Rozpor judikatury nejv. správ. soudů.

Dr. Harry Margolius, advokát v Rumburku, upozorňuje na zajímavý rozpor mezi judikaturou nss. v Praze a judikaturou spolkového soudního dvora ve Vídni, týkající se výkladu ustanovení § 16 nař. č. 278/1915:

Nález nss. v Praze ze dne 20./IV. 1937, č. 12.226 praví:

Byla-li pojistka uzavřena nejen pro případ úmrtí, nýbrž i pro případ dožití a vzdal-li se pojistník disposice pojistnou sumou toliko pro případ úmrtí, není tím vyhověno předpisu § 16 cís. nař. č. 278/1915 ř. z. ve znění zák. č. 337/1921 Sb. z. a n.

Nález spolkového soudního dvora ve Vídni z 8. července 1937, F. 189/37, skoro současně uveřejněný zní:

Hat der Erblasser als Versicherungsnehmer für den Fall seines Ablebens jemand anderen unwiderruflich als aus einem Versicherungsvertrage begünstigt erklärt, so ist die Versicherungssumme in seinen Nachlass nicht einzubeziehen, wenngleich der Erblasser selbst für den Fall seines Erlebens als Begünstigter bezeichnet ist.

Tento rozpor má praktický význam tím spíše, že nss. v Praze posílá nyní výzvy podle čl. III. odst. 3, věta 1., zák. ze dne 16. června 1937 č. 164 Sb. z. a n., aby stěžovatel se ve lhůtě 30 dnů vyslovil, zda stížnost nepozbyla věcného významu. Není pochyby, že podaří-li se některému stěžovateli osvětliti případ rozhodnutí ze dne 11. června 1926, čís. 12.059 při meritorním projednání některého jiného stejného případu s nových hledisek, není vyloučena možnost změny názoru nss., případně bude možno vyvolati nutnost plenárního rozhodnutí.

Literatura.

JUDr. Jaroslav Krejčí, ministerský rada a docent právnické fakulty Masarykovy univer. v Brně: **»O tak zvané sanaci vadných právních aktů«,** 1937, cena Kč 10.—.

Nová publikace docenta Dra Krejčího zabývá se politicky velmi ožehavým a právnicky dosud nevyřešeným problémem, zda a jak je možno sanovati ona vládní nařízení s mocí zákona, jež naše vláda vydala podle zmocňovacích zákonů a ohledně nichž se vyskytly pochybnosti, zda se snad nepříčí ústaní listině, poněvadž upravují materii, ústavně reservovanou zákonu (a contr. vládním nařízením). Historie této sanace je asi tato.

Naše ústavní listina na mnoha místech stanoví, že určité právní poměry, na př. služební poměry soudců (viz § 97 úst. listiny), upraví zvláštní zákon. Tyto věty vykládá jak odborná právnická literatura, tak judikatura našich soudních tribunálů v ten způsob, že určená materie smí býti upravena jedině zákonem a nikoli vládním nařízením, tedy nikoliv normou, která neprošla parlamentem. Účel tohoto ústavního požadavku je zřejmý: ústavodárce chtěl tím zaručiti poměrnou nezměnitelnost některých právních poměrů, patrně z toho důvodu, poněvadž je pokládal za zvlášť významné pro řádný chod státního organismu.

Když vyšly první zmocňovací zákony č. 95/33 a 206/33, jimiž parlament přenesl značnou část své kompetence na vládu, byla tato delegace moci zákonodárné omezena — mimo jiné — doložkou, že vláda jí nesmí použíti tam, kde je podle předpisů ústavní listiny zapotřebí zvláštního zákona. Avšak vláda přesto — patrně v důsledku odchylného výkladu ústavní listiny — upravovala svými nařízeními též materii vyhrazenou parlamentu, na př. určila odchylně než dosud platy soudců svým nařízením č. 252/33. V důsledku toho podali jednotliví soudcové u nejvyššího správního soudu konkrétní stížnosti, které vyústily do nálezů Boh. A 12.388 a 12.680, že vládní nařízení č. 252/33, pokud upravuje platy soudců, není kryto zákonem.

Pozdější zmocňovací zákon č. 109/1934 výslovně rozšířil kompetenci vlády i na materii, k jejíž úpravě je třeba zvláštního zákona. Tím další vládní nařízení byla kryta před výtkou nezákonnosti, i když se dotýkala sféry ústavně vyhrazené parlamentu. Avšak stalo se tak za cenu, že sám zmocňovací zákon č. 109/1934 byl vystaven výtce neústavnosti, neboť dává

vládě kompetenci, ústavně reservovanou parlamentu.

Tuto výtku formuloval jak náš nejvyšší soud, tak nejvyšší správní soud. Prvý soud usnesl se ve své plenární schůzi ze dne 27. dubna 1937 na návrhu, aby ústavní soud vydal nález: »Zákon ze dne 21. června 1934, č. 109 Sb. z. a n., kterým mění se zákony o mimořádné moci nařizovací ze dne 9. června 1933, čís. 95 Sb. z. a n. a ze dne 15. listopadu 1933, čís. 206 Sb. z. a n., příčí se ve svém ustanovení článku I., odst. 2, pokud umožňuje úpravu služebních poměrů soudců vládním nařízením, ustanovení § 97, odst. 2 ústavní listiny«. Na obdobném — ještě širším — návrhu usnesl se nejvyšší správní soud ve své plenární schůzi ze dne 31. května 1937. Praví, že cit. ustanovení čl. I., odst. 2 zákona č. 109/1934, pokud stanoví, že opatření podle odst. 1 lze činiti i tehdy, když by jinak bylo třeba zákona, odporuje předpisům celé řady §§ů ústavní listiny, které vyžadují úpravy zákonem i v případech, jež podle tekstu a smyslu zákona č. 109/1934 mohou spadati do rámce zmocnění tohoto zákona.

O obou těchto návrzích má rozhodnouti ústavní soud a uzná-li na jejich důvodnost, bude zmocňovací zákon v naznačeném rozsahu prohlášen za protiústavní a tímto nálezem budou ode dne uveřejnění ve sbírce zákonů a nařízení vázány zákonodárné sbory, vláda, všechny úřady a soudy. Avšak zde se dostává do popředí závažný právně teoretický spor o dosah řečeného nálezu. Panující právnická nauka a důvodová zpráva k zákonu o ústavním soudu stojí na stanovisku, že nálezu ústavního soudu přísluší působnost pouze pro dobu budoucí (ex nunc), takže protiústavní zákon se nálezem ústavního soudu ruší jedině co do své budoucí platnosti, ale zůstává nedotčen pro dobu minulou. Naproti tomu přiznává však část odborných teoretiků nálezu ústavního soudu účinek ex tunc, takže protiústavní zákon tímto nálezem zcela padá, jak ve své platnosti do budoucnosti, tak do minulosti. Podle těchto teoretiků je protiústavní zákon po nálezu ústavního soudu ab initio (od počátku) neplatný a důsledky této neplatnosti postihují nutně i právní akty (vládní nařízení) na jeho podkladě vydané.

Tento teoretický spor (jde při něm o výklad § 20 zákona o ústavním soudu) nabývá u nás přímo jedinečné praktické závažnosti. Podle radikálního mínění, jež dává nálezu ústavního soudu působnost ex tunc, je se zmocňovacím zákonem č. 109/1934 ohrožena existence více než 200 vládních nařízení, upravujících předůležité právní poměry a platících již několik let. Je tudíž pochopitelné, že vláda ve spravedlivé a důvodné obavě o osud těchto nařízení a onoho sociálního života, na jejich podkladě vytvořeného, hledá účinný prostředek, jimiž by nevítané důsledky případného nálezu ústavního soudu vyloučila.

Otázce těchto t. zv. sanačních opatření je věnován spis JUDra Jaroslava Krejčího. Autor v něm důkladně, dokumentárně a s plným literárním aparátem vyličuje, že není ústavně schůdné cesty, patrně především uvažované, jež by dosavadní vládní nařízení, podle zmocnění vydaná, přeměnila (transformovala) v zákon, aniž by obsah těchto nařízení, v zákon transformovaný, byl řádně parlamentem projednán a usnesen. Tato cesta — jakási sanace en bloc — budí řadu ústavně právních námitek, o nichž spis Krejčího blíže se zmiňuje a jež ve stručném článku nemohu rekapitulovat, a dále vede k nebezpečnému prejudici do budoucnosti; parlament by jí vzal za své řadu právních předpisů, jež neprojednal. Mimo to jeví se neobvyklá, neboť se jí dodatečně mění povaha vládního nařízení v zákon. Zde vystává též problém ústavní přípustnosti retroaktivity (zpětné platnosti) zákonů, neboť sanační zákon by patrně dal obsahu vládních nařízení platnost zákona i pro dobu minulou, t. j. před svým vznikem. Dr. Krejčí po rozboru všech těchto pochybností navrhuje řešení daleko jednodušší a schůdnější: ať parlament zákonem autenticky vyloží obsah § 20 zákona o ústavním soudu, t. j. prohlásí, že nález tohoto soudu o neústavnosti zákona působí jedině do budoucnosti. Tím zachrání platnost zmocňovacího zákona č. 109/1934 pro dobu minulou a zabezpečí všechna vládní nařízení podle něho již vydaná. Ovšem i toto řešení má malý háček: kdyby ústavní soud sám uznal, že uvedený § 20, jak dosud zní, dává jeho nálezům působnost ex tunc, pak by autentická interpretace cit. § 20 byla v pravdě změnou zákona, a nikoliv jeho pouhým výkladem (interpretací) a byla by protiústavní, neboť by se příčila čl. I. uvoz. zák. k ústavní listině, jenž stanoví neplatnost protiústavních zákonů, čímž se rozumí jejich bezúčinnost. Krejčí však pokládá tuto obavu za zbytečnou, poněvadž ústavní soud patrně nevyloží § 20 takovým způsobem, jenž odporuje vůli zákonodárcově (důvodové zprávě k zákonu o ústavním soudu) a mínění převážné části odborných teoretiků. Naproti tomu Krejčí správně upozorňuje, že zákonné sanační opatření, jehož zřejmým účelem bylo by čeliti zpětným účinkům nálezů ústavního soudu, bylo by nepřímou interpretací

§ 20 ve směru minority právních teoretiků, kteří tuto zpětnou účinnost zastávají.

Krejčího spis plně přesvědčuje, pokud jde o kritiku sanačního opatření, jímž en bloc, ať již jen pro budoucnost nebo i pro minulost, mají se transformovati dosavadní vládní nařízení v zákon. Něco jiného je transformace provedená po jednotlivu, jak se na př. stala zákonem č. 186/1937, jímž parlament zabezpečil platnost některých ustanovení vládního nařízení č. 252/33 (soudcovské platy), ohroženého, jak shora uvedeno, nálezy nejvyššího správního soudu. Tato cesta t. zv. materiální recepce je nejsprávnější, jak uznává též zpráva ústavně-právního výboru poslanecké sněmovny (tisk 1024), jenž jí dal přednost před recepcí formální.

O Krejčího spisu napsal výstižný článek prof. Weyr do Lidových Novin ze dne 26. září t. r. Sdílí Krejčího pochybnosti o »přílišném zjednodušování zákonodárného procesu«, projevujícím se v povyšování několikastránkového obsahu toho či onoho nařízení na zákon, a poznamenává, že takový postup nebyl ani naší ústavou, ani jednacími řády zamýšlen. Neschvaluje ani onu praksi, jež přeměňuje autentická německá znění zákonů ve znění československé pomocí pouhých »příloh«. Rozhodně se pak staví proti imunisačním či sanačním zákonům, jimiž se vylučují soudní kontroly jednotlivých právních aktů. I když víme, že vláda v dobré vůli sáhla svého času k prostředku zmocňovacích zákonů — po vzoru mnoha jiných vlád —, nesluší se vyhýbati risiku, jež s tím je spojeno s hlediska soudních kontrol. Ostatně toto risiko je prozatím nepatrné. O ústavnosti zmocňovacího zákona má rozhodovati ústavní soud, který však nefunguje a fungovati nemůže, poněvadž již po léta není konstituován. A pokud tento ústavní nedostatek nebude sanován, není třeba žádných sanačních zákonů proti činnosti tohoto soudu.

V souvislosti s thématem t. zv. sanačních nařízení vyskytl se názor (srovn. Peška, Zmocňovací zákon a ústavní soud, Právo Lidu z 13. VI. 1937), že vládní nařízení vydaná podle zmocňovacího zákona stojí a padají s tímto zákonem, takže jejich osud je zpečetěn, jakmile zmocňovací zákon bude ústavním soudem prohlášen za protiústavní, a to bez ohledu zda nálezu tohoto soudu přiznáváme účinek pouze do budoucnosti (ex nunc) či též do minulosti (ex tunc). Pak by ovšem cesta, kterou navrhuje Krejčí (autentická interpretace § 20 zák. o úst. soudu), nevedla k žádnému cíli.

Mám však za to, že tento názor odůvodněn není. Musíme totiž dobře rozlišovati mezi t. zv. derogací a abrogací zákona (bližší viz mé Základy práva intertemporálního, 1928, str. 41 a n.). Jestliže přiznáme nálezu ústavního soudu jedině účinek ex nunc, pak je protiústavní zákon (v našem případu zákon zmocňovací) pouze derogován, t. j. zrušen ve své platnosti co do budoucnosti, a všechna vládní nařízení podle něho v minulosti vydaná zůstávají v platnosti, to nejinak jako na př. zůstávají v platnosti akty plnomocníka, jehož plná moc pro futuro (tedy nikoliv též pro praeterito) byla zrušena (srovn. též Krejčí, na u. m., str. 4 a 5).

Adolf Procházka.

1. JUDr. Josef Kliment: **Zákon o nejvyšším správním soudě a jeho jednací řád,** 1937, str. 87, cena 15 Kč.

2. Dr. Zdeněk Rádl: **Nejvyšší správní soud,** 1937, str. 248, cena 32 Kč.

I. Nejvyšší správní soud v Praze byl zřízen zákonem z 2. listopadu 1918, čís. 3; opíral se o vzor rakouský, ale lišil se od něho prospěšně tím, že sloučil v sobě kompetence obou rakouských správních soudů (říšského i správního) a že ochranu občanům rakouským správním soudem poskytovanou ještě značně rozšířil.

Zřízení správního soudu hned v prvých dnech republiky bylo vzhledem k tomu, že v ní platilo dvoje právo (rakouské a uherské) a že bylo vydáno mnoho nových předpisů povahy takořka revoluční, jasným dokladem toho, že se náš stát hned od počátku svého trvání rozhodně přihlásil k myšlence státu právního.

Tohoto dobrodiní rozsáhlé ochrany proti aktům veřejné moci občané také plně využili. Tím ovšem se stalo, že záhy byl správní soud stížnostmi tak zahrnut, že k jich vyřízení docházelo až za 2 až 3 léta, čímž význam soudní kontroly správním soudem poskytované značně trpěl. Proto bylo záhy pomýšleno na nápravu, a ta byla hledána hlavně v rozmnožení počtu soudců a účelnější organisaci soudu, v omezení kompetence správního soudu a v opatřeních k urychlení a zdražení řízení před správním soudem. Tyto prostředky objevovaly se v různé kombinaci v různých osnovách a ovládaly i poslední osnovy z 18. ledna 1937. Šlo tu v prvé řadě o ulehčení správnímu soudu — obdobně jako se stalo u nejvyššího soudu zák. č. 251/1934.

Málo která osnova vládní byla podrobena tak zevrubnému prozkoumání v parlamentě, jako novela o správním soudu.