

K VYHLAŠOVÁNÍ PŘEDPISŮ^{*)}

VLADIMÍR SLÁDEČEK

O tom, že vyhlásování (publikace) právních i jiných předpisů, ev. i dalších opatření (aktů) státních orgánů se jeví závažnou otázkou práva ústavního, správního i teorie práva, svědčí pozornost, která této problematice byla i nadále je neustále věnována.¹⁾ Má to především – pokud jde o právní předpisy – své ryze praktické odůvodnění: fikci o znalosti práva (*ignorantia iuris non excusat*)²⁾ lze totiž sotva akceptovat za stavu, kdy platné a účinné právní předpisy nejsou na adekvátní úrovni každému přístupné, jestliže (včasné) seznámení se s jejich obsahem se jeví obtížně proveditelné, náročné technicky nebo finančně či dokonce neuskutečnitelné.³⁾ Zásada veřejnosti práva založená na principu rovnosti a právní ji-

* Autor by chtěl poděkovat kolegovi doc. V. Mikulemu za poskytnutí některých podkladů i další podněty k práci.

¹⁾ Srov. např. *KREJČÍ, J.*: Promulgace zákonů. Její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů. Vesmír. Praha 1926. *Horák, J.*: Zkoumací moc soudů o řádném vyhlášení zákona. Právní obzor 1926, s. 100 an. *HEXNER, E.*: Štúdie k problémům publikácie všeobecných právných predpisov. Bratislava 1936. *Laštovka, K.*: K problému publikace všeobecných právních norem. Právní obzor 15/1936, s. 393–405. *Weyr, F.*: Vyhlásování norem. In: Slovník veřejného práva československého. Svazek V. Rovnost. Brno 1948, s. 417–425. *Šrámek, A.*: Publikace předpisů jako legislativní problém. Státní správa 1966–1981. *Šrámek, A. – Sluková, H. – Sládeček, V.*: Federální zákon o Sbírce zákonů. Právník 10/1990, s. 895–908. *Kopecký, M.*: Podrobněji o sbírce zákonů. Státní správa a samospráva 22/1991. *Adamus, V.*: O promulgaci, vetu, podpisu a vyhlášení zákonů. Správní právo 2/1995, s. 81–92. *Štín, Z.*: Právní regulace vyhlásování zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 3–9. *Cvrček, F.*: Vyhlásování právních předpisů. Právník 7/1996, s. 606–617. *Lipšic, D.*: Podpisovanie zákonov prezidentom. Justičná revue 7–8/1998, s. 16–25. *Eichlerová, K.*: Přístupnost a předvídatelnost práva. Právník 2/2001, s. 121–144.

²⁾ Tato fikce u nás výslovně právně zakotvena není. Upravoval ji však např. Všeobecný občanský zákoník (1811, § 2) a v současné době ji obsahuje kupř. slovenský zákon č. 1/1993 Z.z., o Zbierke zákonov (§ 2). K tomu srov. *FILIP, J.*: Ústavní právo I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR (2. zcela přepracované vydání). Masarykova univerzita. Brno 1997, s. 212. Tuto fikci považuje Ústavní soud za jeden z obecných právních principů, který „v českém právu platí a je běžně používán“ (srov. nálezný sp. zn. Pl. ÚS 33/97, Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 9, s. 408).

³⁾ Srov. též Dokument kodaňského zasedání KBSE z června 1990, kterým se tehdejší ČSFR připojila i k prohlášení, že „mezi prvky spravedlnosti, které jsou podstatné pro úplné vyjádření důstojnosti lidské osobnosti a rovných a nezczizitelných práv všech lidí patří také zásada, že právní předpisy včetně předpisů přijatých nebo vydaných správními orgány budou zveřejněny, což je podmínkou jejich použitelnosti, a že jejich texty budou každému přístupné“.

stoty je inherentní modernímu demokratickému právnímu státu a souvisí též s ústavně garantovanou úctou státu k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 Ústavy).⁴⁾ Zvláštního významu pak každá problematika nabývá především tehdy, když je přijata nová právní úprava.⁵⁾

Tato studie se vesměs věnuje především vyhlásování právních předpisů, spíše okrajově a prakticky jen v závěrečné části zmiňuje i publikaci normativních předpisů interních (správních nařízení). První část se soustřeďuje na vymezení či připomenutí některých základních a souvisejících pojmů k problematice, v části druhé se pak probírá recentní vývoj úpravy. Část třetí zkoumá základy současné právní úpravy i skutečnou praxi vyhlásování právních předpisů s celostátní působností státními orgány, pokouší se naznačit existenci některých problémů, klade si některé otázky a ev. předkládá podněty *de lege ferenda*.⁶⁾ Čtvrtá, závěrečná část, opatřená stručným závěrem, seznamuje s dalšími předpisy publikaci právních předpisů upravujícími či se jí jinak dotýkajícími.

Autor si je vědom, že nejde o komplexní, vyčerpávající analýzu problematiky. Řada teoretických i praktických aspektů není patrně ani naznačena. Předkládaná stať má především posloužit jako příspěvek do diskuse *de lege lata*, příp. i *de lege ferenda*.

I.

Pojem vyhlásování (publikace) právních předpisů, kterým lze zcela obecně zřejmě rozumět (aktivní) zprostředkování obsahu právních předpisů adresátům, se většinou (samostatně) nedefinuje.⁷⁾ Častěji se vymezují až specifické, podřazené

⁴⁾ Z. Šín rozumí veřejností práva, že „právní norma nemůže nabýt účinnosti dříve, než je vyhlášena způsobem stanoveným zákonem, a tím umožněna její obecná znalost“ (In: KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Linde, Praha 1998, s. 236). Obdobně srov. ŠÍN, Z.: *Tvorba práva a její pravidla*. Univerzita Palackého. Olomouc 2000, s. 17 an. Domnívám se, že je takové chápání principu veřejnosti – pro svou podmíněnost – příliš úzké. Veřejnost práva podle mého názoru znamená (bezproblémovou) přístupnost práva veřejnosti vůbec (tedy to, co Z. Šín rozumí dostupností právního předpisu – srov. s. 237). Postulát o tom, že účinnost nemůže předcházet platnosti lze spíše přiřadit k základním pravidlům legislativní techniky (srov. též čl. 53 legislativních pravidel vlády – usn. vlády č. 188/1998), příp. mezi obecné právní principy.

⁵⁾ Tím se má na mysli nejen zákon č. 309/1999 Sb., o Sběrce zákonů a Sběrce mezinárodních smluv, ale, mj., zvláště předpisy o územních samosprávných celcích (zák. č. 128/2000 Sb. a zák. č. 129/2000 Sb.).

⁶⁾ Platný zákon č. 309/1999 Sb., není probírán systematicky a komplexně. Podrobněji k celé této úpravě srov. např. Suchánek, R.: *Vyhlásování zákonů, dalších aktů statních orgánů a mezinárodních smluv*. In: PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda*. II. díl. Ústavní právo České republiky. Část 1. Linde, Praha 2001, s. 296–302.

⁷⁾ Tak např. Slovník českého práva (Z. MADAR a kol., Linde, Praha 1995) v hesle *Publikace právních předpisů* odkazuje na heslo *Sbírka zákonů*, kde se ovšem *publikace* dále nespécifikuje (s. 907, 977 an.), vysvětluje se však pojem *republikace právního předpisu* (s. 923). Blackův právní slovník (H.C. BLACK a kol., Victoria Publishing, Praha 1994) uvádí termín *promulgation* jako (kromě jiného) „formální akt vyhlášení zákona“ (s. 1129) a pojem *publication* (kromě jiného) znamená „v souvislosti s publikováním zákonů a nařízení...vytištění nebo jiné reprodukování jejich kopií a jejich distribuci takovým způsobem, aby se jejich obsah stal pro veřejnost snadno dostupným“ (s. 1142). Definici nalezneme u E. Hexnera: „Publikace právních norem znamená jejich relativně široké zveřejnění, které tedy nepůsobí vůči určité osobě individuálně určené. Publikace je...jednak realizováním předpisu, který publikaci nařizuje, jednak je však aktem, kterým se splní podmínka existence určitého předpisu.“ (cit. dílo, s. 29).

formy publikace. Obvykle se rozeznává⁸⁾ publikace ve formálním a materiálním smyslu.

Publikací ve formálním smyslu (publikace v užším pojetí) se rozumí kvalifikovaným způsobem provedené zveřejnění právních předpisů formou jejich otištění v oficiální úřední sbírce nebo jiným zákonem stanoveným způsobem.⁹⁾ J. Prusák formální publikaci nahlíží definičně obsáhleji jako „systematické zveřejňování výsledků normotvorné činnosti státních orgánů ve formě, kterou si stát sám určuje a to zpravidla ‘publikační normou’, tj. jedním nebo vícero právními předpisy upravující poslední fázi legislativního procesu, za kterou se považuje právě vyhlášení (publikace) právního předpisu.“¹⁰⁾ Formální publikace úzce souvisí i s právními účinky právních předpisů, tj. s jejich platností a účinností, na což by se v definicích mělo zřejmě pamatovat. Formální vyhlášení je v České republice podmínkou platnosti právního předpisu a jen platný předpis může nabýt účinnosti. Proto lze takovou formu vyhlášení patrně nazvat i publikací *veřejno-právní*.¹¹⁾

Jako *publikace v materiálním smyslu* se pak označují všechny (ostatní) dostupné formy a prostředky uveřejňování textu předpisů, zejména jejich otištěním (denní tisk, časopisy, brožury, zákony s komentářem), ústním vyhlášením nebo zpřístupněním počítačovým (ať již prostřednictvím internetu, nebo naistalováním individuálního automatizovaného systému právních předpisů – kupř. ASPI aj.).¹²⁾ Praktické je ovšem kupř. i zveřejnění textu předpisu jeho „vyvěšením“ v místě, kterého se konkrétně týká (např. právní předpis obce v příslušné rekreační oblasti), ale známé je i vyhlášení lokálních předpisů místním rozhlasem atp. Materiální publikace nijak (bezprostředně) nesouvisí se vznikem právních účinků právního předpisů, má subsidiární charakter. Snad lze hovořit – pokud vyhlášení provádí soukromý subjekt – o *publikaci soukromoprávní*. Poněkud jiná situace nastává, když se orgánu ukládá, aby předpis vyhlásil – kromě publikace formální – „způsobem v místě obvyklým“.¹³⁾

Materiální publikace je historicky starší. Přestože se s oficiálními publikačními sbírkami můžeme setkat již na konci 18. století, zpočátku plnily pouze funkci evi-

⁸⁾ Srov. např. Weyr, F., cit. dílo. Kalousek, V.: Sbíрка zákonů a nařízení. In: Slovník veřejného práva československého, Svazek IV. Polygrafie. Brno 1938, s. 174–181. ŠRÁMEK, A. a kol.: Tvorba právních norem ve veřejné správě (Legislativní technika). Ediční středisko PFUK. Praha 1995. FILIP, J.: Ústavní právo I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Masarykova univerzita a Doplněk. Brno 1999.

⁹⁾ ŠRÁMEK, A. a kol., cit. dílo, s. 50. V. Kalousek uvádí, že „o publikaci formální mluvíme tehdy, vyhláší-li se vůle zákonodárcova určitým předem stanoveným způsobem, pravidelně v určité sbírce“ (cit. dílo, s. 174).

¹⁰⁾ Prusák, J.: Retrospektiva právní úpravy vyhlasování právních předpisů. Všeobecně o vyhlasování právních předpisů. Justičná revue 12/1997, s. 43.

¹¹⁾ J. Filip u formální publikace zdůrazňuje skutečnost, že není nutné faktické seznámení s právním předpisem. Má se za to (právní fikce), že adresát právní předpis zná od okamžiku, kdy se s ním mohl seznámit (dílo v pozn. 8, s. 277).

¹²⁾ J. Filip – z jiného pohledu (srov. předchozí pozn.) – za materiální publikaci považuje situaci, „kdy se adresát skutečně musí setkat s pramenem práva“ (dílo v pozn. 8, s. 277).

¹³⁾ Tak to činil kupř. dřívější zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (§ 16 odst. 3). Platná úprava již hovoří jen o možnosti uveřejnění tímto způsobem (§ 12 odst. 1 zák. č. 128/2000 Sb.).

denční.¹⁴⁾ Současné publikační prostředky, zajišťující ovšem publikaci formální, plní dále funkci informační a normotvornou.¹⁵⁾

Nejen pro úplnost je třeba konstatovat, že vyhlášení nutně předchází *schválení právního předpisu*, tj. završení jedné z fází legislativního procesu, poslední, která probíhá uvnitř normotvorného orgánu. Zákony schvaluje usnesením parlament,¹⁶⁾ nařízení vlády vláda usnesením, u vyhlášek ministra a vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy akt schválení představuje podpis ministra (vedoucí orgánu); u nařízení okresního úřadu je finálním stadiem taktéž podpis přednosta. Obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 Ústavy schvaluje zastupitelstvo, nařízení obce vydávané na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy pak rada.

Je třeba poznamenat, že samotný *podpis* právního předpisu příslušným ústavním, státním či samosprávným činitelem¹⁷⁾ nemá vždy právní relevanci, resp. vliv na jeho publikaci tedy i platnost. Jak uvádí i nauka, *podpisy u zákonů a nařízení vlády* „...nemají ani povahu potvrzení jeho platnosti, nabytí účinnosti, ani nejsou nezbytnou podmínkou jeho vyhlášení..podpis (je) pouhým osvědčením o přijetí právního předpisu...pro subjekty podepisování znamená jen povinnost podepsat schválený předpis.“¹⁸⁾ *J. Syllová* k tomu uvádí, že podpis „ústavních činitelů nemá podle československých ústavních zvyklostí pro nabytí platnosti zákona konstitutivní význam“; stejný názor zastává i *V. Pavlíček a J. Hřebejk*, k čemuž dodávají, že „deklaratorní povaha podpisu zákona nebrání publikaci ve Sbírce zákonů – a tudíž ani jeho platnosti a účinnosti“.¹⁹⁾ Obdobný právní význam má i podpis práv-

¹⁴⁾ *V. Kalousek* jako (v našich zemích) nejstarší uvádí *Justitzgesetzsammlung* (1780) a *Politische Gesetzsammlung* (1790) (O vyhlásování předpřevratových norem v jazyce státním. Právník 1936, s. 302), *F. Cvrček* nicméně zmiňuje i starší Sbírku zákonů Marie Terezie (Samlung aller Verordnungen und Gesetze vorm Jahre 1740 bis 1780), In: *KOŘENSKÝ, J. – CVRČEK, F. – NOVÁK, F.*: Juristická a lingvistická analýza právních textů (právněinformatický přístup). Academia. Praha 1999, s. 22. *J. Filip* (z *pohledu evropského*) zmiňuje *Bulletin Des Lois De La Republique Francaise* (dílo v pozn. 2, s. 212).

¹⁵⁾ Srov. *FILIP, J.*, dílo v pozn. 8, s. 278 an. *Z. ŠÍŇ* hovoří o funkci komunikační a kreační (cit. dílo, s. 150 an.).

¹⁶⁾ K průběhu legislativního procesu v parlamentu v podrob. srov. např. *FILIP, J.*: Ústavní právo. II. díl. Masarykova univerzita. Brno 1993, s. 127 an. *Hubáček, P.*: Legislativní proces v Poslanecké sněmovně. Parlamentní zpravodaj 4/1995, s. 182–184. *Kamlach, M.*: K legislativnímu procesu ve světle zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny. Právní praxe 3/1996, s. 122–134. K podílu veřejné správy na přípravě zákonů i k tvorbě vlastních předpisů srov. *ŠRÁMEK, A.* a kol., cit. dílo zejm. s. 59 an.

¹⁷⁾ Srov. čl. 51 (prezident republiky, předseda Poslanecké sněmovny, předseda vlády) a čl. 78 (předseda vlády) Ústavy, § 4 zákona č. 309/1999 Sb. (ministr, resp. vedoucí jiného ústředního správního orgánu a guvernér ČNB), § 104 odst. zák. č. 128/2000 Sb. (starosta, primátor), § 61 odst. 3 písm. a) zák. č. 129/2000 Sb. (hejtman), § 72 odst. 3 písm. a) zák. č. 131/2000 Sb. (primátor hlavního města Prahy) a § 15 odst. 1 písm. c) zák. č. 197/2000 Sb. (přednosta okresního úřadu).

¹⁸⁾ *Knapp, V. a kol.*: Tvorba práva a její pravidla. Právní rádce 3,4/1996, příloha, s. XV. Srov. též *Koudelka, Z.*: Postavení prezidenta. Právní rádce 1/1999, s. 5–8. Známý je případ, kdy tehdejší předseda Federálního shromáždění A. Dubček v r. 1991 odmítl podepsat tzv. lustrační zákon. Zákon nakonec „v zastoupení“ podepsal – „pro pořádek“ – místopředseda FS R. Battěk. Známá je i situace poněkud starší, když v r. 1921 ministr obchodu Hotowetz odmítl podepsat zákon o automobilových clech, zákon byl publikován bez jeho podpisu (srov. *PEROUTKA, F.*: Budování státu IV. Lidové noviny. Praha 1991, s. 1489).

¹⁹⁾ *Syllová, J.*, In: *HENDRYCH, D. – SVOBODA, C. A KOL.*: Ústava České republiky. Komentář. C. H. Beck. Praha 1997, s. 76 an. *PAVLÍČEK, V. – HŘEBEK, J.*: Ústava a ústavní řád České republiky (sv. I. Ústava České republiky). Linde. Praha 1998, s. 197.

ního předpisu obce starostou (primátorem) nebo právního předpisu kraje hejtnem. Jiný, zvláštní právní význam má ovšem podpis zákona prezidentem republiky. Jestliže zákon nepodepíše, uplatňuje tak tzv. *suspensivní veto* a zákon nemůže být vyhlášen, neboť legislativní proces v souladu s Ústavou pokračuje. Nicméně pokud Poslanecká sněmovna prezidentské veto přehlasuje, nedostatek podpisu prezidenta již žádné právní účinky nemá a nebrání vyhlášení zákona („zákon se vyhlásí“).²⁰⁾

Pokud se hovoří o *promulgaci* (zpravidla u zákona), již dříve byla považována za akt jehož úkolem je ověřit (zpravidla právě formou podpisu) ústavnost vzniku zákona,²¹⁾ jinými slovy lze hovořit o deklaratorním stvrzení ústavního postupu vzniku zákona. Určitá forma promulgace zákona byla v bývalém Československu (po celou dobu jeho existence) pravidelně upravována. Užívaná konstrukce však vyvolávala jisté matení pojmů, neboť se hovořilo jak o „vyhlášení“ zákona předsednictvem zákonodárného sboru v určité lhůtě (promulgace), tak o povinném „vyhlášení“ zákona v oficiální publikační sbírce (publikace). Starší předpisy ale spoň rozlišovaly mezi „vyhlášením“ a „veřejným vyhlášením“ (publikací), později byla tato důležitá nuance odstraněna.²²⁾

Dalším důležitým souvisejícím pojmem je *platnost* právního předpisu. Vyhlášení (ve formálním smyslu) je podmínkou platnosti, znamená to, že předpis se stává součástí právního řádu, i schvalující orgán je jím vázán. Aby přestal platit, bylo by nutné – pokud sám neobsahuje ustanovení o své omezené platnosti – ho zrušit stejným postupem, jakým byl přijímán. Nicméně právní účinky jím předpokládané zpravidla ještě nenastávají ani okamžikem platnosti předpisu. Znamená to, že podle něj nelze postupovat, jedná se podle předpisu dosavadního. Potřebnou vlastností právního předpisu, která umožňuje jeho aplikaci, je *účinnost* právního předpisu. Okamžikem účinnosti nastávají právní účinky předpisu, tj. právní vztahy, jejichž regulaci předpokládá se již řídí tímto předpisem,²³⁾ zpravidla dnem který je stanoven, podpůrně patnáct dnů po vyhlášení. Ke zrušení přechází úprava tedy fakticky nedochází dnem platnosti (vyhlášení) předpisu nového, ale až jeho účinností. Takto vymezená účinnost se někdy označuje jako *účinnost formální* oproti *účinnosti sociální*, kdy právní předpis reálně začíná působit v praxi (nastává tedy později).²⁴⁾ Jako *legisvakance* (vacatio legis) se pak označuje časové období mezi platností a (formální) účinností. Její potřebnost je na-

²⁰⁾ Srov. čl. 50 Ústavy. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ostatně zaslání přehlasovaného zákona k podpisu prezidenta republiky nepředpokládá (srov. § 107 odst. 3). Předložená konstrukce je ovšem poněkud zjednodušená, neboť pomíjíme roli Senátu v legislativním procesu. K podpisování právních předpisů srov. též *ŠÍN, Z.*, cit. dílo, s. 148 an.

²¹⁾ *KREJČÍ, J.*: Promulgace zákonů. Její vztah k sankci, vetu, publikaci a k soudcovskému zkoumání zákonů. Vesmír Praha 1926, s. 214 an., *HEXNER, E.*, cit. dílo, s. 29.

²²⁾ Podrob. srov. též *Šrámek, A. – Sluková, H. – Sládeček, V.*, cit. dílo, zvl. pozn. 2 a 11.

²³⁾ Právní problémy, které mohou vzniknout v souvislosti se změnami, které nová úprava přináší (např. vedení řízení započatých podle dosavadních předpisů), řeší přechodná ustanovení právního předpisu (přesnější by bylo konstatovat „by měla řešit“ – srov. např. takový nedostatek u zák. č. 77/1998 Sb.).

²⁴⁾ Srov. *ŠÍN, Z.*, cit. dílo, s. 153. Autor dále uvažuje o tzv. použitelnosti (aplikovatelnosti) právního předpisu, kterou rozumí „jeho aplikaci od doby, kdy se stal účinným, a po dobu, kdy je účinným“ (s. 154).

snadě: slouží k seznámení se s předpisem, i k vytvoření materiální podmínky pro aplikaci předpisu.²⁵⁾ Zaručení adekvátní legisvakance odedávna přinášelo a přináší jisté problémy. Někdy je příliš krátká či vůbec žádná, spíše výjimečné jsou případy legisvakance velice dlouhé.²⁶⁾ Platnost, ev. účinnost právního předpisu může být časově omezena.²⁷⁾

Posledním pojmem souvisejícím s problematikou vyhlášení právních předpisů, který chápeme jako relevantní, je *republikace*, tj. vyhlášení úplného znění právního předpisu („ve znění změn a doplňků“) po provedené novelizaci (novelizacích). Provádí se zpravidla jen u zákonů (ústavních zákonů), časté jsou ovšem i neoficiální (soukromé) republikace týkající se jak zákonů, tak i prováděcích předpisů.

Problematickou publikace právních předpisů se v několika případech – ať již přímo nebo jen okrajově – zabýval i Ústavní soud,²⁸⁾ jeden z nich se dokonce ocitl až u Evropského soudu pro lidská práva.²⁹⁾ S ohledem na (vymezený) rozsah a vytyčené zaměření práce se judikatury Ústavního soudu v této věci dočkáme jen příležitostně. Není ovšem sporu o tom, že by si vyhlášení právních předpisů, včetně souvisejícího problému chápání pramenů práva, v rozhodnutích Ústavního soudu, zasloužilo hlubší analýzu, resp. samostatného zpracování.³⁰⁾

II.

Otázkám historického vývoje právní úpravy vyhlášení na území Československa od r. 1918 se v různé míře podrobností věnuje několik studií,³¹⁾ a proto se spokojíme toliko s „telegrafickým“ přehledem úpravy v po-

²⁵⁾ Např. zajištění budovy nově zřízeného ministerstva, nábor zaměstnanců nebo kupř. zajištění výroby nově předepsané povinné součástky pro motorová vozidla atp.

²⁶⁾ Srov. úst. zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který byl schválen 3. prosince 1997, byl vyhlášen a nabyl platnosti 31. prosince 1997 a kdy účinnost nastala k 1. lednu 2000.

²⁷⁾ Srov. např. zákon č. 451/1991 Sb. (§ 23) a zákon č. 527/1992 Sb. (§ 161).

²⁸⁾ Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 1/94 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 1, s. 144 an.), nález sp. zn. I. ÚS 107/95 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 7, s. 149 an.), nález sp. zn. IV. ÚS 167/97 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 8, s. 389 an.), nález sp. zn. I. ÚS 245/98 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 15, s. 221 an.).

²⁹⁾ Nález sp. zn. IV. ÚS 42/94 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 1, s. 223 an.). Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (Špaček s.r.o v. ČR) srov. např. Přehled rozsudků Evropského soudu pro lidská práva 12/1999, s. 265 an.

³⁰⁾ Do určité míry tak činí (i když s některými názory lze polemizovat) *Eichlerová, K.*, cit. dílo.

³¹⁾ Srov. *Kalousek, V.*, dílo v pozn. 8. *Weyr, F.*, cit. dílo. *Šrámek, A.* - *Sluková, H.* - *Sládeček, V.*, cit. dílo. *Drgonec, J.*: Přehled právnej úpravy publikovania právnych predpisov v československom štáte. Právny obzor 2/1995, s. 149–159. *Prusák, J.*, cit. dílo, s. 43–57. K vývoji do r. 1918 srov. též *Kalousek, V.*: O vyhlášení předpřevratových norem v jazyce státním. Právnik 1936 a *PRAŽÁK, J.*: Rakouské právo ústavní. I. díl. Jednota právnická. Praha 1900, s. 24–32.

známce.³²⁾ Zajímá nás v podstatě jen geneze po r. 1990, resp. po r. 1993 v České republice.³³⁾

Na federální i republikových úrovních nabyly k 1. lednu 1990 účinnosti krátce před listopadem 1989 přijaté nové právní předpisy o vyhlásování: zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, zákon ČNR č. 172/1989 Sb., o vyhlásování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů ČSR ve Sbírce zákonů a zákon SNR č. 176/1989 Sb., o vyhlásování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů SSR ve Sbírce zákonů. Federální zákon č. 131/1989 Sb. byl již dosti podrobně rozebrán jinde,³⁴⁾ soustředíme se proto jen na legislativní vývoj pozdější.

Již na konci léta r. 1990 byl v nově zvoleném Federálním shromáždění iniciativou ústavněprávních výborů obou sněmoven předložen návrh zákona, kterým se mění zákon č. 131/1989 Sb. (*VI. volební období, parl. tisk 125*). Podle obecné části důvodové zprávy byla novela motivována tím, že se sice i v našem státě uplatňuje zásada „neznalost zákona neomlouvá... ačkoliv v posledních desetiletích stát prakticky nezajišťoval, aby občané a právnické osoby (ale i státní orgány) měli skutečnou možnost se seznámit s obsahem zákonů a jiných práv-

³²⁾ Zákon č. 1/1918 Sb., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, zákon č. 37/1918 Sb. (prozatímní Ústava), vyhl. č. 58/1919 Sb., o úředním listě československého státu, zákon č. 139/1919 Sb., jímž se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení (vl. nař. č. 397/1919 Sb., jímž se ruší předpisy o uveřejňování rejstříkových zápisů), vyhl. vlády republiky Československé č. 603/1919 Sb., o úředním listě civilní správy Podkarpatské Rusi, vl. vyhláška č. 4/1920 Sb., o úředních listech československého státu, Ústavní Listina (zák. č. 121/1920 Sb.), (zák. 162/1920 Sb., o Ústavním soudu), úst. zákon č. 294/1920 Sb., o podpisování zákonů a nařízení, zákon č. 500/1921 Sb., kterým se částečně mění § 3 zákona ze dne 13. března 1919, č. 139 Sb., kterým se upravuje vyhlásování zákonů a nařízení, zákon č. 392/1938 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé, vl. nař. č. 14/1939 Sb. Sl. z., o Sl. z., úst. zák. č. 158/1939 Sl. z., o Ústavě Slovenské republiky, zák. č. 11/1940 Sl. z., o vyhlásování právních předpisů a úředních časopisech, dekret prezidenta rep. č. 4/1940 Úř. věst. čsl., jímž se upravuje veřejné vyhlášení právních ustanovení československé vlády, nařízení č. 2/1944 Sbírky nař. SNR, kterým se upravuje vyhlásování nařízení SNR, nař. č. 10/1944 Sb. nař. SNR, o vydávání Úředního věstníku, ústavní dekret prezidenta republiky č. 11/1944 Úř. věst. čsl., o obnovení právního pořádku (též pod č. 12/1946 Sb.), dekret prezidenta republiky č. 19/1945 Sb., o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé, ústavní dekret prezidenta republiky č. 22/1945 Sb., o vyhlášení právních předpisů, vydaných mimo území republiky Československé, dekret prez. rep. č. 66/1945 Sb., o Úředním listu republiky Československé, zák. č. 57/1946 Sb., kterým se schvalují a vyhláší za zákon dekrety prezidenta republiky, nař. č. 116/1946 Sb. n. SNR, o vyhlásování právních předpisů, Ústava 9. května (úst. zák. č. 150/1948 Sb.), zák. č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů, zák. č. 260/1949 Sb., o úředních listech, zák. č. 6/1959 Sb. zák. SNR, o uveřejňování zákonů a předpisů vydaných k jejich provedení, zák. č. 77/1959 Sb., o Sbírce zákonů a úředním listě, Ústava ČSSR (úst. zák. č. 100/1960 Sb.), zákon SNR č. 1/1962 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů SNR, zákonné opatření předsednictva NS č. 4/1962 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů, úst. zák. č. 143/1968 Sb., o čs. federaci, zák. č. 164/1968 Sb., kterým se mění předpisy o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů, zákon SNR č. 205/1968 Sb., o vyhlásování zákonů a jiných právních předpisů SSR, zákon ČNR č. 3/1969 Sb., o vyhlásování zákonů ČNR a jiných obecně závazných právních předpisů ČSR, zákon č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů, zákon ČNR č. 172/1989 Sb., o vyhlásování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů ČSR ve Sbírce zákonů, zákon SNR č. 176/1989 Sb., o vyhlásování obecně závazných právních předpisů a jiných opatření orgánů SSR ve Sbírce zákonů.

³³⁾ K recentnímu vývoji ve Slovenské republice srov. *Prusák, J.*, cit. dílo, s. 54 an.

³⁴⁾ Srov. *Šrámek, A. - Sluková, H. - Sládeček, V.*, cit. dílo. Pro úplnost je snad vhodné poznamenat, že uvedení autorů zpracovali (v rámci tehdejšího *Ústavu státní správy*) expertní návrh zákona, který posloužil jako relevantní podklad k textu zákona č. 131/1989 Sb.

ních předpisů ještě před tím, než jim vznikla povinnost podle nich postupovat“. Důvodová zpráva pak odkazuje na zákon č. 139/1919 Sb., který „spojoval publikaci právních předpisů s *rozesláním* příslušné částky Sbírký zákonů odběratelům a tak se reálně přibližoval okamžiku materiální publicity, tj. okamžiku, kdy se adresáti právních předpisů mohli s jejich obsahem skutečně seznámit“. Zákony upravující vyhlášení nicméně operují s termínem *vydání* příslušné částky, avšak tento termín nedefinují. Důvodová zpráva poukazuje na to, že tyto nejasnosti byly navíc prohloubeny chybným výkladem ust. § 45 odst. 3 úst. zák. č. 143/1968 Sb.: „V tomto ustanovení se stanoví, že zákony FS vyhláší předsednictvo FS, současně se však uvádí, že k platnosti zákona FS je třeba vyhlášení způsobem, který stanoví zákon FS. V praxi to vedlo k tomu, že datum vyhlášení zákona předsednictvem FS (tj. datum pouhého ověření, že zákon byl ve FS projednán a schválen předepsaným způsobem), se ztotožňovalo s datem publikace a toto datum bylo zpravidla v záhlaví jednotlivých částek Sb. uváděno jako datum 'vydání', od něhož často počínala formální účinnost zákona a tedy i jeho závaznost pro adresáty, ačkoliv v té době jeho adresáti neměli možnost obsah nového zákona verifikovat a seznámit se s ním“. Docházelo tedy k tomu, že adresáti obdrželi často částky Sbírký zákonů i o několik měsíců později než bylo datum jejich „vydání“. Takovou situaci považovali navrhovatelé za neslučitelnou s principy právního státu, a předložili proto dílčí novelu platného zákona. Návrh novely přinášel čtyři změny. Především se doporučovala – v souladu s obecnou částí důvodové zprávy – změna ust. § 11 odst. 1 zák. č. 131/1989 Sb., které mělo podle parlamentního tisku 125 znít: „Sbírka zákonů se vydává v postupně číslovaných částkách, z nichž každá obsahuje v záhlaví označení dne, kdy byla rozeslána; sedmý den po rozeslání je dnem vyhlášení právních předpisů a opatření, které jsou v částce obsaženy“. Zvláštní část důvodové zprávy k tomuto ust. mj. odůvodňuje časový interval mezi rozesláním a vyhlášením argumentem, „aby nebyli diskriminováni adresáti právních předpisů, kteří nemají bydliště nebo sídlo v místě vydávání sbírky“. Ústavněprávní výbory Federálního shromáždění na své společné schůzi dne 18. října 1990 na základě připomínek národních rad, vlády České a Slovenské Federativní Republiky a výborů branných a bezpečnostních návrh tohoto ustanovení modifikovaly tak, že věta za středníkem zněla: „...tento den je dnem vyhlášení právních předpisů a opatření, které jsou v částce obsaženy“.

Dále se navrhovalo nové znění ust. § 12: „Redakci Sbírký zákonů zabezpečuje federální ministerstvo vnitra, které dbá, aby právní předpisy byly uveřejňovány bez průtahů a odpovídá za správnost údajů o datech rozeslání jednotlivých částek Sbírký zákonů“. Důvodová zpráva poukazuje na to, že explicitní označení ústředního orgánu státní správy zabezpečujícího redakci Sbírký zákonů důsledněji reguluje konkrétní povinnosti a odpovědnost. Také toto ustanovení doporučily ústavněprávní výbory doplnit, a sice stanovením lhůty k uveřejňování právních předpisů „nejpozději do 30 dnů od doručení redakci“ (za slova „bez průtahů“).

Třetí bod novely (§ 13) pouze přizpůsobil dikci zákona faktu zániku národních výborů a obnovení obecního zřízení: „Obce jsou povinny si opatřit alespoň jeden výtisk Sbírký zákonů a zajistit, aby byla každému přístupna“.

Navrhované ust. § 15 zcela nahradilo původní obsah ustanovení, který byl kritizován.³⁵⁾ V odst. 1 zák. č. 131/1989 Sb. se původně stanovilo, že „Cenová opatření federálních ústředních orgánů jsou závazná pro všechny subjekty v nich uvedené; nevyhlašují se ve Sbírce zákonů“. V navrhovaném znění ust. § 15 se nově umožňovalo Federálnímu ministerstvu vnitřní „stanovit právním předpisem podrobnosti o redakci Sbírky zákonů, o podávání žádostí o uveřejnění právních předpisů a o zajišťování tisku a distribuce Sbírky zákonů“. Důvodová zpráva k tomu uvádí, že jde o jistý návrat do období mezi válkami, zároveň to umožňuje upravit některé otázky, jejichž řešení zatím zahrnuje interní normativní předpis, Legislativní pravidla vlády.³⁶⁾

Vláda České a Slovenské Federativní Republiky ve svém stanovisku schváleném 11. října 1990 novelu nedoporučila s argumentem, že je „toho názoru, že k řešení situace není změna platné právní úpravy nutná, je však třeba změnit dosavadní praxi vyhlásování právních předpisů a zabezpečit potřebné materiální a technické předpoklady pro vydávání Sbírky zákonů“.

Návrh zákona byl ve znění doplnků ústavněprávních výborů Federálního shromážděním schválen 23. října 1990³⁷⁾ a publikován pod č. 426/1990 Sb.; zákon nabyl účinnosti 15. listopadu 1990.³⁸⁾

Přínosnou se jeví skutečnost, že – na rozdíl od republikových úrovní – byla (ač teprve v r. 1992) přijata nová Legislativní pravidla vlády ČSFR, která se ve své hlavě třetí podrobně zabývala vyhlásováním „prováděcích právních předpisů“.³⁹⁾

³⁵⁾ Srov. tamtéž, s. 903–904.

³⁶⁾ Šlo o legislativní pravidla vlády ČSSR z dubna 1986, která byla ovšem v r. 1992 nahrazena pravidly novými (usn. vlády ČSFR ze dne 19. března 1992, č. 188). Prováděcí předpis nebyl federálním ministerstvem vnitřní nikdy vydán. Problematiku částečně upravovala právě nová legislativní pravidla (§ 48–51).

³⁷⁾ Srov. *těž Zprávu o 7. společné schůzi Sněmovny lidu a Sněmovny národů. FS VI. volební období. Část 1.*, s. 22 an. Za zaznamenaní stojí (další) zdůvodnění motivace návrhu zákona, přednesené předsedou ústavně právního výboru SNV Mikulem a spočívající v poukazu na problémy s vyhlásováním, pocházející již z dob císaře Caliguly: „... Takové daně ukládal jen ústně, nikoliv písemnými vyhláškami, poněvadž pro nezalost znění zákona docházelo k četným přestupkům, vymáhal si lid prosbami jeho uveřejnění: Konečně dal Caligula zákon vyhlásit, ale jednak velmi drobným písmem, jednak na neúnosně těsném místě, aby jej nikdo nemohl opsat...“ Ke stanovisku vlády pak uvedl: „... federální vláda navrhované řešení nedoporučuje a staví se za to, abychom zůstali u dosavadního stavu. Překvapuje mě to, mrzí mě to a mohu k tomu jenom říci, že je zřejmé, že Caligula je pořád ještě v nás...“ (s. 22).

³⁸⁾ Zdá se paradoxní, že částka 73, ve které byl text zákona obsažen, byla „vydána“ 25. října 1990. Jde však o zřejmou antidataci (ev. o uvedení dne, kdy zákon „vyhlásilo“ předsednictvo FS), neboť jako předplatitel jsem částku obdržel 28. 11. 1990. Patrně stojí za marginální zmínku, že při projednávání návrhu v ústavněprávních výborech se v určitém stadiu uvažovalo i o jakési blokáci tehdy velmi rozšířeného (a pružného) vydávání „soukromých“ publikací nově přijatých předpisů. Tyto verze totiž vesměs obsahovaly řadu chyb (kupř. bývalo vtištěno i znění bez některých závěrečných úprav atp.). Dokonce se navrhovalo postižení tohoto jednání jako přestupku se sankcí až 100 000 Kčs. Takto orientovaný návrh však nebyl přijat, což se zpětně jeví jako prozíravé. Jistým překlenovacím řešením pak bylo operativní vydávání vlastních brožur Federálního shromáždění, které obsahovaly texty čerstvě přijatých zákonů. Šlo o tzv. Bulletin Federálního shromáždění, kde byla např. vtištěna Listina základních práv a svobod, zákon o půdě atp. Ani tyto oficiální brožury samozřejmě nesuplovaly řádné vyhlášení ve Sbírce zákonů. Výhodnou byla operativnost, autentičnost a bezchybnost.

³⁹⁾ Srov. zejména § 48–51. Mj. se stanovilo, kdo zasílá žádost o vyhlášení, v kolika vyhotoveních se předpis předkládá i lhůta k zaslání žádosti v návaznosti na plánovanou účinnost předpisu atp. Závažným se jeví i (opětovně) zakotvení oprávnění redakce Sbírky zákonů v určitých případech nevyhovět žádosti (§ 51) – to je ovšem evidentně věc, který by měla být upravena právně. Předpis řešil i otázky oprav písařských a gramatických chyb (§ 101), zmíněn je i způsob citace při publikaci (§ 88).

Pokud jde o republikové úpravy provedené zák. ČNR č. 172/1989 Sb. a zákonem SNR č. 176/1989 Sb., v podstatě shodně kopírovaly původní federální úpravu, ovšem s nutnými modifikacemi na republikové poměry; do zániku federace nebyly novelizovány. Drobnou odlišností např. bylo, že se v ust. § 1 obou předpisů s odkazem na zákon o národních výborech uvádělo, že vyhlášení obecně závazných nařízení národních výborů upravuje zákon nebo že se v § 8 stanovil český, resp. slovenský jazyk jak „úřední“ jazyk pro vyhlášené předpisy.

Nový návrh zákona o vyhlášení byl již připravován v souvislosti s očekávaným rozpadem státu, a proto byl v České národní radě předložen dosti ve spěchu skupinkou poslanců (M. Benda, I. Mašek, A. Röschová, M. Výborný a O. Zemina) na podzim r. 1992 (*VII. volební období, parl. tisk 134*). Naléhavost jeho přijetí ostatně potvrzuje i nezvykle stručná důvodová zpráva, když nabádá k jeho schválení „vzhledem k tomu, že k 31.12. 1992 lze důvodně předpokládat zánik České a Slovenské Federativní Republiky, je nezbytně nutné, pro publikování právních norem samostatného českého státu majících účinnost od 1. ledna 1993, přijmout zákon České národní rady o Sbírce zákonů“. Návrh měl být schválen ještě za doby existence České a Slovenské Federativní Republiky, „pokud se chceme vyvarovat právních problémů a právní nejistoty spojených se vznikem samostatné České republiky“. Přestože důvodová zpráva toliko uvádí, že navrhovaná úprava vychází z jednoty a komplexnosti právního řádu samostatné republiky a „inspirační“ zdroje neprozrazuje, lze se domnívat, že jak zák. ČNR č. 172/1989 Sb., tak do určité míry i zák. č. 131/1989 Sb., ve znění zák. č. 426/1990 Sb., obsah projektu ovlivnily. Pouze výbor ústavněprávní České národní rady návrh projednával a jeho vesměs drobné legislativně technické připomínky byly většinou akceptovány. Dne 18. listopadu 1992 byl pak zákon o Sbírce zákonů České republiky schválen a publikován pod č. 545/1992 Sb., s účinností od 10. prosince 1992.⁴⁰⁾

Lze jen poznamenat, že především spěch a neodborný přístup (návrh nepřpravovala vláda), se na výsledném znění zákona nutně výrazně projevíly. Nemá sice valného smyslu zákon již zrušený zevrubně kritizovat, nicméně při hodnocení úpravy platné se v rámci komparace k některým otázkám vrátíme.

III.

Ústava se explicitně otázkou vyhlášení právních předpisů zabývá především v čl. 52, když stanoví, že k platnosti zákona i mezinárodních smluv schválených Parlamentem je třeba, aby byly vyhlášeny způsobem, který stanoví zákon; totéž platí o zákonných opatřeních Senátu (čl. 33 odst. 4). Je patrně určitou nepřesností či nedostatkem, že Ústava nehovoří o publikaci právních předpisů vůbec (tj. i vyhlášení předpisů jiných), a ponechává to zákonům běžným. Souvisí to zřejmě i s tím, že sama neprovádí ani pregnantní výčet normativních právních aktů, které za právní předpisy považuje, což k právní jistotě taktéž nepřispívá. S ohledem na vysokou míru abstrakce Ústavy a i vzhledem k jejímu čl. 1, je však zřejmě na místě spíše výklad extenzivní, vztažený na všechny právní předpisy,

⁴⁰⁾ Příslušná částka (110) byla (podle údaje na tit. stránce) rozeslána 8. prosince 1992, legisvance tedy činila celé dva dny (!).

podle kterého je tedy publikace zákonem stanoveným způsobem podmínkou platnosti všech právních předpisů.⁴¹⁾ To zřejmě (nepřímo) potvrzují i čl. 78, čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, které hovoří o vydávání nařízení vlády a právních předpisů, resp. obecně závazných vyhlášek. Lze se totiž domnívat, že pojem (termín) vydávání předpisu v sobě zahrnuje i jeho publikaci. Zmíněný přístup potvrzuje i jedno z oficiálně nepublikovaných usnesení Ústavního soudu.⁴²⁾

Některá další ustanovení Ústavy se problematiky vyhlášení více či méně dotýkají. Tak např. čl. 10 hovoří o ratifikovaných a *vyhlášených* mezinárodních smlouvách o lidských právech a svobodách, které mají přednost před zákonem (což je zjevný odkaz na čl. 52), stanoví se povinnost vyhlásit zákon, kterým Poslanecká sněmovna zvrátila prezidentské veto (čl. 50 odst. 2). Ústava dále upravuje podepisování zákonů (čl. 51), zákonných opatření Senátu (čl. 33 odst. 4) a nařízení vlády (čl. 78). Jak již bylo uvedeno, i ze samotné dikce Ústavy je zřejmé, že podpis zákona má - s výjimkou „prvního“ podpisu prezidenta - charakter toliko procedurálního, „slavnostního“ deklaratorního aktu, který postrádá právní účinky, neboť platnost je spojována pouze s vyhlášením, nikoliv s podpisem.

Také *ústavní zákon č. 110/1998 Sb.*, o bezpečnosti České republiky, v čl. 12 stanoví se rozhodnutí o nouzovém stavu, o stavu ohrožení státu nebo válečném stavu „se vyhláší stejně jako zákony“, na rozdíl od nich nicméně účinnosti nabývají okamžikem, který se v rozhodnutí stanoví. Striktně vzato by účinnost měla předcházet publikaci.⁴³⁾

Zákon č. 309/1999 Sb., o *Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv*,⁴⁴⁾ nutno zřejmě považovat za zákon provádějící čl. 52 Ústavy, resp. i čl. 12 úst. zák. č. 110/1998 Sb.

Ustanovení § 1 zákona č. 309/1999 Sb., o *Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv* (dále jen „zákon“) především předkládá přehled právních předpisů, které se vyhláší ve *Sbírce zákonů*. Je potěšující, že - na rozdíl od dřívějších úprav - se již neužívá často kritizovaného, nelogicky „nabobtnalého“ termínu obecně závazný právní předpis. Přehled, který lze zřejmě chápat jako taxativní výčet všech

⁴¹⁾ K tomu srov. též *PAVLÍČEK, V. - HŘEBEJK, J.*, cit. dílo, s. 199. Obdobně též *Suchánek, R.*, cit. dílo, s. 296.

⁴²⁾ Usnesení sp. zn. I. ÚS 422/99, ze sklonku r. 1999, kde se mj. uvádí: „... podmínkou platnosti zákonů (čl. 52 Ústavy ČR), ale i jiných právních předpisů, je jejich vyhlášení způsobem, který stanoví zákon. V tomto směru je ústavní úpravu třeba vykládat extenzivněji. Právní demokratický stát, za který se Česká republika považuje, je v souladu s čl. 1 Ústavy ČR založen na účtě k právům a svobodám člověka a občana, a je proto povinen zajistit určitou úroveň právní jistoty. To mimo jiné znamená i efektivněji umožnit, aby občané (a další osoby) měli možnost se s obsahem nejen zákonů, ale i ostatních právních předpisů, které jim nejen garantují práva, ale i ukládají povinnosti, seznámit. Příslušným zákonem, který upravuje publikace celostátně platných (a účinných) právních předpisů, je pak zákon ČNR č. 545/1992 Sb., o *Sbírce zákonů České republiky*. Cit. usnesení je v zestručněné podobě zveřejněno též v *Právní praxi* 5/2000, s. 344 an.

⁴³⁾ Samotná právní povaha rozhodnutí je ovšem problematická. Není zcela jasné, zda se má jednat o individuální nebo normativní akt, koho má tento akt zavazovat atp., zvláště pak v návaznosti na možnost vydání specifického nařízení vlády podle § 3 zák. č. 222/1999 Sb., o zajištění obrany České republiky (k tomu srov. část IV).

⁴⁴⁾ Věcný záměr zákona byl schválen 30. 4. 1996. Na návrhu zákona moc výkonná (vláda) započala pracovat v r. 1997. Poslanecké sněmovně byl předložen 9. dubna 1999 (Sněmovní tisk 181). První čtení proběhlo v červnu, druhé v říjnu. Návrh byl ve třetím čtení schválen 21. října 1999. Senát vyslovil s návrhem souhlas 11. listopadu 1999. Účinnost byla stanovena na 1. leden 2000.

forem celostátně závazných právních předpisů, je přesnější než ten, který provedl zákon ČNR č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů České republiky (dále jen „předchozí zákon“) v ust. § 2. Jde o právní předpisy, jež se ve Sbírce zákonů vyhláší uveřejněním plného znění, princip registrace právních předpisů (srov. např. § 3 zákona č. 131/1989 Sb.) nebyl – podobně jako v předchozím zákoně – uplatněn.

Pokud zákon hovoří o právních předpisech vydávaných ČNB (1 odst. 1 písm. e/), které musí mít formu „vyhlášky“ (§ 1 odst. 2), na rozdíl o předchozího zákona (§ 2 písm. f/) je naprosto zřejmé, že za právní předpisy nepovažuje tzv. *opatření ČNB*. Ovšem za právní předpisy je nebylo možné považovat ani podle předchozího zákona. Mylnému závěru, že se jedná o právní předpisy, nicméně napomáhala i sporná úprava podle dříve platného znění zákona ČNR č. 6/1993 Sb., o České národní bance (do novely č. 442/2000 Sb.).⁴⁵⁾ Podle platné úpravy (zák. ČNR č. 6/1993 Sb., ve znění zák. č. 60/1993 Sb., zák. č. 1/1998 Sb. a zákona č. 442/2000 Sb.) se již opatření vyhláší v *Věstníku ČNB* (§ 24 písm. a) a § 41 odst. 3) a okruh otázek, které jimi lze upravit se poněkud zúžil, resp. byla forma opatření částečně nahrazena zmocněním k vydání právního předpisu (srov. např. § 24 písm. b) ve znění současném a ve znění před poslední novelou). Jelikož se tedy nejedná o právní předpisy, naskýtá se otázka jejich (právní) závaznosti. Jsme názoru, že jejich závaznost lze zřejmě odvodit z obecné závaznosti zákona ČNR č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů, jako zákona, resp. obecné závaznosti jeho jednotlivých ustanovení; forma realizace zákona není rozhodující. O opatřeních ČNB se již zákon zmiňuje jen v přechodném ustanovení (§ 14).⁴⁶⁾

Podobně jako v některých dřívějších úpravách by bylo patrně vhodné (upřesněně) stanovit, že vyhlásování právních předpisů vyšších územních správních celků, obcí, okresních úřadů a jiných než ústředních správních úřadů upravují zvláštní zákony (zřejmě jako odstavec 3).

Ustanovení § 2 zákona podstatně pregnantněji a podrobněji než zákon předchozí (§ 4) vymezuje další – zpravidla normativní, nikoliv však povahy předpisu právního – *akty státních orgánů*, které se *vyhláší* ve Sbírce zákonů.⁴⁷⁾ Nejde o výčet zcela uzavřený (srov. § 2 odst. 1 písm. d/). Za povšimnutí stojí především některá nova, předešlé úpravě neznámá.

Zvláště zpočátku nebylo jasné, co se rozumí *sdělením Ústavního soudu* podle § 1 odst. 1 písm. b) zákona, ani důvodová zpráva k návrhu zákona žádné vysvětlení nepodává. Jedná se o institut, resp. akt, který zákon č. 182/1993 Sb., o Ústav-

⁴⁵⁾ Šlo především o výslovné odkazy na vyhlásování opatření ČNB podle zákona o Sbírce zákonů (§ 23 odst. 2 a § 24). Tyto odkazy, ani vypočtení v § 2 písm. f) předchozího zákona nicméně nedostačovaly k tomu, aby opatření České národní banky bylo lze kvalifikovat jako právní předpis. Ačkoliv se tedy opatření České národní banky vyhlášovala ve Sbírce zákonů jako ostatní právní předpisy (tj. pod pořadovým číslem atp.), šlo ve skutečnosti o jedno z opatření ústředních orgánů podle § 4 předchozího zákona, nikoliv o právní předpis. Ústava nevybavovala (a ani nevybavuje) Českou národní banku pravomocí vydávat právní předpisy, pokud nevystupuje jako jiný správní úřad v souladu s čl. 79 odst. 3 Ústavy.

⁴⁶⁾ Poněkud nepřipadně působí nedávná novela devizového zákona (č. 362/2000 Sb.), kde se opět ČNB dává možnost vyhlásit uveřejněním v plném znění jako opatření „náležitosti žádosti o devizové povolení“ (§ 9 odst. 4). I když lze chápat snahu zákonodárce o účinnější zpřístupnění právně relevantních aktů ČNB veřejnosti, tato otázka měla být spíše řešena ve formě právního předpisu.

⁴⁷⁾ Jako novější příklady sdělení podle § 2 odst. 1 písm. e) zákona srov. např. § 182 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a § 68 odst. 4 zák. č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů. K problematice srov. též *Pazdera, S.: Uveřejňování nenormativních aktů ve Sbírce zákonů. Časopis pro právní vědu a praxi 2/1998, s. 284–296.*

ním soudu, ve znění pozdějších předpisů, neupravuje, patrně tak došlo k jeho nepřímé novelizaci (srov. § 57). Uvažovalo se o tom, zda se tak nemají zprostředkovávat právní názory Ústavního soudu vyslovené v nálezů, o jejichž zveřejnění ve Sbírce zákonů Ústavní soud rozhodl (§ 57 odst. 3 zák. č. 182/1993 Sb.).⁴⁸⁾ Nicméně Ústavní soud posléze daného oprávnění využil v jiné souvislosti. Sdělením uveřejněným pod č. 8/2001 Sb. si plénum Ústavního soudu v souladu s § 11 odst. 2 písm. h) zák. č. 182/1993 Sb. vyhradilo rozhodování sporů o rozsah kompetencí vrcholných ústavních orgánů nadaných originální pravomocí z Ústavy samé a rozhodování o ústavních stížnostech proti rozhodnutím velkých senátů kolegií Nejvyššího soudu. Překvapivě pak nedávné sdělení Ústavního soudu publikované pod č. 130/2001 Sb. obsahuje opravy tiskových chyb v nálezech a rejstřících ke Sbírce zákonů; ovšem tiskové chyby v nálezech se opravují nadále i sdělením Ministerstva vnitra (např. i v téže částce č. 51/2001 Sb.).

Novinkou je také výslovné ustanovení o publikaci usnesení Poslanecké sněmovny o zákonných opatřeních Senátu (§ 1 odst. 1 písm. c) zákona). Zdá se ovšem překvapující, že se explicitně nehovoří o nikoliv vzácně se vyskytujícím, a tak právně významném aktu, za jaký nutno považovat usnesení o přehlasování prezidentského veta.⁴⁹⁾

S uspokojením lze kvitovat, že zákon upravil *republikační* a potvrdil obecně sdílený názor,⁵⁰⁾ že nikoliv úplná znění zákonů, ale toliko původní zákon a jeho jednotlivé novely, lze považovat za právní předpisy (§ 1 odst. 1 písm. f/).⁵¹⁾ Praxe ovšem závěr o autentičnosti pouze textu původní dikce zákona a konkrétních novel, zdá se, vždy nerespektuje. *De lege ferenda* lze také zvažovat připuštění (výběrové) republikace i předpisů podzákonných. Po řadě novelizací se stávají (nejen pro laika) nepřehlednými.⁵²⁾ Opětovné setkání se změnou „přestárlého“ předpisu, jehož novelizace se počítají na desítky (např. zák. ČNR č. 2/1969 Sb.), vede k takřka kacírské myšlence o stanovení maxima možných novel.

I když zákon svěřuje nově opravu tiskových chyb Ministerstvu vnitra a nikoliv redakci Sbírky zákonů (§ 1 odst. 2 a § 11), není to změna důsledná, resp. dostačující.

Publikace oprav v právních předpisech byla řešena – ovšem odlišně – již v dřívějších úpravách. A stejně jako tehdy, i nyní byl tento závažný fenomén předmětem zaslouženého zájmu; není bez zajímavosti, že již v r. 1920 se volalo po doplnění zákona č. 139/1919 Sb. „přesnými předpisy o tom, jak sběhlé chyby

⁴⁸⁾ MIKULE, V. – SLÁDEČEK, V.: Zákon o Ústavním soudu. Eurolex Bohemia. Praha 2001.

⁴⁹⁾ Srov. např. usnesení Poslanecké sněmovny č. 211/1999 Sb., č. 145/1999 Sb., č. 38/2000 Sb., č. 205/2000 Sb., č. 341/2000 Sb., č. 43/2000 Sb., č. 425/2000 Sb. a č. 443/2000 Sb.

⁵⁰⁾ Srov. např. Ryba, J.: Zamyšlení nad právní povahou republikací. Právo a zaměstnání 9/1996, s. 18. Knapp, V.: Teorie práva. C.H. Beck. Praha 1995, s. 116 a 117 a KNAPP, V. – GROSPIC, J. – ŠTÍN, Z.: Ústavní základy tvorby práva. Academia. Praha 1990, s. 171 a 172. Jiný názor srov. *Slovník českého práva*, s. 923.

⁵¹⁾ J. Ryba má nejspíše pravdu, pokud tvrdí, že zákon obsahující doložku zmocňující k vydání úplného znění má povahu speciální úpravy vůči zákonu. Srov. Ryba, J., cit. dílo, s. 18. Obdobně srov. též *Slovník českého práva*, s. 923.

⁵²⁾ Existuje samozřejmě ASPI a podobné systémy i soukromá republikace tiskem. Je si však třeba uvědomit, že uvedené formy nejsou zcela prosty chyb a vždy přístupné (kupř. komerčně nezajímavá vyhláška se nevytiskne). Pro příslušné správní úřady by se nejednalo o práci „navíc“, neboť si zpravidla zpracovávají úplné znění pro vlastní, interní potřeby.

autentického textu mají být opravovány“.⁵³⁾ Rozeznávaly se jednak chyby, které vznikly v rámci regulérního legislativního procesu v parlamentu, tzv. *chyby redakční*, které bylo přirozeně možné opravit jen zákonem (novelou) a tzv. *chyby publikační* (tiskové), které se objevily až po vytištění předpisu.⁵⁴⁾ Publikační chyby se původně – v souladu s vyhl. č. 225/1907 ř. z. opravovaly vyhláškou ministra vnitra v dohodě s resortním ministrem.⁵⁵⁾ Teprve od úpravy provedené v r. 1948 se zavedla „oprava“, resp. redakční sdělení o opravě chyby.

Nejde nám samozřejmě o chyby redakční, zákon musí být publikován tak, jak byl přijat, což lze nejspíše dovodit i z dikce Ústavy. A pokud se něco „přehlédlo“, což se stává i dnes, je nutno zákon novelizovat opět zákonem.⁵⁶⁾ Podstatnějšími se zřejmě jeví chyby publikační, vzniklé během tisku, jež jsou nezřídka dosti závažného rázu. Nelze souhlasit s obhajobou řešení, které předepisoval zákon č. 214/1948 Sb. v ust. § 8 odst. 2, podle něhož se při opravách tiskových chyb mělo za to, že opravené znění bylo správně vyhlášeno již od samého počátku.⁵⁷⁾ Hledisko právní jistoty, resp. principy právního státu vůbec takovou variantu (v současné době) sotva připouštějí. Právnická či fyzická osoba se sotva může řídit pravidlem, které je nesrozumitelné či zavádějící, neboť se tak porušuje ústavně garantovaná právní jistota.⁵⁸⁾ Navíc se vyskytují i případy, kdy mezi okamžikem (vadného) vyhlášení právního předpisu a „redakčním sdělením“ o opravě tiskové chyby uplyne i doba delší jednoho roku. Domnívám se, že správné (opravené) znění bude aplikovatelné (tedy fakticky i účinné) až vyhlášením opravy ve Sbírce zákonů. Ev. škody vzniklé v „mezidobí“, tj. v době od účinnosti právního předpisu do vyhlášení jeho opravy ve Sbírce zákonů, bude patrně možné nahrazovat podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné

⁵³⁾ Srov. *Cícha, V.*: Oprava chyb ve Sbírce zákonů a nařízení. *Právník* 1920, s. 146. K problematice dále srov. *Kalousek, V.*, cit. dílo. *Šín, Z.*: Publikace právních předpisů a oprav v nich. *Právní rádce* 2/1996, s. 3–5.

⁵⁴⁾ *Kalousek, V.*, dílo v pozn. 7, s. 180. *V. Cícha* rozlišuje chyby tiskové, jiné chyby a omyly věcné (cit. dílo, s. 144).

⁵⁵⁾ *V. Kalousek* v cit. díle považuje vyhl. č. 225/1907 ř. z. za aplikovatelnou, stejně jako *J. Hoetzel* (Československé správní právo Melantrich. Praha 1937, s. 46), *F. Weyr* naopak tuto vyhlášku nepovažuje za součást (tehdejšího) právního řádu (Československé právo ústavní. Praha 1937, s. 107).

⁵⁶⁾ *A mutatis mutandis* se opravují i ostatní předpisy. Ještě v rámci zákonodárského procesu může některé takové chyby vzniklé v Poslanecké sněmovně odstranit Senát (k tomu srov. kupř. *Ryčetský, P.*: Konflikt zájmů – jediný úspěch Senátu? *Parlamentní zpravodaj* 12/97–98, s. 134–135). To je však spíše výjimkou a možný – interpretační – problém přísluší řešit soudu obecnému či dokonce i Ústavnímu. Opravami chyb se zabývala také Legislativní pravidla vlády ČSR. Stanovila, že redakce Sbírky je oprávněna upravit v textu pouze písmařské a gramatické chyby, a to zřejmě jen před schválením textu k tisku (bod 91 odst. 1). Redakce sbírky svým sdělením opraví takové chyby, jimiž se vytištěný předpis odchýlil od schváleného textu; změny v právních předpisech neodpovídající schválenému textu se nesmí redakčním sdělením provést (bod 91 odst. 2). Platná Legislativní pravidla k problematice mlčí.

⁵⁷⁾ *Ryba, J.*, cit. dílo, s. 18.

⁵⁸⁾ K tomu srov. např. názor některých ústavních soudců v separátním votu k nálezu Pl. ÚS 4/95: „Obecně lze konstatovat, že neurčitost neurčitého (některého) ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 Ústavy České republiky), toliko tehdy, jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů“ (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 3, s. 219).

moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zák. ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).⁵⁹⁾

Úprava *platnosti a účinnosti* z velké části v podstatě opakuje dosavadní přístupy (§ 3 zákona). Nicméně v praxi nadále do jisté míry přetrvává - zvláště kupodivu ke konci roku - „nezachovávaní“ odpovídající doby mezi dnem rozeslání a doručení částky. Lze uvažovat - v intencích původního návrhu novely zák. č. 131/1989 Sb. (srov. výše) např. o zavedení pravidla, že „třetí den po rozeslání je dnem vyhlášení právního předpisu“ (třídenní interval má vyjadřovat hraniční termín pro dodání zásilky poštou). Podstata problému tkví nicméně především v tom, aby datum rozeslání, které je ovšem určitou fikcí, vskutku odpovídalo skutečnosti, aby nedocházelo ke svévolnému antidatování (čemuž se zřejmě nedá zcela zabránit).⁶⁰⁾

V praxi se dále občas - i v souvislosti s prodloužením legislativního procesu o projednávání návrhů Senátem a možnost prezidentského veta⁶¹⁾ - objevují problémy s dostatečnou délkou legisvakance, ev. i (výjimečně) legisvakance „negativní“, tj. právní předpis je publikován po stanoveném datu účinnosti.⁶²⁾ Zákonodárce se bohužel zcela nezřekl možnosti stanovit účinnost dnem vyhlášení zákona. Opomíjí se, že by mělo jít o výjimečné případy, „vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem“, který by ostatně měl být v zákoně konkretizován.⁶³⁾ Je však pravdou, že (publikační) zákon je jen zákonem běžným, a proto zákonodárce ev. může způsob vyhlášení jednotlivého zákona (tímto zákonem) modifikovat. Nemusí tedy kupř. uvádět v čem spočívá naléhavý obecný zájem, a čistě teoreticky vzato může vydat i zákon, kde účinnost bude předcházet platnosti, což by však patrně bylo v rozporu s čl. 1 Ústavy. Zákonodárci nelze patrně ani dosti efektivně diktovat, aby stanovoval účinnost konkrétním, správně - s ohledem na délku legislativního procesu - odhadnutým datem. Opět kromě jiného proto, že jde o zákonodárce, který bez hlubších rozpaků takové pravidlo svým pozdějším zákonem poruší. Lze jen uvítat a doporučit v posledních letech se objevující praxi, kdy se v ustanovení o účinnosti např. uvádí, že zákon nabývá účinnosti „třicátým dnem po dni vyhlášení“ (zák. č. 77/1998 Sb.), „prvním dnem čtvrtého kalendářního měsíce po dni jeho vyhlášení“ (zák. č. 148/1998 Sb.) nebo „šedesátým dnem po jeho vyhlášení“ (zák. č. 349/1999 Sb.). Adekvátním řešením naznačených problémů by podle našeho názoru bylo, aby zákon o vyhlášení měl postavení předpisu ústavního. Ostatně takové řešení naznačoval *F. Weyr* již v r. 1937.⁶⁴⁾

Zcela nově je přičleněno ust. § 3 odst. 4 zákona, jehož účelem má podle důvodové zprávy být stanovení zásady, že „prováděcí předpisy nemohou být vyhlášeny ani nabýt účinnosti dříve, než zákon, k jehož provedení jsou vydávány“. Na tento

⁵⁹⁾ K tomu srov. též *Šín, Z.*: Publikace právních předpisů a oprav v nich. Právní rádce 2/1996, s. 3-5. Závažné problémy vznikají zejména při nebyvalém výskytu chyb v běžně používaném předpisu.

⁶⁰⁾ Obdobně *M. Kopecký*, cit. dílo. *Z. Šín* preferuje pětidenní interval mezi vydáním a vyhlášením (Právní regulace vyhlášení zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 4). Srov. též *HEXNER, E.*, cit. dílo, s. 48 an.

⁶¹⁾ Srov. též *Šín, Z.*: Právní regulace vyhlášení zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 8.

⁶²⁾ *F. Novák* hovoří v takovém případě o faktické retroaktivitě (Pěče o právní řád. Právník 10-11/1995, s. 1027).

⁶³⁾ Jak je to zákonem výslovně požadováno u právních předpisů obcí a krajů (srov. část IV).

⁶⁴⁾ *Weyr, F.*: Československé právo ústavní. Praha 1937, s. 103.

problém se již dříve výslovně poukazovalo.⁶⁵⁾ Jde o to, že ke zrušení předchází úprava fakticky nedochází dnem platnosti (vyhlášení) předpisu nového, ale až jeho účinností. To znamená, že ačkoliv byl předpis vyhlášen a je platný, až do jeho účinnosti se právní vztahy, které upravuje, řídí úpravou předchozí. Prováděcí předpis tudíž příslušný subjekt nemůže vydat dříve, než zmocňující zákon nabude účinnosti, jinak chybí zákonný podklad (zmocnění) k jeho vydání. Byl by tak zřejmě dán rozpor nejen se speciálním ust. čl. 79 odst. 3 Ústavy, ale i s obecnými principy právního státu podle čl. 2 odst. 3 Ústavy, resp. čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Ústavní soud by takto přijatý předpis musel nejspíše zrušit, neboť v řízení o zrušení právního předpisu je Ústavní soud povinen v souladu s ust. § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, také zkoumat, zda byl napadený právní předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, tj. posuzovat tzv. vnější (formální) ústavnost.⁶⁶⁾

Uvedené ustanovení se tedy jeví reakcí na nežádoucí praxi „předčasného“ vyhlášení, kdy je ve Sbírce zákonů publikován nový zákon (resp. jeho podstatná novelizace) a zároveň s ním, ev. záhy v následujících částkách – avšak před účinností (nového) zákona – dochází k vyhlášení i prováděcího právního předpis k tomuto zákonu.

Nové je také ustanovení o tom, kdo podepisuje právní předpisy vydávané ministerstvy, jinými ústředními správními úřady a ČNB (§ 4 zákona). Původně tuto otázku upravovala toliko Legislativní pravidla vlády, ovšem vzhledem k tomu, že – jak naznačeno výše (v části I.) – má takový podpis obdobné právní účinky jako schválení (např. zákona), je regulace v zákoně na místě.

Na rozdíl od předchozího zákona relativně podrobná úprava *vyblašování mezinárodních smluv* v samostatné Sbírce mezinárodních smluv (§ 5 – 7, resp. též § 8 – 13 zákona), zdá se, vyslyšela opakující se výtky zejména pokud jde o ust. § 3 odst. 3 předchozího zákona, tj. otázku řešení event. nepřesností českého překladu zvláště právních termínů a dostupnosti rozhodného (autentického) znění.⁶⁷⁾ Návrat k prvorepublikové praxi (tehdejší zákon to ovšem výslovně neukládal), kdy bylo paralelně publikováno jak znění v jazyce českém, tak verze (jedna) cizoj-

⁶⁵⁾ Srov. *Sládeček, V.*: Ještě k otázce souvislosti platnosti a účinnosti zákona s vydáváním obecně závazných vyhlášek. *Veřejná správa* 2/1999, s. 28. Navrhovala se nicméně poněkud jiná, snad přesnější díkce: „Právní předpisy, k jejichž vydání vyhlášený zákon zmocňuje, mohou být vyhlášeny i přede dnem jeho účinnosti; nemohou však nabýt účinnosti dříve než zákon, který k jejich vydání zmocňuje“.

⁶⁶⁾ K tomu podrob. srov. *SLÁDEČEK, V.*: Ústavní soudnictví. C. H. Beck. Praha 1999. *MIKULE, V.* – *SLÁDEČEK, V.*, *cit. dílo*.

⁶⁷⁾ Taková úprava nebyla považována za dostatečnou (odpovídající) – zvláště v oblasti ochrany lidských práv – jak jako jeden z prvních upozornil *V. Mikule*. Srov. *Mikule, V.*: Lidská práva – vztah práva vnitrostátního a práva mezinárodního. *Český bulletin lidských práv* 1/1995/1996, s. 28–30. Srov. kupř. též *Pavlíček, V.*: Některé otázky vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva se zřetelem na článek 10 Ústavy. In: *O vztahu ústavního a mezinárodního práva*. Acta Universitatis Carolinae Iuridica 1/1997. Karolinum. Praha 1997, s. 13 an. Ponecháváme stranou někdy rozporné názory, zda lze mezinárodním smlouvám přiznat povahu pramenů (vnitrostátního) práva či nikoliv (k tomu srov. zvláště v této pozn. uvedený sborník), a problém zjednodušujeme na akceptaci teze, že podmínkou (vnitrostátní) platnosti mezinárodních smluv je jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů.

zyčná, samozřejmě v jazyce pro výklad smlouvy rozhodné, lze jen uvítat,⁶⁸⁾ včetně stanovení priority rozhodného znění mezinárodní smlouvy před českým překladem (§ 6 odst. 4 zákona). Někteří odborníci nicméně považují samostatnou oficiální sbírku mezinárodních smluv za diskutabilní.⁶⁹⁾ Jiní autoři vidí jisté problémy i v platné úpravě vyhlásování mezinárodních smluv.⁷⁰⁾

Formulaci *pravidel pro vydávání* Sbírky zákonů a Sbírky mezinárodních smluv (§ 8 - 12 zákona) není na první pohled v podstatě co vytýkat; oproti předešlému právnímu stavu je poněkud podrobnější. Zanedbatelný je zřejmě nezřídka jev rozesílání částek „na přeskáčku“, což evidentně není v souladu se zákonem (srov. § 8 odst. 2), byť zjevné technické důvody (rozsah předpisu) lze pochopit. Při bližším pohledu však zjistíme, že úprava některých relevantních otázek vůbec chybí.

Ustanovení § 10 zákona - na rozdíl od předchozího zákona (§ 8) nesvěřuje Ministerstvu vnitra tzv. redakci Sbírky zákonů,⁷¹⁾ ale její vydávání, tisk a distribuci. V souvislosti s tímto faktem se neodbytně vkrádá relevantní otázka: Jak je možné, že cena některých částek Sbírky zákonů je tak neúměrně vysoká, když se tiskne ve státní tiskárně, neplatí se autorské honoráře, náklad je vysoký (90 000 výtisků) a odběr je bezproblémově zajištěn?⁷²⁾ Zvláště ceny některých - eufemisticky řečeno - obecně málo používaných či potřebných částek (kupř. lékopis, celní sazebníky) jsou, zdá se nepřiměřeně vysoké. Stanovená cena totiž svou hladinou, zdá se, nezřídka převyšuje cenu rozsahem srovnatelné knihy. Nemluvě ani o tom, že „grafická“ úroveň některých takových částek je žalostná, neboť text předpisu byl zřejmě prakticky bez úprav převzat z diskety žadatele. Vznik ceny jednotlivé částky (postup při stanovení, subjekt „odpovědného“ rozhodnutí), toť věc nejasná. Problém bude možná souviset i s distribucí a administrací Sbírky, kterou - z neznámého důvodu - zajišťuje pro ministerstvo vnitra (sídlo Praha) - přestože zákon distribuci výslovně ukládá ministerstvu - soukromá firma Moraviapress, a.s., z Břeclavi, tj. města na samé hranici státu. Domníváme se, že všechny tyto záležitosti by měly příslušet ministerstvu vnitra, resp. jeho organizaci (zařízení), tj. že text tohoto ustanovení by měl pravděpodobně znít: „Redakci, administraci a di-

⁶⁸⁾ Ostatně podnětná je v tomto směru např. periodická *bilingva* Nejvyššího soudu ČR „Výběr z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve Strasbourgu“, kde se vedle sebe publikuje text český i anglický. K problematice též srov. separátní votum k nálezu Pl. ÚS 1/94 (Sbírka nálezu a usnesení Ústavního soudu, sv. 1, s. 144).

⁶⁹⁾ V. Mikule k tomu uvádí: „S rozdělením na Sbírku zákonů a Sbírku mezinárodních smluv nelze souhlasit, protože jednotný právní řád by se tak rozdělil (pokud jde o publikaci) nikoliv vertikálně (předpisy různé právní síly), nýbrž horizontálně (předpisy obdobné právní síly podle svého původu)... Recipované smlouvy mají tedy právní sílu obyčejných zákonů nebo dokonce mají před nimi přednost a bylo by proto nelogické, kdyby byly publikovány od nich odděleně“ (Poznámky k návrhu zákona o Sbírci zákonů a Sbírci mezinárodních smluv. Září 1997. Nepublikováno). K téži o jediné sbírce srov. Cvrček, F., cit. dílo, s. 607 an.

⁷⁰⁾ Srov. Eichlerová, K., cit. dílo.

⁷¹⁾ Na každé částce Sbírky zákonů (roč. 2000, 2001) se ovšem dočteme, že redakce sídlí v Ministerstvu vnitra.

⁷²⁾ Vydávání Sbírky zákonů by nemělo být považováno za komerční záležitost a cena by se měla stanovit podle vlastních výrobních nákladů (Šín, Z. Právní regulace vyhlásování zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 3). Srov. též HEXNER, E., cit. dílo, s. 48. Pro ilustraci: v r. 2000 činila první záloha na předplatné za Sbírku zákonů 2000,- Kč, v r. 2001 již 3000,- Kč. Výhrady k cenám se ovšem netýkají jen Sbírky zákonů, ale i jiných veřejných oficiálních sbírek. Srov. např. exkluzivní, resp. exkluzivně drahou Sbírkou nálezu a usnesení Ústavního soudu, kterou vydává soukromá firma.

stribuci Sbírky zákonů zajišťuje a odpovídá za ni ministerstvo vnitra; stanoví také též cenu jednotlivých částek“.

Některé výše zmíněné obsáhlé a předražené předpisy, které jak nadbytečně zvyšují rozsah Sbírky zákonů, tak u předplatitelů nepřiměřeně zvyšují pořizovací náklady, podle našeho názoru do Sbírky zákonů nutně nepatří. Máme za to, že by měla sloužit jen k publikování právních předpisů, svými účinky se dotýkajících skutečně většiny osob. Domníváme se, že je možné uvažovat o znovuoobnovení úředního listu, resp. zřízení obdobně zaměřeného oficiálního publikačního prostředku. Publikovaly by se v něm výhradně právní předpisy výše uvedeného charakteru. Povinně by podléhaly striktním pravidlům předchozí registrace, tj. kvalifikovanému oznámení o vydání ve Sbírce zákonů by bylo podmínkou jejich platnosti a účinnosti (srov. obdobně např. § 3 zák. č. 131/1989 Sb.).⁷³⁾ Úprava provedená v § 8 odst. 4 zákona mnoho neřeší, neboť není jasné, zda si předplatitel Sbírky zákonů (Sbírky mezinárodních smluv) skutečně může objednat sbírky bez příloh, jak o tom přesvědčuje důvodová zpráva k návrhu zákona. Ale především – kolik takových příloh fakticky vychází?

Závažným novem je také uložení povinnosti Ministerstvu vnitra zveřejňovat stejnopis Sbírky zákonů (a Sbírky mezinárodních smluv) způsobem, umožňujícím dálkový přístup, tedy na internetu (§ 12 zákona). Jak vyplývá z § 12 odst. 2 zákona, jedná sice o oficiální publikaci (veřejnoprávní), nicméně toliko materiální. Takový přístup shledávám adekvátním, nepovažuji za rozumný názor o potřebě formální publikace prostřednictvím internetu,⁷⁴⁾ neboť by to byl přístup diskriminační. Především: doba, kdy bude mít skutečně každý jednotlivec umožněn jednoduchý přístup k internetu (nebo k jinému obdobnému systému), je patrně hodně vzdálená.

Ustanovení § 13 zákona, o přístupnosti Sbírky zákonů, není třeba komentovat, jde o pravidlo, které v nějaké formě (odůvodněně) obsahovala každá československá i předchozí česká úprava vyhlásování. Nicméně pro některé malé obce to může znamenat nepřijemnou finanční zátěž.

Předchozí zákon v ust. § 10 umožňoval Ministerstvu vnitra vydat podrobnější úpravu některých aspektů vyhlásování v prováděcím předpisu. Zejména se tak měla nahradit neuspokojivá, fragmentární a navíc interní úprava obsažená v Legislativních pravidlech vlády. Šlo tedy především o regulaci zasilání žádostí o publikaci redakci Sbírky zákonů (oprávněná osoba, náležitosti, provádění korektury zadatelem, lhůty), oprávnění redakce Sbírky odmítnout vyhlášení právního předpisu aj.⁷⁵⁾ Příhodnou se jeví poznámka, že by měla být kupř. právně také řešena situace, kdy je ústavní činitel povolán k podpisu zákona (ze zdravotních či jiných důvodů) nečinný,⁷⁶⁾ zřejmě stanovením lhůty, aby mohl být po jejím marném uplynutí předpis neprodleně (ev. bez podpisu) vyhlášen.

Ministerstvo vnitra zmocnění nikdy nevyužilo, a patrně proto zákon obdobně zmocnění neobsahuje. Právní úpravu daných otázek však považujeme za žádoucí.

⁷³⁾ Opačný názor srov. *Cvrček, F.*, cit. dílo, s. 608, 617.

⁷⁴⁾ Srov. *Eichlerová, K.*, cit. dílo.

⁷⁵⁾ Srov. též *Šín, Z.*: Právní regulace vyhlásování zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 9. Srov. též pozn. 39.

⁷⁶⁾ *PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J.*, cit. dílo, s. 197.

De lege ferenda je možné uvažovat o dvou řešeních: a) ministerstvo zmocnit k vydání takového předpisu obligatorně („ministerstvo stanoví“), b) upravit i tyto otázky zákonem.⁷⁷⁾

IV.

Problematiku vyhlášení právních předpisů neupravuje jen (publikační) zákon, ale – v různé, většinou marginální míře – i některé další právní předpisy.

Pokud jde o předpisy s celostátní působností, za zmínku stojí ustanovení jednacího řádu Poslanecké sněmovny (zák. č. 90/1995 Sb.), resp. její samostatně označená část čtrnáctá („Vyhlášení zákonů“). Kromě opakování textu čl. 52 Ústavy ve vztahu k zákonům (§ 107 odst. 4), řeší pouze otázku postupu (pořadí) při *podpisování zákonů*. Nejprve schválený zákon podepíše předseda Poslanecké sněmovny a postoupí ho prezidentu republiky. Podepíše-li prezident republiky přijatý zákon nebo vrátí-li jej Poslanecké sněmovně a ta na vráceném zákonu setrvá, zašle předseda Sněmovny zákon k podpisu předsedovi vlády. Zákon č. 90/1995 Sb. dále v části patnácté („Jednání o mezinárodních smlouvách“) opět parafrázuje čl. 52 Ústavy v relaci k mezinárodním smlouvám, když stanoví, že k platnosti mezinárodní smlouvy je třeba, aby byla vyhlášena způsobem, který stanoví zvláštní zákon (§ 109). Jednací řád Senátu (zák. č. 107/1999 Sb.) upravuje toliko *podpisování zákonných opatření* Senátu. Po podpisu předsedy Senátu je zákonné opatření postoupeno prezidentu republiky a posléze předsedovi vlády (§ 126).

Neobvyklou úpravu – ovšem danou i mimořádnou situací, která je předmětem regulace – přinesl zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky. Hovoří o speciálním *nařízení vlády*, kterým se (časově) omezují některá základní lidská práva a svobody z důvodu zajištění obrany státu za stavu ohrožení nebo stavu válečného (§ 53 odst. 1 až 4). Nařízení se vyhláší stejným způsobem jako právní předpis, tedy v režimu (publikačního) zákona, a zveřejňuje se v hromadných sdělovacích prostředcích. Omezení lidských práv a základních svobod nabývají účinnosti okamžikem, který se v nařízení stanoví (§ 53 odst. 5).

Drobnou, nicméně, zdá se, relevantní zmínku o vyhlášení právních předpisů přináší zákon č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění zákona č. 71/2000 Sb. Stanoví, že za *technický předpis* podle tohoto zákona se považuje právní předpis vyhlášený uveřejněním jeho plného znění ve Sbírce zákonů, obsahující technické požadavky na výrobky, popřípadě pravidla pro služby nebo upravující povinnosti při uvádění výrobku na trh, při jeho používání nebo při poskytování nebo zřizování služby nebo zakazující výrobu, dovoz, prodej či používání určitého výrobku nebo používání, poskytování nebo zřizování služby (§ 3).

Podrobnější ustanovení o publikaci týkající se místních předpisů územními samosprávnými celky obsahuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „obecní

⁷⁷⁾ Z. Šim upřednostňuje – zřejmě správně – úpravu zákonnou (Právní regulace vyhlášení zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 4).

zřízení“), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen „krajské zřízení“) a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním města Praze.

Obecní zřízení v § 12 jen mírně upřesňuje, resp. pozměňuje dřívější úpravu provedenou v § 16 zák. č. 367/1990 Sb. Stanoví, že *právní předpisy obce* (tj. obecně závazné vyhlášky a nařízení obce) musí být vyhlášeny. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpisy obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, což je podmínkou jeho platnosti; nově se pak charakterizuje úřední deska (§ 112). Dnem publikace právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce (*formální publikace*). Kromě toho obec může právní předpis obce obce uveřejnit způsobem v místě obvyklým (*materiální publikace*).⁷⁸⁾ Otázku účinnosti obecního zřízení řeší obdobně jako zákon: právní předpis obce nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni jeho vyhlášení, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti. Ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje naléhavý obecní zájem, může právní předpis obce nabýt platnosti a účinnosti již dnem vyhlášení. Naléhavý obecní (nikoliv obecní) zájem musí být – na rozdíl od úpravy v zákoně – v předpise konkrétně zdůvodněn.⁷⁹⁾ Z hlediska dostupnosti těchto místních předpisů je závazné ust. § 12 odst. 3 obecního zřízení, které stanoví, že právní předpisy obce musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala. Právní předpis obce zašle⁸⁰⁾ obecní úřad neprodleně příslušnému okresnímu úřadu. Magistráty měst Brno, Ostrava a Plzeň zašlou právní předpisy obce příslušnému krajskému úřadu. Vyhlásování právních předpisů statutárních měst v městských obvodech nebo částech obecního zřízení neupravuje a odkazuje na statut města (§ 130 písm. f/). Zřejmě se analogicky budou vyhlášovat na příslušných úředních deskách, v takovém případě jde ovšem pouze o publikaci materiální.⁸¹⁾

Krajské zřízení řeší problematiku vyhlásování *právních předpisů kraje* (tj. obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje) odlišně, v zásadě v souladu s některými již dříve zmíněnými náměty v odborné literatuře,⁸²⁾ totiž zavedením krajských publikačních sbírek, tzv. *věstníků právních předpisů kraje*. Úprava je proto relativně podrobnější (§ 8 až 10 krajského zřízení). I právní předpisy kraje musí být vyhlášeny, a to tak, že se uveřejní (v plném znění) ve Věstníku právních předpisů kraje v tištěné podobě, pokud zákon nestanoví jinak (§ 8 odst. 1 a 2 krajského zřízení). Jistým nedostatkem se zdá, že na rozdíl od obecního zřízení (§ 12 odst. 1), krajské zřízení výslovně nestanoví, že vyhlášení je podmínkou platnosti právních předpisů kraje. Právní předpis nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po vy-

⁷⁸⁾ Z historických způsobů materiální publikace zvl. právě místních předpisů srov. např. plakátování, oznamování z kazatelny, vyhubňování aj.

⁷⁹⁾ Opět je třeba vytknout nesprávnou, byť častou praxi, kdy je účinnost stanovena dnem vyhlášení, aniž to je odůvodněno (často totiž obecní naléhavý zájem prostě chybí).

⁸⁰⁾ Zřejmě již po vyhlášení, neboť se nestanoví dřívější podmínka účinnosti předpisu. Z *Koudełka* takový postup odůvodňuje tím, že orgán dozoru může legisvakanci využít k event. nápravě nezákonného předpisu (Obce a kraje, Linde, Praha 2000, s. 190).

⁸¹⁾ K problematice srov. též *Mates, P. - Matoušková, M.*: K publikaci obecně závazných vyhlášek obcí a dalších správních aktů na úředních deskách. In: *PRŮCHA, P.* (ed.): K normotvorné pravomoci obcí. Sborník příspěvků z konference. Masarykova univerzita. Brno 1998, s. 125–127.

⁸²⁾ Srov. *Sládeček, V.*: Současná právní a interní úprava normotvorby národních výborů. Správní právo 7/1987, s. 400–417.

hlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti (§ 9 odst. 1). V případě naléhavého obecného zájmu, který musí být v právním předpisu kraje také zdůvodněn, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. V takových případech se však právní předpis kraje nevyhlašuje ve Věstníku (neboť tisk určitou dobu trvá), ale „bezodkladně“ se vyvěsí na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách okresních a obecních úřadů, kterých se dotýká, a dále se uveřejnění v hromadných informačních prostředcích. Povinnost vyhlásit, resp. uveřejnit takový právní předpis kraje ve Věstníku, zůstává nedotčena. Znamená to, že krajské zřízení zavádí dvojí režim (formy) formální publikace: u „běžných“ právních předpisů kraje, je takovou publikací uveřejnění ve Věstníku, u „urgentních“ se vyhlášení provádí vyvěšením na úřední desce – zveřejnění těchto předpisů ve Věstníku je již jen publikací materiální. Ust. § 10 upravuje pravidla vydávání Věstníku, za zjevné inspirace zákonem. Kromě jiného podle této úpravy každá částka obsahuje v záhlaví označení dne, kdy byla rozeslána – tento den je dnem vyhlášení právního předpisu kraje. Důležitou je skutečnost, že se ve Věstníku uveřejňují i nálezy Ústavního soudu „k právním předpisům kraje“, tzn. nálezy, kdy Ústavní soud rozhodoval o návrhu na zrušení takového předpisu (§ 10 odst. 4). Věstník musí být přístupný u krajského úřadu a u všech okresních a obecních úřadů v kraji. I u právních předpisů kraje lze stejnopis Věstníku zveřejnit i způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 10 odst. 8, forma materiální publikace).

Vyhlašování *právních předpisů hl. m. Prahy*, která je obcí i krajem zároveň, upravuje zvláštní zákon obdobně jako u právních předpisů krajů, tj. publikací ve Sbírce právních předpisů hl. města Prahy, ev. vyvěšením na úřední desce.⁸³⁾

Okresní úřady jsou jako místní správní úřady na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy a v souladu s ust. § 6 zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, oprávněny na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích vydávat pro své správní obvody právní předpisy nazvané *nařízení okresního úřadu*. Způsob publikace, platnost, účinnost i přístupnost těchto právních předpisů je upraven prakticky totožně jako u právních předpisů obcí. Navíc se stanoví (podpůrná) publikace materiální, totiž povinnost (okresního úřadu nebo obecních úřadů) uveřejnit nařízení okresního úřadu na úřední desce u obecních úřadů působících v správním obvodu okresního úřadu. Také přístupnost nařízení okresního úřadu musí být zajištěna nejen u dotčeného okresního úřadu, ale též u všech obecních úřadů působících v jeho správním obvodu. Účinné nařízení okresní úřad zašle ministerstvu vnitra.

V praxi se nezdá, že můžeme přesvědčit, že kupř. dohledat zvláště starší právní předpisy obcí na příslušných úřadech není jednoduché a někdy připomíná práci takřka detektivní. Totéž lze patrně vztáhnout i na (starší) nařízení okresního úřadu. Proto není zcela od věci úvaha o tom, aby se u právních předpisů obcí i nařízení okresních úřadů prováděla alespoň materiální, ním méně povinná publikace i v příslušném krajském věstníku, ev. ve zvláštním publikačním prostředku na úrovni kraje nebo okresu.

⁸³⁾ Srov. § 45 zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. K publikaci právních předpisů územních samosprávných celků srov. též (v některých názorech odlišně) *Vedral, J.*: Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků. *Správní právo* 4/2001, zvl. s. 199 a 207 an.

Také správy národních parků a chráněných krajinných oblastí jsou ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy zmocněny vydávat *obecně závazné vyhlášky*, resp. vyhlášky (§ 19 odst. 2, § 24 odst. 3 a § 78 odst. 5 zák. ČNR č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů).⁸⁴⁾ Zákon č. 114/1992 Sb. otázky vyhlášení těchto místních předpisů neupravuje a jelikož se nejedná o předpisy ústředních orgánů, nelze na vyhlášení aplikovat příslušná ustanovení zákona. Přestože lze mít za to, že určitá forma materiální publikace bude prováděna (plakátováním, resp. vyvěšováním v příslušné oblasti), nedostatek úpravy formální publikace je závažnou chybou, *de lege ferenda* vyžadující nápravu. Tento nedostatek by zřejmě mohl být Ústavním soudem považován za lapsus protiústavní.⁸⁵⁾

Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, zakotvuje jako další formu místního předpisu *obecně závazné vyhlášky veterinární správy* o mimořádných veterinárních opatřeních (§ 49 odst. 1 písm. c/), které se vyhláší tak, že se vyvěsí na úřední desce okresního úřadu a všech obecních úřadů, jejichž území se týká, na dobu patnácti dnů. Vyhláška nabývá platnosti a účinnosti dnem následujícím po dni jejich vyhlášení; musí být každému přístupná u okresní veterinární správy, okresního úřadu a všech obecních úřadů, jejichž území se týká (§ 76 odst. 3).

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně souvisejících zákonů, obsahuje jednak zmocnění k vydání nařízení okresního úřadu při vyhlášení mimořádných opatření při epidemii a nebezpečí jejího vzniku (§ 85 odst. 1), dále pak upravuje další lokální předpis: *nařízení krajského hygienika*. Tento předpis musí být vyhlášen. Vyhlášení se provede tak, že se nařízení vyvěsí na úřední desce krajského hygienika na dobu nejméně patnácti dnů. Dnem vyhlášení je den jeho vyvěšení; je podmínkou jeho platnosti. Nařízení nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni vyhlášení, pokud v něm není stanoveno jinak (§ 85 odst. 3). Nařízení krajského hygienika jsou také povinny vyvěsit na své úřední desce okresní úřady, magistráty měst Ostrava, Brno, Plzeň, Magistrát hl. města Prahy a obce určené v nařízení (§ 85 odst. 4).

Relativně samostatným, specifickým jevem je *publikace nálezů Ústavního soudu ve Sbírce zákonů*. Nálezy Ústavního soudu sice nemůžeme považovat za právní předpisy, lze jim však přisoudit – alespoň některým – roli pramenu práva. Jde o nálezy o návrzích na zrušení právního předpisu, které se svými právními účinky právním předpisům blíží.⁸⁶⁾ Materiálně, tj. ve svých účincích, se nejspíše podobají novelizacím právních předpisů. Tomu odpovídá i zavedená praxe, potvrzená Legislativními pravidly vlády, že při vyhlášení úplného znění nebo další novelizace předpisu ve Sbírce zákonů se v úvodním článku uvádí nejen všechny novelizace předpisu, ale také ev. i údaj „ve znění nálezů Ústavního soudu uveřejněného pod č...“.⁸⁷⁾

Podle ust. § 57 zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, se ve Sbírce zákonů České republiky vyhláší především nálezy, kterými Ústavní soud meritorně rozhodl (tj.

⁸⁴⁾ K této problematice srov. též usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 361/96 (ze dne 4. 3. 1997).

⁸⁵⁾ Např. vyhláška č. 2/1995 Správy Krkonošského národního parku o poplatcích za vjezd, setrvání a jízdu motorovými vozidly na území Krkonošského národního parku, byla publikována ve sbírce předpisů Správy KRNP (kupodivu je ale k dispozici i v ASPD).

⁸⁶⁾ Obdobně srov. např. VEVERKA, V. – ČAPEK, J. – BOGUSZAK, J.: *Základy teorie práva a právní filozofie*. Codex. Praha 1996, 59 an.

⁸⁷⁾ Srov. čl. 31 odst. 3 Legislativních pravidel vlády.

i zamítl) o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy.⁸⁸⁾ Konkrétně se pak publikuje výrok nálezu, a taková část odůvodnění, ze které je zřejmé, jaký je právní názor Ústavního soudu a jaké důvody k němu vedly. Ústavní soud může také rozhodnout, že ve Sbírce zákonů nebude vyhlášeno odůvodnění jeho nálezu ve věci zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, pokud tento předpis nebyl ve Sbírce zákonů nebo v předcházejících obdobných sbírkách vyhlášen. Takové rozhodnutí Ústavní soud skutečně učinil, protože po zveřejnění výroku i (podstatné části) odůvodnění svého prvního meritorního rozhodnutí o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky (vyhl. pod č. 35/1994 Sb.), od takovéto praxe upustil, aby se k ní posléze (výjimečně?) vrátil (nález vyhl. pod č. 51/2001 Sb.). Zřejmě ho k tomu vedla nebyvalá četnost případů; šetří se tak jak kapacitu soudu, tak i rozsah Sbírky zákonů. Zdali to jako vhodnou úspornost vnímají i předplatitelé Sbírky zákonů se lze jen dohadovat. Nadále se tedy ve Sbírce zákonů zveřejňují toliko výroky nálezu o obecně závazných vyhláškách.⁸⁹⁾ Na rozdíl zákona, který vůbec neřeší otázky „styku“ normotvůrců s redakcí Sbírky zákonů, zákon č. 182/1993 Sb. výslovně uvádí, že nálezy, vyhlášené ve Sbírce zákonů, předává redakci Sbírky zákonů neprodleně po jejich písemném vyhotovení předseda Ústavního soudu (§ 57 odst. 4). Stykem s redakcí byl v souladu s § 3 odst. 3 cit. zákona pověřen místopředseda Ústavního soudu *M. Holeček*.

Vykonatelnost nálezů o návrzích na zrušení (části) právního předpisu zřejmě lze – z hlediska právních účinků – přirovnat k účinnosti právních předpisů. Právní předpis, resp. jeho část je nálezem Ústavního sice zrušena (lze snad hovořit o negativní době platnosti), avšak konkrétní právní účinky zrušení, tedy okamžik kdy již podle tohoto předpisu (jeho části) nelze postupovat, nastávají až vykonatelností. Ust. § 58 odst. 1 zák. č. 182/1993 Sb. stanoví, že nálezy o zrušení právních předpisů, resp. jejich částí jsou vykonatelné dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů, pokud nerozhodne Ústavní soud jinak. Pravdou je, že Ústavní soud zpravidla – aby poskytl zákonodárci dostatečný čas k odpovídajícím legislativním opatřením – vykonatelnost odkládá až na určitou dobu po zrušení právního předpisu; vykonatelnost okamžikem vyhlášení je naopak obvyklá u nálezů o obecně závazných vyhláškách obcí, kdy vznik „mezery“ v právu obvykle nehrozí. Obdobně jako u nových právních předpisů, resp. novelizací, kdy je k zániku stávající úpravy rozhodující den účinnosti, je i v případě odložení vykonatelnosti relevantní den na který je odložena, a nikoliv den vyhlášení ve Sbírce zákonů; sám Ústavní soud se ovšem tímto pravidlem vždy neřídí.⁹⁰⁾

⁸⁸⁾ K tomu srov. podrob. např. *SLÁDEČEK, V.*: Ústavní soudnictví. C.H. Beck. Praha 1999, s. 49–60. Ve Sbírce zákonů se ovšem povinně vyhlášují ještě další nálezy, které však nemají účinky podobné právním předpisům: o ústavní žalobě proti prezidentu republiky uvedené v čl. 65 odst. 2 Ústavy podle čl. 87 odst. 1 písm. g) Ústavy a o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu uvedeného v čl. 66 Ústavy podle čl. 87 odst. 1 písm. h) Ústavy.

⁸⁹⁾ Na druhé straně má Ústavní soud možnost rozhodnout že bude ve Sbírce zákonů zveřejněn právní názor Ústavního soudu vyslovený v nález, který se nevyhláší ve Sbírce zákonů – tedy především ve věcech individuálních ústavních stížností, má-li všeobecný význam. Těto možnosti Ústavní soud již také několikrát využil.

⁹⁰⁾ Podrob. srov. *MIKULE, V.* – *SLÁDEČEK, V.*: cit. dílo.

Souvislost s vyhlášením právních předpisů má dále ust. § 66 zák. č. 182/1993 Sb., které stanoví některé z důvodů, kdy je návrh podaný Ústavnímu soudu nepřijatelný. Je tomu tak tehdy, jestliže zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů nebo jiným zákonem stanoveným způsobem anebo jestliže ústavní zákon, zákon nebo mezinárodní smlouva podle čl. 10 Ústavy, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, dosud nebyly vyhlášeny ve Sbírce zákonů. Nastane-li některý z uvedených případů senát Ústavního soudu návrh podle ust. § 43 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb., ve znění zák. 77/1998 Sb., bez přítomnosti účastníků usnesením odmítne (rozhodování *a limine*).

Pokud ust. § 68 odst. 2 zák. č. 182/1993 Sb. stanoví, že při rozhodování o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu Ústavní soud také zjišťuje, zda byly napadený předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem, znamená to, že také zkoumá, zda byl řádně vyhlášen ve Sbírce zákonů.⁹¹⁾

Za zmínku stojí i ust. § 114 zákona č. 182/1993 Sb., ve kterém se uvádí, že Ústavní soud může na návrh prezidenta republiky jako předběžné opatření pozastavit výkon pravomocí podle čl. 66 Ústavy a *pozastavit vyhlášení podle čl. 52 Ústavy* dosud nevyhlášených zákonů, ke kterým prezident republiky nemohl užít své právo podle čl. 50 odst. 1 Ústavy. Jde o součást úpravy řízení o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy. Jedná se zřejmě o speciální ustanovení k (publikačnímu) zákonu, zejména ve vztahu k jeho § 10 odst. 2. Je otázkou, zda by toto usnesení nemělo být vyhlášeno ve Sbírce zákonů. Patrně pak ve formě sdělení (§ 9 odst. 1 písm. b) zákona), neboť sám zákon publikování takového usnesení ve Sbírce zákonů neumožňuje (srov. § 57).

Co se týče *interní úpravy vyhlášení právních předpisů*, již nevyhovující Legislativní pravidla vlády ČSR ze dne 31. března 1987 (usnesení vlády č. 71) byla teprve 19. března 1998 nahrazena pravidly novými (usnesení vlády č. 188), která byla dvakrát novelizována (usnesení vlády č. 534/1998 a č. 660/1999).⁹²⁾ Kromě méně významných ustanovení (kupř. čl. 10 odst. 3 a čl. 60) se problematiky vyhlášení dotýká zvláště čl. 16 odst. 11 a čl. 53. V čl. 16 odst. 1 se stanoví, že žádost o uveřejnění vyhlášky zasílá redakci Sbírky zákonů ministerstvo nebo jiný ústřední orgán státní správy. K žádosti se připojí dvě vyhotovení schváleného předpisu, opatřená za textem vyhlášky vlastnoručním podpisem člena vlády nebo vedoucího ústředního správního úřadu. V žádosti se zároveň uvede jméno a číslo telefonu zaměstnance určeného k provedení autorské korektury. Pokud zákonné zmocnění požaduje vydání předpisu „po dohodě“ nebo „po projednání“ s jiným orgánem, musí být tento požadavek splněn. Čl. 53 se zabývá otázkou stanovení účinnosti právního předpisu. Především se konstatuje, že stanovení počátku nabytí účinnosti dnem vyhlášení je třeba omezit jen na případy časově naléhavé.

⁹¹⁾ Srov. např. nález publikovaný pod č. 152/1998 Sb., s. 6695 (Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 11, s. 77 an.).

⁹²⁾ Jejich kritický rozbor srov. např. *Barák, J.*: Legislativní pravidla a legislativní proces. Právní rádce 10/1998, s. 27–30.

Dále se zde uvádí, že při navržení dne nabytí účinnosti je třeba počítat s dobou potřebnou k jeho projednání v příslušných orgánech, opatření podpisu prezidenta republiky (u zákonů) a časem nutným k provedení úkonů potřebných pro vyhlášení ve Sbírce zákonů (vytištění, korektura, distribuce). Při navržení dne nabytí účinnosti právního předpisu je třeba počítat s dostatečně dlouhou dobou mezi vyhlášením a nabytím účinnosti, aby se s právním předpisem mohly ještě před nabytím jeho účinnosti seznámit osoby, kterým je určen.

Zdá se, že jde o úpravu (některých) otázek, které by, jak již bylo naznačeno, měly být řešeny právě prováděcí vyhláškou k zákonu, resp. samotným zákonem, včetně event. možnosti redakce odmítnout žádost o publikaci, pokud nesplňuje zákonem či vyhláškou stanovené náležitosti.

Charakter „*místních*“ *legislativních pravidel* mají zásady pro vydávání obecně závazných vyhlášek okresními úřady a obcemi ve věcech státní správy, schválené usnesením vlády č. 236/1991 a publikované ve *Věstníku vlády ČR pro okresní úřady a orgány obcí* (č. 4, částka 3/1991), které se zabývají i některých aspekty vyhlásování místních předpisů (oddíl V).

Pokud jde o *interní normativní předpisy* vydávané jednotlivými ministerstvy aj. jinými ústředními správními úřady, neexistují ani obecná pravidla pro jejich tvorbu,⁹³⁾ a tím méně i pro způsob vyhlásování. Tvorba interních normativních instrukcí je ostatně vnitřní záležitostí úřadu, některá ministerstva z těchto důvodů také vydala interní resortní pravidla pro tvorbu a vydávání právních předpisů, kde je ev. upraveno i jejich vyhlásování.⁹⁴⁾ K publikaci interních předpisů (a ev. dalších aktů) slouží resortní publikační prostředky (sbírky), přičemž k vydávání některých dochází i na základě zákona, a proto je jejich účel i obsah specifický.⁹⁵⁾ Jediná známá výjimka, kdy byla problematika vyhlásování interních předpisů obecněji řešena, byla donedávna obsažena v zásadách pro vydávání *Věstníku vlády České republiky pro okresní úřady a orgány obcí*, kde bylo stanoveno, že uveřejnění směrnic (instrukcí) vydávaných jednotlivými resorty vůči okresním úřadům a obcím (v přenesené působnosti) je podmínkou jejich platnosti, pokud není takový předpis z naléhavých časových důvodů vydán jiným způsobem; „účinnost“ nastává patnáctým dnem po uveřejnění.⁹⁶⁾ Na toto interní ustanovení kupodivu navázala, resp. je oprávněně „povyšila“ na úroveň regulace právní, nedávna úprava zákonná, to

⁹³⁾ Srov. *Šrámek, A. a kol.*, cit. dílo, s. 55.

⁹⁴⁾ Srov. např. příkaz ministra kultury č. 18/1996 Sb., kterým se stanovují pravidla postupu při přípravě, projednávání a vydání obecně závazných právních předpisů a směrnic ministerstva kultury (legislativní řád) a nařízení ministra vnitra č. 29/1998, kterým se stanoví pravidla pro přípravu a vyhlásování interních aktů řízení (vnitřních předpisů) v oboru působnosti ministerstva vnitra.

⁹⁵⁾ Např. Finanční zpravodaj (MF), *Věstník dopravy* (MDS), *Věstník MŠMTV*, *Věstník MZ*, *Věstník MŽP*, *Věstník (ČNB)*, *Sbírka instrukcí a sdělení MS*. Na podkladě zákona se vydává např. *Cenový věstník* (zák. č. 526/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů), *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu* (zák. č. 166/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů), *Věstník Úřadu pro technickou normalizaci, metrologii a státní zkušebnictví* (zák. č. 22/1997 Sb.). Pokud jde o obsah těchto publikačních prostředků, zdá se žádoucí podrobná analýza (např. zda se zde také nepublikují právní předpisy). Inspirativní rozbor staršího data srov. *Sluková, H.*: Resortní publikační sbírky v ČSR. Státní správa 2/1988, s. 31-76.

⁹⁶⁾ *Šín, Z.*: Právní regulace vyhlásování zákonů. Právní rádce 5/1996, s. 7.

tiž ust. § 61 odst. 2 písm. b) obecního zřízení, § 92 odst. 2 písm. a) krajského zřízení a § 11 písm. b) zák. č. 147/2000, o okresních úřadech, kde se shodně stanoví, že podmínkou platnosti směrnice ministerstva a jiných ústředních správních úřadů je její publikace (u krajů výjimečně i registrace) ve Věstníku vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí.⁹⁷⁾ V této souvislosti napadá všetečná otázka, proč nejsou systematicky publikována také usnesení vlády, nejvýznamnější, v oblasti veřejné správy hierarchicky nejvyšší interní předpis (správní úřady i orgány obcí a krajů při výkonu státní správy jsou i usneseními vlády vázány).

Novem je i právní úprava „platnosti“ vnitřních *předpisů veřejných vysokých škol*. Podle této regulace vnitřní předpisy podléhají registraci Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, přičemž platnosti předpis nabývá právě touto registrací;⁹⁸⁾ zákon žádnou formu vyhlášení nevyžaduje (to však může řešit předpis vnitřní).

Pro úplnost je třeba konstatovat, že se vydávají ještě některé další nikoliv úzce resortně zaměřené publikační sbírky, kde se uveřejňují interní předpisy a další akty. Kromě *Sbírky zákonů*, *Sbírky mezinárodních smluv* a již zmíněného *Věstníku vlády České republiky pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí* zmiňme *Ústřední věstník České republiky*.⁹⁹⁾ Zcela zvláštní povahu má *Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu*, kde se ovšem nezveřejňují právní ani interní předpisy, ale individuální rozhodnutí Ústavního soudu (srov. § 59 zák. č. 182/1993 Sb.).

* * *

Studie se pokusila o nastínění některých problémů vyhlášení především právních předpisů v České republice, aby tak případně některými svými podněty poskytla inspiraci při eventuální novelizaci platných předpisů. Jak již bylo zmíněno v úvodu - a jak se o tom dalo přesvědčit i v textu - řada otázek zůstala otevřených, očekávajících další analýzy a výzkum. Kupř. právě „opatření ústředních orgánů“ publikovaná ve *Sbírce zákonů* by si zasloužovala samostatné, zevrubné pozornosti, ne zcela průhlednou se zdá povaha cenových „rozhodnutí“ zveřejňovaných v *Cenovém věstníku*¹⁰⁰⁾ atp.

⁹⁷⁾ Zmíněné zásady byly právě v souvislosti s přijetím těchto zákonů upraveny (usn. vlády č. 1304/2000), kdy došlo především ke změně názvu Věstníku (Věstník vlády pro orgány krajů, okresní úřady a orgány obcí) a úprava vyhlášení byla - nyní již jako nadbytečná - zrušena.

⁹⁸⁾ Srov. § 36 a § 87 písm. a) zák. č. 111/1998 Sb. Zákon na druhé straně hovoří o zveřejnění statutu Akreditační komise ministerstva „vhodnou formou“ (§ 83 odst. 8).

⁹⁹⁾ Podrobněji k dalším publikačním prostředkům srov. např. *Šim, Z.*, dílo v pozn. 92, s. 6 an. Srov. ev. též starší analýzu. *Sládeček, V.* Ústřední věstník ČSR. Státní správa 2/1988, s. 77-100.

¹⁰⁰⁾ Srov. zák. č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění zák. č. 135/1994 Sb. a zák. č. 151/1997 Sb., zvl. ust. § 3 a 10. Ústavním soudem byl cenový výměr nejdříve považován za rozhodnutí (srov. náleží sp. zn. II. ÚS 53/97, publ. pod č. 26 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu, sv. 13), později za právní předpis (srov. náleží vyhl. pod č. 167/2000 Sb.). K otázce srov. též usnesení Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 422/99 (zveřejněné v čas. *Právní praxe* 5/2000, s. 344 an.).

ON THE PUBLICATION OF REGULATIONS

Summary

The author analyzes and makes critical remarks upon the rules governing the publication of legal and internal regulations. The study is divided into four parts. The first part is devoted to definitions of fundamental terms such as formal and material publications, validity, coming into force, *vacatio legis*, etc. In the second part the author outlines the recent developments in the regulation governing the publications by the legislature of its enactments as well as other forms of legislation (delegated legislation) with a special stress laid upon the events of the early 1990s. The third part deals with the current regulation of the publication of legal norms as it is applied throughout the country (mainly constitutional provisions and the Act No. 309/1999 Coll. of Laws, on Collection of Laws and Collection of International Treaties). The author also mentions the gaps in the regulation and makes some suggestions *de lege ferenda*. The fourth part examines some other laws in the light of the point in question as well as the publication of local legislation, especially the norms adopted by self-governing units (communities and regions). The author puts special emphasis upon some of the decisions made by the Constitutional Court which are promulgated in the Collection of Laws and affect the national system of law (esp. decisions on annulment of enactments made by the legislature or individual provisions thereof, where these are in contravention of a constitutional law or an international convention on human rights).