

Pojem změny a doplnění normy.

(Příspěvek k výkladu článku I. uvoz. zákona k ústavní listině čsl.)

I. Pojem jednotky normové.

Dlužno rozlišovati jednotku ve smyslu vnitřním (logickým) a vnějším (mluvnickém a jiném). Ve smyslu prvním jest jednotka ustavena, jakmile výraz toho, co má býti, je hotov. Výraz ten může býti výrokem podmíněným (hypothetickým: Je-li A, má býti B), nebo absolutním (to, co býti má, jest vysloveno nepodmíněně). K jednotce normové ve smyslu vnitřním může po případě patřiti i stanovení subjektu, který jest povinen činiti to, co podle ní má býti (subjekt povinnosti), tedy na př.: Má býti A; subjekt B jest povinen je uskutečniti.

Vnitřní jednotku normovou lze dále rozložiti, je-li rozložitelný obsah či předmět povinnosti (to, co má býti; povinnost A může se skládati z dílčích povinností a, b, c atd.) nebo jeho subjekt (týž normativní výraz ukládá povinnost několika povinnostním subjektům).

O vnější jednotce normové lze mluvíti tehdy, když ji ustavuje jednotka mluvnická (gramatická): v tomto smyslu jest především jednotlivá věta, na př.: „Hlavou státu jest volený prezident“, takovou jednotkou. Jednotka vnější a vnitřní může, ale nemusí, spadatí v jedno: Věta: „Růž mají kvěsti“ jest příklad jednotky normové v obojím smyslu; věta: „Hlavou státu je volený prezident“, nejsouc patrně sama o sobě výrazem něčeho, co býti má, pak příkladem pro opak¹⁾. „Věta“ jako mluvnická jednota není však jediným případem vnější jednotky normové. Jsou jimi i normativní výrazy, které jinak než mluvnicky vystupují jako jednotky, na př. povšechně slohové (stylisticky). Takovými jednotkami jsou především jednotlivé

¹⁾ Dalšími příklady normových jednotek vnějších jsou legální definice, interpretační pravidla a pod.

paragrafy (nebo jich odstavce) určitého zákona. Hlavně „zákon“ jest typickým případem zevně samostatně vystupující normy. Je jasno, že takový zákon, byť by se skládal z několika paragrafů (dílech jednotek vnějších), nemusí obsahovati zároveň ani jedinou normu ve smyslu vnitřním. Přes to však jeví se nám jako typický příklad jednotky normové — avšak toliko ve smyslu vnějším.

Běžná nauka a praxe právní jest zvyklá označovati především vnější jednotky normové jako samostatné normy: samostatnou normou jest v tomto smyslu každý zákon (občanský, trestní, živnostenský atd.), skládající se třeba z několika set samostatných paragrafů, které opět dělí se na jednotlivé odstavce. I různé „oddíly“, „hlavy“ nebo „kapitoly“ téhož zákona považují se za (poměrně) samostatné normy. Uváživše vše, co bylo zde řečeno, budeme si vědomi, že soujem všech normových jednotek, tvořící to, čemu se obyčejně říká „objektivní právo“ nebo správněji „právní řád“, bude skýtati naprosto jiný obraz podle toho, zda sestrojíme jej podle kriteriá vnější nebo vnitřní jednotky normové. Běžnější jest nám obraz sestrojený podle kriteriá prvního. Podle tohoto kriteriá skládá se na př. československý právní řád z občanského, trestního, směnečného, obchodního, branného a mnohých jiných takových „samostatných“ zákonů, a každý z těchto zákonů opět z řady stejně (relativně) samostatných oddílů, hlav, kapitol, paragrafů, pokud se týče odstavců. Zcela jinak vypadal by též právní řád, kdybychom se pokusili jej sestrojiti pokud možná podle kriteriá vnitřní jednotky normové. Tím stal by se obsah velké řady samostatných zákonů pouze dílčí (tedy nesamostatnou) částí norem, jež bylo by teprve podle shora naznačeného způsobu konstruovati. To platí zejména o zákonech obyčejně jako „občanské“ označovaných, pokud právě obsahují výpočet skutkových podstat právně relevantních, t. j. onu část normového obsahu, která jest předpokladem (podmínkou, hypotésou) pro vznik právní povinnosti. Je-li schematem hypotetické normy — a právní normy jsou vždy hypotetické — uvedena již věta: Je-li A, má býti B, jest právě toto A hlavním obsahem oněch „občanských“ zákonů. Sem patří v jednotlivostech „předpisy“ o vzniku a zániku právní subjektivitě, o plnoletosti, o náležitostech a druzích platných smluv a jiných právních jednání atd. To, co má býti, tedy v našem případě B,

může býti a bývá často skutečně obsaženo v jiných vnějších normových jednotkách než ono A. Tyto normové jednotky nazývají se zpravidla „formální“, „procesuální“ nebo „exekuční“.

Bylo již shora naznačeno, že individualisujícím kriteriem normové jednotky (ve smyslu vnitřním) jest — mimo jiné — jednak subjekt, jednak objekt povinnosti. Dají-li se tyto znaky dále rozložit, dá se i rozložit sama jednotka normová v několik jednotek. Tak obsahuje — jaksí in nuce — každá obecná (t. zv. abstraktní) norma řadu norem konkrétních, poněvadž „obecnou“ nazýváme právě onu normu, která vztahuje se na větší počet nebo vůbec neurčitou řadu povinnostních subjektů (A, B, C, D... atd.). Jejím protikladem jest *lex specialis* s poměrně malým počtem takových subjektů nebo snad vůbec jen jediným. Je zřejmo, že protiklad obecné a konkrétní normy bude vždy jen relativní, t. j. že táž norma může se — vzhledem k jiným — jeviti jako obecná a konkrétní.

I povinnostní obsah (objekt; to, co má býti, nehledíc k osobě, která to má přivoditi) může podobným způsobem býti obecnější nebo konkrétnější.

S hlediska statického²⁾ jeví se býti konkrétní norma obsažena v obecné a obě mají tutéž, t. j. stejnou relevanci právní; s hlediska dynamického však plyne konkrétní (konkrétnější) norma z obecné (obecnější), nemajíc tutéž, nýbrž menší (nižší) relevanci právní (obecný zákon — konkrétní smlouva, na jeho „základě“ uzavřená, nebo konkrétní rozsudek, na jeho základě vydaný).

Je přirozeno, že to, co bylo shora řečeno o normových jednotkách ve smyslu vnitřním (logickém) a vnějším, platí stejně o obecných jako o konkrétních normách. To znamená, že ne každý samostatný rozsudek, ne každé administrativní rozhodnutí nebo soukromá smlouva musí býti i samostatnou normovou jednotkou ve smyslu vnitřním. Je jich naopak mnoho, které představují jen jednotky ve vnějším smyslu (na př. t. zv. administrativní „osvědčení“). Naopak opět může jeden rozsudek, jedno administrativní rozhodnutí nebo jediná smlouva obsahovati několik normových jednotek ve smyslu vnitřním.

²⁾ Viz k tomu mé *Základy filosofie právní*, str. 136. Proti obrátům: statické a dynamické hledisko viz nyní Chytil, *Soubornost právního řádu (Obecné studie)* v *Právním Obzoru* 1932.

Norma může mít, jak známo, i takový obsah, který jeví se jako zrušení, změna nebo doplnění nějaké dřívější normy. Vzniká pak otázka, jaký jest poměr mezi oběma (dřívější a pozdější). Vycházíme-li z pojetí normy jako normové jednotky vnitřní (jako výrazu něčeho, co má býti), pak t. zv. derogáčn³⁾, t. j. zrušující norma znamená jen *contrarius actus*: to, co mělo býti, nemusí již — následkem zrušující normy — býti. Zrušující norma jest „normou“ jen potud, pokud negativní vůli (negaci vůle) lze ještě označiti jako vůli. Absolutní vznik normy nelze právě tak normativně chápati jako její absolutní zánik (zrušení).

Proti výslovnému a přímému zrušení normy (jímž nastává povinnostní vacuum: kde byla dříve povinnost, není jí více) stojí, jak známo, případ nepřímého zrušení, který zakládá se na úvaze, že je nemyslitelno, aby týž normotvůrce současně a zároveň chtěl dvě věci (povinnosti), které se navzájem vylučují. Chci-li, aby bylo A, nemohu zároveň chtít, aby bylo i non A. Připouští-li určitá záležitost podle své povahy pouze určitou úpravu (jmenujme ji A), pak tím, že jsem ji jako normotvůrce nařídil, řekl jsem zároveň, že nechci úpravu B, C, D nebo jinou. Zvolím-li později úpravu B nebo C nebo D, pak nemohu dále chtít i úpravu A, t. j. stanovím-li dodatečně (později), že má býti B, zrušil jsem tím implicity (nepřímo) svou dřívější normu, že má býti A. To znamená známé pravidlo *lex posterior derogat priori*³⁾.

Poměr mezi dvěma eventualitami normotvůrci k dispozici jsoucími (úprava A nebo úprava B) může býti i takový, že normotvůrce jednu z nich zvoliti (chtít) musí; pak znamená zrušení normy, stanovící úpravu A, zároveň vznik nové normy, stanovící úpravu B. Zrušením dřívější normy vzniká zde norma pozdější tak jako jinak vznikem pozdější normy zrušuje se norma dřívější.

Pozdější norma může po případě jen částečně rušiti (zrušiti) dřívější. Zde zpravidla mluvíme o změně dřívější (původní)

³⁾ Proč dává se tímto pravidlem zásadně přednost pozdější normě, t. j. pozdějšímu projevu vůle normotvůrcově, před dřívější, (a ne naopak), nelze v této souvislosti blíže odůvodňovati.

normy⁴⁾. Představa ta předpokládá, že víme, co tvoří individualisující znak normy, zda identita subjektu povinnosti, či předmět povinnosti nebo snad identita normotvůrce či něčeho jiného. Zůstává norma: „Povinnostní subjekt A má povinnost a“ touž normou, když nahradíme povinnostní subjekt A subjektem jiným (B) nebo povinnostní předmět (obsah povinnosti) jiným předmětem (na př. b)? Neboť patrně jen za předpokladu, že změnou normy neruší se její identita, t. j. nestává se jinou, možno mluvit o její změně. Jinak bylo by nutno představit si věc tak, že nová norma (na př.: „Povinnostní subjekt A má povinnost b“) nastoupila na místo dřívější normy (Povinnostní subjekt A má povinnost a), kterou zrušila. Jde zde v podstatě o týž problém jako v případech, ve kterých mluvíme o přechodu práv (subjektivních oprávnění) z jednoho oprávněného na druhého, při čemž dlužno předpokládati, že změnou v osobě oprávněného neruší se identita oprávnění (subjektivního práva)⁵⁾.

Tak jako představa změny normy předpokládá i pojem doplnění normy její zásadní identitu. Pozdější (doplňující) normou přidává se něco k dřívější a to buď rozšířením předmětu (obsahu) povinnosti nebo okruhu subjektů povinnosti. Co platí o doplnění dřívější normy, platí obdobně i o případech jejího zúžení (částečného zrušení).

V pravidlu *lex posterior derogat priori* dlužno rozuměti slovu *lex* (norma) ve smyslu vnější jednotky normové. Neboť funkce této věty vztahuje se zřejmě i na nesamostatné části vnitřních jednotek normových. Jí neruší, nemění, nedoplňují se jen normy, nýbrž po případě pouze skutkové předpoklady (podstaty) pro vznik, zánik nebo změnu povinností. Tak stalo by se na př. v případě, kdyby *lex posterior* změnila věkovou hranici plnoletosti. V tomto případě *lex posterior* mění celou řadu norem (povinností); běžný názor připisuje jí

⁴⁾ Pro tento případ částečného zrušení užívá se někdy technického výrazu „*derogace*“ na rozdíl od *abrogace* jakožto zrušení úplného. Srovn. Heyrovský, *Institute práva římského* (1894) str. 7.

⁵⁾ Na př. subjektivní právo vlastnické k předmětu A zůstává totéž bez ohledu na osobu vlastníka a může proto „přecházeti“ — prodejem, darováním, dědickým postupem a pod. — z jednoho vlastníka na druhého. Takový jest aspoň běžný názor.

však derogující funkci pouze vůči dřívějšímu „předpisu“ o plnoletosti, který ona lex „ruší“, resp. „mění“.

Avšak nejen na mluvnickou (gramatickou) vnější jednotku normovou — jako na př. na větu: Plnoletosti nabývá se dosažením 21. roku — vztahována bývá působnost věty lex posterior derogat priori, nýbrž i na jednotky shora vzpomenuté, jako jsou jednotlivé zákony (jakožto celky), jejich oddíly, kapitoly nebo hlavy, pak jednotlivé paragrafy, resp. jejich odstavce atd. Zde však — a to jest poznatek velmi významný — derogace musí býti normotvůrcem (pozdější normou) výslovně stanovena. Automatická působnost věty lex posterior derogat priori — a tato automatická působnost jest jejím vlastním polem — vztahuje se toliko, a to nutně, na normové jednotky ve vnitřním smyslu. Obvyklá interpretace proti této zásadě často hřeší. Tak má se na př. za to, že vydáním nového živnostenského, horního, honebního atd. zákona ruší se dřívější zákony s tímže titulem jako celky, zcela bez ohledu na to, na kolik obsah nového zákona skutečně odporuje zákonu dřívějšímu. Je možné, ba snad pravděpodobné, že normotvůrce, vydávaje nový zákon horní nebo živnostenský, zamýšlel tím skutečně zrušiti příslušný starý zákon jako celek; tento úmysl, není-li v novém zákoně výslovnou derogací klausulí projeven, musí býti do něho aspoň vinterpretován, v žádném případě však zrušení takové dřívější vnější jednotky normové (horního, živnostenského atd.) neplyne z automatické funkce věty lex posterior derogat priori, poněvadž tato, jak bylo již řečeno, vztahuje se — přímo, t. j. bezprostředně — pouze na vnitřní jednotky normové.

Jsou případy, ve kterých vnější jednotka normová (zákon) skládá se z několika částí, z nichž každá má jinou relevanci právní. Jsou to sice výjimky, ale vyskytují se. Jako příklad lze uvéstí uváděcí zákon k československé ústavní listině (ze dne 29. února 1920, č. 121 Sb. z. a n.), která ve svém čl. VII. prohlašuje „že ustanovení článku I., II., III., 1. odst. a VI. tvoří součást ústavní listiny podle § 33 této listiny“. To znamená, že jen tato ustanovení jsou předpisy ústavními, t. j., že podle článku I. mohou býti měněny nebo doplňovány jen zákony označenými za ústavní, kdežto ke změně a doplnění ostatního obsahu uváděcího zákona stačil by zákon oby-

čejný. Zásada *lex posterior derogat priori* platí jen o vzájemném poměru norem téže relevance právní (obě *leges* jsou na př. prostými zákony) nebo pro případy, že pozdější *lex* jest hodnotnější než dřívější. Z řečeného plyne, že citovaný uváděcí zákon jako celek mohl by býti zrušen, po případě doplněn, jen ústavní normou (§ 33 úst. list.). Vycházíme-li však z jeho jednotlivých článků jakožto samostatných vnějších jednotek normových, platí to, co bylo právě shora řečeno.

II. Výklad článku I. uváděcího zákona č. 121/1920.

Odstavec druhý tohoto článku zní: „Ústavní listina a její součástky mohou býti měněny nebo doplňovány jen zákony označenými za ústavní (§ 33).“ Bezprostředně a přímo je tím pouze řečeno, že norma, která zamýšlí měniti nebo doplňovati ústavní listinu a její součástky, musí býti zevně označena jako zákon ústavní, z čehož plyne, že by zákon, třeba by měl veškeré náležitosti ústavního zákona a jako takový byl vědomě zákonodárnými činiteli stanoven, přece nemohl měniti, po případě doplňovati dřívější zákony ústavní, kdyby nebyl zevně jako ústavní označen. Zásada, že obyčejný zákon není schopen měniti, resp. doplňovati dřívější ústavní zákon, jakož i zásada, že jen ony zákony mohou býti označeny za ústavní, které způsobem svého vzniku vyhovují ustanovení § 33 úst. listiny (třípětinová většina), není druhým odstavcem stanovena. První zásada obsažena jest v prvním odstavci téhož článku: „Zákony, odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům ji měnícím a doplňujícím, jsou neplatné⁶⁾.“ Zásadu druhou nelze beze všeho vyvozovati ze skutečnosti, že na konci druhého odstavce čl. I. je výslovný odkaz na § 33 úst. listiny. Byla však autory ústavní listiny považována za samozřejmou. Prohlášení těchto zákonů za „neplatné“ znamená tolik, jako stanovení hierarchického pořadí zákonů ústavních a obyčejných (stupňovitost právního řádu), jinými slovy zásadu, že věta *lex posterior derogat priori* nemá platiti ohledně vzájemného poměru pozdějšího obyčejného a dřívějšího ústavního zákona. I zde jest však znění ústavní listiny potud nepřesné,

⁶⁾ Ze těmito „zákony“ jsou míněny zákony obyčejné, je jasno. Viz o tom mou Soustavu českoslov. práva státního, II. vyd., str. 79, a Weyr-Neubauer: Ústavní listina čsl. republiky, str. 10.

pokud ony obyčejné zákony prohlašuje prostě za „neplatné“, místo aby — vzhledem k ustanovení čl. II. uváděcího zák. jakož i § 102 úst. listiny — byla stanovila, že takové zákony „mohou či mají být prohlášeny za neplatné“ (roz. ústavním soudem⁷⁾).

Důvod k pochybnostem poskytuje obrat „zákony měnící a doplňující“ (v prvním odstavci čl. I.), resp. „zákony měnící nebo doplňující“, roz. ústavní listinu a její součástky (v druhém odst. téhož článku). Různost znění v obou odstavcích nemá sama o sobě žádného významu vzhledem k tomu, co bylo shora řečeno o pojmech „změny“ a „doplnění“ norem. Bez významu (pro správnou interpretaci) však patrně není skutečnost, že se zde výslovně vedle „změny“ ústavní listiny uvádí i její „doplnění“. Pro dosah této skutečnosti bude — podle shora řečeného — rozhodujícím, v jakém smyslu užívá se v článku I. uvád. zákona pojmů „zákona“ a „ústavní listina“, t. j. zda ve smyslu normové jednotky vnitřní nebo vnější. Nezdá se být pochybným, že se tak stalo ve smyslu druhém. To by pak znamenalo, že nejen každá změna ústavní listiny (což jest samozřejmé), nýbrž i každý doplněk její, který by tedy na dosavadním jejím obsahu nic neměnil, mohl se státi pouze zákonem ústavním. Konkrétní příklad věc osvětlí. V § 64 úst. list. stanovena jest (taxativně v jedenácti bodech) kompetence, nebo, jak se obvykle praví, stanovena jsou „práva“ presidenta republiky. Je nyní otázka, za jakých předpokladů bylo by možno připojit k tomuto výpočtu další dvanáctý bod s novou kompetencí (funkcí) presidentovou, na př., že mu přísluší jmenovati presidenta České akademie pro vědy a umění. Že by se tak státi mohlo ústavním zákonem, je nesporno. Takový nový ústavní zákon, jímž by se doplňovala ústavní listina, stal by se její „součástí“. Byl by to typický případ „doplnění“, jak jej má na mysli čl. I. uváděcího zák. k ústavní listině. Stejně nesporné jest, že „zúžení“ ústavní listiny tím, že by nový zákon vynechal (zrušil, vypustil) jeden z oněch jedenácti bodů § 64, může být provedeno ústavním zákonem; zde je ale také dále nesporno, že se tak státi může pouze ústavním zákonem a že by tudíž obyčejný zákon, který by něco podobného chtěl provést, byl „neplatný“ ve smyslu prv-

⁷⁾ Viz k tomu mou Soustavu čl. práva státního, II. vyd., str. 84.

ního odstavce čl. I. uvád. zákona. „Zúžení“ ústavní listiny tím, že se vynechá jeden z bodů § 64, bylo by případem její „změny“ ve smyslu cit. článku. Vzniká však nyní otázka, zdali shora zmíněné „doplnění“ (přidáním dalšího třináctého bodu) bylo by přípustno provésti obyčejným zákonem? Kdybychom se drželi doslovného znění ústavní listiny, která nejen ke „změně“, nýbrž i všelikým „doplněním“ jejím vyžaduje ústavního zákona, musili bychom na ní vzhledem k tomu, že přidání dalšího bodu k dosavadním jedenácti, v § 64 vypočteným, jeví se nesporně býti „doplněním“, odpověděti záporně, t. j. obyčejný zákon, který by na presidenta republiky přenášel právo jmenovati presidenta České akademie pro vědy a umění (který se dosud členy Akademie volí), „odporoval“ by ústavní listině a byl by proto „neplatný“. Je však zřejmo, že takový výklad článku I. uvoz. zákona zřejmě by nehověl intencím ústavodárcovým. Neboť z jakého rozumného důvodu, tak dlužno se tázati, mohl by si ústavodárce přát, aby záležitost poměrně tak nepatrné státní důležitosti, jakou jest případné jmenování presidenta Akademie presidentem republiky, byla upravována výlučně jen ústavním zákonem? Jen proto, že příslušný zákon lze pojmově chápati jako „změnu“, resp. „doplnění“ dosavadního obsahu ústavní listiny?

Právě zmíněný povážlivý názor byl skutečně již v odborném písemnictví zastáván a sice u příležitosti kritiky zákona o volebním soudě a zákona o inkompatibilitě⁸⁾.

⁸⁾ Adler, Die Grundgedanken der tschechoslowakischen Verfassungsurkunde in der Entwicklungsgeschichte des Verfassungsrechtes, str. 73: „Die Verfassungsurkunde selbst kennt eine solche Aberkennung des Mandates nicht und es scheint uns daher fraglich, ob es zulässig war praeter constitutionem einen strafweisen Mandatsverlust zu statuieren, zumal darin ein Abweichen vom freien Mandat zu erblicken ist, das ja durch die Verfassungsurkunde ausdrücklich anerkannt wird.“ A. Hartmann, Die politische Partei in der Tschechoslowakischen Republik. Eine juristische Studie, str. 206: „Die Verfassungsurkunde enthält keine Bestimmung, aus der direkt oder indirekt die Zulässigkeit des Mandatsverlustes beim Vorliegen der im Inkompatibilitätsgesetze enthaltenen Gründe erschlossen werden könnte. Es ergibt sich die Frage, ob die Feststellung von Gründen für den Mandatsverlust über die in der Verfassungsurkunde enthaltenen hinaus nicht eine Ergänzung der Verfassungsurkunde darstellt, die, wenn sie nicht durch ein Verfassungsgesetz geschieht, verfassungswidrig ist (Art. I., Abs. 2, des Einführungsgesetzes).“

Oba tyto zákony stanoví totiž, jak známo, zvláštní důvody pro zánik mandátu v Národním shromáždění. Citovaní autoři vyvozují pak „neústavnost“, pokud se týče „neplatnost“ příslušných ustanovení patrně ze skutečnosti, že ústavní listina upravuje materii, týkající se ztráty mandátu, a že tudíž každý zákon, který se jakkoli touto materii zabývá, jest, ne-li změnou, tedy zajisté aspoň „doplněním“ ústavní listiny a jako takový musí vyhovovati předpisu článku I. uvád. zákona⁹⁾. Názory ty vycházejí při tom zřejmě ze zcela určitého pojetí normové jednotky. Takovou jednotkou není jim ani jednotka ve smyslu vnitřním (viz shora), ani určitý zákon nebo jeho odstavec či paragraf, nýbrž určitá materie, právními předpisy upravovaná, jako jest na př. ztráta mandátu. Veškeré předpisy, tohoto předmětu se týkající, tvoří pro ně pak jednotku v tom smyslu, že každá pozdější norma, tento předmět upravující, jeví se jako „změna“, pokud se týče „doplnění“ jeho. A je-li pak jednou takový předmět jakkoli upravován ústavou, domnívají se, že i v budoucnosti může býti dále upraven pouze ústavními zákony.

Z hořejších vývodů podává se, že interpretace článku I. uvoz. zákona není nijak vázána právě jen jediným pojetím normové jednotky. Bude proto v daném případě nutno vybrati onu, která nejlépe hová intencím ústavodárcovým. Intencí československého ústavodárce, vytvořivšího ústavu poměrně rigidní¹⁰⁾, t. j. zvláštní typ zákonů ústavních, jichž vznik, zánik a změna podmíněny jsou ztíženými náležitostmi zákonodárského procesu na rozdíl od zákonů obyčejných (srovn. Weyr-Neubauer, Ústavní listina, str. 10), byla patrně — jako u jiných

gesetzes zur V. U.).“ Str. 207: „Denn nach Art. I. des Einführungsgesetzes zur V. U. ist ein Verfassungsgesetz nicht nur zur Abänderung, sondern auch zur Ergänzung der V. U. nötig. Es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß die Einführung von Gründen für den Mandatsverlust zu den bereits in der V. U. statuierten Gründen eine Ergänzung der V. U. darstellt. Daher kann die Verfassungswidrigkeit des Inkompatibilitätsgesetzes, das zu den bereits bestehenden einen neuen Grund für den Mandatsverlust statuiert, sicher bejaht werden.“

⁹⁾ Po vydání ústavní listiny bylo ostatně možno i v české odborné literatuře zjistiti povšechnou tendenci v tomto smyslu: o mnohých zákonech byly vyslovovány pochybnosti (namnoze přepjaté a zbytečné), zdali onomu předpisu vyhovují.

¹⁰⁾ Viz mou Soustavu čl. práva státního. II. vyd., str. 70.

obdobných ústavodárců — zvýšená ochrana konkrétního obsahu určitých norem. Nevycházel tedy zjevně z pojmu vnější normové jednotky jakožto celku určité materie, právním řádem upravované (na př. kompetence hlavy státu, ztráta mandátu v Národním shromáždění a pod.), nýbrž z konkrétního obsahu určité normy jako celku. Tedy na př. jen oněch jedenáct bodů, v § 64 úst. list. uvedených, jest chráněno zvýšenou ústavní garancí, nikoliv „institut kompetence presidenta republiky“ jako takový, t. j. jako celek. Totéž platí o „ztrátě mandátu“, „právním postavení členů Národního shromáždění“, a jiných podobných „institutech“. Ústavní listiny (též naše) ostatně, jak známo, někdy vědomě zamýšlejí rozpoltnění toho či onoho jednotného institutu.

To děje se ve všech případech, ve kterých ústavodárce přeje si chrániti zvýšenou garancí ústavní jen nejzákladnější a nejdůležitější jeho zásady, přenechávaje stanovení bližších a podrobnějších jednotlivostí zákonodárci obyčejnému nebo dokonce snad normám ještě druhotnějším, jako jsou na př. nařízení vládní. V takových případech není nutno, aby ústavodárce snad výslovně delegoval obyčejného zákonodárce k podrobnější úpravě dotyčné materie, poněvadž právě z pouhé skutečnosti, že zmocnil se určité materie, neplyne nijak, že tím chtěl pro sebe stanovit přímo normotvorný monopol ohledně veškeré její úpravy. Kde v ústavních normách výslovně se bližší provedení takové úpravy přiděluje obyčejnému zákonodárci, má toto ustanovení, jak známo, jiný smysl, totiž vyloučení nižších normotvůrců (tedy zejména t. zv. cesty nařizovací) z oné úpravy.

Při výkladu významu obrátů jako „změna“ a „doplnění“ zákona dlužno, jde-li o poměr ústavodárce k ostatním normotvůrcům, uvážiti především účel oné zvýšené garancie trvanlivosti ústavních norem. Jde zde zřejmě o princip konservativní, který vede k tomu, že to, co jest (= platí), považuje se — poměrně — za cennější než jeho případná změna. Proto vyžaduje se kvalifikovaných většin pro prosazení těchto změn, což znamená, že po případě pouhá menšina (na př. jedna třetina plus jeden hlas), udrží proti vůli většiny (dvě třetiny minus jeden hlas), která by si přála změnu, dosavadní stav úpravy, je-li pro změnu této úpravy předepsána

dvoutřetinová většina¹¹⁾). Tento konservativní význam ustanovení o nutnosti kvalifikovaných většin pro změnu určitých předpisů právního řádu zvyšuje ještě podstatně ten, kdo při výkladu obratu „změna normy“ vychází ze shora naznačeného pojetí normové jednotky jakožto celku, jenž ustaven by byl jednotností upravované materie. Není-li (jako v českoslov. právním řádě) vykladač zákona vázán výslovným interpretačním pravidlem o tom, co dlužno považovati za normovou jednotku, na kterou jest vztahovati význam obratu „změny“, pokud se týče „doplnění“ normy, pak interpretační volnost jeho bude značná. I na tomto příkladě lze tedy demonstrovati příbuznost obou činností: zákonodárné a výkonné (včetně arcíř soudcovské). Interpretující aplikace prvotních norem jeví se jako normotvorba na nižším stupni konkretisace právního řádu.

Ze skutečnosti, že ústavodárce postavil pod zvýšenou garancí ústavy určité způsoby ztráty mandátu nebo určité kompetence hlavy státu, neplyne ještě, že by si byl přál, aby dosavadní stav úpravy byl chráněn onou zvýšenou garancí do té míry, že ony dosavadní způsoby nelze „doplniti“ jiným než ústavním zákonem, byť by snad šlo o případy zřejmě bezvýznamné. Co všechno může na př. zákonodárce svěřit kompetenci hlavy státu! Mezi jejími kompetencemi mohou býti ovšem funkce tak důležité, že určují přímo povahu a ráz státu (jako na př. právo jmenovati a propouštěti vládu). Že trvání takových funkcí postavila ústava pod svou zvýšenou ochranu, je dobře pochopitelné; proč by ale proto, že jedna taková funkce těší se oné ochrany, musely se také všechny myslitelné jiné funkce jí těšiti, jest nepochopitelné. Ústavodárce měl ostatně velmi jednoduchý a obecně známý prostředek po ruce, kdyby byl chtěl tento důsledek — z toho či onoho důvodu — přivoditi: jediným slůvkem — „jen“ nebo „pouze“ — mohl naznačiti, že si přeje, aby případné dodatečné doplnění dosavadních případů novými dělo se jen ústavními normami. Takovou normou by byl na př. ústavní předpis: „Presidentu republiky přísluší pouze 1., 2., 3.... atd.“ nebo „Ztráta mandátu do Národního shromáždění nastává toliko v těchto případech:...“ Nestane-li se tak, pak není důvodů, proč zabraňo-

¹¹⁾ Viz k tomu blíže Weyr: Menšiny (ve Slovníku veřejného práva českoslov.).

vati pozdějšímu obyčejnému zákonodárci, aby k dosavadním případům, ústavně chráněným, nepřidával případy další, ústavou ovšem nechráněné.

Nyní dlužno se však ještě poněkud podrobněji vypořádati se zněním článku I. uvád. zákona k úst. listině.

Bylo již shora povšechně naznačeno, jak dlužno rozuměti jeho druhému odstavci („Ústavní listina a její součástky mohou býti měněny nebo doplňovány jen zákony označenými za ústavní [§ 33]“). Má-li tento předpis znamenati něco jiného než předpis prvního odstavce („Zákony, odporující ústavní listině, jejím součástkám a zákonům, ji měnicím a doplňujícím, jsou neplatné“), je nutno vykládati jej ve smyslu shora již naznačeném: jako předpis daný zákonodárci, aby normy, které vědomě jako ústavní usnáší, výslovně též jako ústavní zevně označil. Neučinil-li by tak, nemohla by taková norma, třeba by vykazovala veškeré náležitosti ústavní normy a byla vědomě jako taková usnesena, přes to „měniti nebo doplňovati ústavní listinu a její součástky“. Výslovný poukaz na § 33 úst. listiny, umístěný v závorce na konci druhého odstavce článku I. uvád. zákona, je nepřipadný a může vésti k omylům. Případný byl by jen tehdy, kdyby § 33 obsahoval definici ústavních zákonů; místo toho obsahuje však jen náležitosti jejich, t. j. určuje potřebnou kvalifikovanou většinu („K usnesení o vypovězení války, ke změně této ústavní listiny a jejich součástí je třeba třípětinové většiny všech členů v každé sněmovně“)¹²⁾. K omylům může vésti proto, poněvadž svádí k tautologickému výkladu tohoto ustanovení vzhledem k ustanovení odstavce prvního. Celý obsah článku prvního (obou jeho odstavců) byl by pak tento: „Poněvadž ústavní listina a její součástky mohou býti měněny a doplňovány jen ústavními zákony, jsou obyčejné zákony, které by ji nebo její součástky chtěly měniti a doplňovati, obsahově ji odporující, neplatné.“ Z tohoto obsahu vypadl by pak, jak vidno, právě onen předpis, který charakterisuje druhý odstavec: že totiž ústavní zákony musí býti jako takové výslovně označovány.

¹²⁾ Dlužno si všimnouti, že se zde náležitosti ústavních zákonů vyžaduje pouze ke změně a nikoliv též — jako v druhém odstavci čl. I. uvád. zákona — k doplnění ústavní listiny a jejích součástí.

Zjistivše takto charakteristický význam druhého odstavce I. článku uvád. zákona, můžeme prohlásiti, že význam prvního vyčerpává se stanovením prosté zásady, že věta *lex posterior derogat priori* nemá platiti ohledně vzájemného poměru dřívějšího, hierarchicky výše stojící normy (zákona ústavního) a pozdější, hierarchicky níže stojící normy (zákona obyčejného). Zásada ta platila by ovšem jako interpretační pravidlo podle názorů běžné nauky a praxe i tehdy, kdyby nebyla výslovně stanovena¹³⁾.

Že první odstavec článku I. ony „odporující“ zákony prohlašuje *expressis verbis* za „neplatné“, neznamená nic jiného než popření platnosti věty *lex posterior derogat priori*: pozdější norma, obsahově odporující dřívější, je právě neplatnou, pokud ji zbavíme derogující funkce vůči oné dřívější¹⁴⁾.

S hlediska právě podaného výkladu dlužno posuzovati i význam obrátů „zákony ji měnící a doplňující“ (první odst.) a „měnění nebo doplňování“ (druhý odst.). Že obyčejný zákon, který obsahově odporuje jakémukoli ústavnímu zákonu, musí býti neplatný, rozumí se samo sebou. Je lhostejno, zdali onen ústavní zákon svého času „měnil“ nebo „doplňoval“ či „zuzoval“ nebo snad dokonce „zrušil“ nějaký dřívější ústavní zákon. Obratu „zákonům ji měnícím a doplňujícím“ lze tudíž vytknouti pouze, že je nedůsledný, když mluví pouze o „změně“ a „doplnění“ a ne též o „zrušení“ a „zúžení“. Znění odstavce prvního je dále pleonastické: místo něho stačila by prostá věta, že „obyčejné zákony, odporující ústavním, jsou neplatné“. Pokud jde o obdobný obrat v druhém odstavci, platí o něm totéž, co bylo právě řečeno o obsahu v prvním odstavci. I zde rozumí se samo sebou, že stávající ústavní zákony (ústavní listina, její součásti a jiné ústavní zákony) mohou býti měněny a doplňovány — ale stejně též zrušovány a zuzovány — jen ústavními zákony. Neboť jen pozdější ústavní zákon může dřívější ústavní zákon úplně nebo

¹³⁾ Jak tomu jest na př. i ohledně vzájemného (hierarchického) poměru obyčejného zákona a nařízení, zákona a rozsudku, nařízení a konkrétního administrativního rozhodnutí atd. Paragraf 55 úst. listiny onen hierarchický poměr mezi zákonem a nařízením nestanoví, nýbrž jako samozřejmý předpokládá.

¹⁴⁾ Že znění prvního odstavce článku I. je vzhledem k ustanovením o ústavním soudě nepřipadné, bylo již shora poznamenáno.

částečně zrušit (t. j. zúžit). Pokud pak jde o doplnění dřívějšího ústavního zákona, je jasno, že se tak taktéž státi může pouze ústavním zákonem, má-li ono doplnění býti účastno zvýšené ústavní garancie. To však neznamená, že by „doplnění“ materie, upravené ústavou, kdyžby nereflektovalo na onu zvýšenou ústavní garancii a bylo tudíž provedeno obyčejným zákonem, bylo ústavně nepřípustné. Bez újmy na svém obsahu mohl by proto článek první uvoz. zákona zníti takto: „Obyčejné zákony, odporující ústavním, jsou neplatné. K platnosti ústavních zákonů je třeba, aby byly jako takové výslovně označeny¹⁵⁾.“

¹⁵⁾ Pisatel je nucen přiznati, že — pokud se pamatuje — byla svého času v ústavním výboru revolučního Národ. shromáždění výslovná zmínka o „doplňování“ ústavních zákonů v článku I. uvoz. zákona pojata dodatečně na jeho návrh do původního textu. Dnes po zralejší úvaze nemůže tento svůj návrh považovati za šťastný.

Doplnění