# Hospodářský život a právní jistota.

## I.

Náš celý hospodářský život zakládá se na právních normách, vydaných, uznaných a udržovaných právní mocí státní. Kdo vykonává u nás tuto právní moc, určuje ústava Československé republiky. Právní nejistotou označujeme v praxi onen stav, ve kterém pro určitý obor života, vyžadujícího bezpodmínečně státní úpravy, není právní normy, anebo kde právní normy si odporují, aneb kde vůbec nelze poznati, která norma jest součástkou právního řádu.

Praktická stránka pojmu právní jistoty vyžaduje, aby hospodařící osobě byla dána možnost dozvěděti se v každém okamžiku, jaká právní norma se vztahuje na dotyčný právní úkon; dále aby právní normy měly určité, ústavou státu ustálené zřejmé znaky, aby zájemník právní normu mohl poznati, je-li dotyčná norma „právní normou“.

Ježto tento článek má účel ryze praktický, nebudu se zabývati theoretickým rozborem této otázky. Co se týče literatury, poukazuji na svůj článek „Jazykové právo v čsl. republice“, uveřejněný v říjnovém čísle „Právného obzoru“ v Bratislavě.

Stát si pomůže tím, že určí kompetenci státních orgánů, které musí rozhodovati bez ohledu na to, existuje-li na tento případ se vztahující materielní právní norma generelní anebo ne. Dotyčné rozhodnutí aneb opatření, vydané bez podkladu generelních hmotných právních norem, nabude právní moci a tak se stává, že orgány, které nejsou povolány vydávati normy generelní, ustálí si samy generelní normu, pod kterou subsumují konkretní případ. Nemyslím tu na § 7 rak. obč. zákona, který výslovně deleguje soudce, aby v soukromoprávních sporech rozhodoval „podle přirozených zásad právních“. Tato veřejnoprávní norma, která se spolu s jinými veřejnoprávními normami vloudila do rak. obč. zákona, nemůže per analogiam býti rozšířena na jiné obory práva a jmenovitě ne na ony teritoriální části Čsl. republiky, v kterých rakouský občanský zákon neplatí.

Předpokládá se, že vůle normotvorného subjektu se projevuje tím způsobem, aby adresát normy a zájmová strana

vůbec mohli normálními prostředky poznání konstatovati projev této vůle. Normy se sdělují takým způsobem, aby se adresát mohl o tom dozvěděti (přípis, Úřední list atd.). Vyhoví-li se těmto dvěma náležitostem [a) srozumitelnost, b) sdělení], uplatňuje normotvorný subjekt fikci, že každý, kdo jest dotyčnou normou dotčen, tuto normu zná. Nikdo se tedy nemůže brániti tím, že práva neznal, když právní norma mu byla sdělena tím způsobem, jak jej právní řád určí. Jest sice theoreticky možné, aby právní řád určil, že i neuveřejněné normy působí vůči adresátovi této normy, dnes však v praxi to už nepřijde v úvahu. Lepší by bylo, kdyby platnost normy oproti adresátovi byla vázána na skutečné pochopení u adresáta. To však by naráželo mimo jiné i na tu obtíž, že je vyloučeno přesvědčiti se, pochopil-li adresát aneb zájemník logický obsah, který mu byl sdělen. Podle dnešního stavu právní vědy není třeba, aby právní norma skutečně byla pochopena zájemníky, stačí, když tu byla k tomu možnost. Ba i tato možnost není možností praktickou. Dejme tomu, že zákon vstupuje v platnost dnem vyhlášení. Ježto Sbírka zákonů a nařízení vychází v Praze, znamená to tolik, že adresát normy, bydlící v Užhorodě aneb v Jasenné, se o ní dozví až za tři dny, leda že by se na Sbírku zákonů a nařízení abonoval telegraficky. Totéž platí o občanech, kteří se zdržují v cizozemsku.

Těžší jest situace u nepsaného práva. Tu právní řád stanoví jen velmi neúplným způsobem, jak se dozví zájemník o zvykovém právu v tom aneb v onom směru. Ba stává se, že se dozví pouze v konkretním sporu, jak by byl měl svého času jednati. Soudce se nikdy nezabývá otázkou, měla-li strana „možnost“ dozvěděti se o dotyčné generelní normě, poněvadž se právě předpokládá, že právní řád jest každému znám.

I kdyby celý právní řád byl řádně vyhlášen a kdyby se neměnil, bylo by otázkou, stačí-li gramatické znění, aby logický obsah normy byl pro zájemníka jasný. Gramatický obsah a logický obsah věty nejsou identické.

Jest právě úlohou právníkovou, aby z gramatické části právní normy vybral skutečně právní normy v logickém smyslu. Jest mnoho důležitých výrazů, kterých používá tvůrce normy v různém významu, ba stává se, že i právníci vykládají určité výrazy diametrálně jinak. Dokonce i zákonodárce používá v témže zákoně stejného gramatického slova v různém smyslu.

*

Čtenář může se právem ptáti autora, co rozumí pojmem právní normy. Taková definice vyžadovala by celou knihu a nepatří ani do oboru zastoupeného časopisem, ve kterém tento článek jest uveřejněn. Pokusím se tedy popsati pojem právní normy, pokud spadá do rámce tohoto článku.

Už slovo samo označuje, že právní norma jest normou obsahující něco, co má býti. Existují ovšem různé normy, které nemusí býti právními normami. Nejdůležitějším znakem těchto norem jest, kdo je vydává, kdo je tvoří a udržuje, aneb kdo nařídil anebo povolil utvoření těchto norem. Právní normy vydává, tvoří, udržuje, povoluje anebo jejich vydání nařizuje stát. Obyčejně adresát těchto norem jich poslechne, a když ne, jest tu možnost, aby se odporující přinutil, aby poslechl státní vůle. Stát a společnost přinutí jednotlivce i různými jinými nepřímými prostředky k dodržování těchto norem. Právní normy jsou přímé a nepřímé, generelní a individuelní projevy státní moci. Stát sám si určí, jakým způsobem se recipují, tvoří a udržují tyto normy. Obsah právní normy jest vždy výrazem určité povinnosti. Ovšem může takovými normami normotvorný subjekt i sám sebe zavázati, a podle toho rozlišujeme právní normy zavazující a právní normy slibující.*) V slibujících právních normách zavazuje stát sám sebe, ovšem může i v těchto normách zavázati osobu jinou. Právní moc dává právo a ukládá povinnost k utvoření norem i jiným osobám (subjektivní delegace), ba může celé komplexy jiných norem (ne právních) vyhlásiti za právnicky důležité (objektivní delegace). Na př. ustanovuje § 879 recipovaného rak. obč. zákona, že smlouva, která se příčí dobrým mravům, není platná. To znamená tolik, že právní řád delegoval pro určitý obor práva celý normový komplex, aby se podle tohoto měřítka jiného normového komplexu ustálilo, je-li smlouva platná anebo ne. Právní řád váže vznik právní normy na určité formální vyjádření normotvorných subjektů, vzdává se však do určité míry práva zkoumati, zůstaly-li tyto orgány v rámci předpisů právního řádu anebo ne. Právní řád počítá tedy s právními chybami. Převyšuje-li zdánlivá norma kvantitativně a kvalitativně kvalifikovanou chybu, není akt právní normou; když však tato vada zůstává v určitém rámci, stává se způsobené chybné

*) Viz Somló: „Juristische Grundlehre." Felix Meiner, Lipsko, 1917.

právo následkem imperativního předpisu právního řádu právem. Dejme tomu, že platí pro určitou skutkovou podstatu jistý paragraf obchodního zákona. To znamená tolik, že soudce jest povinen souditi podle této generelní právní normy. Když však soudce tak nesoudí, ba naopak, a rozsudek nabude právní moci, má se podle našeho právního řádu rozsudek ten přes to provésti, že se zřejmě protiví platným zákonům.*) Tento případ není zvláště výjimečným případem a část právnické literatury považuje následkem toho soudce se stanoviska nauky o právních pramenech za stejného, ba i za důležitějšího činitele nežli zákonodárce. (Bülow, Ehrlich, Fuchs atd.)

Tento fakt, pravoplatnost (vymáhatelnost) platné materielní právo porušujícího rozsudku, je charakteristickým zjevem právní jistoty a právní nejistoty. Právní jistoty proto, poněvadž každý spor musí míti jednou konec, a poněvadž každý spor se dá řešiti různým způsobem, musí se jednou autoritativně řešiti, kdo má právo voliti mezi různými možnostmi a spor definitivně rozhodnouti. Možnost spor tak dlouho protahovati, až se najde stanovisko odpovídající formálním a materielním právním normám, znamenalo by, že celé jednání se má tak dlouho opakovati, až soud zodpoví všechny možné a nemožné námitky strany s rozsudkem nespokojené. Nemohu se na tomto místě podrobněji zabývati touto otázkou, stačí poukázati na to, že stát má vlastně rozhodnouti, je-li mu milejší risiko, že se v jednotlivých případech vynesou rozsudky a výroky protivící se právním normám, anebo že se část sporů protahuje do nekonečna. Jest samozřejmé, že se s praktického stanoviska má voliti možnost prvá.

Poukazuji jen na dvě hlavní příčiny vadných rozhodnutí a rozsudků. Prvá jest úmyslné porušování právních norem se strany státních orgánů, druhá jest neúmyslné porušování právních norem, částečně pro nedostatky vězící v právních normách samých. Jen zcela výjimečně se stává, že státní orgán porušuje právní normu ze zlomyslnosti, l'art pour l'art. Ve většině případů porušuje státní orgán platné materielní právo proto, poněvadž sleduje určité cíle a to buď určitého politického nazírání, buď zájmy celostátní a ve většině případů cíle ethické, považuje se totiž za orgán, který má uplatniti „spravedlnost".

*) Merkl, Die Lehre von der Rechtskraft, Deuticke, Vídeň, 1923.

Konflikt mezi právní normou a mezi formou ethickou jest na denním pořádku. S normativního stanoviska jest tento konflikt nepochopitelný. Státní orgán, uplatnivší vědomě neprávo, nehledí na normativní theorii práva a považuje se sám za tvůrce generelních právních norem, přebírá-li normy jiného normového souboru. Jest charakteristické, že velcí soudcové se tímto systémem přímo vychloubají. Ba propagace t. zv. „volného práva" jest celým systémem nauky o právních pramenech. Nejmenuji nejvýstřednější směr, když poukazuji na známého právnického spisovatele, presidenta senátu rakouského nejvyššího správního soudu Teznera, který ve svých dvou knihách „Rechtslogik und Rechtswirklichkeit" a „Rechtsquellen des österreichischen Verwaltungsrechtes" se k tomu přiznává, že rakouský nejvyšší správní soud v mnohých případech v zájmu ethické spravedlnosti se odchýlil od zákona.

Příčiny nevědomého uplatňování nesprávných norem hmotného práva (tedy nepráva) leží nejvíce v neznalosti práva, což se stává tím častěji, čím složitější jest právní řád.

S hlediska právní theorie hájí určitý počet autorů stanovisko, že právní řád (souhrn právních norem) je logicky uzavřený a úplný, a že se v něm mezery nenacházejí. Na tomto místě zabývám se tímto problémem se stanoviska hospodářského a konstatuji, že každý právní řád má mezery a právní řád ČSR má též mnoho mezer. Existují ovšem dva formálně uspokojivé systémy, s kterými by se dalo těmto mezerám vyhnouti. V prvé řadě, že se stanoví pro upravení každé možné události v státním životě určitý orgán a že se ten orgán splnomocní, aby si sám utvořil generelní normu, na jejíž základě vyřídí konkretní záležitost. Druhým prostředkem jest ustálení zvláštního orgánu státního, který má právo a povinnost vyplniti mezery právního řádu. To jest t. zv. systém référé législatif.*) Rakouský Josefinský zákoník z roku 1786 ustanovuje ve svém § 26, že kdyby soudce nevěděl, zdali pro určitý případ existuje zákonitý předpis, anebo kdyby mu zákon nebyl jasný, anebo kdyby při uplatňování zákona měl jisté pochybnosti, má se obrátiti na panovníka. Není to žádný systém nové doby, nachází se i v starém (řeckém a římském) právu. A není vyloučeno, že se moderní právo ještě vrátí

*) Spiegel, Der référé législatif oder die Anfrage bei Hof ve sbírce Gesetz und Recht, Duncker & Humblot, Mnichov 1913, str. 100.

k tomuto starému systému. Je ovšem těžko rozhodnouti, kdy se jedná o jednoduchou interpretaci určitých právních pravidel a kdy o skutečnou mezeru v právním řádu v smyslu materielním a formálním. Formální mezery jsou ještě nebezpečnější, poněvadž v tom případu není kompetentního orgánu, který by rozhodoval aneb disponoval.

Právní jistota vyžaduje zabývání se otázkou, zdali je vše dovoleno, co právním řádem není upraveno nebo nezakázáno, anebo zdali pouze to je dovoleno a volno, co je právním řádem za takové vyhlášeno. Jest to otázka t. zv. „právaprostého prostoru", do kterého patří všechny události v nejširším smyslu, které právem vůbec nejsou upraveny ani dotčeny. Řešení těchto otázek vyžadovalo by zvláštního studia, které by překročilo rámec této práce. Konstatuji však, že mlčení normotvorného orgánu o určitých věcech má často positivní význam a projevuje též jistou vůli normotvorného subjektu. Tím, že nějaká věc není právnicky (ani zcela všeobecně) upravena, zákonodárce často vyslovuje, že nedává možnost k uplatňování takových nároků ani pro ani contra, že totiž ten, kdo by chtěl uplatňovati nárok, aby se něco stalo, se odmítne. Ten však, kdo uplatňoval nárok na to, aby se něco právně neupraveného nestalo, odmítne se též. Stačí tedy pro naši práci definice, že jest to pro normotvorný subjekt nejčastěji sféra neutrální. Prakticky toto řešení ovšem neuspokojuje. Nedává-li právní řád k uplatňování určitého nároku prostředků, znamená to, že taková věc není právnicky dovolena.

Na tomto místě nezabývám se mezerami právního řádu se stanoviska ethického neb právnicky-politického. Nepatří sem případy, ve kterých jest soudce aneb jiný orgán oprávněn, aby výslovná ustanovení právního řádu v jistém směru doplnil podle volného uvážení. Patří sem však ty případy, kde právní řád dá rozkaz svému orgánu, aby určitou věc rozhodl, nenařídí mu však, jakým způsobem tu věc má rozhodnouti, a též ho nezmocní k tomu, aby si sám utvořil všeobecné pravidlo, podle kterého potom disponuje v jednotlivém případě. Není to hra slovy, ale velmi vážný problém hospodářský. Stát tedy řekne: „Máš věc rozhodnouti, nepovím ti jakým způsobem, ani tě neopravňuji k tomu, aby jsi rozhodoval podle vlastní vůle, ale rozhodneš-li nějakým způsobem, provedu toto rozhodnutí mocenskými prostředky." V praxi

znamená to tolik, že státní orgán rozhodne věc skutečně tak, jak chce. V odboru trestního práva považoval ovšem normotvorný subjekt za nutné vyhlásiti, že pouze skutková podstata se může trestati, kterou zákon určí expressis verbis jako trestnou.

Se stanoviska hospodářského jest nutno, aby občan, uzavírající určitý právní úkon (na příklad obchod), jasně věděl, co tomu úkonu řekne právo, aby věděl, co se stane, nesplní-li protivná strana, k čemu se zavázala. Ovšem jest hospodářským požadavkem, aby právo, které platí v době uzavírání takového právního úkonu, nebylo později zpětnou platností pozměněno. Je to zachování t. zv. získaných práv. (Viz článek prof. dr. Weyra v „Prager Presse", ročník VI. č. 227.)

Především má právní řád jasně určit, jaké jsou zevnější znaky právních norem platných a kdo jest oprávněn je tvořiti. Právní řád má stanoviti orgány, které jsou oprávněny k vyplnění mezer v systému generelních právních norem. I když tyto požadavky budou splněny, bude orgán provádějící všeobecnou právní normu míti dostatečnou volnost, aby k výkladům těchto norem použil té volnosti, kterou mu tvůrce normy poskytl.

## II.

Po těchto předcházejících úvahách chci se zabývati konkretněji s právním řádem Čsl. republiky s toho stanoviska, pokud je u nás legislativa ekonomizována, pokud totiž odpovídá aspoň ve svých zásadách požadavkům moderního hospodářského života. Se stanoviska porovnávající právní vědy mi každý může namítati, že v mnohých státech jest v otázce, co je pramenem práva a co je právní normou, nejasnost a nejistota. Tato námitka jest správná. Je to tak, jako když člověk dělá chyby a brání se tím, že i jiní je dělají. Psychologicky to účinkuje snad omamně. S hlediska hospodářského života je ještě důležitější, abychom si tento stav uvědomili, poněvadž kdyby se ušetřila jistá energie, mohl by se touto energií zvýšiti všeobecný blahobyt. Se stanoviska logiky jest nejasnost právního řádu v otázce, co jest právní norma, přímo nemyslitelná, a když myslitelná — neuvěřitelná. To by znamenalo v hospodářském životě asi tolik: Úředník má splniti instrukce, které dostává od svého ředitele; poněvadž však ře-

ditel vypravuje a sděluje mu různé věci a projevuje svou vůli i jiným způsobem, totiž mlčením, určitými výrazy tváře, přikývnutím hlavy atd. a není jisté, projevuje-li vždy svou vůli za tím účelem, aby dával instrukce, a nesdělí dotyčnému úředníkovi, který různé projevy má považovati za instrukci, že však má snášeti následky toho, nebylo-li těmto instrukcím zadostučiněno. Rozumný úředník by od ředitele hned žádal, aby těmto instrukcím dal určité zevnější znaky, aby totiž věděl, že jim připisuje jistou relevanci. Prosil by ho totiž, aby projevil své instrukce v určité formě.

Předčítá-li laik aneb učitel ve škole § 1 naší ústavní listiny, zdá se mu, že situace jest u nás zcela jasná. Tento paragraf stanoví, že zdrojem celé státní moci v Čsl. republice jest lid. Tento lid ustálil ústavodárným aktem, v jaké formě si chce dáti právní normy. Ba z opatrnosti určil i způsob, kterým může změniti tuto formu, totiž kdo má právo ústavu pozměniti. V § 1 ústavní listiny jest obsaženo, že ústavní listina stanoví, kterými orgány si dává svrchovaný lid zákony, uvádí je do skutečnosti a nalézá právo. Okamžitě přichází na mysl, že my používáme pro součástky právního řádu výrazu „právní norma“, kdežto ústavní listina používá výrazu „zákony“. Podle všeobecných pojmů právních jest zákon jednou formou (nejdůležitější) právních norem. Gramatickým slovem „zákon“ jest myšlena každá norma, totiž vše, co má býti, může se nazývati zákonem. Jest tedy otázka: co rozumí ústavní listina v § 1 výrazem „zákon“? Jde-li tu o synonymní výraz právní normy nebo o legislativně-technický výraz zákona, totiž o určitou část právních norem, které se dají určitými zevnějšími znaky odlišiti od jiných právních norem? Tuto otázku zodpověděti není tak snadné, poněvadž ústavní listina používá výrazu „zákon“ vícekráte a v různém smyslu. A ze souvislosti a z gramatického a logického výkladu není jisto, co tím ústavodárce chtěl říci. Snad myslil zákonodárce slovem „zákon“ pouze zákony v legislativně-technickém slova smyslu, tedy pouze to, co vyjde na jevo ve formě zákona, a že by stanovení náležitých jiných projevů své vůle přenechal dalším paragrafům ústavní listiny a zákonům. Dalo by se však říci, že výrazem „zákony“ myslel zákonodárce každou právní normu, totiž širší pojem. Důvodová zpráva k ústavní listině nevysvětlila nám této nejasnosti. Ježto hlava I. ústavní listiny obsahuje všeobecná

ustanovení a ježto i tento § 1 obsahuje normu co nejvšeobecnější, mám za to, že výrazem „zákon" má se rozuměti každá generelní právní norma. Je samozřejmé, že výrazem „dává zákony" má se rozuměti i „udržuje zákony", poněvadž k tomu, aby určitý právní řád platil, je potřebna kontinuita vůle právní moci. Podle znění § 1 dalo by se souditi, že orgány, kterými si svrchovaný lid dává právní normy, jsou taxativně vypočítány v ústavní listině a že po čas platnosti této ústavní listiny nikdo jiný nemá možnosti dávati generelní právní normy než právě v ústavní listině uvedené aneb jimi delegované orgány. Právnickou důležitost § 1 ústavní listiny snižuje důvodová zpráva k tomuto paragrafu, podle které chce § 1 býti pouze slavnostním prohlášením zásady v prvé řadě politické, že v republice demokratické stát pochází z lidu.*)

Ústavní listina se dokonce hájí i proti tomu, aby normy, které ústavní listina neuznává za platné právní normy, byly zrušeny aneb prohlášeny neplatnými.

Co do minulosti, zrušuje IX. článek uvozovacího zákona k ústavní listině všechna ustanovení, která odporují ústavní listině a republikánské formě státu. Nemůže býti sporu o tom, že výraz „ustanovení" znamená všechny druhy právních norem. Tento výraz článku IX. uvozovacího zákona jest jasný. V článku I. uvozovacího zákona k ústavní listině stanoví se, že zákony, odporující ústavní listině a jiným ústavním zákonům, jsou neplatné. Ústavní soud musí vyhlásiti, že pozdější zákon odporující ústavě se zrušuje, avšak sám zákon o ústavním soudu odporuje ústavě, poněvadž omezuje článek I. uvozovacího zákona k ústavní listině tím, že činitelé povolaní k tomu, aby vyvolali usnesení ústavního soudu, mohou vyvolati usnesení pouze do tří let po vyhlášení neústavního zákona. Ústavní listina brání se tedy jen nedostatečným způsobem proti ústavě následujícím neústavním zákonům.

Ústavní listina ustanovuje jako formy projevů vůle státní moci více forem. Takovéto formy jsou zákony ústavní, zákony obyčejné, zákony podkarpatsko-ruského sněmu, provisorní zákony stálého výboru Národního shromáždění, vojenské rozkazy presidenta republiky, vládní nařízení o provádění určitých zákonů, vládní nařízení o zřízení a organisování státních úřadů,

*) I náš hospodářský život nemile pociťuje, že dosud nebyl vydán podrobný komentář k naší ústavní listině.

obstarávajících pouze práci hospodářskou, bez jakékoli výsostné moci atd. Z ústavní listiny vysvítá, kdo má právo a podle kterých zákonů zkoumati platnost dotyčné právní normy. Absolutně se tomuto zkoumání vymyká pouze prvý státotvorný akt, totiž prvá věta zákona čís. 11 ze dne 28. října 1918, který obsahuje větu: „Samostatný stát čsl. vstoupil v život."

V obyčejných zákonech dá se často těžko zjistiti, platí-li tento zákon aneb ne. Soudce má právo u zákona pouze zkoumati, zda byl řádně vyhlášen. Řádně vyhlášený zákon znamená, že ve Sbírce zákonů a nařízení má zákon býti řádně vyhlášen v jazyku v ústavě určeném. Na př. zákon čís. 112 ř. z. ze dne 12. července 1872, v historických zemích nepochybně platný, byl na Slovensku vyhlášen tak, že se zákon čís. 270/1920 jednoduše na něj odvolával, aniž by byl býval na Slovensku v plném znění v státním jazyku vyhlášen. Soudní tabule v Bratislavě nalezla, že tento zákon neplatí. Nejvyšší soud pak rozhodl, že se jedná pouze o vadu zákonodárné techniky a že i nesprávně vyhlášený zákon platí. Avšak i ohledně přezkoumacího práva presidenta republiky při podpisování zákonů je ještě spor v literatuře.*)

Vidíme tedy, že i ohledně pojmu zákona v legislativně-technickém smyslu slova může co do platnosti býti spor.

Mnohem složitější jest celá záležitost při nařízeních. § 55 ústavní listiny stanoví, že nařízení možno vydávati jen k provedení určitého zákona a v jeho mezích. Debata o tom, zdali vládní nařízení může vydávati pouze vláda sama, anebo i jednotlivá ministerstva, pokud může zákonodárce zákonem postoupiti svůj kruh působnosti vládě, jest sporná.

U jiných forem právní normy není situace lepší.

Z těchto forem chci projednávati t. zv. zvykové právo. Jak jsem již shora poznamenal, ponechala si ústavní listina právo positivně určiti, kterými orgány si lid v ČSR dává právní normy. Abychom vzali hořejší příklad, totiž poměr mezi ředitelem a úředníkem, charakterisovali bychom to snad takto:

Ředitel by sdělil svému úředníkovi, že jen to má považovati za instrukce, jichž má poslouchati, které jsou vystaveny na určitém blanketu, s textem na stroji psaném, jím podepsané a určitým razítkem opatřené. Psací stroj společnosti by byl ob-

*) Viz Krejčí: Promulgace zákonů, Praha, Vesmír 1925.

čas pokažen a úředník by prováděl i takové instrukce, které neodpovídají shora uvedeným formám, jsou-li rukou psány. Později by výjimečně prováděl i ústní instrukce, ba dokonce by přijal i instrukce v té formě, že učinil-li svému řediteli nějaký návrh a ten k tomu mlčel, předpokládal, že ředitel ten návrh schválil. A řediteli bylo jak porušení shora označeného systému, tak i všechny události po léta a léta známy, aniž se byl proti tomu ohradil. Po mnoholeté praxi, když by úředník již přijímal instrukce ústně a mlčky, řekl by ředitel, že popírá platnost instrukcí, které nebyly přesně v předepsané formě vydány. Taková výmluva zdála by se nám býti nesprávnou a většina inteligentních lidí by řekla, že tím, že po léta a léta trpěl dotyčný provádění i jiných forem instrukcí, vlastně doplnil aneb pozměnil původní pravidlo, přijímati instrukce pouze v shora označených přesných formách. Toto pravidlo platí i pro právní moc státu. Když po léta a léta trpí stav, kterým se vydávají všeobecné normy (údajně právní) ve formě nelegitimní, nepovolanými orgány, může sice tento stav vydáním výslovné normy zastaviti, pokud však takové normy nevydá, má se za to, že je s tím stavem srozuměn.

Vůle právní moci státní jest ovšem o mnohem komplikovanější než vůle jednotlivého člověka. Státní moc ve smyslu naší ústavy vykonává určitý počet spolupracujících činitelů, z kterých jako nejdůležitější můžeme označiti Národní shromáždění a v rámci jeho poslaneckou sněmovnu. Tak velký počet lidí nemá jednotné vůle, ani jí nemůže míti, a stanoví formálně pravidlo autoritativním způsobem, jaké projevy se označují za projevy vůle Národního shromáždění. Jeví-li se projev vůle ve formách ústavou stanovených, jedná se o legitimní formu právních norem. Když tomu tak není, jedná se o ilegitimní vznik právních norem.

Právní norma jest tedy vždy následek určité vůle. V které formě se tato vůle může projeviti, o tom na tomto místě dále jednati nemohu, projev vůle však musí býti zřejmý. Může se namítati, že si stát už v ústavní listině sám určil, které projevy vůle mají se považovati za právní normy. Poukazuji na příklad našeho ředitele a úředníka, který ustálil též formy projevů, a přes to jsme přišli k výsledku, že se tyto formy dodatečně doplnily.

čas pokažen a úředník by prováděl i takové instrukce, které neodpovídají shora uvedeným formám, jsou-li rukou psány. Později by výjimečně prováděl i ústní instrukce, ba dokonce by přijal i instrukce v té formě, že učinil-li svému řediteli nějaký návrh a ten k tomu mlčel, předpokládal, že ředitel ten návrh schválil. A řediteli bylo jak porušení shora označeného systému, tak i všechny události po léta a léta známy, aniž se byl proti tomu ohradil. Po mnoholeté praxi, když by úředník již přijímal instrukce ústně a mlčky, řekl by ředitel, že popírá platnost instrukcí, které nebyly přesně v předepsané formě vydány. Taková výmluva zdála by se nám býti nesprávnou a většina inteligentních lidí by řekla, že tím, že po léta a léta trpěl dotyčný provádění i jiných forem instrukcí, vlastně doplnil aneb pozměnil původní pravidlo, přijímati instrukce pouze v shora označených přesných formách. Toto pravidlo platí i pro právní moc státu. Když po léta a léta trpí stav, kterým se vydávají všeobecné normy (údajně právní) ve formě nelegitimní, nepovolanými orgány, může sice tento stav vydáním výslovné normy zastaviti, pokud však takové normy nevydá, má se za to, že je s tím stavem srozuměn.

Vůle právní moci státní jest ovšem o mnohem komplikovanější než vůle jednotlivého člověka. Státní moc ve smyslu naší ústavy vykonává určitý počet spolupracujících činitelů, z kterých jako nejdůležitější můžeme označiti Národní shromáždění a v rámci jeho poslaneckou sněmovnu. Tak velký počet lidí nemá jednotné vůle, ani jí nemůže míti, a stanoví formálně pravidlo autoritativním způsobem, jaké projevy se označují za projevy vůle Národního shromáždění. Jeví-li se projev vůle ve formách ústavou stanovených, jedná se o legitimní formu právních norem. Když tomu tak není, jedná se o ilegitimní vznik právních norem.

Právní norma jest tedy vždy následek určité vůle. V které formě se tato vůle může projeviti, o tom na tomto místě dále jednati nemohu, projev vůle však musí býti zřejmý. Může se namítati, že si stát už v ústavní listině sám určil, které projevy vůle mají se považovati za právní normy. Poukazuji na příklad našeho ředitele a úředníka, který ustálil též formy projevů, a přes to jsme přišli k výsledku, že se tyto formy dodatečně doplnily.

Východisko naší práce, „právní jistota se stanoviska hospodářského", se nikdy nespřátelí s těmito formami právních norem. Ani teorie nenašla dosud východiska z těchto problémů, ačkoliv už v řeckém právu právníci se zabývali touto otázkou.*)

V ČSR jest zvykové právo jednou formou právních norem. V oboru trestního práva jest tato forma právních norem vyloučena. I rakouský občanský zákoník omezuje tuto formu právních norem.**)

Zákon čís. 11/1918, převzav ve svém II. článku všechny dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení, o této formě právních norem (zvykové právo) se nezmiňuje. § 98 ústavní listiny nezmiňuje se o normách zvykového práva. I v novější právnické literatuře čsl. státu jen zřídka se setkáváme s tímto předmětem.

Ačkoliv toto studium má pouze vyšetřiti dnešní stav právní jistoty se vztahem k hospodářskému životu, musím na tomto místě alespoň krátce ilustrovati stav předpřevratový v Rakousku a Uhersku. V bývalém Uhersku bylo ústavní právo v nejdůležitějších částích upraveno právními normami zvykového práva. Jen z malé části upravovaly formální zákony organisaci státní moci. Toto zvykové právo stanovilo i samo sebe za pramen právních norem. Z řady zákonů vysvítalo, že zákonodárné sbory uznávaly zvyk za pramen právních norem. Nejdůležitější mezi těmito zákony je § 19 zák. čl. IV. z r. 1869 o soudní moci. Tam je uvedeno, že soudce váže i zvyk, mající moc zákona. Podle maďarského ústavního práva byly zákony a zvykové právo právními prameny rovnoprávnými, prvotními. Zvykovým právem mohly se zákony doplnit, změnit a zrušit. Ovšem i zákonem mohlo se zvykové právo doplnit, změnit a zrušit. Velké právnické dílo Verbócziho, které uznává maďarské právo za zvláštní oddíl zvykového práva, zabývá se problémem zvykového práva v titulech X., XI. a XII předmluvy. Tam definuje Verbóczi, že „zvyk jest právo vzniklé z mravů, který v nedostatku zákonů slouží za zákon. Je lhostejno, je-li napsáno nebo žije-li jen z přesvědčení lidu, poněvadž i zákon diktuje rozum". Definice zvykového práva jest u Verbócziho absolutně zastaralá. Zákonem čís. 11 z r. 1918 převzal se i zákonný článek IV/1868, převzalo se s ním i zvy-

*) Weiss: Griechisches Privatrecht, Lipsko, Meiner, 1923.
**) § 10 rak. obč. zák.

kové právo jako druhotný pramen práva na Slovensku a v Podkarpatské Rusi. Druhotný proto, poněvadž zákon sám jest oproti právnímu obyčeji prvotním pramenem. Článkem IX. uvozovacího zákona k ústavní listině a jmenovitě § 98 ústavní listiny byl zrušen i § 19 zák. čl. IV/1869, takže zvykové právo jako druhotný pramen tuto půdu ztratilo.

V starém Rakousku byla situace zcela jiná. Tam zvykové právo nebylo oficielně uznáno jako všeobecný pramen práva. Nezmiňuji se o těch oborech práva, ve kterých se uznalo zvykové právo na konkretní právní oblasti jako zvláštní pramen práva. Přes to uznaly jak teorie, tak i praxe tento pramen, který působil jako ilegitimní pramen práva. Pražák zastupuje ve svém rakouském právu ústavním (část I., Praha 1895, str. 37.) ojedinělé stanovisko v rakouské literatuře, když zvykové právo neuznává za všeobecný pramen práva. Pražák vycházel ze starších i novějších zákonů rakouských a podle textu zákona má dozajista pravdu. Situace v republice Československé podobá se v jisté míře stavu v bývalém Rakousku. Nejvyšší správní soud stanovil ve svém rozhodnutí číslo 10167/1925 ze dne 22. května 1925, že zvykové právo v ČSR není vůbec pramenem práva a jmenovitě jím není v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Nejvyšší soud je zase toho názoru, že zvykové právo jest pramenem práva v republice Čsl., a tomu nasvědčuje i názor zákonodárce samého, což projevuje na př. zákon čís. 217 z roku 1924.

## III.

Hospodářský život může žádati, aby legislativa zbytečně neobtěžovala vývin hospodářského života. Může tedy žádati od legislativy, aby všeobecné právní normy byly dle možnosti úplné, jasné a řádně vyhlášené.

Zákon čís. 286 ze dne 22. prosince 1924 učinil prvý krok k ekonomisaci vydávání právních norem a je charakteristické, že terminovaný rozkaz zákonodárce, adresovaný vládě, vládou splněn nebyl. Hospodářský život žádá ekonomisaci v legislativě v tom směru, aby se jasně ustanovilo, co je právní norma, kdo má skutečně právo utvořiti všeobecné právní normy a pečovati o jasnost těchto norem. Nejlepším způsobem bylo by vydání zvláštního ústavního zákona o právních normách. Takový zákon měl by dobrý vliv na vývoj právního a hospo-

dářského života. Bylo by však i třeba, aby se jednou přikročilo k tomu, aby platné právo bylo systematicky uveřejněno, aby totiž nemohla trvati nejasnost o tom, co jest generelní právní normou a co ne. Do tohoto zákona musela by se pojmouti i základní pravidla legislativní techniky, na př. to, aby se v témže zákoně nepoužívalo jednoho významu v různém smyslu. A měla by se též upraviti i základní pravidla k výkladům zákona.

V této práci nedotknul jsem se blíže těžkých problémů nauky o právních pramenech ohledně mezinárodního práva a nařizovacího práva ministra pro správu Slovenska a všeobecného statutu Podkarpatské Rusi. Tyto problémy jsou dalšími důkazy neudržitelnosti situace. Výhody, které by měl formálně uspořádaný systém v právních normách, se vůbec oceniti nedají.

*Ervín Hexner (Bratislava).*

# ZPRÁVY A NÁZORY.

## Finanční situace ve Francii.

(Dopis z Paříže.)

Vývoj finanční situace ve Francii v posledních letech jest zajímavý nejen ve vztahu k situaci politické, nýbrž také a obzvláště pro teoretické problémy, jež se staly předmětem úvah, a metodu, kterou byly řešeny.

Na počátku běžného legislativního údobí bylo dokončeno velmi opožděné sice, avšak důležité fiskální úsilí a otázka rovnováhy rozpočtové byla přibližně rozřešena na výši kolem 25 miliard fr. franků, a tu se zdálo, že jde již pouze o zlepšení rozvrhu daní, o konsolidaci krátkodobého dluhu, o amortisaci dluhu dlouhodobého a o restauraci měny.

Žádná politická strana nemohla míti pro řešení souhrnu těchto problémů úplné doktriny. Strany levice, domnívajíce se, že dobyly majority, měly přesný program pouze v otázce fiskální a program tento obsahoval podstatně pouze „záměnu daní nepřímých daněmi přímými". Ostatně ve smyslu tohoto principu bylo při volební kampani v roce 1924 také slibováno odstranění daně z obratu. Pokud se týče ostatních otázek, bylo improvisováno na podkladě klasické a tradicionelní formulky: „ne inflaci"!

Jelikož obnos obligací, splatných v roce 1925, byl příliš vysoký (22 miliard), byl hledán nejdříve způsob rychlé amortisace v dávce z majetku, později však určitým vlivům finančním se podařilo poměrně snadno dosíci, že nabyla vrchu metoda nucené konsolidace. Avšak právě pro toto řešení padlo ministerstvo Painlévéovo. Bylo tedy rozhodnuto, ačkoliv