

## Literatúra.

JUDr. Jaroslav Krejčí: **Promulgace zákonů, její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů.**

Vydal »Vesmír« v Praze 1926, str. 275. Cena neudána.

Proces, kterým zákon přichází k místu, obsahuje několik stadií. Obvykle se liší podání návrhu (iniciativa), projednání a usnesení zákona, promulgace zákona a posléze publikace zákona.

Vynikající význam právnícky poskytuje tu zejména promulgace, totiž co jest její podstatou (osvědčení legality legislativního řízení a pravosti zákonného textu), komu přísluší, jak se liší od sankce a veta i od publikace.

Všem těmto otázkám jest věnována kniha Krejčího.

Promulgace byla poprvé jako samostatná fase zákonodárného procesu poznána v právu francouzském. Autor proto nejprve obírá se promulgací, jak se podává z ústav francouzských od r. 1789 až do nové doby. Bohatá literatura francouzská jest tu podrobně zpracována.

V druhé části obírá se autor vyhotovením (Ausfertigung) zákonů v právu německém a to jak dle ústavy staré (1871), tak i dle ústavy výmarské a vykládá theorii Labandovu, dříve takměř všeobecně uznávanou i námítky proti ní činěné (Triepel).

Třetí část pojednává o ověřování zákonů v staré říši rakouské a v ústavě republiky rakouské. Zde mohlo býti přihlídnuto i k práci Zeisově jako jediné práci české, o této otázce pojednávající.

V poslední části vykládá se podpisování zákonů v ústavě československé.

V každé části autor podrobně probírá na základě zákonných textův i literatury, co to jest promulgace, jaký vztah má k sankci, resp. k vetu a k publikaci zákonův a posléze poměr její k právu soudcovskému zkoumatí zákony.

V závěru autor pokouší se podati jednotný obraz promulgace a i důsledky politické.

Práce zasluhuje plné pozornosti, třebaš by nebylo možno s názory autorovými ve všech směrech plně souhlasiti. To zejména platí o československé ústavě, v níž institut promulgace není tak přesně vyhraněn, jako v ústavách jiných. Dle názoru autorova zákon Národním Shromážděním usnesený (zákony sněmem Podkarp. Rusi a lidem usneseně nechávám mimo úvahu), má president zkoumatí z dvojího hlediska

a) z hlediska obsahu zákona, t. j. zda zákon jest účinný a zda obyčejný zákon neodporuje obsahem ústavě; (to jest obsah § 47., veto presidentovo);

b) s hlediska legality procesu zákonodárného a pravosti textu; to jest obsah § 51. Tento § jedná o podpisu zákona a tento podpis má právě povahu promulgace. President pak nesmí podepsati zákon vadným řízením, to jest s porušením formálních předpisů ústavy a i jednacích řádů k místu příšlý.

Zákon dle § 51. podepsaný, to jest promulgovaný, se pak vyhlašuje dle § 49.

Otázkou je, zda tato konstrukce jest v naší ústavě opodstatněna.

Naše ústava rozeznává v zákonodárném procesu dle své systematiky a postupu předpisův nepochybně tato stadia:

a) iniciativu § 41,

b) usnesení se o zákoně § 42. až 45.,

c) případné vrácení zákona presidentem §§ 47. a 48.,

d) vyhlášení zákona §§ 49.—51.

Ústava vychází patrně z názoru, že při zákonodárném aktu jde o pojetí vůle (to jest usnesení Národního Shromáždění) a pak o prohlášení

této vůle (to jest vyhlášení zákona); jen výjimečně vstupuje mezi usnesení a vyhlášku jako eventuelní stadium vrácení zákona presidentem. O promulgaci jako zvláštním aktu osvědčovacím není v ústavě zmínky a patrně nebyla ani zamýšlena. To se podává

a) z celého postupu předpisův. Poněvadž promulgace jako akt, kterým by prezident měl osvědčovati legalitu zákonodárného řízení, musí nutně předcházeti publikaci, bylo by logické, aby § 51. byl umístěn před § 49., po případě i před § 47.,

b) z § 102. Zkoumací právo soudů jest naproti zákonům omezeno jen na to, zda jsou zákony řádně vyhlášeny. Citace § 51. v závorce, naznačuje, že § 51. náleží do části o vyhlášení zákonův, při čemž vyhlášení zákonů nutno bráti ve smyslu běžném, t. j. publikace zákona, který jest základem zákona čís. 139/19.

Z ústavy naší se spíše podává tento obraz zákonodárného postupu:

Předseda jedné sněmovny předkládá usnesený zákon prostřednictvím vlády presidentu republiky a oznámí to předsedovi sněmovny druhé. Jednací rády určují (§ 76. posl. § 75. senátu), za jakých podmínek předseda sněmovny může tak učiniti (jestliže se obě sněmovny shodly výslovně nebo druhá sněmovna projitím lhůty mlčky přijala usnesení sněmovny prvé nebo jestliže usnesení jedné sněmovny má se státi zákonem přes odchýlné usnesení sněmovny druhé). Jest patrné, že předseda, který usnesení sněmovny presidentu předkládá, musí podmínky § 76. posl., resp. 75. jedn. ř. senátu řádně prokázati, nikoli však i okolnosti jiné, na př. že byl jednací řád i jinak přesně zachováván. To jsou interna každé sněmovny, která patrně nemají býti (poněvadž ani dobře nemohou) orgány mimo sněmovnu stojícími co do své správnosti zkoumána a zjišťována. Dr. Krejčí jest názoru, že prezident může zkoumati i celý formální postup při usnesení zákona, tedy i na př. počet přítomných, zda byla docílena patřičná většina a p. (str. 242. sq.), kdežto po mém soudu nutno právo zkoumati zákon po stránce vzniku nutno omeziti nejvýše na momenty v § 76. (75.) jedn. ř. uvedené.

Jaký úkol má vláda a prezident?

Co se týče vlády, ústava pouze prohlašuje, § 81., že se vláda usnáší o návrzích, aby prezident užil svého práva veta, dle § 47. Z toho třeba souditi, jednak že prezident musí vyčkati návrhu vlády (ovšem může dáti k němu podnět dle §§ 82. a 83.) a bez návrhu vlády nemůže tedy veto vykonati, jednak, že veto presidentovo jest jediným prostředkem, jak možno vystoupiti proti usnesení Národního Shromáždění, resp. jedné sněmovny, které bylo presidentovi předloženo dle § 76. jedn. ř. (§ 75. senátu) jako zákon, jednak, poněvadž ústava nemá žádného omezení o obsahu veta, že možno vetem uplatňovati pochybnosti i materiální i formální, to jest obsahu i způsobu vzniku zákona i textu se týkající. Autor sice hájí zásady, že pro formální vady vzniku zákona nelze užiti práva veta, a že vetem dle § 47. lze uplatňovati pouze pochybnosti proti materiálnímu obsahu zákona, resp. u zákona obyčejného že se přičí obsahem svým zákonu ústavnímu. Naproti tomuto názoru nutno uvážiti, že prezident dle ústavy může vrátiti zákon jen dle § 47., tedy ve výkonu práva veta a že ani ústava ani jednací řád nemají ustanovení, co by se mělo státi, kdyby prezident vrátil zákon dle názoru Krejčího jen dle § 51., tedy mimo veto. § 79. jedn. ř. posl. (§ 78. senátu) patrně mají na mysli v obou odstavcích jen zákony vrácené dle § 48. úst. listiny.

Musí se tu sněmovny beze všeho podrobiti názoru vlády, resp. presidenta a jak mohou proti tomu zaujmouti stanovisko?

V praxi by se mohlo státi, že by se právo presidentovo odepřiti podpis na zákoně pro vady jeho vzniku mohlo zvrhnouti na absolutní veto, proti čemuž by byla kontrola politická dle § 75. a po případě soudní dle § 79., aspoň pokud jde o postavení senátu a jeho ochranu, málo vydatná. (Vzpomeňme na př., že by předseda poslanecké sněmovny předložil pre-

sidentu usnesení, vycházejí z toho, že senát dle § 43. odst. 2. a 4. mlčky projevil souhlas, kdežto senát a prezident by měly o počítání lhůty jiný názor. President by odepřel souhlas ve shodě s vládou, poněvadž jen poslanecká sněmovna může vyslovit nedůvěru, jest patrné, že senát v této právní otázce jest v podstatně nevýhodě.)

Ovšem nutno s autorem uznati, že § 48. se obsahem svým více hodí na případ, kdy proti zákonu uplatňují se námítky materiální a že užití práva veta pro formální vady s účinky v § 48. vytčenými, vzbuzuje leckteré výkladové obtíže v tom případě, kdyby sněmovna na původní osnově setrvala. Východisko bude lze tu snad najíti jen v přesném poznání povahy veta presidentova jako o d ů v o d n ě n ě h o (připomínky) projevu, o kterém sněmovny, když se na osnově znovu usnášejí, v konkrétním případě rozhodují a tedy jaksi judikují.

Zákon se předkládá prezidentu k vyhlášení; to jest vlastním a pravidelným účelem tohoto předkládání. Jestliže president nevetoval, nebo veto bylo odmítnuto dle § 48., musí býti zákon dle § 49. vyhlášen. Ústava sice mluví v passivu »bude vyhlášen«, a neříká, kdo nařizuje zákon vyhlásiti, ale jest to nepochybně president, který má právní povinnost zákon Národním Shromážděním usnesený vyhlásiti a který podpisem zákona prohlašuje, že dle ústavy není námitek proti vyhlášení, že překážky vyhláše v cestě stojící byly odstraněny.

Zákon podpisuje předseda vlády, proto, že pouze vláda má právo navrhnouti prezidentu vrácení zákona dle § 47. a vládu zastupuje právě její předseda. Podpis předsedy vlády tedy znamená jen osvědčení, že vláda dle § 81. lit. a) svou povinnost splnila; naproti tomu podpis ministra výkonem zákona pověřeného jest pravou kontrasignací dle §§ 68. a 79.

O vyhláše platí toto ustanovení: Zákon

a) bude vyhlášen, jak ustanovuje zákon 139/19 a 500/21, to jest ve Sbírce zákonů určitým způsobem upravené a v určitém jazyku,

b) musí býti zahájen vyhlášovacím klausulí § 49. odst. 2., při čemž správně autor vytýká, že nezáleží na tom, zda se Národní Shromáždění na klausuli usneslo, poněvadž klausule ta jest právě částí publikačního řízení,

c) musí býti vyhlášen s podpisy určitých osob, § 51.

Všechny tyto okolnosti náležejí »k řádné vyhláše« a mohou býti soudy dle § 102. zkoumány.

Co se týče ústavního soudu, autor hájí názory, že zákonem o ústavním soudě čís. 162/20 bylo zkoumací právo ústavního soudu vědomě omezeno na zkoumání materiální a že toto omezení porušuje zásadu čl. II. uvoz. zák. a že ústavní soud by měl podle ústavy zkoumati zákony i po stránce formální do náležitosti jejich vzniku.

Naproti tomu ovšem nutno uvést, že, přijmeme-li za správný názor autorův o promulgaci v § 51., bylo by legislativní řízení kontrolováno dvojným způsobem, jednak dle § 51. presidentem republiky, jednak ústavním soudem. Není tedy postaráno o soudní rozhodnutí pro ten případ, že president dle § 51. odepřel zákon podepsati a vzejde spor mezi presidentem a parlamentem, naproti tomu když president podepsal zákon uznáv, že přišel řádně k místu, byla by tu kontrola dvojitá.

Uvedl jsem k názorům autorovým jen některé poznámky, jež nechtějí problém vyčerpati; již z nich jest patrné, že problém promulgace jest v naší ústavě dosti těžkým oříškem a že text ústavy připouští i jiné řešení, než které podal autor. Pro další studium otázky té jest kniha autorova velmi cenným podkladem.

L.