaznosti uplynutí vakačního termínu, neboť jeho zákonodárny proces jest ukončen již v den vyhlášení. § 4 zák. 139/1919 se na něj vůbec nevztahuje.