

L I T E R Á R N Í Z P R Á V Y.

Jaroslav Krejčí: **Promulgace zákonů. Její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů.** Praha 1926.

Otázky v titulu naznačené se připínají k celkovému problému t. zv. rozdělení mocí. Dlužno konstatovati, že jsou to otázky značně subtilní a vyžadující pečlivé analýse jak právnické tak historické a sociologické. Autor počíná přehledem historického vývoje ve Francii, který provádí tím způsobem, že uvádí příslušná ustanovení jednotlivých ústav od Velké Revoluce a jejich právnický rozbor. Celkem shrnuje, že francouzská legislativní praxe rozlišovala od roku 1789 až na některé výjimky, promulgaci od sankce a publikace, vidouc v promulgaci akt, konstatující a ověřující ústavní vznik zákona. Přecházejíc k platnému právu, konstatuje, že toto tradiční rozlišení bylo přejato i moderním právem. Důležitá je funkce presidenta. Tu praví, že presidentovo právo žádati nové rozhodnutí sněmoven jest suspensivním vetem. Když president nepoužije toho práva, možno v promulgaci spatřovati vedle ověření také doklad, že president se zákonem souhlasí. Jestliže president by použil svého práva a sněmovny setrvaly na původním usnesení, následující promulgace jest toliko potvrzením ústavního vzniku zákona. Pokud jde o právní charakter promulgace, Krejčí se přiklání k názoru, že jest aktem exekutivy, neboť president aplikuje právní řád na dané skutečnosti, nekoná však vlivu na obsah nějaké právní normy. Dále promulgace není rozkazem k výkonu zákona, tento jest obsažen už v usnesení obou sněmoven. Kontrolní funkci promulgace vymezuje K. tak, že zkoumání presidenta se vztahuje na formální náležitosti, předepsané jak zákony ústavními, tak jednacími řády sněmoven. Naproti tomu publikace záleží v uvedení zákona ve známost občanů. Není totožna s promulgací, ale jest jejím důsledkem. Dále přechází k soudcovskému právu zkoumati platnost zákonů. Zabývá se — poněkud odlehle od předmětu knihy — otázkou, zdali soudce může zkoumati zákony po stránce materiální ústavnosti. Pokud jde o posouzení formální platnosti zákona praví K., že soudce, jemuž není ústavou výslovně zapovězeno zkoumati platnost zákona, bude povinen odmítnouti aplikaci každého »zákona« o němž se přesvědčil, že nevznikl podle předpisů ústavy. Probrav po tomto všeobecném řešení stanovisko francouzských teoretiků, zabývá se K. soudní praxí. Zejména z rozsudku kasačního soudu z r. 1903 soudí, že bylo přijato soudem za možno

zkoumati regularitu formálního vzniku zákona, pokud jde o zachování pravidel, obsažených v samotné ústavě. Krejčí sám však se domnívá, že třeba dbáti i ustanovení jednacích řádů při tomto zkoumání. Praktický význam má spíše materiální, než formální zkoumání zákonů.

V Německu ústava z roku 1871 rozeznávala vyhotovení zákona a jeho vyhlášení. Na tom základě vybudoval Laband svou teorii, ve které rozeznával sankci, náležející spolkové radě, dále vyhotovení, o němž praví, že uzná-li císař, že zákon vznikl bezvadně podle předpisů ústavy, jest jeho povinností zákon vyhotoviti. Toto vyhotovení se rovná francouzské promulgaci. Poněvadž však říšská ústava pověřila císaře touto funkcí, nemůže příslušet každému soudci a správnímú úředníku, aby v jednotlivém případě, o němž rozhoduje, podrobil císařský výrok přezkoumání a případně postavil proti císařovu výroku výrok protichůdný. Naproti tomu vyhlášení jest rozkazem císaře, aby zákon byl uveden ve všeobecnou známost, jest povinností císaře, plynoucí z vyhotovení zákona a proto nutným důsledkem tohoto. Labandovu nauku vykládá K. tak, že přiznává císaři právo i povinnost zkoumati před vyhotovením zákonů i jejich materiální ústavnost, avšak nesouhlasí s tímto výkladem německé ústavy. Dále K. zamítá Labandovo omezení soudního zkoumání platnosti zákonů. Labandovo rozlišení, vyhotovení a uveřejnění zákona se uplatnilo zejména ve výmarské ústavě. Rozsah těchto ustanovení vykládá K. ve shodě s praxí ř. rady a vlády a proti názorům teoretiků tak, že president zkoumá při vyhotovení i zdali byly splněny náležitosti, předepsané normami jinými než ústavou. Příliš stručně, tuším, se zmiňuje K. o právní povaze vyhotovení při hlasování lidu. Vylučuje však shodně s Triepellem zkoumání materiální ústavnosti zákonů. Dále K. uvádí názory teoretiků i soudů na soudcovské zkoumání zákonů, mezi nimiž je nejednotnost v samotném principu.

Po dosti stručném pojednání o starších ustanoveních cislařtánských zabývá se K. platnou ústavou rakouskou. Podle této president ověřuje svým podpisem ústavnost celého procesu zákonodárného; ústava nepřipouští ověření dříve, dokud všichni zúčastnění činitelé neprovedli předepsaného řízení, resp. dokud všechny překážky vzniku zákona nebyly vyřízeny. Rozsah presidentovy kontroly vymezuje Krejčí proti Kelsenovi a Adamovichovi tak, že zkoumá jen formální náležitosti zákona, ať jde o zákon označený za ústavní nebo o zákon obyčejný. Nikoliv však, zdali zákon, neoznačený za ústavní, vskutku nemění ústavu. Dále president — přes opačné mínění uvedených autorů —

musí také zkoumati, zda byly zachovány normy mimoústavní a zejména jednacích řády. Zmíniv se o nedostatečně upravené publikaci, přechází K. k soudcovskému zkoumacímu právu. Soudcové mohou jenom zkoumati, zdali zákon byl řádně vyhlášen. Jedině ústavní soud je povolán rozhodovati o ústavnosti zákonů a to jak formální, tak materiální. Zákon protiústavní zruší pro futuro ode dne nálezů.

V poslední kapitole obírá se K. ustanoveními práva československého. Především konstatuje, že ústavodárce si nebyl vědom rozdílu mezi publikací a promulgací. Na druhé straně však ústavodárce tento rozdíl v ústavě samé jasně nepopřel. Pokud jde o presidentův podpis zákonů, stanoví K. pravidlo, že president musí vždy podepsati zákon, že však ne vždy podpis značí jeho souhlas, tak zejména, když jest zákon usnesen proti jeho vetu, nebo jde o výsledek hlasování lidu. Podpis není tedy jen rubem práva veta, ale samostatným aktem. Naproti tomu podpis opatření stálého výboru a sněmu Podkarp. Rusi značí v ž d y souhlas presidentův s obsahem zákona. V podpisu členů vlády a guvernéra Podkarp. Rusi vidí autor pouhou kontrasi- gnaci, nikoliv úkon rovnocenný podpisu presidenta. Při otázce zastoupení presidenta souhlasí K. s Baxou, že jde o poměr zastupitelský, že tedy není předseda vlády podle § 51 ú. l. mandatářem presidenta a že tento nemůže mu udělovati instrukce. Dále K. zastává Joachimův názor, že pokud jde o veto (§ 47 ústavní list.) dlužno užití § 60 ú. l., nikoliv § 51 l. Význam podpisu presidenta vidí K. v tom, že znamená — až na shora uvedené případy — souhlas s obsahem opatření (zákona) i ověření jeho regulérního vzniku. Schválení a ověření spadá tu fakticky v jedno. Odepření podpisu znamená nesouhlas s obsahem opatření — a tu možno užití § 48 ú. l.; nebo odepření ověření jeho vzniku — a tu chce, aby Nár. Shromáždění postupovalo podle § 48, ale je třeba, aby odstranilo irregularitu. Pokud jde o výsledek hlasování lidu, může president jen o v ě ř i t i výsledek, nebo schváliti. Pokud jde o poměr promulgace a vyhlásování zákonů, domnívá se K., že zákonodárce obojí směřoval, že však jest rozdíl mezi obojím, poněvadž vyhlásování náleží ne presidentu, ale ministru vnitra. Soudy mohou, však, zkoumajíce řádné vyhlášení, neomezovati se na vyhlášení v technickém smyslu, ale jíti až k originálu, usnesenému parlamentem. Pokud jde o ústavní soud, domnívá se, že může zkoumati i protiústavnost (formální) vzniku zákona. V závěru jest shrnuto stručně několik všeobecných zásad jak o výsledku celé knihy a několik myšlenek o vhodnosti některých úprav.

Budiž dovoleno k této recenzi připojit několik kritických poznámek. Hodlám se dotknouti jen posledního oddílu o právu československém, jednak proto, že svědomitá kritika předešlých oddílů by vyžadovala právě tak důkladného studia oněch otázek, jaké autor sám jim věnoval, jednak proto, že poslední oddíl se mi zdá nejpochybnějším. Třeba souhlasiti s tím, že presidentův podpis má několikerý charakter, zejména třeba přijmouti rozlišení významu podpisu, resp. odepření podpisu z důvodů nesouhlasu (§§ 47, 48 ú. čl.) a z důvodů porušení formy vzniku zákona. Ne tak však, pokud jde o rozlišení mezi promulgací a publikací. I když přijmeme za nesporno, že jiné právní řády toto rozlišení stanoví, a když toto rozlišení považujeme za odůvodněné, nemůžeme přejíti tak lehce přes skutečnost, samým K. doznanou, že zákonodárce si rozdílů nebyl vědom a že tudíž jej v ústavu nevtělil. Pro tuto okolnost svědčí zejména to, že důvodová zpráva ústavního výboru mlčí o tom bodu, že tedy přijímá stanovisko vládní důvodové zprávy, kde podpis presidentův se definuje jako »úkon vyhlášovacích (promulgačních)«. Svědčí pro to i ten fakt, že ustanovení o podpisu presidenta je zařazeno v § 51, kdežto ustanovení o vyhlášování v § 49, kdežto, kdyby podpis presidentův neměl charakteru vyhlášovacích, ale jen ověřovacích, logický sled by byl opačný. Na druhé straně třeba uvésti okolnost, že redakce Sb. z. a n. přísluší ministerstvu vnitra (§ 5 zák. z 13. března 1919-139) a tato jest určena k »veřejnému vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení«. Proto bylo by vhodnější rozeznávati v presidentově podpisu (vedle vzdání se veta) dvojí úkon — ověření formálně regulérního vzniku zákona, t. j. »osvědčení legality legislativního řízení a pravosti zákonného textu«, a zároveň rozkaz ministru vnitra k uveřejnění zákona — tedy zároveň promulgaci (v pojetí K.) a úkon vyhlášovacích. Naproti tomu funkce ministra vnitra jest spíše vyhlášením v t e c h n i c k é m s l o v a s m y s l u.

Domnívám se, že pochybené závěry K. mají kořen v jeho metodě srovnávací pravovědy. Tato metoda — ostatně dneš převážnou měrou používaná — spočívá ve vylíčení jednotlivých právních ustanovení, jejich výkladu předními právními autoritami, po př. v kritice toho výkladu. Tato vylíčení jsou prostě kladena vedle sebe a na konec jednotlivé resultáty užity k interpretaci domácího právního řádu. Avšak tato metoda chybuje v tom, že nevykládá právní řád z něho samotného, nýbrž z ustanovení a teorií, stojících mimo tento právní řád. Naproti tomu dlužno zdůrazniti, že každý právní řád tvoří uzavřený celek. Neexistuje nějaký abstraktní

právní řád, ani nějaká abstraktní, na jednotlivých právních řádech nezávislá právní teorie. Kdybychom chtěli užití cizího právního řádu, nebo teorie k tomuto řádu se připínající k interpretaci domácího právního řádu, museli bychom dříve dokázati organickou souvislost obou, na př. že určité ustanovení bylo přejato z onoho řádu a že zákonodárce si byl vědom teoretických důsledků, k tomuto ustanovení vztahovaných. Není-li toho — a K. toho nečiní — schází tu tertium comparationis. Toto tertium comparationis bylo by možno získati jen rozborem celkové sociální situace a vymezením společných sociálních a historických předpokladů vzniku zákona a jeho užití. Takový postup bychom mohli nazvati srovnávací pravovědou na sociologickém základu. Avšak dnes u nás — nejen kniha K. — ale převážná část spisů ze srovnávací pravovědy se bohužel vyhýbá této jedině možné metodě všeobecné a srovnávací pravovědy.

Přes tento nedostatek dlužno považovati knihu K. za cenné obohacení naší státoprávní literatury. Vyniká zejména bohatstvím sneseného materiálu i řadou bystrých postřehů v jednotlivostech. Předmět sám — ač důležitý — unikal dosud u nás pozornosti odborníků, píšících o naší ústavě. Tato kniha — i přes zásadní nesouhlas s jejími závěry — jest vhodným východiskem k dalším úvahám o tomto tématu. Zd. Peška.

Dr. J. Joklík: Kritika přípravných osnov trestního zákona o zločinech a přečinech a zákona přestupkového. V Praze 1927. Str. 26.

Autor podrobuje osnovy trestního zákona velmi nepříznivě kritice vytýkaje jim zejména, že dělí látku ve dva zákony, že jsou zpátečnické v ustanoveních rázu politického, že jsou rozvláčné a doktrinářské, že není harmonie mezi částí všeobecnou a zvláštní, že nevyhovují po stránce jazykové. Při díle tak významném jako reforma trestního práva dlužno jistě vítati každý vážný kritický podnět, tím spíše, vychází-li od zkušeného praktika. Bohužel nemůže býti kritika autorova plodná pro zlepšení osnov. Z větší části sama si libuje v malicherném slovíčkářství a brusičství, mnohým ustanovením autor neporozuměl, ač jsou zcela jasná, a zbývá tudíž jen velmi málo námitek, o nichž možno alespoň diskutovati. Autor zejména není spokojen s úpravou politických deliktů, vytýkaje, že osnova svěřila nařízení úpravou výkonu trestu na t. zv. politických provinilcích. K tomu dlužno podotknouti, že celé ustanovení o výkonu trestu na politických provinilcích je jen ústupkem tradici, neboť v trest-