

Jaroslav Krejčí (27.6.1892 v Křemenci na Moravě - 18.5.1956 v Praze)

Jana Osterkamp

Angaben zur Veröffentlichung / Publication details:

Osterkamp, Jana. 2009. "Jaroslav Krejčí (27.6.1892 v Křemenci na Moravě - 18.5.1956 v Praze)." In *Antologie československé právní vědy v meziválečném období (1918-1938)*, edited by Petra Skřejpková, 433–39. Praha: Linde.



Jaroslav Krejčí

(27. 6. 1892 v Křemenci na Moravě – 18. 5. 1956 v Praze)

„Mezi konstitucionalismem a kolaborací“ – těmi slovy by se dala popsat životní dráha Jaroslava Krejčího, která vedla od spolupráce v prezidiu Ministerské rady v začátcích první republiky přes správu Ústavního soudu až do čela protektorátní vlády. Jen zřídka kdy se takový život formovaný politickou a právníckou praxí spojuje zároveň i s plodnou vědeckou činností.

Jaroslav Krejčí ukončil právníká studia uprostřed první světové války na české univerzitě v Praze. V prvních dvou poválečných letech působil na moravském místodržitelství a na zemském úřadu v Brně, kde navázal své první politické kontakty v Československé straně národně socialistické, jež ho brzy vedly do politického centra právě vzniklého státu: stal se váženým spolupracovníkem v předsednictvu vlády, posléze i tajemníkem ústavního soudu. V letech 1936 až 1938 zastoupil prezidium ministerské rady v Právní radě. Vrcholem jeho vědecké kariéry byla docentura (1936) a mimořádná profesura (1938) pro obor ústavního práva Masarykovy univerzity v Brně, kde byl habilitován Františkem Weyrem. V uznání jeho politických a vědeckých zásluh bylo mu v roce 1938 svěřeno předsednictvo ústavního soudu. V této funkci působil velice krátce. Koncem téhož roku byl jmenován ministrem spravedlnosti a podílel se na ústavních reformách po mnichovské dohodě, které zakládaly autoritativní a protiparlamentární ráz druhé republiky. Za protektorátu převzal různá ministerská křesla, než se stal v roce 1942 předsedou vlády a od května 1944 oficiálním zástupcem prezidenta Emila Háchy. Jako člen protektorátní vlády se aktivního odboje nezúčastnil, podporoval však odbojovou aktivitu svého syna. Německé gestapo se marně snažilo odstranit Krejčího z jeho vládních funkcí. Za spolupráci s nacisty byl v roce 1946 odsouzen k 25 letům žaláře.

Vzhledem k této politické dráze je možná překvapující, že jeho ústavněprávní spisy patří ke špičkovým pracím československého konstitucionalismu meziválečného období, na což se ve vnímání Krejčího díla zpravidla zapomíná. Jako jeden z mála ústavních právníků bral převahu ústavy teoreticky i prakticky doslova a distancoval se od starých právníckých metodologií v legalistické tradici habsburské monarchie, které stavěly veřejné právo stále na přednost zákona a zákonodárce a považovaly ústavu spíše jako politický, právnícky nezávazný program. Zároveň pilně přepracoval právníckou literaturu ze zahraničí a zavedl do české diskuse argumenty jak z říšskoněmecké a rakouské, tak z francouzské, anglické a americké debaty.

V tomto konstitucionalistickém a komparatistickém rámci se věnoval různým aktuálním otázkám tykajícím se ústavního práva. Ve svém spisu *Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii* (1924) vznik-

lém z brožury *Moc nařizovací a její meze* (1923) odůvodnil stanovisko ústavního soudu, který ve svém prvním rozhodnutí zakázal přenos legislativní moci z parlamentu na vládu (tzv. zmocňovací zákony). Knihou *Zmocňovací zákon a ústavní soud* v roce 1939 takřka uzavřel tuto debatu v právní vědě o vztahu mezi ústavou, zákonem a nařízením v demokracii, která se táhla přes celou dobu první republiky. Monografií *Promulgace zákonů. Její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů* (1926) vyměřil ústavní vztah mezi prezidentem a ústavním soudem, než se studii *Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém* (1932) věnoval výlučně ústavněprávní a právnícké konstrukci ústavního soudu československého. Důležitý podnět k zamýšlení o povaze základních práv dal v práci *Základní práva občanská a rovnost před zákonem* (1929).

Čistě právně teoretická byla monografie *Právní jevy v čase* (1937), kterou se připojil k užšímu kruhu tzv. brněnské normativní školy. Tato práce se zabývá tím, jaké pozitivně právní předpoklady jsou nutné, aby určitá právní hodnocení byla změněna pro budoucnost nebo pro minulost. Tematicky navázal na předchozí studie *Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního* (1933) a *O tak zvané sanaci vadných právních aktů* (1937), kterými reagoval na skutečnost, že se ústavní normy částečně už neskrývaly s ústavní praxí Československa. Hledal cesty jak navrátit právní systém ohrožený zmocňovacími zákony a nouzovými nařízením na kolej legality. V těchto spisech se odráží, jak Krejčí opustil cestu čistého konstitucionalismu. Na začátku jeho díla stala obhajoba demokracie a uskutečnění československé ústavy v praxi. Ke konci první republiky rezignoval nad tímto úkolem a dal přednost řešení, které legalizovalo protiústavní zmocňovací praxi vlády, posílilo postavení prezidenta republiky a tím postupně přispělo k marginalizaci parlamentu.

Přes svou činnost v různých resortech protektorátní vlády nesmí se zapomenout na přínos Jaroslava Krejčího k vývoji moderní československé dogmatiky ústavního práva, která byla příkladná i v evropském kontextu.

VÝBĚROVÁ BIBLIOGRAFIE

1. *Moc nařizovací a její meze*, Praha 1923.
2. *Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii*, Praha 1924.
3. *Promulgace zákonů. Její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů*, Praha 1926.
4. *Právní povaha podpisu presidenta republiky na zákonech*, Praha 1927.
5. *Nařízení contra legem*, Praha 1927.
6. *Základní práva občanská a rovnost před zákonem*, Praha 1929.
7. *Zásada právnosti státních funkcí a zásada zákonnosti správy*, Praha 1931.

8. Principy soudcovského zkoumání zákonů v právu československém, Praha 1932.
9. Zpětná působnost zákonů s hlediska práva ústavního, Praha 1933.
10. Problém právního postavení hlavy státu v demokracii, Praha 1935.
11. O tak zvané sanaci vadných právních aktů, Praha 1937.
12. Právní jevy v čase, Praha 1937.
13. Zmocňovací zákon a ústavní soud, Praha 1939 (psáno 1937/8).

Jana Osterkamp

Zpětná působnost zákonu s hlediska práva ústavního

Praha 1933, s. 7–13 – výňatky.

V naší otázce nepřinesla sice německá teorie ústavního práva, hledajíc ústavní meze obyčejného zákonodárství, nic podstatně nového. Na tomto poli šla dále spíše teorie francouzská, třebaže se při svých dedukcích dovedla málo opřít o pozitivní právo ústavní. Leč přes to očekavatelný vliv změněných politických poměrů na další vývoj německé nauky ústavního práva ochromí důležité centrum ústavněprávního badání, užítkovatelného ústavní praxí všech demokratických států, dlužno se také obávat, že průlom do ústavy výmarské a negace ideje právního státu Hitlerovou vládou bude mít neblahý vliv na ústavní praxi jiných států potud, že dosavadní namnoze již velmi volné výklady pozitivních ústav nejvyššími státními orgány budou nabývat více a více půdy, neboť jakákoliv kritika neústavního postupu státních orgánů se bude zdát *jen politicky* myslící veřejnosti, mající před očima režim v Německu, neplodným doktrinářstvím.

Za těchto okolností mohu si právem položit otázku, není-li bláhové vyvozovati z pozitivních ústav úpravu otázky zpětné působnosti zákonů, konkrétněji záповěď zpětné působnosti zákonů, která, ač není v ústavních listinách výslovně vyřčena, přece platí. Nebylo by dosti na tom, jestliže by docílila teorie aspoň tolik, aby v ústavní praxi byly zachovávány zásady ústavního práva, stanovené *verbis expressis* v ústavních listinách, např. aby u nás bylo respektováno (zejména volebním soudem) ústavní pravidlo, zapovídající imperativní mandát? Nesplnila by teorie dostatečně svůj úkol, kdyby obrátila svou činnost tímto směrem? Je dnes doba k tomu, aby se hledala v ústavě nová imanentní, dosud neuznávaná omezení držitelů

politické moci, když omezení ústavou zřetelně vyslovená jsou jim sotva snesitelná?

Kdybych s mnohými jinými věřil, že nastává trvalý soumrak demokratické formy vládní – čímž nemyslím jen režim parlamentní – že jsou liberalistickým přežitkem tzv. základní práva občanská, která zaručují jednotlivci určitou právní sféru, na niž individuum může při svém jedním spoléhati a v jejíž nedotknutelnost může věřiti, že idea právního státu náleží minulosti, že právní řády budou vždy sloužiti jen k zabezpečení moci usurpátorů, nikoliv však hledání a uskutečňování ideje spravedlnosti, pak bych pokládal tento svůj pokus za pošetilý. Věřím však, že po období právní a ústavní ledabylosti, která tak hluboce oťrásla mravní silou obyvatelstva a jeho vírou ve stát v mnoha zemích, a snad i po přechodných diktaturách dojde k obrodě demokratické formy vládní, třebaže tato nebude totožná s dnešním parlamentarismem, že jednotlivci bude vždy nutno zabezpečiti určitou právní sféru, ve které bude chráněn i před zákonodárstvím, ježto jednatel vystavený ve všech směrech a vztazích zásahům zákonodárství necítí se sebevědomým občanem, Inoucím ke svému státu, nýbrž ovládaným objektem, proniknutým nenávisí ke státní moci; věřím též, že jen právní stát může poskytnouti pevnou základnu pro trvalou státní pospolitost kulturních lidí a že jen právní řád prodchnutý ideou spravedlnosti a respektovaný stejně nejvyššími státními orgány jako prostými občany jest s to vzbuditi v jednotlivci přesvědčení, že zájem státu splývá s jeho zájmem v jedno. Proto nepovažuji za neplodné hledati za dnešní krise práva, zvláště však práva ústavního, meze výkonu moci zákonodárné, které jsou obsaženy imanentně v ústavních listinách, třebaže dosud nebyly právní naukou uznány.

Ústavní listina Republiky československé ve svém znění odpovídá v celku mé představě o nejvyšší pozitivní normě, na jejímž základě je možno vybudovati právní řád uskutečňující ideu spravedlnosti a respektující určitá práva a svobody občanské. Pravím-li, že ústavní listina odpovídá v celku této mé představě, chci tím především vyjádřiti, že nepovažuji parlamentární režim zavedený naší ústavní listinou, za formu vlády, která by se hodila pro každý stát, ježto mnohdy vede buď k naprosté převaze parlamentu nad mocí výkonnou (vládou) nebo k převaze vlády (parlamentních vůdců) nad parlamentem (kabinetní režim), čímž je fakticky vytlačen jeden nebo druhý státní orgán z mocenské polohy ústavou státní a státní funkce se místo

formálně proklamované jejich dělby slučují a vytvářejí se zastřená diktatura exekutivy nebo legislativy, která je povážlivá proto, že je diktaturou nelegální, prezentující se na venek jako demokratická forma vládní. Nedostatky této faktické formy vládní záležitosti pak v tom, že při převaze parlamentu dochází k určitým nečekaným porážkám vlády, které znemožňují výkonné moci, aby sledovala pevnou politickou linii, k zásahům vlivných členů parlamentu do chodu administrativy, kdežto na druhé straně při převaze vlády neklasifikuje se parlament na sbor, který jen formálně dává souhlas k vládním předloham, nejsou dosti politicky silný, aby se odvážil měnit předlohy dohodnuté mocnými politickými vůdci ve vládě, při čemž členové parlamentu, ztratí své povahy skutečných zákonodárců, vyčerpávají se činností intervenční ve prospěch svých voličů a činností agitační. Vyžaduje velké politické vyspělosti národa, nemá-li se parlamentní režim zvrhnouti v jeden nebo druhý extrém a má-li býti zachována jistá rovnováha mezi mocí zákonodárnou a výkonnou, k níž směřuje systém brzd a protiváh ideálního režimu parlamentního. Je-li zaveden v režimu parlamentním imperativní mandát, pak je tím nesporně dán základ k naprostému ovládnutí členů parlamentu vůdci stran (členy vlády), tedy k převaze moci výkonné a k vytvoření režimu kabinetního, jehož ostří může býti zmírněno jen faktem, že k vytvoření parlamentní většiny je třeba dohody více politických stran. Neboť to je příčina menší stálosti vlády a tím i její menší politické moci.

Tyto výstřelky parlamentního režimu, charakterisované faktickým sloučením moci u jediného ústavního orgánu, vedou snadno příslušný orgán, který se cítí svrchovaným, k překročení vlastní pravomoci, ať již jde o výkon zákonodárné funkce nebo funkce vládní a výkonné. Tím nastává diskrepance mezi stavem, který by po právu měl býti, a stavem, který ve skutečnosti je, a to jak ve vztahu zákonodárství k ústavě, tak ve vztahu aplikace práva k zákonodárství. Tuto diskrepanci si přirozeně uvědomuje i občanstvo, dochází k nedůvěře v právní řád a mizí právní jistota. Je to jedna z příčin úpadku parlamentarismu, který se objevuje v mnohých zemích.

Nelze ovšem vytýkat ústavodárci, že zavedl parlamentní režim. Ten sám o sobě není zavržitelný. Někteří státovědci spatřují v něm dokonce nejdokonalejší formu vládní. Jen různé zrůdy jeho vedou k povážlivým důsledkům. I nejlépe promyšlené instituty ústavního práva mohou se v praxi zvrhnouti, třeba jen neloyálním provádě-

ním ústavy, t. j. praksí odporující duchu ústavy, jak to bylo např. v říši Německé při aplikaci čl. 48. výmarské ústavy. S tohoto hlediska třeba posuzovati i naši ústavní listinu, která sama o sobě tvoří pozitivněprávní základ, způsobilý k vytvoření vzorného právního státu, hledícího dosáti konformity právního řádu s ideou spravedlnosti, jak je to vyjádřeno programaticky v preambuli k ústavní listině slovy: „My, národ Československý, chtějíce ... zavést spravedlivé řády v republice ... přijali jsme ve svém Národním shromáždění ... ústavu pro Československou republiku, jejíž znění následuje.“ I když upíráme právní význam preambuli, což např. nečiní Smend, nemůžeme neuznati, že by odporovalo duchu ústavní listiny, jestliže bychom její předpisy vykládali tam, kde nejsou zcela jednoznačné, způsobem, který by byl v rozporu s ideou spravedlnosti, byl-li by podle litery ústavy možný výklad s touto ideou zcela slučitelný.

Namítne se mně jistě, že kriteria spravedlnosti jsou tak subjektivní, že nacházíme se na zcela vratké půdě při poznávání pozitivního práva, chceme-li pomoci představy o spravedlnosti dopátrati se pravého smyslu určitých sporných ústavních norem. Toho jsem si dobře vědom a přiznávám, že bych v četných případech, kdybych neměl jiného důvodu pro určitý výklad normy než ten, že tímto způsobem vyložená norma bude se jeviti spravedlivou, považoval takový výklad za nedostatečně odůvodněný. Stejně bych ve většině případů považoval za obtížné a nezbytně arbitrární řešení, kdybych měl na příklad rozhodovati o spravedlivosti a tím i ústavnosti zákona, v předpokladu existence všeobecného pozitivního ústavního předpisu, že zákony mají býti spravedlivé. Přes to však si dovedu představit zákony, o kterých bych neváhal prohlásiti, že jsou v rozporu s ideou spravedlnosti, že jsou nespravedlivé, a o kterých bych mohl předpokládati, že budou stejně hodnoceny každým rozumným individuem. [...]

Proto jen je-li idea spravedlnosti nebo právní jistoty vtělena v právní normu, z níž, ať přímo nebo nepřímo, vyplývá záповěď určitého nespravedlivého postupu státních orgánů, zejména orgánu zákonodárného, možno mluvit o *protiústavnosti* nespravedlivého státního aktu. V takovém případě spadá dík pozitivní normě nespravedlivost s protiústavností v jedno. Pravím-li, že zmíněná záповěď může vyplývati z ústavní normy přímo nebo nepřímo, pak znamená to, jde-li o ústavní záповěď nespravedlivého postupu zákonodárcova vydáváním zpětně působících zákonů, že záповěď taková nemusí

býti nutně vyjádřena výslovně, nýbrž že může být z určité normy nebo z určitého souboru norem vyvozena. Jde nyní jen o to, lze-li ji vyvoditi. Lze-li však tak učiniti, pak platí bezvýjimečně pro všechny zákony, tedy i pro takové, které, neukládajíce občanům povinností pro dobu minulou, nemohou být označeny jako státní akty nespravedlivé a právní jistotu ohrožující. Ostatně řešení otázky, je-li zpětná působnost zákonů přípustná, nevyplývá jen z konkrétních ústavních předpisů, uplatňujících ideu spravedlnosti a právní jistoty, nýbrž také ze správného posouzení právního významu ústavních ustanovení o normotvorném procesu pro vznik a platnost normy. Chci se tedy pokusiti o důkaz, že na základě pozitivního ústavního práva platí zákaz zpětné působnosti zákonů, i když není stanoven výslovně, zejména že platí v právu československém.