

sice, že zásadně už se návrat ke zlatu přijímá a spor se omezí pouze na to, jak se tato měnová rekonstrukce provede. Odpůrci zlata vystihující tuto náladu, snaží se aspoň pro budoucnost zajistiti možnost vyloučení zlata z měnového problému.

K problému přezkoumatelnosti zákonů.

Dr. Zdeněk N e u b a u e r (Brno).

Problém přezkoumatelnosti zákonů bývá kladen de lege lata jako otázka, zda má někdo právo zkoumati, je-li zákon platný, a kdo: zda kdokoliv nebo jen některé orgány (na př. soudy); de lege ferenda pak jako otázka: má-li někomu býti toto právo uděleno a komu. Ve skutečnosti leží problém hlouběji a znamená otázku, co jest postačující podmínkou normativní existence prvotní právní normy, zákona, čili: co definuje platný zákon. I na stanovisku krajního pozitivismu nemáme totiž tento pojem jednoznačně definován. To proto ne, poněvadž jej můžeme charakterisovati dvěma zásadně různými způsoby. Na otázku, co jest zákonem, odpoví nám theorie právníká zpravidla, že jest to prvotní norma vzniklá podle zákonodárných pravidel ústavy a ústavě neodporující čili norma, která svým vznikem i obsahem hovoří ústavě. Domyslíme-li však důsledky tohoto stanoviska, vidíme, že zakládá v praxi neřešitelnou antinomii. Ta je dána, jakmile by byl vyhlášen (v obvyklé úřední sbírce a obvyklou formou) zákon, který buď nevznikl ústavně (t. j. nebylo zachováno některého procesního pravidla zákonodárného) nebo obsahově odporuje ústavě. Váže takovýto zákon povinnosti subjekty? Kdo může konstatovati jeho vadnost?

Poněvadž pak nelze na tyto otázky odpovědět, že každý má právo konstatovati vadnost zákona čili zkoumati u každého zákona dříve než ho uposlechně, je-li platný či nikoliv, musíme říci, že tedy i zákon neplatný, je-li řádně vyhlášen, váže. To by nás vedlo k důsledku, že jest činiti rozdíl mezi platností a závazností normy.¹⁾ Tento rozdíl však jest pojmově neudržitelný. Platnost právní normy znamená totiž její právní existenci, t. j. příslušnost její k poznávanému normovému souboru (právnímu řádu). Norma pak, která jest součástí daného právního řádu, liší se od normy tomuto právnímu řádu cizí tím, že ji pokládáme za vodítko vůle povinnostních subjektů, za měřítko, podle něhož jednání jejich hodnotíme a rozlišujeme na jednání právu hovící a protiprávní, čili krátce, že ji pokládáme za závaznou. Závaznost jest tudíž pojmovým znakem platné normy, ale i naopak, není jiné normy závazné než právě té, která jest součástí daného

¹⁾ Tento rozdíl činí Merkl: Die Lehre von der Rechtskraft, str. 245. V tomto díle stojí autor důsledně na stanovisku, že zákon odporující ústavě jest neplatným, jest jen »zdáním práva«. Mimo jiné hlavně z toho důvodu, že pokládá tvorbu zákonů za pouhou aplikaci ústavy ne-liší se v zásadě ničím od aplikace zákonů v soudnictví a správě. Tato these sama zasluhuje bližší úvahy.

právního řádu. Tvrdíme-li tedy, že určitá norma jest závaznou, říkáme současně, že jest platnou právní normou.²⁾ To však znamená, že jakmile upřeme povinnostním subjektům právo zkoumati ústavní bezvadnost zákonů, opouštíme shora uvedenou definici platného zákona a stavíme se na stanovisko, že postačující podmínkou platnosti zákona jest prostě jeho vyhlášení určitou formou.³⁾ To jest nesporně stanovisko praxe života státního.

Právní řády mají někdy ustanovení usnadňující řešení sporu mezi oběma uvedenými východisky tím, že dávají nebo odpírají určitým orgánům právo zkoumati ústavní bezvadnost resp. vadnost zákonů. Takovýmto ustanovením odpírajícím jest § 102 naší ústavní listiny nebo čl. 7. býv. rakouského státního základního zákona o moci soudcovské z 21. prosince 1867 č. 144, naproti tomu ustanovení Spolkové ústavy Unie severoamerické (III, 2) dávající soudům právo přezkoumávati zákony nebo ustanovení našeho právního řádu o ústavním soudě jsou příklady oněch ustanovení pozitivních.

Předpokládáme-li totiž ono východisko prvé (zákonem jsou normy hovící vznikem a obsahem ústavě), pak by ovšem ustanovení, dávající někomu (na. př. soudcům) právo zkoumati platnost zákona, nemělo smyslu, když přece podle předpokladu právo toto má každý. Obsahuje-li tedy ústava státu takové ustanovení, jest patrné, že ústavodárce stál — ať vědomě či nevědomě — na stanovisku druhém a učinil výjimku zpravidla obdařiv určitý orgán právem, kterého jiní nemají. Tím více jest však nutno podkládati ústavodárci toto stanovisko v případě, když právo to soudcům odepřel. Jest totiž vyloučeno (už na základě důvěry a důležitosti, které se těší soudové od doby vzniku theorie o trojdielnosti státní moci), aby ústava byla chtěla soudům odepřiti právo, které přísluší všem ostatním orgánům zákony aplikujícím i pouhým subjektům povinnostním. Obsahuje-li tedy ústava jedno z obou ustanovení o právu přezkoumávati zákony, mohou tato ustanovení míti jen tehdy rozumný smysl, postavíme-li se na stanovisko, že k platnosti zákona stačí jeho vyhlášení čili že zákonem jest norma určitým způsobem vyhlášená. Za platnosti tohoto stanoviska pak jest zcela různá právní situace občana dotčeného zákonem, který svým

²⁾ Závaznost zákona jest lišiti od jeho »účinnosti«. To jest pojem zavedený pozitivním právem (zejm. zák. č. 139/1919 o vyhlásování zákonů) a znamená aktualitu povinností zákonem stanovených uplynutím *vacatia legis* a pod. Viz můj článek »Platnost a účinnost zákonů«, Všehrd III. str. 129.

³⁾ Srovn. Weyr: Soustava čs. práva státního str. 73, P r a ž á k: Rakouské právo ústavní II. str. 188—189, L a b a n d: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches II. str. 45, ale též P f a f f - H o f f m a n n: Commentar zum österr. allg. bürgerlichen Gesetzbuche I., str. 132. — Ve svém článku »Důvod platnosti zákona« (Časopis pro právní a státní vědu, V., str. 33) zamítl jsem i toto druhé východisko z toho důvodu, že zákon nemůže nikdy sám normovati podmínky svojí platnosti, a poukazoval na právní řády, kde způsob vyhlásování zákonů je upraven zákonem prostým. Ve skutečnosti není důvodem tohoto stanoviska ustanovení pozitivního práva, nýbrž právě uvedené úvahy o logické bezspornosti právního systému.

obsahem nebo svým vznikem je protiústavní a občana dotčeného protizákonným nařízením nezákonným rozsudkem nebo správním opatřením. V tomto druhém případě je legitimován (v mezích procesních ustanovení toho kterého řízení) k oprávněmu prostředku a má možnost vyvolati rozhodnutí vyšších instancí deklarující vadnost dotčené druhotné normy; v případě pak, že i nejvyšší instance rozhodne nezákonně nebo že je mu procesními ustanoveními znemožněn oprávněný prostředek, můžeme mluvit o »bezpráví státu«. Nic takového není možno v případě protiústavního zákona. Ne snad proto, že by nezákonné konečné rozhodnutí v prvním případě nebylo závazné a tedy platné, ale proto, že otázka p l a t n o s t i zákona pro jeho protiústavnost se ani nemůže položit.

A to ani tehdy ne, když ústava zavádí zkoumání zákonů určitými orgány: soudy nebo jedním ústředním tribunálem. Z toho, co bylo řečeno, plyne totiž, že není správné mluvit o přezkoumávání »platnosti« zákonů, poněvadž zákony — byť protiústavní — jsou závazné pro správní úřady a prosté občany, jsou pro tyto nesporně platné. Jaký mají tedy smysl podobná ustanovení? Jak jest možno je právně-logicky konstruovati? Uvažujme případ právního řádu, kde soudy obecně mohou ústavnost zákonů přezkoumávati. Jestliže vidíme, že určitá norma jest pro jeden druh povinnostních subjektů (správní úřady a občany) platná, pro jiný (soudy) platná jen za určitých předpokladů (neodporování ústavě), kteréžto předpoklady tyto subjekty samy konstatují, má se věc takto: ú s t a v a z a v á d í d v a d r u h y n o r e m a j i m o d p o v í d a j í c í d v a d r u h y p o v i n n o s t n í c h s u b j e k t ů. Stanoví totiž: Z norem pro všechny povinnostní subjekty závazných jsou pro určité privilegované subjekty (soudy) závazné jen ty, které obsahově neodporují ústavě. Pro platnost (závaznost) norem adresovaných soudům jest potřebí více podmínek než pro platnost norem adresovaných všem ostatním povinnostním subjektům.

V této souvislosti můžeme se ptáti, jaký smysl má ustanovení § 102 naší ústavní listiny, že soudcové při zákoně mohou jen zkoumati, byl-li řádně vyhlášen. Je dvojí možný výklad tohoto ustanovení. Buď ten, že je to pouhé popření možné domněnky, že soudy u nás mají právo zkoumati při zákonech více než jejich řádné vyhlášení (tedy na př. jejich obsahový souhlas s ústavou). Jen tento negativní účel dodával by citovanému ustanovení smysl, poněvadž jinak bylo by pouhým konstatováním samozřejmé pravdy, že kdo chce zjistiti, že určitá norma jest zákonem, musí se přesvědčiti, je-li vyhlášena předepsaným způsobem. Tuto operaci musí však provést každý, kdo si má normu jako právní uvědomiti a nemělo by tedy smyslu normovati, že ji mohou konati soudcové. Druhý možný výklad ustanovení toho jest pozitivní, totiž ten, že se jím skutečně uděluje výsada soudcům na rozdíl od ostatních. Tomuto výkladu svědčí citování §u 51 ústavní listiny, který upravuje podpisování zákonů. Z toho bylo by možno soudit, že pro správní úřady a ostatní povinnostní subjekty dostačí k platnosti zákona, bude-li uveřejněn ve Sbírce zákonů a nařízení jakožto »zákon« s uvozovací klausulí, kdežto pro soudce jest

závazným (platným) pouze zákon opatřený řádnými podpisy. Podle tohoto výkladu bylo by tedy také toto ustanovení naší ústavy jednou z forem — ovšem že tou nejmírnější — privilegia soudů, které bývá nazýváno právem zkoumati »platnost« zákonů.

Také v případě, kde je ku přezkoumávání zákonů povolán jediný orgán: ústavní soud, stál ústavodárce — třebaš nevědomě — na stanovisku, že platný zákon jest definován pouhým vyhlášením. V opačném případě byl by totiž ústavní soud zřejmě zbytečný, ježto o ústavnosti zákonů by rozhodovaly s konečnou platností nejvyšší soud a nejvyšší správní soud.

Podle toho, co bylo řečeno, nezkoumá ani ústavní soud platnost zákonů, nýbrž platné zákony na základě svého zkoumání zrušuje. Koná tedy tutéž činnost jako sám zákonodárce, který novějším zákonem ruší zákon starší. Je-li i zákon obsahující pouhou derogaci zákona staršího normou, jest tedy nálezkem ústavního soudu pokládati za normu prvotní. Jinými slovy: kdybychom chtěli zařaditi činnost ústavních soudů do jedné ze tří státních funkcí: zákonodárství, správy a soudnictví, zařadili bychom ji do první.

Hlavní zásady sociálního pojištění v cizině a u nás.

Dr. Alois J. Jindřich (Praha).

Sociální pojištění jest pojištěním veřejnoprávním, které se liší od pojištění soukromoprávního svým charakterem veřejným, jakož i principem veřejného donucení.

Sociální pojištění v nejširším slova smyslu jest souborným názvem pro devět rozdílných druhů pojištění;

1. proti přechodné nezpůsobilosti k práci a tudíž k výdělku, jež může nastati:

- a) nemocí — pojištění nemocenské,
- b) úrazem — pojištění úrazové,
- c) těhotenstvím a šestinedělím — pojištění mateřské,
- d) nezaviněnou nezaměstnaností — pojištění proti nezaměstnanosti.

2. proti trvalé nezpůsobilosti k práci a tudíž k výdělku, jež nastává:

- a) invaliditou jako důsledkem nemoci nebo úrazu — pojištění invalidní,
- b) stářím — pojištění starobní,

3. proti úplnému zničení osobnosti, jež jest přivoděno smrtí, pokud má smrt za následek majetkovou újmu:

- a) následkem nákladu na pohřeb — pohřebné,
- b) pro pozůstalou vdovu nebo vdovce — pojištění vdovské nebo vdovecké,
- c) pro pozůstalé děti — pojištění sirotčí.