

z téhož dne, které nebylo však provázeno následkem shora již citovaného ustanovení tohoto zákona současným radikálním přetržením právní k-y ve smyslu materiálním (nehledě arciť k určitým politicky významným institucím právním). Prakticko-politické účely, které sleduje revolucionářský normotvůrce tím, že při politických převratech zachovává zpravidla právní k-u ve smyslu materiálním, jsou jasné.

O pojmech právní k-y ve shora uvedeném smyslu srovnej m o u „Soustavu československého práva státního“ II., str. 56 a násled.

František Weyr.

Kontraband

viz Válečné právo.

Kontrasignace.

V ústavním právu nazýváme k-í spolupodpis ministrův na písemném vyhotovení vládního úkonu hlavy státu. Podle Samuelyho (*Das Princip der Ministerverantwortlichkeit in der konstitutionellen Monarchie. Eine staatsrechtliche Abhandlung*, 1869, citováno u Hauka n. u. m. str. 6) vyskytuje se výraz „contrasigne“ po prvé ve francouzské ústavě z r. 1791.

Smysl ustanovení, že v konstituční monarchii nebo v republice každý vládní úkon hlavy státu ku své platnosti vyžaduje spolupodpisu odpovědného ministra, pokud se týče odpovědných ministrů, shledává se jednak v tom, aby byla omezena pravomoc hlavy státu, jednak v tom, aby byla paralysována zásada neodpovědnosti její tím, že k-í přejímá příslušný ministr odpovědnost za neodpovědnou hlavu státu vůči parlamentu. Vedle toho může míti arciť k. ještě jiný smysl, na př. jako záruka za autentičnost volního projevu panovníkova, a to zejména v absolutní monarchii. Pro bývalé rakouské ústavní právo srov. na př. Ulbrich n. u. m. str. 77: „Für die schriftlich erlassenen Anordnungen des Herrschers fordert das Verfassungsrecht, mit Ausnahme der auf der Kommandogewalt beruhenden Anordnungen, Kontrasignatur der verantwortlichen Minister, wodurch nicht nur eine Beurkundung der kaiserlichen Erlässe vorgenommen wird, sondern auch zugleich diejenigen Minister bezeichnet werden sollen, die in erster Reihe für den Erlaß die Ver-

antwortung zu übernehmen haben“ a str. 151: „Die verfassungsmäßig gebotene Kontrasignatur der Regierungsakte des Kaisers durch die Minister soll den Beweis erleichtern, welche einzelne Mitglieder des Ministerrates dabei mitgewirkt haben“.

Pokud jde o zmíněné omezení pravomoci hlavy státu, které uskutečňuje předpis ústavy, že žádný vládní úkon její nemůže nabýti platnosti bez spolupodpisu příslušného, t. j. tedy zpravidla resortně příslušného ministra, je arciť běžná státoprávní nauka, která, jak hlavně Kelsen k tomu poukázal, i ve svých teoretických konstrukcích nadržuje — často ovšem nevědomky — absolutistickým ideologiím, daleka toho, aby ze zmíněného předpisu vyvodila veškeré důsledky, tedy jmenovitě ten, že ve všech případech, ve kterých k. je k platnosti vládního úkonu hlavy státu nezbytná, jeví se jak hlava státu, tak i kontrasignující ministr jako rovnocenné složky (tvůrci příslušného aktu, orgány), poněvadž bez jejich vzájemného souhlasu platný vládní akt nemůže vůbec vzniknouti. Panovník v konstituční monarchii, pokud se týče president státu republikánského a kontrasignující ministr jsou si zde tudíž — jako orgány státní — koordinováni. Totéž platí o spolupůsobení parlamentu s hlavou státu monarchistického v oboru zákonodárném (právo sankce). Z řečeného plyne, že vládní akt, o němž má tradiční nauka za to, že pochází výlučně od hlavy státu (jest jejím aktem), ve skutečnosti jest stejně vládním aktem kontrasignujícího ministra, pokud právě k platnosti aktu jest jeho spolupodpis nezbytný a pokud hlava státu nemá prostředku, jímž by zdráhajícího se ministra k spolupodpisu mohla přiměti. Správnému pojetí velmi blízký je Pražák, když n. u. m., § 248, prohlašuje: „Tím (t. j. ustanovením, že císař vykonává vládní moc odpovědnými ministry) zároveň nepřímě vysloveno, že vladař moc vládní osobně bez spolupůsobení zodpovědných ministrů vykonává ani nemůže.“

Mnohem více váhy než na zmíněný moment omezování pravomoci hlavy státu klade proto nauka na funkci, kterou institut k. vykonává v oboru ministerské odpovědnosti, pokud se týče neodpovědnosti hlavy státu. Kde totiž podle ústavy hlava státu není odpovědná z výkonu svého úřadu (srov. na př. § 66 úst. list.), přejímá jaksi kontrasignující ministr tuto chybějící odpovědnost —

a to vůči parlamentu — na sebe, tak že jej tíží (teoreticky) vlastně odpovědnosti dvě: odpovědnost vlastní a převzatá. Že provedenou k-í vládního aktu, přičítaného, jak shora již podotčeno, zpravidla výlučně hlavě státu samotné jako kreačnímu orgánu, nejen se deklaruje vlastní odpovědnost kontrasignujícího ministra, nýbrž i přejímá jaksi cizí odpovědnost, t. j. snímá se s hlavy státu, nebývá ústavami výslovně stanoveno. Co týče se naší ústavy, dalo by se ono převzetí u vládních aktů (a contr. „projevů“ podle § 66) vyvoditi tolko ze slova „odpovědného“ v § 68 ústavní listiny, který zní: „Jakýkoli presidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády.“ Neboť zde výslovně nestanoví se ono přesunutí odpovědnosti s hlavy státu na ministra, nýbrž stanoví se pouze sankce neplatnosti vládních úkonů nekontrasignovaných. A skutečně též nelze nijak tvrdit, že by instituce k. ministerské byla nezbytným předpokladem pro instituci odpovědnosti ministra za vládní úkony, pocházející od neodpovědné hlavy státu. Tato odpovědnost dala by se totiž docílití přímým ustanovením ústavy po případě i bez instituce k. ministerské a pravdu má vlastně Ulbrich, když na shora citovaném místě praví, že úkolem k. jest, aby byl ulehčen důkaz, kteří z jednotlivých členů vlády při určitých vládních aktech císařových spolupůsobili (srovn. též Pražák n. u. m. str. 379, kde se praví, že „vskutku také nutnou podmínkou účinné zodpovědnosti ministerské jest, by nebyl možným vládní akt, při němž by nějaký ministr nebyl společným, což pravidelně děje se v té formě, že ministr, jehož se týče, pokud nebyl sám výhradně původcem aktu, opatří aspoň vladařův úkon spolupodpisem svým“). Z toho plyne, že odpovědnost za příslušný vládní akt hlavy státu nemusí tížiti právě jen ministry, kteří jej kontrasignovali, jak tomu bude zejména tam, kde platí zásada kolektivní (solidární) odpovědnosti vlády vůči parlamentu (srov. na př. § 78 naší ústavní listiny).

O ministerské odpovědnosti vůbec a podle naší ústavní listiny zvláště viz heslo „Ministři“.

Zde dlužno zabývat se otázkou, co rozuměti jest pojmem „vládního aktu“ čili „úkonu“ hlavy státu, jenž ku své platnosti má zapotřebí ministerské k. To bylo pochybno již za starého Rakouska, kde pří-

slušný předpis § 1 zák. ze dne 25. VII. 1867, č. 101 ř. z., zněl zcela obdobně jako § 68 naší ústavní listiny: „Jeder Regierungsakt des Kaisers bedarf zu seiner Gültigkeit der Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers.“ Pražák n. u. m., § 248, prohlašuje, že „užíváme obyčejně názvu tohoto (t. j. „vládního aktu“) jakožto protivy k výkonu čestných práv vladařových a k výkonu práv t. zv. knížecí praerogativy oproti sborům zákonodárným. Dle toho nebylo by nezbytně třeba spolupodpisu zodpovědného ministra, jde-li o udělení řádů, titulů a jiných vyznamenání, o svolávání, odročení, propuštění neb rozpuštění říšské rady neb některého sněmu“. Protiklad „čestných“ práv a práv t. zv. „knížecí praerogativy“ neexistuje podle naší ústavy. Nejde také v první řadě o to, zdali některé (a jaké) vládní akty ku své platnosti nemají třeba ministerské k. (srov. znění § 68 úst. list.: „Jakýkoli presidentův úkon moci vládní nebo výkonné . . .“), nýbrž o to, čím se liší „vládní“ nebo „výkonné“ akt presidentův od jiných možných jeho „aktů“, čili jinými slovy, jak shora bylo již naznačeno, o vymezení pojmu vládních aktů. Ústavní listina sama jedná o takových jiných aktech, které nemusí býti patrně „vládními“ či „výkonnými“ akty ve smyslu § 68, a to v § 66, kde se praví, že „z projevů jeho (t. j. presidentových) souvisících s úřadem presidentovým odpovídá vláda“. O těchto „projevech“ není stanoveno, že by k jejich platnosti bylo třeba ministerské k., t. j. že by se i na ně vztahoval předpis § 68 úst. list. Nicméně se v našem odborném písemnictví tak tvrdí; viz o tom blíže mou „Soustavu československého práva státního“, II. vyd., str. 246—248. Podle mého názoru, n. u. m. blíže rozvedeného, dlužno „vládními úkony“ ve smyslu § 68 úst. list. (mluví-li se v něm o moci „vládní“ nebo „výkonné“, jde při tom o synonyma) rozuměti jen takové akty, při kterých možno pojmově mluvit o jejich „platnosti“ resp. „neplatnosti“ (roz. normativní), což patrně nelze při pouhých „projevech“, jimiž tlumočí se jen názory, mínění a pod. Přiznati arciť jest, že vzhledem k neurčitému znění naší ústavy může býti v mnohých případech pochybno, je-li určitý „projev“ presidentův ve smyslu § 66 úst. list. zároveň „vládním úkonem“ ve smyslu § 68 čili nic. (Tato pochybnost vznikla na př. v příčině t. zv. poselství presidentových ve smyslu § 64, č. 6, úst. list.) Nesporně jest však pojem

„projevu“, ze kterého podle § 66 odpovídá vláda, širší než pojem „vládního úkonu“, k jehož platnosti jest třeba spolupodpisu odpovědného člena vlády. Bylo by tu možno říci, že sice každý „vládní úkon“ ve smyslu § 68 jest „projevem“ ve smyslu § 66, že však ne každý „projev“ ve smyslu § 66 musí býti „vládním úkonem“ ve smyslu § 68.

V naší ústavní listině (srov. obrat „Jakýkoli presidentův úkon . . .“ v § 68, kde stačilo říci „každý“), jakož i při parlamentním jejím projednávání v revolučním Národním shromáždění projevovala se zřejmě snaha, sešněrovat volnost presidenta republiky jak co do jeho „vládních úkonů“, tak co do jeho „projevů“ co nejvíce. Srov. na př. vývody zpravodaje ústavního výboru o osnově ústavní listiny tisk 2421: „Protože veškeré úkony vyplývající z práv presidenta v § 64 přiznaných jsou úkony vládními, je zřejmo, že president nemůže žádného z těchto práv vykonati bez spolupodpisu ministrova. Ve dvou případech § 64 arci ústnost je možna, pokud se týče nezbytna: při přijímání vyslanců (č. 2) a poselství (č. 6). Přijímání vyslanců spočívá v tom, že president přijme pověřovací listiny a odpoví na oslovení vyslancovi. Text odpovědi nezbytně musí býti předem předložen ministru zahraničních věcí, který, rozumí se, že přijímacímu aktu bude přítomen neb aspoň při něm zastoupen. Stejně, pokud jde o poselství. Kdyby president naší republiky zaslal Národním shromáždění poselství písemně, nemohlo by býti přečteno, kdyby nebylo spolupodepsáno předsedou ministerstva.“

Shora vzpomenutá snaha vysvětluje se zde — jako ostatně i v jiných obdobných případech (viz příslušné vývody pod heslem „Imunita“) — nevědomým působením představ a ideologií monarchistických u budovatelů ústav republikánských. Ze samých obav před nebezpečím, které hrozí republice, bojují často proti nepříteli, který existuje jen v monarchii. A tak přes své radikálně demokratické smýšlení spatřují v presidentu republiky v podstatě pouhý oklep hlavy státu monarchistického (panovníka v konstituční monarchii) a domnívají se pak arci, že to, co sluší tomuto, sluší také onomu, tedy v našem případě: pokud možná důsledné mlčení a zřeknutí se všech samostatných, t. j. vládou předem neschválených projevů vlastních názorů o věcech, které by jakkoli mohly souviseti s úřadem hlavy státu. Takovým způsobem

vysvětluje se tudíž tendence demokratické ideologie, rozšiřovati obor „vládních aktů“ hlavy státu, vyžadujících ku své platnosti ministerské k., i na široký obor pouhých „projevů“, mínění a názorů. Při tom zapomíná se arci, že ideál korektního dědičného panovníka konstitučního, který o žádné věci nesmí míti, pokud se týče projevit samostatný, t. j. vládou předem neschválený názor, nemůže spadatí v jedno s ideálem stejně korektní hlavy státu republikánského, svobodně lidem resp. jeho zástupci na určitou dobu zvolené. Ukládati takovému presidentu, který ve vyspělých demokraciích bude často vyhraněným politickým stranníkem, podobné mlčení jako doživotnímu panovníku konstitučnímu, znamená tudíž nevědomé přenášení monarchistických ideologií do státních zřízení republikánských.

Literatura.

Weyr: „Soustava československého práva státního“, II. vyd.; Janeček: „Odpovědnost presidenta republiky a vlády“ (1922); Pražák: „Rakouské právo ústavní“, III, § 248; Hauke: „Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit“ (1880); Kelsen: „Allgemeine Staatslehre“; týž: „Základy obecné nauky státní“; Ulbrich: „Österreichisches Staatsrecht“ (1909); Adamovich: „Grundriss des tschechoslowakischen Staatsrechtes“ (1929).

František Weyr.

Kontrolní a kompenzační úřad

jest instituce mírových smluv po světové válce (Versailles čl. 296, St. Germain čl. 248, Trianon čl. 231, Neuilly čl. 176) pro vyrovnání pohledávek a závazků mezi příslušníky mocností spojených a sdružených se strany jedné a bývalých mocností nepřátelských se strany druhé. Instituce té použije se dle mírových smluv jen, pokud jednotlivé mocnosti spojené a sdružené oznámí dotyčnému bývalému státu nepřátelskému do jednoho měsíce od ratifikace mírové smlouvy, že hodlají instituce té použiti. Do 3 měsíců od této notifikace je kontrolní kompenzační úřad zřídití. Zařízení bylo použito a jest dosud v činnosti, zejména mezi Německem, Rakouskem a Maďarskem se strany jedné a Belgií, Francií, Velikou Británií, Řeckem a Itálií se strany druhé. Instituce tyto, nazvané v mírových smlouvách office de vérification et de compensation a Clearing Office a v Itálii ufficio di verifica e compensazione, jsou v praxi ostatních států označovány poně-