

Zpětná působnost zákonů*

Zdeněk Neubauer

Čtenáři tohoto časopisu měli před časem příležitost sledovati výměnu názorů o ústavní připustnosti retroaktivních zákonů mezi prof. Dr. A. Procházkou („Problém ústavnosti retroaktivních zákonů“, roč. XVII, 1934, č. 6 a 7, s. 290 an.) a Dr. Jar. Krejčím („O neústavnosti retroaktivních zákonů“, roč. XVII, č. 8, s. 392 an.). Diskuse byla vyvolána knihou Krejčího: „Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního“ (1933), v níž autor stejně jako v citovaném článku dokazuje neústavnost zákonů zpětně působících. Naproti tomu Procházka - uznáváje ovšem legislativně politický postulát, aby nebyly vydávány zákony se zpětnou působností - hájí jejich ústavní připustnost.

Jde o spor velmi zajímavý jak teoreticky, tak prakticky, a proto snad není nevhodné, jestliže se k němu v tomto časopise ještě jednou vrátíme. Po stránce praktické není třeba připomínati, jaký význam pro praxi zákonodárnou by mělo jednoznačné a nesporné řešení tohoto sporu. I když nám není známo málo lichotivé stanovisko normotvůrců - vyšších i nižších - k vědě právní, přece jen by patrně nebylo bez vlivu i na ně, kdyby celá právní teorie přijala v této otázce jednotné řešení, které by po případě akceptovaly nejvyšší soudy, mezi nimi i soud ústavní. Ovšem tento předpoklad jednotného názoru právní teorie se ještě snad nikdy neuskutečnil. A neuskuteční se bohužel asi ani v této otázce.

Teoreticky je případ ještě závažnější. Pisatel této úvahy nepatří k těm relativistům ve vědě právní, kteří se spokojují s konstatováním, že v určité otázce „teorie je nejednotná“, že část teoretiků učí to a druhá část ono. To je možné nejvýše tam, kde jde o složité otázky, jejichž řešení vyzáduje množství předpokladů a které je možno řešit z různých hledisek, o nichž je zase obtížno se shodnout; krátce tam, kde nelze převést celý spor na jednoduché logické schéma. Tak tomu však není u dané otázky, kterou právě lze převést na takové jednoduché sché-

* Časopis pro právní a státní vědu XVII, 1935, s. 232-239.

ma a kterou jest možno formulovati a řešiti nejzákladnějšími pojmy normologickými. Uvědomíme-li si vysokou úroveň jmenovaných autorů a jejich diskuse, vnucuje se nám neodbytně otázka, kde vlastně vězí jádro sporu, když argumenty obou samy o sobě zní přesvědčivě. - V logických diskusích tohoto druhu stává se často, že se žádná strana nedopustila logické chyby, ale obě vycházejí v určitém bodě svých argumentací z různého předpokladu, aniž si toho jsou vědomy. Takovými rozpor logických předpokladů může tvořiti zejména různý obsah některého pojmu, který obě strany pokládají za daný a známý a pro který obě používají téhož slova. Pokud nejde o pojem příliš základní, nebudeme patrně v takovém případě mluvit o rozporu ve světovém názoru nebo v noetickém systému. Budeme spíše rozpor viděti v té prosté skutečnosti, že se zde jedním slovem kryjí dva různé myšlenkové obsahy a nazveme takovými - třebaš úporný - vědecký spor prostě sporem *terminologickým*.

V daném případě však bohužel nebude možno označiti spor o přítomnost zpětné účinnosti zákonů za pouhý spor terminologický, byť i zde v podstatě šlo o to, že se témuž pojmu dává různý obsah. Zde však jde o pojem právě velmi základní: totiž o *pojem samé normy resp. právní normy*. Neboť jestliže se snažíme proniknouti až k nejzákladnějším myšlenkovým prvkům sporu o retroaktivitu, shledáváme, že základem je tu otázka: Je právní norma rozkazem, imperativem, zamýšleným motivem lidského jednání, či je pouhým hodnotícím soudem? Oficiálním názorem normativní teorie (pokud si věc vůbec uvědomuje) jest názor druhý: norma jest pouhým soudem hodnotícím. Jest to pojem naprosto statický (v jiném smyslu než mluvíme zpravidla o statické a dynamické v normologii, majíce na mysli vznikání norem v rámci normové hierarchie) a nečasový. Kategorie času má pro něj význam výhradně jen potud, pokud je nějak součástí obsahu normy, o niž nám jde, po případě obsahu normy vyšší. Jest nutno si do všech důsledků uvědomiti význam normy v tomto čistém logickém smyslu. V tomto pojmu normy není nic z toho, co je hlavním obsahem běžné představy při vyslovení slov: má být, povinnost, norma, zákon, nařízení apod. Běžná představa, kterou vyvolávají tyto slovní výrazy, jest totiž beze sporu dynamická: tendence k uskutečnění něčeho, rozumí se v budoucnosti. V tomto běžném chápání normativních výrazů je ovšem časový moment velmi intenzivní: jakákoliv volní tendence, skrytá v těchto normativních projevech, se může - jako vůle sama - týkati jen budoucnosti. Norma působící zpětně je *contradictio in adjecto*. Jen z takového představy normy a normativity resp. z jejího re-

sídua v myšlení právníků plyne každý názor o tom, že retroaktivita plyne nějak z pojmu normy nebo že snad je normologickým principem (což ovšem *není* názor Krejčího).

Norma ve smyslu hodnotícího soudu se naproti tomu podobá daleko spíše gramatickému pravidlu než rozkazu. Jest to soud, který kladně resp. záporně hodnotí určité jednání (ukládá povinnost pozitivní, po případě negativní). Úsudek aplikací, činěný na základě normy a určité skutečnosti, jest úsudkem podobným myšlenkové činnosti učitele, opravujícího písemnou úlohu žáka podle gramatických či pravopisných pravidel.

Hodnotící soud nemá naprosto žádného časového omezení, asi tak jako matematická rovnice. Předpokládáme-li platnost určitého hodnotícího soudu, pak podle něho můžeme hodnotiti kteroukoliv skutečnost bez ohledu na to, kdy hodnotící soud snad vznikl, ježto jeho vznik je - jak se o tom ještě níže zmíníme - zcela irrelevantní, a na to, zda ona skutečnost byla před nebo po tomto vzniku. Můžeme tedy např. podle mravních norem, vyslovených Kristem, hodnotiti jednání Alexandra Velikého, stejně jako může dáti učitel za úkol žákům, aby podle nejnovějších Pravidel českého pravopisu hledali chyby v nějakém staročeském textu.

V tomto smyslu má tedy pravdu Procházka, praví-li, že normu „Darovací sliby mají býti plněny“ jest aplikovati na darovací sliby kdykoliv dané, pokud tato norma sama nebo jiná, která její obsah (z jakéhokoliv důvodu, např. proto, že je normou vyšší) determinuje, neomezuje její platnost jen na darovací sliby, dané v určitém časovém úseku, tedy zejména od určitého časového okamžiku počínaje (např. od vyhlášení zákona nebo od uplynutí vacationis legis). To vše je zcela nesporné, jestliže chápeme normu skutečně jen jako čistý hodnotící soud.^a

Ale už, jakmile formulujeme věc slovně např. tak, že tato norma „ukládá povinnost“, „přikazuje“, „nařizuje“, „předpisuje“ apod., aby darovací sliby byly plněny, pak okamžitě pocítíme jistou nepřirozenost, ba absurdnost, máme-li uvedenou normu vztahovati také na darovací sliby, dané dávno před jejím vznikem. Tyto slovní výrazy - a jsou to právě ty nejčastější v právnícké mluvě - vyvolávají v nás bezděky onu druhou, dynamickou představu normy jakožto tendence k uskutečnění něčeho v budoucnu.

Je naprosto jasno, že zpětná účinnost zákonů by nebyla žádným teoretickým problémem, pokud bychom zcela důsledně chápali právní normy v prvním, tj. statickém smyslu, jako hodnotící soudy. Nor-

ma jakožto hodnotící soud má úplnou suverenitu - předpokládáme-li ovšem, že norma vyšší jí v tom neomezuje - vymeziti si jednání, která chce hodnotiti, jakkoliv, tedy zejména prostorově a časově, a v ohledu časovém vztáhnouti svoje hodnocení (časové meze platnosti normy) na jednání umístěné v kterémkoliv době, at v minulosti, v přítomnosti nebo v budoucnosti. Ta okolnost, že při tom může jinak hodnotiti táž minulá jednání, která podle normy starší - „tehdy platné“, jak zkráceně říkáme - byla hodnocena určitým způsobem, jest obtížij jen zdanlivou. Určité jednání můžeme hodnotiti podle kterékoli normy. Jestliže na základě tohoto hodnocení sami jednáme (např. jako soudcové nebo správní úředníci), pak i naše jednání může býti hodnoceno podle určité normy jako právné nebo protiprávné a i z tohoto hodnocení může zase vyplynouti jednání (např. vyšší instance nebo disciplinárního orgánu) atd. Které hodnocení budeme hodnotiti jako právné? Jednak přirozené každé, které hodnotilo podle normy, jež se podle svého vlastního obsahu (svého vlastního časového určení) na hodnocení jednání vztahovala. Kdy však budeme pokládati hodnocení za právné, když se podle svého obsahu na toto jednání vztahují normy obě (starší, vydaná před hodnocením jednáním, a novější, vydaná po hodnocením jednání)? Hodnocení podle obou těchto norem je správné, ovšem vždy jen vzhledem k té normě, podle níž bylo konáno. Hodnocení resp. jednání na něm založené je však, jak řečeno, rovněž jedním hodnocením. I na toto jednání se sice vztahují obě uvedené normy, jestliže však hodnocení se koná po vydání a datu účinnosti normy novější, tu podle určitého kritéria (např. § 6 naší ústavní listiny spolu s právně-logickou větou „lex posterior derogat priori“) hodnotíme provedené hodnocení, bylo-li konáno podle novější normy, jako právné, podle starší normy jako protiprávné. Poněvadž právní normy neaplikujeme nikdy izolované, nýbrž jako součásti komplexu, hierarchicky uspořádaného a logicky jednotného, máme vždy ve vyšší normě vodítko, které normy při prostorovém a časovém střetnutí dvou máme pro konkrétní hodnocení použiti. Celý soubor intertemporálních otázek se takto redukuje na posuzování logického rozsahu hodnotících soudů podle vyššího hodnotícího kritéria. Za předpokladu tohoto pojmu normy není tedy tzv. zpětná účinnost zákonů žádným teoretickým problémem.

Problémem se retroaktivita stává ze dvou důvodů: Jednak proto, že se nám - jak uvedeno - i při úvahách zcela teoretických mimoděk vnučuje ono druhé pojetí normy, normy jakožto imperativu. Toto pojetí normy nejen že je v soulahu s běžným názorem laiků i praktiků,

ale stává se zvláště relevantním tím okamžikem, jakmile myslíme na působnost právních norem ve světě kausálním, na aplikabilitu norem na skutečné dění a na praktický účel, pro nějž právní normy jsou vydávány. A to je druhý důvod, proč se retroaktivita jeví jako problém. Empirické právní normy jsou totiž skutečně vydávány jako imperativy, tj. s úmyslem, aby působily motivačně na jednání lidí. V tomto smyslu má otázka zpětné účinnosti norem zcela jiný význam.

Předpokládejme nyní toto pojetí právních norem jako imperativů a položíme si otázku, jak vůbec může dojít k normě retroaktivní. Krejčí i Procházka shodli se na jasném - ovšem proti dosavadní literatuře toužející problematiku se zabývajícím mnohem užším - pojmu retroaktivního zákona: je to zákon, který zakládá právní účinky před dobou svého vzniku (tj. vyhlášení), tedy zákon, který ukládá povinnost (ježto „právním účinkem“ nelze patrně rozuměti nic jiného než povinnost), jež měly býti splněny před jeho vydáním. Je naprosto jasno, že norma chápána jako imperativ nemůže ukládati povinnosti pro dobu před svým vznikem. Norma v tomto smyslu má totiž dvě myšlenkové složky: normativní (obsahově zůstává i ona soudem o tom, že něco má býti) a teleologickou resp. kausální (je chápána jako prostředek, který má kausálně vyvolati zamýšlený účinek, účel). Chtěl-li by někdo způsobiti příčinu s úmyslem vyvolati následek, který by časově předcházel příčině, dopouštěl by se zcela zjevně absurdnosti. Norma v nyní předpokládaném smyslu, která by příkazovala jednání minulá, byla by stejně nesmyslná jako jednání rolníka, který by obdělával pole, aby zlepšil loňskou úrodu. Taková norma byla by zřejmě *logicky* vadná. Retroaktivita zákonů chápáných jako imperativy je tedy nepřipustná a tato nepřipustnost je logická (ne však právně-logická, ježto plyne ze zákona kausálního). Tato nepřipustnost je však tak evidentní a nezhojitelná (snad nějakým pozitivně-právním ustanovením), že vlastně ani zde, tj. za předpokladu tohoto významu normy, zpětná účinnost zákonů není problémem.

Vidíme tedy, že při důsledném chápání normy at jako hodnotícího soudu at jako imperativu není nějaký problém retroaktivity vůbec viditelný, v prvé případě proto, že zpětná účinnost je samozřejmě přípustná, v druhém proto, že je samozřejmě nepřipustná. V čem tedy vlastně vězí problematika věcí? Patrně v tom, že se obojí pojetí normy směšuje. Toto směšování je však velmi pochopitelné: I ta právní věda, která chápe právní normy zásadně jako hodnotící soudy, nemůže zcela ignorovati aplikabilitu norem a jejich funkci ve světě kausálním. Zde však to, co se jí teoreticky jeví jako dokonale přípustné, je při prak-

tickém použití normy jakožto imperativu evidentně nepřipustné. A přece retroaktivní zákony – ve shora uvedeném smyslu – jsou vydávány a aplikovány. Jak je to vůbec možné?

Z hlediska prvního, tj. za předpokladu normy jako hodnotícího soudu není vysvětlení obtížné. Zvolíme nejjednodušší příklad zpětně působící normy trestní: Určité jednání do určité doby normami nehodnocené nebo dokonce hodnocené kladně hodnotí novější norma záporně a kladně hodnotí po něm následující jednání sankční. Z těchto dvou hodnotících soudů *pouze jeden* má podle úmyslu zákonodárce ve světě kausálním *funkci imperativu*. Podle tohoto pojetí normy liší se norma retroaktivní od normy neretroaktivní tím, že u retroaktivní jen hodnotící soud, týkající se jednání sankčního nebo náhradního plnění původní povinnosti, jest při aplikaci normy na skutečnost chápá jako imperativ, kdežto u normy neretroaktivní mají tuto funkci všechny hodnotící soudy z normy vyplývající. Pokud ovšem s Kelsenem (v „Hauptprobleme“) chápeme právní normu jako hypotetický soud státu o jeho vlastním jednání (kladouce veškeré jednání ostatních subjektů do podmiňující skutkové podstaty), jest konstrukce normy retroaktivní přirozeně ještě snazší.

Avšak i ten, kdo si představuje právní normu výhradně jako imperativ, dovedl by pochopiti normu retroaktivní. Jemu se norma zpětně působící musí jeviti jako výrazová zkratka. Zákonodárce chce normou způsobiti určitý skutkový stav. Přímé sdělení toho, co se má uskutečnit, je z určitého důvodu těžko slovně vyjádřitelné a proto zákonodárce používá formulace nepřímé: nařizuje povinnostním subjektům jednati tak, *jako by* byli oni resp. jiné osoby v minulosti povinnými jednati určitým způsobem. Právní řád zná různé způsoby takového výrazové zkratky, při níž povinnost váže na fiktivní, neskutčnou skutkovou podstatu, může např. určitou skutečnost, která teprve v budoucnosti nastane fungovati pro vznik povinnosti jako minulou (např. nasciturus pro iam nato habetur), zná instituci restituce apod. Může tedy také formulovati stanovení povinnosti pomocí fikce minulé (a tudíž v minulosti zpravidla nesplněné) povinnosti. Podle tohoto pojetí právní normy je tedy retroaktivita zákonů pouhou otázkou stylisace a tzv. retroaktivní zákony jsou retroaktivními pouze zdánlivě. To je důležitě zejména pro případy výslovných ústavních zákonů zpětně účinnosti zákonů, o nichž se Krejčí zmiňuje v V. kapitole svojí knihy. Ústavní zákon, který by si uvědomil teoreticky správně podstatu retroaktivity, musil by velmi opatrně formulovati takovýto zákaz, aby nevydal pouhý předpis o tom, jak nesmějí býti zákony resp. povinnosti v nich

uložené stylisovány. Takovýmto poměrně jasně formulovaným zákazem je ovšem zákaz zpětné působnosti trestních norem („nulla poena sine lege praevia“).

Pokládám jsem za důležité pro daný problém poukázat na toto dvojí možné pojetí normy, kterého si zpravidla právní teoretikové nejsou jasně vědomi, neboť pak se nám celý problém objeví nepoměrně jasnější. Tím všim jsem však nechtěl říci, že by snad v uvedeném diskursu každý z obou jmenovaných autorů vycházel z jiného pojetí normy. Oba, nejen Procházka, ale i Krejčí zásadně se přidržují pojmu normy jakožto hodnotícího soudu a shodně odmítají argumenty toho druhu, že normu retroaktivní nelze realizovati apod. Přece se však nepřimo u Krejčího uplatňuje v jeho argumentaci pojetí, které je blízké pojmu normy jako imperativu. Tak mám dojem z jeho vývodů, že přiznává normě samé trvání v čase. Norma „existuje“ podle tohoto pojetí v určitém časovém období (tomu analogická je představa, že norma „existuje“ v nějakém prostoru, např. na státním území), tj. v období od svého vzniku do svého zrušení. Podle tohoto pojetí norma jest něco podobného jako přírodní síla, která pokud tu je, působí, jakmile zmizí, přestane působiti. A to vlastně už je pojetí normy totožné s tím, které jsme svrchu nazvali dynamickým, tedy v podstatě normy jako imperativu. Proto se zdá Krejčímu přirozeným, že norma, u níž není (jí samou nebo jinou normou) ustanoveno, od kdy platí, platí od okamžiku svého vzniku. Též povahy je zásada, že norma nemá platiti pro dobu před ukončením normotvorného procesu. Uvědomíme-li si však, že chceme chápati normu důsledně jako hodnotící úsudky z ní činěné, resp. její časový rozsah žádného smyslu. Podle určitého pravidla (vyšší normy) volíme normu, podle níž hodnotíme určitou skutkovou podstatu. To, že tato norma prošla jistým procesem zákonodárným, neznamená nikterak, že snad „vznikala“ ve smyslu kausálním, neboť jakožto vyslovený, resp. napsaný slovní výraz existovala patrně už dříve, stejně jako tu je dále i po svém zrušení. Zákonodárný proces jest pouze jednou z podmínek, které jsou podle uvedeného pravidla důvodem poznání, že danou skutečnost máme hodnotiti podle této normy. Avšak které skutečnosti máme podle normy hodnotiti, jest výhradně otázkou obsahu normy samé, neustanovila-li to norma vyšší, a to jak po stránce prostorové, tak časové, tak i po všech jiných stránkách.

Že pak úsudek o zákazu retroaktivity, plynoucí Krejčímu z teleologické interpretace ustanovení o publikaci norem, vyplývá z představy normy jako imperativu, je už docela zřejmé.

Jinou pro Krejčího charakteristikou argumentací jest jeho tvrzení, že žádná norma nemůže platiti před počátkem účinnosti vyšší normy, tedy nejdále před počátkem účinnosti normativního ohniska právního řádu. Jak si konstruujeme normologické schéma vyšší normy? Za předpokladu normy jakožto hodnotícího soudu, znamená vyšší, delegační norma definici hodnotících soudů. Její obsah je tedy tento: Hodnocení podle norem vydaných určitým subjektem a určitým řízením je po právu. Je jasné, že by tato norma musila výslovně časově omeziti hodnocené resp. hodnotitelné skutkové podstaty, abychom z ní mohli vyčísti zákaz zpětné účinnosti nižších norem před určitým okamžikem. Takové výslovné omezení je tu jisté např. tehdy, jestliže zákon výslovně stanoví počátek své účinnosti a nařízení podle ústavy má býti vydáno v jeho mezích (sc. i časových). Naproti tomu jestliže by ohnisko právního řádu tvořila např. pouhá proklamace neobsahující žádného ustanovení o své účinnosti a o účinnosti norem podle ní vydaných (což je přirozené pravidlem), pak okamžik vzniku ohniska sám o sobě není žádným časovým omezením nižších norem. *Recepti* právních norem předrevolučních jest za tohoto předpokladu chápáti jako soud: Skutkové podstaty až do dne revoluce nastalé jest – pokud revoluční normy nestanoví jinak – hodnotiti podle norem starého právního řádu. Normy předrevoluční stávají se tím v tomto rozsahu hodnotícími pravidly nového právního řádu, tedy teprve recepti vůbec normami, poněvadž z daného ohniska není viditelná žádná jiná norma než z něho plynoucí. Jest nepochybné, že je to případ *výslovné zpětné působnosti* normativního ohniska, jak má za to Procházka.

Za předpokladu normy jako imperativu je schéma vyšší normy toto: Jedněte podle příkazů vydaných tím a tím subjektem a tím a tím řízením. A schéma recepte: Pokud přede dnem revoluce byl tehdy kompetentními normotvornými orgány vydán nějaký příkaz (tedy např. i delegační norma; sem spadají též všechna kompetenční ustanovení veřejných orgánů), plňte jej i nyní, pokud nově vydané příkazy tomu neodporují. Je patrné, že za tohoto předpokladu nemůže nižší norma působiti nejen před datem účinnosti, ale ani ne před vznikem normy vyšší. A za téhož předpokladu není recepte příkladem retroaktivity, není normou zpět působící, nýbrž je zachováním působnosti dříve vydaných norem *do budoucnosti*, jak tvrdí Krejčí.

Není úkolem tohoto článku polemizovati s knihou Krejčího a se všemi jeho důvtipnými argumenty. Zajímalo mě pouze, kde vězí jádro problematiky zpětné účinnosti norem, a pokusil jsem se ukázati, že v pojetí nejzákladnějšího pojmu normativního, tj. samotného po-

jemu normy. Jsem přesvědčen, že by ujasnění uvedených dvou možných pojetí normy přineslo mnoho ujasnění do celé literární diskuse o retroaktivních zákonech a mohlo by vésti k teoretickému stanovisku, na němž by bylo možno se shodnouti. Takovému jednotné stanovisko teorie by pak vskutku nezástalo bez vlivu na praxi zákonodárnou, alespoň pokud jde o způsob vyřádění vůle zákonodárce.

Poznámky

^a Přesněji by se muselo říci: „jako měřítko hodnocení (nebo: jako měřítko pro určení hodnotícího soudu“). (W)