Sankce.

I. Pojem. Povšechně znamená s. (sankcionování) tolik, jako schválení nebo potvrzení. V užším smyslu, t. j. s hlediska nauky právní, užívá se tohoto výrazu pouze pro potvrzování při schvalování určitých aktů (norem) hlavami států, zejména panovníky v monarchiích konstitučních. (Viz heslo Formy státní.) O jiných významech výrazu s., jako na př. o tom, který ji staví na roveň s pojmy exekuce nebo trestu, takže norma neobsahující s-i v tomto smyslu, jeví se jako lex imperfecta, popřípadě naturalis obligatio, nebude v dalším jednáno.

Zmíněným omezením nabývá pojem s. svého typického významu, neboť obsaženy jsou v něm tyto představy: 1. K s-i dochází tehdy, když právní řád povolává k tvorbě určitých norem zásadně dva nebo více na sobě nezávislých (tedy poměrně samostatných) státních orgánů (hlava státu, parlament). 2. S-í jest pak projev vůle onoho ze zúčastněných činitelů, který časově následuje dřívější projev činitele druhého. Neboť sankcionovat (schvalovat, potvrzovat) lze pojmově jen to, co jest již — aspoň povšechně nebo částečně — hotovo. Definice s. v právě naznačeném smyslu má nutně v zápětí představu, že onen první činitel (dílčí normotvůrce), který akt připravuje či tvoří pro následující schválení (potvrzení) činitelem druhým, jest důležitějším, poněvadž jest to on, který vlastně tvoří normu (zákon) a jeho obsah. V konstituční monarchii, t. j. ve státní formě, ve které se instituce s. vyskytuje ve své typické podobě, byl by podle toho oním primárním a důležitějším činitelem parlament (zastupitelstvo lidu). Než zvláštní politická ideologie monarchická, které nemohla se zhostiti ani tradiční nauka státoprávní a teorie ústavního práva, měla, jak známo, v zápětí, že zmíněný poměr se v její konstrukci pojmu monarchické s. obrátil v pravý opak. Podle této nauky totiž, jak ji v Německu vybudoval zejména Paul Laband (viz k tomu mé pojednání „Promulgace“ ve Věd. Roč. právn. fak. Mas. univ., V., str. 41), má se věc takto: Tvrdí se — a to bez veškerých dalších důkazů — že primát v součinnosti panovníka a parlamentu v konstituční monarchii při procesu zákonodárném přísluší monarchovi, poněvadž jest to prý on, který vydává rozkaz (imperativ) v každé normě obsažený, jsa při tom pouze vázán souhlasem zastupitelstva lidu, které v onom procesu, v jeho lůně se odehrávajícím, stanoví jen konkrétní obsah oněch rozkazů. Tak líčí věc — taktéž bez dalšího důkazu — i náš Pražák; srovnej jeho Rakouské právo ústavní, Základní rysy všeobecného práva státního, str. XXVI: „Nejdůležitějším však z práv knížecí praerogativy jest právo sankce, t. j. právo svoliti nebo nesvoliti k zákonům, na nichž se byl usnesl sbor zákonodárný. V republikách vyjadřuje se právo sankce namnoze ve formě negativné, jakožto právo t. zv. „veta“, a starší teorie užívala názvosloví tohoto i v monarchiích, ač zde není případným, neboť v monarchii vychází rozkaz v zákoně obsažený od vladaře a nikoliv od sboru zákonodárného, třeba souhlasu jeho bylo třeba.“ Tuto teoretickou konstrukci přejala pak i konstituční zákonodárná prakse, pokud staly se zvykem nebo byly přímo právním řádem předpisovány určité formule, jimiž se zákony usnesené zastupitelstvem lidu a hlavou státu sankcionované, oficielně prohlašovaly, jako na př.: „Se svolením říšské rady nařizuji, jak následuje“, čímž stává se vlastně sankcionujícím (schvalujícím) orgánem parlament. Politický smysl oné teoretické nauky a na ní se zakládající prakse zákonodárné, jest nabíledni: predominantní postavení, které náleželo panovníkovi kdysi v monarchii absolutní, má býti — aspoň na venek, formálně — zachováno i pro panovníka konstitučního, ačkoliv ve skutečnosti věc vypadá zde patrně jinak. Stejnou politickou funkci mají i jiné obdobné konstrukce tradiční nauky, jako na př. zcela povšechná představa, že všechny státní akty hlavy státu, k jichž platnosti jest podle právního řádu nezbytně třeba spolupůsobení určitých jiných činitelů (srovn. na př. instituci kontrasignace zodpovědných ministrů; viz heslo Kontrasignace) přes to pocházejí pouze od této hlavy státu jako vlastního jejich tvůrce (viz na př. znění § 64 čsl. ústavní listiny, a Kelsen, Allgemeine Staatslehre, str. 339).

Kdežto instituce a typický pojem s. přináleží zřejmě do ovzduší monarchické ideologie, řadí se vlastní podstatou svou pojem zákonodárného veta, příslušejícího hlavě státu, spíše do ideologie republikánské (demokratické). U srovnání s právem monarchické s. zákonů jest právo vetovati je „pouhým“ vetem hlavy státu repu-

blikánského (demokratického). Pro toto politické pojetí zákonodárného veta není orgán, oprávněný k tomu, aby podle svého uvážení zakázal vznik zákona, usneseného pravým zákonodárným orgánem, t. j. parlamentem, vůbec tvůrcem zákonných norem či zákonů (v případech, kdy svého práva veta nepoužívá), nýbrž přísluší mu vlastně pouhá negativní funkce: retardovat, pokud se týče vůbec znemožňovat výkonem svého veta změnu právního řádu, pokud jde o normy prvotní (zákony), čili jinými slovy: nemůže sice svými iniciativními (positivními) počiny přivoditi změny ve stávajícím právním řádě, nýbrž může je toliko zamezovati. S hlediska nauky o státních funkcích bývá to formulováno i tak, že se v udělování pokud se týče odepírání sankce spatřuje funkce, spadající do oboru zákonodárství, tedy funkce zákonodárná, kdežto ve výkonu resp. nevýkonu veta funkce svou podstatou výkonná, při čemž tradiční nauce nijak nezdá se skýtati obtíže představa funkce spadající zřejmě do oboru zákonodárství (tvorby norem zákonných), která přes to má svou podstatou býti funkcí výkonnou (exekutivní). Srovnej k tomu správné podle mého mínění stanovisko Merklovo (Obecní právo správní, český překlad Chytilův, I, str. 10): ,,Za předpokladu pojmu formálního zákona musíme tedy považovati všechny orgány, které i tím nejmenším, ať obligatorním nebo fakultativním dílčím aktem podle ústavy přispívají k formě zákona, za orgány zákonodárné. Dávati přednost některému dílčímu aktu zákonodárného řízení před jinými na základě toho, že orgán, k němu příslušný jest přímo prohlášen za zákonodárce, prozrazuje politické odstupňování funkcí, které jsou si juristicky naprosto rovnocenny. Přísně vzato, tvoří ,,zákonodárce" souhrn orgánů, dle ústavy na zákonodárném procesu zúčastněných, tedy z jednotlivých dílčích orgánů složený orgán celkový. Považujeme-li pak za zákonodárce ty dílčí orgány, které jsou zúčastněny na zákonodárném procesu, pak nesmíme žádnému z nich tento charakter upírati, máme-li se uvarovati zdání, že přikládáme dílčím funkcím, těmto orgánům příslušejícím, různou hodnotu. Že ten či onen z těchto orgánů, ba obyčejně všichni jsou zúčastněny jiným, větším či menším dílem své působnosti ještě na jiných, nežli zákonodárných úkolech, neznamená pro jejich zákonodárný charakter žádné újmy, nýbrž má to jen v důsledku, že se v nich pojí zákonodárství s jinou funkcí v jakousi personální unii. Jest tedy neudržitelným, po vzoru oblíbeného vyhrazování titulu zákonodárce určitým politicky důležitým zákonodárným orgánům omezovati zákonodárství jen na některé dílčí akty procesu zákonodármého. Beze sporu všechny, podle ústavy na formálním zákonu zúčastněné orgány jsou orgány zákonodárnými, všechny jejich dílčí funkce jsou formálním zákonodárstvím, tvoříce tak protivu správy. To ovšem neznamená, že by nebylo lze činiti mezi zákonodárnými orgány, účastnými na zákonodárném procesu, rozdíly co do způsobu a míry, jíž jsou na něm účastněny; zejména jest nasnadě, rozlišovati mezi orgány, jež spolupůsobí toliko na formě zákona, a těmi, jež spoluurčují také jeho obsah."

Veto může míti různou intensitu, t. j. býti buď absolutní nebo ne; v prvním případě mluví se o absolutním, v druhém pouze o suspensivním vetu. Suspensivním jest veto hlavy státu tehdy, když jeho účinky mohou býti opětovným projevem vůle parlamentu (novým hlasováním, pro něž se popřípadě vyžaduje kvalifikovaná většina; viz níže sub II) odklizeny.

Zmíněná snaha, vytýčiti pokud možná velký a zásadní rozdíl mezi pravou s-í a ,,pouhým" vetem hlavy státu, má podobné politické pozadí jako shora zmíněná teorie Labandova o konstitučním panovníku jako jediném vlastním zkonodárci, jemuž přísluší vydávati zákonné imperativy čili rozkazy. Ve skutečnosti totiž není praktického rozdílu mezi s-í a vetem, pokud toto jest absolutní ve shora naznačeném smyslu, jak níže bude ještě ukázáno.

Úvaha, která chce zůstati ryze juristickou a tudíž objektivní, t. j. prosta všelikých subjektivních příměsků tendenčně politických (takovým příměskem jest na př. záliba v idei monarchické nebo republikánské), nesmí vnášeti do výkladů positivního práva konstrukce, jichž důsledky sice hoví oněm tendencím a zálibám politickým, nejsou však v něm nijak obsaženy. Jako typický příklad takové konstrukce byla shora uvedena teorie Labandova o podílech, které má na zákonodárném procesu jednak panovník, jednak demokraticky ustavený zastupitelský sbor (srovn. k tomu shora uvedený shodný názor Pražákův). Vůči jasnému

předpisu ústavnímu, že nový zákon může vzniknouti jen za vzájemného souhlasu dvou samostatných činitelů (panovníka a parlamentu), kteří právě proto jeví se dohromady jako státní orgán složený, zůstává tvrzení, že jednomu z nich přísluší před druhým jakýkoliv primát v zákonodárném procesu, ničím neodůvodněné a také nedokazatelné. Ani vyumělkované rozlišování mezi obsahem zákona a jeho imperativem (rozkazem) přirozeně zde nic nepomůže vzhledem k nepopíratelné skutečnosti, že bez souhlasu parlamentu, který projevuje se hlasováním, nemůže panovník ničeho nařizovati, podobně jako bez výslovného projevu panovníkova, t. j. podpisu (s.) zákona, nemůže parlament platně stanoviti jakýkoliv nový obsah zákonný. Stejně neoprávněné jako tvrzení o zákonodárném primátu panovníkovu v konstituční monarchii jest obdobné tvrzení o primátu zákonodárného sboru v parlamentní republice, předpokládajíc, že tam platí zásada, že bez výslovného podpisu hlavy státu nemůže vzniknouti nový platný zákon. Metanormativní svou povahou jsou úvahy o tom, jaký „smysl" má podpis (tedy „sankce") zákona se strany hlavy státu, a marné musí zůstati i pokusy, které snaží se — de lege lata, t. j. s hlediska platného positivního práva — vykonstruovati pro monarchii a panovníka jiný takový smysl než pro republiky a jejich presidenty. Juristicky immanentnímu, t. j. normativnímu poznávání zůstává přístupný jen poznatek, že bez onoho podpisu, ať znamená souhlas s druhým činitelem, t. j. parlamentem, nebo legislativní rozkaz (imperativ) či snad zároveň osvědčení řádnosti předcházejícího zákonodárného řízení (promulgaci), nebo pouhý negativní projev, že podpisující, aniž by snad přímo schvaloval obsah parlamentem usnesené normy, není přímo proti ní, atd., nemůže nová platná zákonná norma vzniknout. Rozumí se, že na této situaci nemůže ničeho změniti vnější nomenklatura, kterou volí empirický normotvůrce, jako jsou různé formulky, kterými se uvádějí zákony (buď jako rozkaz panovníkův — viz shora uvedený příklad — nebo jako dílo zastupitelského sboru), a které nemohou nijak ospravedlniti správnost té neb oné teoretické konstrukce, poněvadž mohou sice zajisté býti výrazem politických tendencí, jež ovládaly autory příslušných předpisů, nemohou však míti normativní význam a tudíž také ne závaznost pro teorii právní.

S hlediska zde zaujatého nemůže býti proto často tvrzeného zásadního rozdílu mezi s-í a vetem. Právo veta jest prostě rubem práva sankce, čili jinými slovy: sankcionovati zákon znamená nevetovati jej a vetovati jej znamená jej nesankcionovat. Rozdíl mezi absolutním a pouhým suspensivním vetem jest stejně veliký jako rozdíl mezi tímto a s-í. Pouhé suspensivní veto znamená, že jsou možné případy, ve kterých ke vzniku zákona není třeba jeho s., že tudíž podle samotného positivního právního řádu má jeden z činitelů na tvorbě zákonů zůčastněných silnější postavení, převahu čili primát. Avšak z pouhého vnějšího označení této účasti jako práva s. nebo práva „pouhého" veta ona převaha rozhodně nemůže se podávati. Ostatně ani empirický zákonodárce, který upravuje spoluúčast hlavy státu republikánského, již teorie zpravidla vybavuje názvem „pouhého veta" (bez rozdílu, jde-li o absolutní nebo pouhé suspensivní veto), nepočíná si s hlediska této teorie při oné úpravě důsledně, když nepředpisuje, jak dalo by se očekávat, pro případ použití práva veta příslušnou positivní vnější formu tím, že by vetující hlava státu své veto výslovně na předloženém jí usnesení zákonodárného sboru musela projevit, nýbrž pouze formu negativní, t. j. odepření podpisu (s.).

Je konečně jasno, že ve státech se soustavou dvoukomorovou, v níž ke vzniku nových zákonů je zásadně třeba souhlasu tří na sobě nezávislých činitelů (hlavy státu a obou komor), vzájemný poměr obou komor s hlediska zde projednávaného problému je týž, jako poměr obou nebo každé z nich k hlavě státu a to bez rozdílu, jde-li o monarchii nebo republiku. Neboť nazýváme-li účast hlavy státu na zákonodárném procesu s-í resp. vetem, pak patrně přijetí usnesení jedné komory komorou druhou jest stejně s-í tohoto usnesení jako její odmítnutí bude se jeviti jako projev veta. Normativní důsledky takové parlamentární s. resp. veta budou totiž stejné jako při výkonu s. resp. veta se strany hlavy státu: připravovaná norma stane resp. nestane se platným zákonem.

II. **S. a veto podle československé ústavy.** Československá ústava nepoužívá výslovně ani slova s., ani slova veto a je to její nespornou předností, že nesnaží se uzákonit žádnou teorii. Jen nepřímo, t. j. ze způsobu, jakým užívá určitých obratů, jakož i z celkové disposice látky v ústavní

listině možno souditi na teoretické a prakticko-politické názory československého ústavodárce a je v tomto směru pochopitelné, že autoři československé ústavy byli ovládáni opačnými politickými tendencemi než byly ty, které prozrazoval monarchisticky orientovaný právní řád starorakouský. Tak hned po vzniku československého státu resp. právního řádu bylo — a to pouze via facti nikoliv na základě nějakého výslovného právního předpisu — jaksi demonstrativně užíváno Národním výborem obdoby uváděcí formulky obvyklé ve starém Rakousku při publikaci říšských zákonů („Se svolením obou sněmoven říšské rady nařizuji toto . . .“): „Národní výbor nařizuje . . .“, avšak jen při normách zákonných. Normy Národním výborem vydané ve formě nařízení nemají zpravidla žádné podobné úvodní formulky, patrně proto, že by se bylo výslovné „nařizování nařízení“ nepěkně vyjímalo; výjimečně se — viz na př. nař. č. 7/1918 — i zde praví: „K provedení zákona . . . ustanovuje se, jak následuje.“ Jakmile na základě prozatímní ústavy vstoupilo v život revoluční Národní shromáždění a zahájilo svoji zákonodárnou činnost, publikovány byly jeho zákony — opět pouze via facti, t. j. bez výslovného právního předpisu — formulí: „Na základě usnesení Národního shromáždění se nařizuje“: Užití této pasivní formy jest zřejmě východiskem z nouze, neboť zůstává zcela nevysvětleno, kdo zde tedy vlastně nařizuje: Národní shromáždění tímto nařizujícím činitelem nemůže býti, poněvadž se právě jen „usnáší“ a na základě jeho usnesení se teprve „nařizuje“; činitelé výkonní — president republiky a příslušní členové vlády —, kteří podle § 19 proz. ústavy mají zákony podepisovati, nejsou patrně také míněni, poněvadž by pak formulka nenuceněji zněla: „Na základě usnesení Národního shromáždění nařizuji resp. nařizujeme . . .“ Z velmi konkrétního a jednoznačného činitele, který v předválečném Rakousku se svolením zákonodárných sborů „nařizoval“ zákony, stalo se takto velmi neurčité neutrum, jež — podle oblíbené teoretické představy plynoucí z nauky Labandovy a panující teorie vůbec — by vlastně bylo sankcionujícím a tudíž pravým zákonodárným orgánem. Je proto pochopitelno, že tento ani teoreticky ani prakticky neuspokojující stav byl záhy opět, ale jen přechodně, opuštěn a zákony vydávány — aniž by se tím arciť něco na organisaci zákonodárné moci bylo mohlo změniti — někdy vůbec bez jakékoliv úvodní formulky. Číslo 63 Sb. — zákon o podpoře nezaměstnaných — zahajuje se s touto obměnou: „Z usnesení Národního shromáždění vydávají se o udělování podpor nezaměstnaným tato nařízení“: a formulka zák. č. 98/1918 zní: „Z usnesení Národního shromáždění vydávají se tyto předpisy.“ V celku možno říci, že až do výslovné úpravy této otázky ústavní listinou pravidlem zůstala shora uvedená formulka „Na základě usnesení Národního shromáždění se nařizuje“.

Věc došla, jak řečeno, zásadní úpravy teprve konečnou ústavní listinou, která ve svém § 49, 2. odst. stanoví: „Zákony se vyhlašují touto větou: „Národní shromáždění republiky Československé usneslo se na tomto zákoně.“ Podle tohoto ustanovení se tedy již zákony u nás nenařizují, nýbrž pouze usnášejí. Oficielní úvodní formulka, ústavní listinou zavedená, sama o sobě již neposkytuje příležitosti k oblíbené teoretické konstrukci týkající se dělby spolupráce mezi dvěma na zákonodárném procesu zúčastněnými činiteli ve smyslu nauky Labandovy. Bylo by možno vytknouti jí pouze — ale nikoliv s kritického hlediska immanentního, nýbrž transcendentního —, že tvrdí něco ne zcela přiléhajícího: že totiž Národní shromáždění usnáší se na zákonech, kdežto s hlediska positivního práva jeho usnesení, i když intendují vznik zákona, sama ještě zákonem nejsou, nýbrž teprve dodatečným podpisem (s-í) ve smyslu § 51 úst. list. se jím stávají (nehledíc při tom ovšem na nutnost řádné publikace). Avšak nehledíc ani k tomu, že dikcí 2. odst. § 49 vyjadřuje ústavní listina jen teoretické názory svých tvůrců, které jsou v konkrétní otázce, o kterou zde jde, v ní projevovány dost důsledně (viz níže), bylo by možno seslabiti shora naznačenou eventuální výtku poukazem k tomu, že v době, kdy se oné formulky užívá, t. j. při publikaci zákona, jest spoluúčast druhého či druhých činitelů již dovršena, poněvadž příslušné usnesení parlamentu jest již podepsáno funkcionáři podle § 51 k tomu povolanými. V žádném případě nelze však, jak již shora naznačeno, podobným formulkám, byť sebe oficielnějším, připisovat nějaký normativní, t. j. teorii samotnou zavazující význam, a to snad tak, že by obsahem formulky bylo autoritativně rozhodnuto o správnosti či nesprávnosti teoretického názoru, že parlament jest jediným pravým zákonodárcem,

nebo že vedle něho je ještě jiný (hlava státu). Neboť podobné formulky obsahují pouhá tvrzení, která nemohou míti normativního významu, nýbrž nanejvýš jakousi demonstrativní tendenci, na př. demokratickou nebo, jak tomu bylo ve starém Rakousku, monarchickou.

Velmi správně — s hlediska ryzí nauky právní — počíná si § 51 úst. list., když prostě stanoví, že „zákon podpisuje president republiky, předseda vlády a ministr výkonem zákona pověřený“ a koordinuje takto beze všeho podpisy všech tří státních orgánů. Ve své Soustavě čsl. práva státního, II. vyd. 1924, str. 103, sice pravím, že zde „má podpis presidentův zcela jiný význam, než podpisy ostatních státních funkcionářů“ (srov. k tomu též výwody na str. 258, z nichž mnoho bych dnes formuloval jinak; k tomu též mé pojednání „Promulgace“ ve Věd. ročence právnické fakulty Masarykovy university, V, 1926, str. 40), v pravdě však tento „zcela jiný význam“ může býti jen rázu faktického jako výraz jisté politické tendence (demokratické nebo autokratické) a netýká se nijak samotného normativního obsahu právního řádu. Neboť s hlediska tohoto obsahu je jedině rozhodné, že bez podpisu presidentova nemůže se zákon, na němž se usneslo Národní shromáždění (§ 49 úst. list.), vůbec státi zákonem, a totéž platí o podpisech předsedy vlády a ministrů. Jaký „smysl“ má presidentův podpis nebo „co znamená“ — zda jest schválením (s-í) nebo pouhým negativním projevem, že nebylo užito veta, či snad také potvrzením, že to, co bylo podepsáno, vzniklo cestou právním řádem předepsanou (promulgace) — je otázka s immanentního hlediska normativního zřejmě irelevantní a nedá se vůbec, je-li zde jen povšechný předpis o takovém podpisu, jednoznačně zodpovědět.

S hlediska zde zaujatého dlužno tedy důsledně tvrditi, že podpisy všech tří v § 51 úst. list. vedle sebe uvedených, podpisujících činitelů mají týž (stejný) význam, poněvadž, chybí-li jeden — ať je to kterýkoliv — nemůže dojíti ke vzniku platného zákona. Že při podpisu hlavy státu, je-li tato panovníkem, teorie beze všeho předpokládá, že podpis znamená s-i, t. j. schválení zákona, je-li však republikánským presidentem, mu — při téže skutkové podstatě, totiž podpisu! — namnoze upírá činnosti parlamentu rovnocennou spoluúčast na tvorbě zákonů, a že této politicky orientované teorii konečně, jde-li o podpis ministrův — opět při naprosto stejné skutkové podstatě, totiž podpisu — ani nenapadá, že by i ministra mohla považovati za stejně sankcionující orgán státní jako hlavu státu, vysvětluje se právě oněmi politickými tendencemi a představami, jimiž bývá ovládán nejen empirický tvůrce norem, nýbrž i právní teoretik.

Poučný konkretní příklad pro problém zde projednávaný skýtá § 3 úst. list., kde se v odst. 4. praví: „Zákony usnesené sněmem Podkarpatské Rusí, projeví-li president republiky s nimi souhlas svým podpisem, vyhlašují se ve zvláštní sbírce a podepisuje je také guvernér.“ Zde ratio legis — hlavě státu bývá dáno právo či udělena kompetence podpisovati zákony proto, aby mohla zameziti vznik zákonů, s jejichž obsahem nesouhlasí — pojata přímo do zákonného tekstu (srov. obdobné ustanovení o souhlasu presidentově v § 54, odst. 12.). Změnilo se tím však něco na právní situaci presidenta republiky u srovnání se situací, kterou má vůči zákonům usneseným Národním shromážděním? Zajisté ne. Tvrdí se sice — a to právem —, že posice presidenta republiky vůči zákonům usneseným sněmem Podkarpatské Rusi je silnější než vůči zákonům Národního shromáždění, avšak správnost tohoto tvrzení nespočívá nikterak v tom, že v § 3 úst. list. se výslovně praví, že podpis znamená souhlas presidentův, kdežto § 51 mluví pouze o podpisování, stavě v jednu řadu podpis presidentův, předsedy vlády a ministra výkonem zákona pověřeného, a ponechávaje takto teorii, aby se dohodla, jaký „význam“ či „smysl“ mají tyto podpisy, nýbrž jedině v tom, že předpis § 48 úst. list. umožňující Národnímu shromáždění, aby „setrvalo na vráceném zákoně“, kdyby president — z jakýchkoliv důvodů — podpis zákona odepřel [§ 48 úst. list.: „Setrvají-li obě sněmovny při hlasování podle jmen na vráceném zákonu nadpoloviční většinou všech svých členů, zákon budiž vyhlášen. Nebylo-li dosaženo takové souhlasné většiny v obou sněmovnách, zákon budiž vyhlášen, když se na něm při opětném hlasování podle jmen usnesla sněmovna poslanecká většinou tří pětin všech svých členů. Jde-li o zákon, k jehož přijetí je třeba vyšší přítomnosti členů a většiny zvláště vyznačené, je třeba, aby vrácený zákon byl přijat za této vyšší přítomnosti a vyznačenou většinou. (Ustanovení § 45 platí obdobně)“], platí právě jen pro Národní shromáždění a nikoliv pro sněm Pod-

karpatské Rusi, jinými slovy: vůči zákonům sněmu Podkarpatské Rusi má president absolutní veto (nebo obráceně: přísluší mu je sankcionovat), kdežto ohledně zákonů Národního shromáždění má veto pouze suspensivní, při čemž je zcela irelevantní, jaký význam má jeho podpis resp. je-li tento význam v obou případech stejný nebo ne. Je ostatně nesporno, že vrácení zákonů s připomínkami znamená — podle mínění čsl. ústavodárce — „úkon moci vládní a výkonné" ve smyslu předpisu § 68 úst. list. o kontrasignaci (viz k tomu mou Soustavu čsl. práva státního, II. vyd., str. 262); k tomu i předpis § 81, lit. a) úst. list., podle kterého přísluší vládě, aby se usnášela „o návrzích, aby president použil svého práva podle § 47" (viz Weyr-Neubauer, Ústavní listina, str. 52).

Co zde bylo řečeno o „smyslu" čili „významu" podpisu norem, které se mají státi zákony (prvotními normami), platí stejně v případech, ve kterých ke vzniku nějaké jiné normy je třeba podpisu určitého orgánu; srov. na př. § 64, odst. 1, č. 5 úst. list. o podpisování opatření Stálého výboru podle § 54.

Není-li tedy přípustno vyvozovati nějaké konkrétní normativní důsledky ze zjištěného smyslu či významu těchto podpisů a není-li ani možno — ač tak činí skoro vesměs běžná státovědecká literatura —, odůvodňovati tím určité teorie o povaze (na př. zákonodárné či pouze výkonné nebo ověřovací) funkcí orgánů k oněm podpisům právním řádem povolávaným, není na druhé straně přece bez zájmu, stopovati na legislativních výtvorech empirických orgánů státních, t. j. právní prakse v širším smyslu, jejich povšechné politické tendence, pokud se tyto tendence dají popřípadě z používané nomenklatury resp. z disposice látky (obsahu zákonů) bezpečně zjistit. Možnost tu poskytuje skutečně čsl. ústavní listina: Z ní lze bezpečně vyčísti teoretické názory jejich tvůrců. Neboť jest zde řada momentů, které tomu nasvědčují, že čsl. zákonodárce, jsa ovládán nejen ideologií demokratickou, nýbrž i touhou dáti ji — jaksi okázale a demonstrativně, t. j. proti opačné ideologii, jíž ovládán byl ústavodárce starorakouský — na jevo, nepovažoval a nechtěl považovati presidenta Československé republiky za orgán zúčastněný na zákonodárném procesu, a nespatřoval proto v jeho podpisu zákonů (§ 51 a 64 úst. list.) nějakou sankci. Zákonodárná funkce měla takto býti výlučně reservována svrchovanému zastupitelstvu lidu (parlamentu). Tomu nasvědčuje především celková disposice ústavní listiny potud, že ustanovení o presidentu republiky zařazuje — spolu s ustanoveními o jiných výkonných orgánech (vládě, ministerstvech a nižších správních úřadech) — do hlavy jednající o „moci vládní a výkonné", kdežto předcházející hlava nadepsána jest „moc zákonodárná" a jedná „o složení a působnosti Národního shromáždění a jeho obou sněmoven". To jest zajisté příznačné pro zmíněné tendence, ačkoliv z podobné vnější disposice látky nikdy nelze vyvozovat důsledky pro vlastní povahu určitých orgánů, pokud se týče jejich funkcí.

Pokud jde o nomenklaturu užívanou čsl. úst. listinou, dlužno si všimnouti, že na př. § 47 úst. list. mluví o „zákonech" usnesených Národním shromážděním (ne tedy o zákonech usnesených sněmem Podkarpatské Rusi), které má president republiky právo vrátiti s připomínkami, ačkoliv arciť president nevrací „zákony", nýbrž pouhá „usnesení" Národního shromáždění, jak ostatně v tomtéž paragrafu správně je řečeno v ustanovení, jež omezuje ono právo presidentovo časově („do měsíce počítajíc ode dne, kdy usnesení Národního shromáždění bylo dodáno vládě)". Rovněž tak č. 6 § 64 mluví (nesprávně ovšem) o vrácení usnesených „zákonů". Dále stanoví na př. § 44, kdy usnesení poslanecké sněmovny stane se zákonem přes odchylné usnesení senátu, jako by podpis presidentův byl pro vznik zákona jakožto platné normy prvotní náležitostí zcela podřadnou, ne-li přímo irelevantní. Konečně i § 48 mluví o „vráceném zákoně", ačkoliv to, co president vrací, není právě proto, že to vrací, žádným zákonem, nýbrž pouhým (platným arciť) usnesením sněmoven. S druhé strany opět prohlašuje § 6 úst. list. zcela kategoricky, že (sc. pouze) Národní shromáždění vykonává moc zákonodárnou (viz heslo Národní shromáždění) s vyloučením tedy presidenta republiky a všech jiných činitelů na zákonodárném řízení nesporně zúčastněných.

Teoretické názory a politické tendence čsl. ústavodárce, které se jen nepřímo dají dovoditi ze zvolené jím nomenklatury (viz příklady právě uvedené), plynou však přímo z oficielních materialií k ústavní listině, a to jak z vládní důvodové zprávy, tak ze zprávy ústavního výboru revolučního Národního shromáždění. Obě ocitovány jsou v mé a Neubauerově práci „Ústavní listina čsl. republiky, její znění

s poznámkami“ (1931). Buďtež zde uvedena příslušná místa z obou zpráv: ,,V republikách pokládá se zpravidla sbor zákonodárný za jediného tvůrce právního řádu, t. j. jeho usnesení mají zpravidla moc zákonů, takže spolučinnost presidenta nemá povahy sankce ve smyslu monarchie, na př. rakouské.“ (Vládní zpráva; n. u. m. str. 110.) ,,Zákon z 23. V. 1919, č. 271, v § 10 e) přiznával presidentovi přímo právo veta, jehož pouhou suspensivnost arci vyznačoval § 11. (nyní čl. 48). Ústavní listina právem nemluví o vetu, které připomíná monarchii (?), kde vlastním zákonodárcem je panovník a sbor zákonodárný spíše sborem poradním. Odtud na př. úvodní formule zákonů anglických: ,,by and witho the advice and consent“. Tezner (Dr. Kaiser, str. 5.) praví: ,,Sein Wille (totiž císaře) macht dasjenige, was zunächst nur die Form einer staatlichen Anordnung hat, zur staatlichen Anordnung selbst . . . Reichsrat und Landtage sind weder Allein- noch auch Mitgesetzgeber.“ Za to úst. listina žádá stejně jako § 11. zák. č. 271, aby president, vrací-li zákon Národ. shrom., přičinil své připomínky, což prozatímní ústava opominula. Tento požadavek shoduje se jak s úst. franc. (čl. 7. ,,message motivé“), tak i s úst. Spojených států (čl. I., odst. 7. ,,with his objections“). (Zpráva ústavního výboru; n. u. m. str. 169.)

Literatura.

Weyr: „Soustava čsl. práva státního“, II. vyd. (1924); Jellinek: „Všeobecná státověda, český překlad (1906); Krejčí: „Promulgace zákonů, její vztah k sankci, vetu, publikaci a soudcovskému zkoumání zákonů (1926); “Týž: „Právní povaha podpisu presidenta republiky na zákonech“ (1927); Weyr: „Promulgace,“ Vědecká Roč. právn. fakulty Masarykovy university, roč. V.; Kelsen: „Základy obecné teorie státní“ (1926); Týž: „Allgemeine Staatslehre“ (1925).

František Weyr.

Sbírka zákonů a nařízení.

I. Základní pojmy. — II. Historický přehled. — III. Výklad zák. č. 139/1919 Sb. — Literatura.

I. **Základní pojmy.** Zákony a nařízení obsahují příkazy a zákazy, jimiž se stát (všeobecně řečeno) obrací na jednotlivce, omezuje jejich vlastnictví a svobody, a potřebují proto, aby byly sděleny osobám, kterých se týkají. Poněvadž tyto příkazy a zákazy jsou pravidelně rázu obecného (obracejí se na předem neurčený počet jednotlivců, nikoliv na určité osoby), nestačí, aby byly sděleny jen určitým osobám, nýbrž sdělení takové musí se státi veřejnosti vůbec. Technický termín pro takové sdělení jest vyhlášení nebo publikace. Výrazu tohoto užívá se někdy ve dvojím smyslu, jednak rozumí se jím každé sdělení právní normy veřejnosti, jednak jen sdělení takové, k němuž se pojí určité právní účinky (platnost, účinnost normy). Správnější jest vyhraditi výraz vyhlášení nebo publikace jen pro její právně relevantní sdělení a voliti pro sdělení právně irrelevantní výraz jiný, ku př. uveřejnění.

Vyhlašování zákonů a nařízení může se státi v podstatě dvojím způsobem: buďto jde o publikaci formální nebo materielní. O publikaci formální mluvíme tehdy, vyhlašuje-li se vůle zákonodárcova určitým předem přesně stanoveným způsobem, pravidelně v určité sbírce. Veškerý ostatní způsob publikace jest t. zv. publikace materielní; jest všeobecně charakterisována jednak tím, že způsob publikace nebývá předem přesně stanoven, jednak tím, že klade se tu důraz na konečný výsledek, totiž, aby veřejnost se skutečně s obsahem normy seznámila (veřejné vyhlášky, vytištění v novinách, přečtení s kazatelny nebo na jiných veřejných místech zdůrazněné ještě případným vybubnováním atd.).

Rozdíl mezi obojím způsobem publikace jest v podstatě jen graduelní, není mezi nimi přesných hranic; právní fikce notority, jež ovládá systém formální publikace — předpokládá se, že zákon po publikaci jest ihned nebo po určité lhůtě znám celé veřejnosti — vyskytuje se do určité míry i při publikaci materielní (není možno všechny osoby, jichž se to týče, skutečně s obsahem zákona seznámiti, i tu nutno tedy do určité míry pracovati s fikcí notority), rozdíl tento jest však důležitý pro třídění a ocenění jednotlivých způsobů, jak je publikace ve skutečnosti prováděna.

Lukas v knize v závěru citované velmi zajímavým způsobem ukazuje, jak během času se střídaly systémy publikace formální a materielní; v moderním slova smyslu byla publikace formální zavedena teprve ve Francii roku 1795. Systém tento byl v prvé polovině XIX. století převzat mnohými státy německými, v roce 1849 též v Rakousku. Do té doby platil tu systém publikace materielní, jak podrobně jest vylíčeno v Mayrhoferovi I, str. 433—442. Ovšem i za vlády tohoto systému vydávány rozličné sbírky