

Pokud jde o pojem správních deliktů,¹⁾ sluší poukázat, že zákon přidržuje se formálního třídění (kompetenčního) se zřetelem k deliktům finančním (§ 168, odst. 1), materiálního třídění však tam, chce-li odlišiti delikt soudní od správního. V tomto případě používá rčení »nejde-li o čin přísněji trestný«, na rozdíl od odlišení formálního, obsaženého v obratu »nejde-li o čin trestný soudně«.²⁾

Co se týče vztahu deliktů disciplinárních a správních, upozorňuji na to, že zákon připouští, aby okresní úřad upustil od potrestání, byl-li vinník pro týž delikt potrestán již disciplinárně (§ 166, odst. 2). Z toho bych usuzoval, že zákonodárce považuje též delikty disciplinární za delikty správní v širším smyslu. Domnívám se však, že vztah deliktů správních a disciplinárních není tak úzký, aby bylo možno trestem disciplinárním absorbovati též trest správní (byť by to neplatilo všeobecně, protože rozhodování o tom bylo ponecháno volné úvaze úřadu). Tímto ustanovením byla prolomena zásada legality, kterou považuji za bezvýhradně platnou pro trestání správních přestupků.³⁾ Důvodová zpráva (poznámky k § 166, odst. 2) se tu však výslovně dovolává právě opačné zásady opportunity.

Z předchozího výkladu je patrné, že trestní sankce zákona poskytují státní správě, pokud to spadá do její působnosti, všechny možnosti k zajištění účelu zákona: obrany státu.

K otázce zpětné působnosti vlád. nař. o závaznosti kolektivních smluv.

Dr. Frant. K r a u s.

I.

V rozhodnutí ze dne 27. února 1936 čj. Rv II 951/35 vyslovil nejvyšší soud právní názor, že vlád. nař. č. 89/1935 o zá-

¹⁾ O pojmu správních deliktů viz blíže v mé knize »Nástin správního práva trestního«, Praha 1936, str. 41 a n.

²⁾ Je otázka, je-li tímto způsobem docíleno přesného rozdělení obou druhů deliktů, protože podle mého mínění nelze říci předem, bude-li

vaznosti kolektivních smluv nemá zpětné účinnosti, že totiž § 4 vlád. nař. č. 89/1935 obsahuje pouze zákaz sjednávání individuálních smluv zkracujících mzdové nároky zaměstnanců proti kolektivní smlouvě do budoucna, že však tento zákaz se nedotýká individuálních smluv zkracujících mzdové nároky proti kolektivní smlouvě, pokud tyto individuální smlouvy uzavřeny byly před účinností vlád. nařízení č. 89/35, t. j. před 30. dubnem 1935. Nejvyšší soud vychází z právního stanoviska, opřené o výklad § 5 obč. zák. Pokud prý — podle stanoviska nejvyššího soudu — zákon sám nemá výslovného ustanovení o zpětné účinnosti, nedotýká se právních poměrů založených v době před jeho účinností a nemá vliv na práva a povinnosti z těchto právních poměrů vyplývající, třeba v době jeho účinnosti ještě trvají. Nejvyšší soud sice uznává, že § 5 obč. zák. nemá povahu zákona ústavního a že jest pouze pravidlem, ze kterého nebyly vyloučeny výjimky, zejména z důvodu práva veřejného, avšak míní, že prý vládní nařízení č. 89/35 není takovouto výjimkou z ustanovení § 5 obč. zák. K tomu dodává nejvyšší soud, že prý účelem § 5 obč. zák. je snaha zákonodárcova o právní bezpečnost. Nejvyšší soud však citovaným rozhodnutím dostává se do rozporu jak se svou vlastní judikaturou, tak také s judikaturou nejvyššího správního soudu a posléze i s právní teorií.

II.

Pokud jde o judikaturu nejvyššího soudu samotného, tu nevyslovil tento nejvyšší soud nikde, že by § 5 obč. zák. nařizoval, že paragraf tento platí, pokud nemá pozdější zákon výslovného ustanovení o zpětné účinnosti. V § 5 obč. zák. samotném nic takového také obsaženo není. Práví se v něm pouze, že zákony nepůsobí nazpět a že nemají tudíž vlivu na jednání, která se sběhla dříve a na práva dříve nabytá. Nejvyšší soud, pokud se otázkou touto obíral, nerozlišoval nikdy, že by retroaktivita pozdějšího zákona byla podmíněna výslovným ustanovením tohoto zákona pozdějšího, že platí

trest soudní v konkrétním případě přísnější než trest správní, ježto nelze zásadně tvrdit, že soudní trest je vždycky přísnější než trest správní.

³⁾ Viz blíže můj »Nástin správního práva trestního«, str. 21 a n.

nazpět. Naopak nejvyšší soud (na př. v rozhodnutí Vážný č. 13.118, 12.709) v podstatě vyslovil, že kterýkoliv zákon může mít platnost zpětnou, i když výslovně zpětná platnost v něm samotném vyslovena není a přiznával, že stačí k retroaktivitě, jde-li o předpisy absolutně velící (patrně o tak zv. *jus cogens* vyššího řádu), nebo ustanovení práva veřejného. Nejvyšší soud ostatně sám nikdy nepochyboval, že předpisy práva formálních mají moc retroaktivní v tom smyslu, že postihují i všechna práva a povinnosti, vyvěrající z právních poměrů vzniklých před platností těchto formálních předpisů. Nejvyšší správní soud pak v rozhodnutí Bohuslav A 11.312 vyslovil, že zákonodárce může učiniti výjimku ze zásady § 5 obč. zák. a založiti obsahem zákona právní následky pro dobu minulou. Aby tento účinek nastal — praví nejvyšší soud správní v citovaném rozhodnutí — není však třeba nějakého výslovného ustanovení o tom, že je zákon retroaktivní, rozhodným pro otázku tu zůstane vždy jen obsah jeho. Tento může se pak ovšem podle stanoviska nejvyššího soudu správního dotknout i tak zv. práv nabytých. Dostává se tudíž nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí ze dne 27. února 1936 do rozporu jak s právními zásadami jím samým vysloveným, tak také právními zásadami, vyslovenými nejvyšším správním soudem.

III.

Význačnou pozornost otázce retroaktivity věnoval u nás v právní teorii P r o c h á z k a ve svém spise »Základy práva intertemporálního« (Brno 1928), jakož i v článku svém »Problém ústavnosti retroaktivních zákonů« v »Časopise pro vědu právní a státní« a posléze v hesle »Retroaktivita zákona« v »Slovníku veřejného práva čsl.«, díl III., str. 799 a násl. Procházka staví se na stanovisko zajisté správné, praví-li — ostatně shodně s rozhodnutím nejvyššího správního soudu Boh. A 11.312 — že nelze v našem právním řádu najít ustanovení, podle něhož by bylo zapotřebí výslovného ustanovení zákona k tomu, aby tento zákon platil nazpět (měl zpětnou platnost). Zdůrazňuje, že je věcí interpretace toho kterého zákonného ustanovení, zda toto ustanovení zasahuje svými účinky i taková práva a takové nároky, které vznikly

sice před platností tohoto zákonného ustanovení, avšak svými účinky projevují se i v době po platnosti tohoto zákonného ustanovení. Pro náš případ stačí vytknouti, že se jedná v otázce, řešené nejvyšším soudem o tak zv. *retroaktivitu nepravou*, t. j. o rozhodnutí, zda smlouva služební, vzniklá před platností vlád. nař. č. 89/35 podrobena jest i co do svých účinků v budoucnosti tomuto nařízení. Nároky zaměstnancovy ze smlouvy uzavřené před 30. dubnem 1935 (před platností vlád. nař. č. 89/35) podmíněny jsou dvojí skutkovou náležitostí. Předně smluvním konsensem, k němuž došlo před platností citovaného nařízení, a dále vykonanou prací, ke které došlo po platnosti citovaného nařízení. Jest rozhodnouti, zda vládní nařízení zasahuje tuto složitou skutkovou podstatu, t. j. jak smluvní konsens z doby před platností nařízení, tak i konané služby po platnosti nařízení. Procházka koncentruje svůj výklad retroaktivity na správný příklad. Ustanovuje-li — podle Procházky — na př. zákonodárce, že sliby darovací musejí býti dodrženy, znamená to, že musejí býti dodrženy všechny darovací sliby, ať vznikly před platností této normy, či po ní. Kdyby chtěl zákonodárce vytknouti, že sliby darovací z doby před platností zákona nejsou závazné, musel by to zvlášť vytknout. Stejně tomu tak jest v našem případě. Právě-li citované vládní nařízení, že smlouvou jednotlivou nesmějí býti smluvní nároky zaměstnance proti kolektivní smlouvě zkráceny a že na místo ustanovení odporujících tomuto ustanovení, která jsou neplatná, nastupuje příznivější ustanovení hromadné smlouvy pracovní, ustanovuje tím citované vládní nařízení nepochybně, že **všechny** smlouvy individuální, pokud jsou v rozporu se smlouvami hromadnými, jsou neplatné, ať vznikly před platností tohoto nařízení či po něm. To jest zřejmo nejenom z toho, že zákonodárce stíhá dokonce trestní sankcí v § 5 přestoupení závaznosti kolektivních smluv normovaných v § 4 citovaného nařízení. (Tím totiž zákonodárce dává jasně na jevo, že pokládá normu § 4 citovaného nařízení za normu velící vyššího řádu, neboť přestoupení této normy kvalifikuje za čin trestný.) I důvodová zpráva k tomuto vládnímu nařízení nepochybně podporuje stanovisko, že v § 4 citovaného vládního nařízení

normována jest absolutní neplatnost individuálních smluv, pokud jest pro zaměstnance horší než smlouva kolektivní. Praví se v této důvodové zprávě, že při provedení vládního nařízení č. 118/34 byly v některých případech účinky zamýšlené tímto vládním nařízením zeslabeny zejména tím, že zaměstnavatel sjednal se zaměstnancem individuální smlouvu pracovní méně příznivou. Aby nedocházelo k takovýmto případům, jež těžce postihovaly zaměstnance, přijato bylo ustanovení, jímž jednotlivé smlouvy zkracující mzdové nároky zaměstnancovy, plynoucí z hromadných smluv, se zakazují. Na místo ustanovení tomuto zákazu odporujících, která jsou neplatná, nastupují příznivější ustanovení hromadné smlouvy. Vládní důvodová zpráva neuvádí tudíž, že by bylo zakázáno jen do budoucna uzavírat individuální smlouvu horší, než smlouva hromadná. nýbrž g e n e r e l n ě prohlašuje takovéto smlouvy individuální za z a k á z á n y a ustanovení tomuto zákonu odporující za n e p l a t n á. Z toho je však zřejmo, že tak zv. nepravá zpětná působnost vl. nař. č. 89/35 ob stojí, ať jest posuzována s hlediska, které sám nejvyšší soud byl dříve v této otázce zaujal, tak také s hlediska, které zastává nejvyšší správní soud a které posléze i zastává soudobá právní teorie. Ze slov »smlouvou jednotlivou n e s m ě j í býti mzdové nároky zaměstnancovy zkráceny«, »ustanovení tomu odporující j s o u n e p l a t n á«, dále ze slov důvodové zprávy »jednotlivé smlouvy zkracující mzdové nároky zaměstnancovy se z a k a z u j í«, jakož i z trestní sankce § 4 se podává, že jedná se o normu v e l í c í v y š š í h o ř á d u v tom smyslu, jak nejvyšší soud ji vykládá, ba že se jedná o smlouvu, která sice zasahuje do práva soukromého, avšak svými příčinami kotví v blahu obecném a proto již s hlediska, které sám nejvyšší soud zastává, musí býti tato norma vztahována i na nároky ze smlouvy služební, které dospěly po účinnosti vlád. nařízení 89/35. Nejvyšší správní soud pak, jakož i soudobá teorie netrvají na tom, že by podmínkou zpětné působnosti zákona muselo býti tak zv. právo velící vyššího řádu, spokojují se tím, jestliže ze zákona při správné a logické jeho interpretaci se podává, že má míti tak zv. nepravou zpětnou platnost, t. j. že má zasahovati i budoucí nároky, opírající se o smlouvy, uzavřené před platností zákona. Vládní nařízení svým striktním zněním, že n e s m ě j í

smlouvou jednotlivou býti nároky zaměstnancovy zkráceny a že ustanovení tomu odporující jsou n e p l a t n á, dává na-
prsto jasně a nevývratně na jevo, že zaměstnancům musejí
býti při nejmenším zachovány za všech okolností nároky, za-
ručené hromadnými smlouvami.

Závěrem jest odkázati i na stanovisko Procházkou v ci-
tovaném spise reprodukované o tom, jaký vliv mají nové zá-
kony na obligační poměry, které jsou rozpočteny na delší
dobu jako smlouvy nájemní nebo služební. Procházka odká-
zuje na názor Krainze-Ehrenzweiga, který k této otázce pře-
desílá větu z josefínského zákoníka: »Handlungen, woraus
von Zeit zu Zeit neue Verbindlichkeiten erwachsen, wenn sie
gleich dem Gesetze vorhergegangen, unterliegen dennoch in
Ansehung dieser Verbindlichkeiten d e n j e d e s m a l b e -
s t e h e n d e n G e s e t z e n.« Tento zdravý názor na jednot-
nou úpravu všech závazků vyplývajících ze skutkových po-
stat t é h o ž d r u h u je závěrečným a nejzávažnějším argu-
mentem pro to, aby při smlouvách služebních nároky, které
v budoucnosti z této smlouvy vznikají, podrobeny byly vždy
právu v t é k t e r é d o b ě p l a t n ě m u.

IV.

Nejvyšší soud v citovaném rozhodnutí svém ze dne
27. února 1936 opírá svůj názor o úvahy účelové, jakož
i o úvahy de lege ferenda. Prý nesmí býti zaměstnavatel —
podle názoru nejvyššího soudu — zklamán ve své důvěře
v právní řád. Jestliže své výrobní kalkulace založil na indi-
viduálních smlouvách se zaměstnanci, nesmí býti tyto jeho
hospodářské úvahy o budoucnosti jeho podniku otřeseny.
Zákonodárce prý chtěl vlád. nař. č. 89/35 pouze zameziti
mzdové boje do budoucna a toto nebezpečí prý nehrozí, jde-li
o smlouvu individuální, již v minulosti uzavřenou. Jest po-
třeba vytknouti, že tyto účelové úvahy vymykají se jak
z rámce § 6 obč. zák., tak vůbec z rámce přípustných apli-
kačních pravidel. Nejen že zákonodárce v citované normě
jasně se nevyjádřil, že by jej k vydání citovaného vládního
nařízení vedly takové motivy, které mu subsumuje nejvyšší
soud, nýbrž naopak z důvodové zprávy jasně na jevo vychází,
že účelem vládního nařízení bylo zajistit zaměstnancům ta-

kové minimum mzdových nároků, na kterém dohodly se organizace zaměstnavatelů a zaměstnanců v kolektivní smlouvě. Právě proto, aby účinky platnosti a závaznosti kolektivních smluv nebyly zeslabovány smlouvami individuálními, chrání citovaná norma zaměstnance před horšími smlouvami individuálními. Jest pravda, že retroaktivita zákonů a to i retroaktivita nepravá dotýká se určitým způsobem tak zv. právní jistoty, protože každá retroaktivita, nejvíce ovšem retroaktivita pravá postihuje nepříznivě toho, kdo choval se podle normy a předpokládal její trvání. Avšak právní jistota jest pouze jedním z právních statků, které právní řád vyznačují. Právní řád totiž musí činit za dost také požadavkům sociální dynamiky, nemá-li se vydati v nebezpečí nejvážnějšího otřesu. Zákonodárce musí při tvorbě norem naléztí rozumný kompromis mezi těmito dvěma principy, t. j. mezi tendencí právního řádu k ustálenosti právních poměrů a mezi tendencí sociálního vývoje, nesoucí se ke změně těchto poměrů. Jestliže vývoj poměrů sociálních dospěje tak daleko, že zákonodárce pokládá za mravnou a přiměřenou takovou odměnu, která zaručena jest smlouvou hromadnou, tudíž organizačním instrumentem vyššího řádu, pak nelze dobře litovati zaměstnavatele, který byl zklamán u víře v jistotu individuální smlouvy, již zákonodárce pokládá za nepřiměřenou a protisociální do té míry, že stanoví dokonce trestní sankci.

Z á v ě r e č n á p o z n á m k a: Tato úvaha byla napsána dřív, než vyšly články o témže předmětu v »Pracovním právu«, v »Právu Lidu« atd. a není v ní proto zaujato stanovisko k článkům těm.
