

nou, v podobě zejména náhrady škody, nepředstavují z hlediska soutěžního práva problém a i soutěžitelé v dominantním postavení je mohou bez obav z postihu ze strany soutěžních orgánů využívat.

### Summary

The article describes the basic underlying principles of competition law concerning abuse of dominance, follows with the introduction to relevant aspects of intellectual property law with focus on patents. The core of the article discusses the interaction of patents and competition law. The authors argue that

patents can cause increase of market power and lead the undertaking to become dominant. Such dominant undertakings are limited in their market behavior also while exploiting and protecting their patent rights. Potential antitrust issues could occur especially with certain types of patents, such as essential patents and standard essential patents. The authors verify their conclusions with existing case law and conclude with recommendations to undertakings with strong market power active in the patent field on how to avoid the risk of breaching competition law rules.

## Úloha Sbírky zákonů při publikaci právních aktů moci výkonné

Jiří Plachý\*

### Úvod

Známé pravidlo „*ignorantia iuris non excusat*“ si lze dát do souvislosti se základními principy práva, které tvoří zásada veřejnosti práva a zásada přístupnosti k právu.<sup>1</sup> Z těchto zásad vyplývá, že každý má možnost seznámit se s platným právem, které bylo vyhlášeno orgánem veřejné moci. Podle L. Fullera má každý člověk právo vědět, co je v daném státě platným právem.<sup>2</sup> Stát je proto povinen veřejně vyhlášovat právní akty a je odpovědný za to, že učiní právní řád poznatelným a přístupným. Dodržení této povinnosti je nezbytným předpokladem pro fungování demokratického právního státu založeného na účte k právům a svobodám člověka a občana, a zároveň slouží jako podmínka efektivitativy každého systému platného práva za účelem jeho vynucování.<sup>3</sup> Veřejně

\* Mgr. Jiří Plachý, externí doktorand Právnické fakulty Masarykovy univerzity a ředitel Odboru legislativně-právního na Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže v Brně.

<sup>1</sup> Podobně SLÁDEČEK, Vladimír. Publikace jako obligatorní stadium tvorby právního předpisu. In: GERLOCH, Aleš, KYSELA, Jan (eds.). *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha: ASPI, 2007, s. 189.

<sup>2</sup> FULLER, Lon L. *Morálka práva*. Praha: Oikoyemenh, 1998, s. 51 an.

<sup>3</sup> Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 77/06.

vyhlášení právních aktů dává subjektům právní jistotu možného výkonu a realizace subjektivních práv či povinností. V. Knapp poukazuje, že by bylo „*hrubým porušením právní jistoty, kdyby subjekt byl stížen sankcí za porušení právní normy, kterou nemohl znát, poněvadž mu nebylo umožněno, aby se s jejím obsahem seznámil*.“<sup>4</sup> S účinky vyhlášeného právního předpisu se pojí domněnka všeobecné znalosti práva. Existence práva v uveřejněných právních předpisech není předmětem dokazování v rámci určitého řízení,<sup>5</sup> protože platí zásada „*iura novit curia*“, ze které vyplývá, že před soudem (resp. podobným orgánem) nelze připustit ani vést důkaz o platném právu.<sup>6</sup>

Cílem tohoto článku je poskytnout teoretický, historický a současný pohled na Sbírku zákonů (dále jen „Sbírka“), ve které jsou publikovány mimo jiné právní akty orgánů moci výkonné a zároveň poskytnout informaci o evidenční, informační a normotvorné

<sup>4</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. vyd. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 206. *K tomu lze poukázat na bezprávi, kdy tyran Dionýsos pověsil zákony tak vysoko, že je občané nemohli přečíst*. Viz pozn. pod čarou č. 12 FILIP, Jan. Parlament, parlamentarismus a tvorba práva. In: FILIP, Jan; SVATOŇ, Jan; PODZIMEK, Josef. *Základy státo-vědy*. 3. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 171.

<sup>5</sup> Srov. ust. § 121 zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> Srov. ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 115. Nebo FILIP, Jan. Op. cit. 2002, s. 171.

úloze, kterou Sbirka hraje při publikaci těchto aktů. Zároveň je vhodné tento pohled doplnit některými kritickými úvahami, zejména s ohledem na chystanou novou právní úpravu týkající se publikace právních aktů moci výkonné.

Právním aktem orgánu moci výkonné se v rámci tohoto článku rozumí normativní správní akt a další nenormativní akty ústředních orgánů státní správy a jiných přímých vykonavatelů veřejné správy moci výkonné, které jsou ze zákona povinny publikovat tyto akty ve Sbírce (viz dále). Normativní správní akt lze charakterizovat jako jednostranný abstraktní správní akt *secundum et intra legem* vytvořený správním orgánem v mezích jeho působnosti na základě veřejného mocenského působení veřejné správy podle zákonem stanovených procedurálních pravidel a ve vymezené formě.<sup>7</sup>

## 1 Publikační právo

Pravidla pro vydávání, seznamování a přístupnost pramenů práva a dalších právně relevantních informací upravuje *publikační právo*,<sup>8</sup> které je souhrnem právních předpisů obsahující právní normy regulující výčet a způsob uveřejňovaných právních (publikačních) aktů v oficiálním sdělovacím prostředku. Publikační právo rovněž určuje konkrétní publikační orgán a uvádí důsledky vyhlášení publikovaných aktů. Podle J. Filipa jsou publikačním aktem právní předpisy a ostatní významné skutečnosti shromážděvané v zákonem určené oficiální sbírce, jejíž chod zajišťuje určený orgán v monopolním postavení.<sup>9</sup>

Kromě již zmíněné zásady veřejnosti práva a přístupnosti práva publikační právo staví na několika dalších zásadách. Základní zásadou publikačního práva je *zásada odpovědnosti státu* za zveřejněné právo a informace o něm.<sup>10</sup> F. Cvrček poukazuje na následující zásady. *Zásada jedinečnosti* poukazuje na to, že v daném státě by na centrální úrovni měla existovat pouze jedna oficiální sbírka, a co není publikováno v této sbírce, není právním předpisem, resp. aktem, na centrální úrovni. Pokud není právní předpis s celorepublikovou působností publikován v oficiální zákonem stanovené sbírce, nelze jej považovat za platný právní předpis. *Zásada identifikace* vylučuje, aby pod jedním identifikačním číslem existovaly různé publikační akty. *Zásada úplnosti* znamená, že akt je publikován celý a žádná jeho část nemůže

být vyjmuta z režimu publikace, aby byl publikován jinou formou. *Zásada zákonného správce* identifikuje jediného správce, kterému je svěřena péče o sbírku. Podle *zásady úplného znění* by měly být především novelizované právní předpisy publikovány rovněž v úplném znění.<sup>11</sup> Nad rámec lze doplnit *zásadu písemnosti*, která stanoví, že v České republice jsou publikační akty vydávány písemnou formou a *zásadu veřejnoprávní publikace*, podle které oficiální sbírku spravuje veřejnoprávní orgán na základě povinné formální publikace bez komerčního prvku ziskovosti, tzn., hrazeny jsou pouze výrobní náklady a provoz sbírky,<sup>12</sup> na rozdíl od publikace soukromoprávní, kterou zajišťuje soukromoprávní subjekt<sup>13</sup> přebíráním předpisů z oficiální sbírky na základě své vlastní vůle a zajišťuje tak publikaci materiální za účelem zisku.

Publikaci právních aktů lze chápat ve smyslu materiální a formální. *Materiální publikace* vyžaduje faktické seznámení se s aktem prostřednictvím veškerých dostupných prostředků. V minulosti se jednalo o klasické ústní vyhlášení – vybubnování (blíže kap. 2). V současnosti tento způsob nahrazuje například internet. Podle V. Sládečka má materiální publikace pouze informativní, subsidiární charakter a nesouvisí se vznikem účinků právního předpisu.<sup>14</sup> Naopak *formální publikace* zaručuje jistotu v šíření znalosti aktu. Každý má možnost prostřednictvím formální publikace seznámit se s předpisem, který poskytuje právní jistotu o tom, že takto písemně vydaný právní akt v oficiální Sbírce je tím jediným správným a oficiálním aktem, který je plně způsobilým k tomu, aby se od něho mohly rozšiřovat znalosti aktu. Podle P. Holländera je zavedení formální publikace důsledkem zániku partikularismu středověkého práva, zavedení principu právního univerzalizmu spjatého s prosazováním principu rovnosti před zákonem a důsledkem prosazení zmiňované zásady *ignoratio iuris neminem excusat*, jejíž obrácenou stranu představovala povinnost státu zpřístupnit adresátům informaci o obsahu právního předpisu kvalifikovaným způsobem otištěním v oficiální sbírce stanoveným způsobem s následky *vacationis legis*.<sup>15</sup>

Existují ale případy, kdy princip formální publicity je oslaben ve prospěch publicity materiální, neboť například při vyhlášení mimořádných stavů se rozhodnutí o těchto stavech primárně zveřejňují

<sup>7</sup> Blíže PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 7. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 269 an.

<sup>8</sup> Blíže FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. vyd. Brno: MU a Doplněk, 2003, s. 295 an.

<sup>9</sup> FILIP, Jan. *Op. cit.* 2003, s. 296.

<sup>10</sup> Blíže FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky*. vyd. Brno: MU a Doplněk, 2003, s. 295 an.

<sup>11</sup> CVRČEK, František. *Vyhlašování právních předpisů*. *Právník*. 1996, č. 7.

<sup>12</sup> Srov. kap. 2. Za rozeslání Sbírky nebylo v období první republiky hrazeno poštovně.

<sup>13</sup> Například ASPI provozované společností Wolters Kluwer, a. s. nebo Beck-online od společnosti Nakladatelství C. H. Beck, s. r. o.

<sup>14</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Op. cit.* 2007, s. 190.

<sup>15</sup> HOLÄNDER, Pavel. *Filosofie práva*. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 159.

v hromadných sdělovacích prostředcích a účinnosti nabývají okamžikem, který stanoví vyhlášující orgán v rozhodnutí.<sup>16</sup>

Podle J. Filipa státem určená oficiální sbírka naplňuje základní funkce publikačního práva.<sup>17</sup> *Funkce evidenční* zaznamenává všechny vydané právní akty ve Sbírce a vede o nich evidenci v podobě očíslovaných částek. *Informační funkce* slouží jako zdroj informací pro veřejnost. *Funkce normotvorná* se projevuje pouze u normativních právních aktů, jelikož určuje podmínky jejich platnosti a účinnosti. Z. Šín naopak vyzdvihuje *funkci komunikační*, kterou se rozumí to, že uveřejněním nabývá právní předpis formální publicity a stává se obecně sdělným každému, a *funkci kreační*, kterou se rozumí, že právní předpis se uveřejněním stává platným.<sup>18</sup>

V rámci publikace se ve Sbírce uvádí úplné znění právního aktu nebo se pouze oznamuje jeho vydání. Pokud publikace aktu závisí na rozhodnutí orgánu, hovoříme o *fakultativní publikaci*. V případě, že platnost aktu závisí na jeho zveřejnění, jedná se o *obligatorní publikaci*.

V našich podmínkách se za oficiální sbírku považuje Sbírka zákonů, s kterou paralelně vychází Sbírka mezinárodních smluv. Obě sbírky poskytují ucelený přehled o platném právu na centrální úrovni, které je součástí právního řádu České republiky. Příslušným aktuálním zákonem upravujícím vydávání celostátně platných a účinných předpisů je zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SbZ“).

## 2 Exkurz k publikaci právních aktů moci výkonné

Způsob vyhlášení právních aktů se ujednotil v dobách, kdy české země patřily habsburské monarchii. Významným mezníkem se stal rok 1786, kdy začala být zveřejňována Sbírka zákonů soudních tzv., *Justizgesetzsammlung*, pro soukromé právo a později za Leopolda II. v roce 1791 Sbírka zákonů politických, *Politische Gesetzsammlung*, pro právo veřejné, ve které byly uváděny panovnické předpisy, zejména dekrety dvorské kanceláře a dvorské komory. Císařský patent z roku 1811 přinesl základní požadavek, aby „*zákony byly v jazyku srozumitelném vyhlášeny a řádnou sbírkou ve stálé paměti zachová-*

*ny*.“<sup>19</sup> V té době vznikla potřeba zajistit, aby obecně vyhlášené právo bylo nahrazeno psaným právem. Z těchto důvodů bylo císařským patentem<sup>20</sup> stanoveno, že k vyhlášení obecně závazných říšských právních předpisů pro celou říši slouží *Obecný zákoník říšský a věstník vládní pro císařství rakouské* (říšský zákoník) ve zkratce ř.z.<sup>21</sup> V říšském zákoníku se nacházely předpisy, které vydal monarcha sám, nebo dal příkaz k jejich vydání jednotlivým ministerstvům. Obsahoval rovněž císařské patenty, císařská nařízení, zákony uvedené císařem s přivolením obou sněmoven a říšské rady a výnosy jednotlivých ministerstev. Panovníkova výsada nařizovat je typickým znakem absolutistických monarchií, ve kterých bylo nařízení vladaře stejně závazné jako zákon.

Sbírka zákonů vychází v českých zemích od roku 1918 nepřetržitě pod různými názvy. Již v prvním očíslovaném zákoně z roku 1918, *jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení*, bylo stanoveno, že „*zákony a nařízení se vyhláší platně ve Sbírce zákonů a nařízení státu československého*.“<sup>22</sup> Zákon blíže nespecifikoval druh a výčet publikovaných „nařízení“, což v teoretické rovině mohlo mít za následek i onen fakt, že například běžné nařízení obecního výboru nebo jiného podřízeného úřadu *de iure* neplatilo, jelikož nebylo publikováno ve Sbírce. Dále Sbírka stanovila legisvakanci lhůtu pouze pro zákony a nikoli pro nařízení. Tyto nesrovnalosti byly v pozdější době odstraněny. V první Ústavě Československé republiky bylo zavedeno, že „nařízení“ lze vydat jen k provedení určitého zákona a v jeho mezích.<sup>23</sup> Legislativní zkratkou definovaná „nařízení“ vyhlášená ve Sbírce se vztahovala pro nařízení vlády a vyhlášky vlády a ministerstev. Vyhlášky byly vydávány na základě zmocnění v zákoně, nebo na základě zmocnění v nařízení vlády. To znamenalo, že odvozený normativní akt (nařízení vlády) mohl zmocňovat k vydání jiného odvozeného aktu.<sup>24</sup> V zákoně bylo zpravidla pouze obecně stanoveno, aby vláda zákon provedla. Následně vláda ve svém nařízení zmocnila konkrétní ministerstvo nebo ústřední státní úřad k vydání vyhlášky. Tato praxe je dnes překonaná a nadbytečná. Od roku 1920 Sbírku doplňoval ještě Úřední list Československé republiky označovaný pod zkratkou Ú.l. V Úředním listě byla

<sup>19</sup> Císařský patent č. 946 ze dne 1. 6. 1811.

<sup>20</sup> Císařský patent Františka Josefa č. 153 z roku 1849.

<sup>21</sup> Později byl přejmenován na „*Zákoník říšský království a zemí v radě říšské zastoupených*“ zákonem č. 113/1969 ř.z., o vyhlášení zákonů a nařízení zákoníkem říšským.

<sup>22</sup> Zákon č. 1/1918 Sb., jímž se upravuje vyhlášení zákonů a nařízení.

<sup>23</sup> Ustanovení § 55 zák. č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

<sup>24</sup> Srov. ust. § 3 a § 11 nařízení vlády republiky Československé č. 270/1921 Sb. z. a n.

<sup>16</sup> Srov. SUCHÁNEK, Radovan. In: BAHÝLOVÁ, Lenka; FILIP, Jan; MOLEK, Pavel et al. Ústava České republiky. Komentář. vyd. Praha: Linde, 2010, s. 629 an.

<sup>17</sup> FILIP, Jan. Teorie legislativy. Přednáška. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012.

<sup>18</sup> ŠÍN, Zbyněk. Op. cit. 2009, s. 114.



vydávána důležitá rozhodnutí, usnesení, opatření a oznámení orgánů veřejné správy, pokud tak stanovil zákon. Právní úprava v této době opravňovala prezidenta, který dával příkaz k publikaci. Rozesílání jednotlivých částek Sbírkou bylo prosto poštovního.<sup>25</sup>

Vlivem politické situace v roce 1938 byla normotvorná činnost moci zákonodárné přenesena na moc výkonnou, konkrétně na prezidenta a vládu. Byl přijat ústavní zákon<sup>26</sup>, který opravňoval prezidenta republiky na základě jednohlasného návrhu vlády a za přítomnosti alespoň většiny členů vlády Slovenské krajiny a jednoho člena vlády Podkarpatské Rusi zveřejňovat dekrety s mocí ústavního zákona. Současně byla tímto ústavním zákonem vláda zmocněna po dobu dvou let se souhlasem prezidenta vydávat nařízení s mocí zákona, přičemž některé akty byly podmíněny souhlasem vlád Slovenské krajiny a Podkarpatské Rusi. Na tyto změny reagovala nová úprava Sbírkou, která rozdělovala právní předpisy publikované ve Sbírce I (Sb. I; věci celé republiky společné) a ve Sbírce II (Sb. II; věci týkající se jen země České a Moravskoslezské). V době okupace existoval vedle Sbírkou zákonů a nařízení Úřední věstník československý, do kterého se zařazovaly dekrety prezidenta a vládní nařízení.<sup>27</sup>

Po válce byla opět obnovena jednotná právní úprava vydávání právních předpisů poválečným dekretem prezidenta *o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé*.<sup>28</sup> Rostoucí rozsah působnosti poválečné veřejné správy a naléhavé potřeby hospodářského rázu s cílem souhrnně, přehledně a rychle informovat veřejnost o opatřeních se staly důvodem pro novou úpravu úředních publikačních instrumentů. Za tímto účelem byla stanovena nová pravidla pro uveřejňování Úředního listu,<sup>29</sup> ve kterém byla obsažena rozhodnutí prezidenta republiky, nařízení, vyhlášky a normativní výnosy ústředních a jiných správních úřadů, dále rozhodnutí, usnesení a vyhlášky vlády a ústředních orgánů, jež byly především přechodného významu. Později byla pravidla pro vydávání Úředního listu změněna a nakonec byl v roce 1962 Úřední list zrušen.

V počátku období totalitního režimu vycházela *Sbírka zákonů republiky Československé* (Sb.) a *Sbírka zákonů Slovenské národní rady* (Sb. SNR).<sup>30</sup> V prvé jmenované se mimo jiné povinně zveřejňova-

<sup>25</sup> ŠÍŇ, Zbyněk. Op. cit. 2009, s. 114.

<sup>26</sup> Ústavní zákon č. 330/1938 Sb., o zmocnění ku změně ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Česko-Slovenské a o mimoriadnej moci nariadovacej.

<sup>27</sup> Dekret prezidenta republiky ze dne 26. října 1940, č. 4/1940 Úř. věst. čsl.

<sup>28</sup> Dekret prezidenta republiky č. 19/1945 Sb. II, o Sbírce zákonů a nařízení republiky Československé.

<sup>29</sup> Dekret prezidenta republiky č. 66/1945 Sb. II, o Úředním listě republiky Československé.

<sup>30</sup> Zákon č. 214/1948 Sb., o sbírkách zákonů.

la vládní nařízení a nařízení ministrů. Vládní nařízení mohlo, stejně jako v prvorepublikové úpravě, v mezích zákona svěřit bližší úpravu práv a povinností v podobě obecných předpisů ministerstvům, národním výborům, jakož i jiným úřadům.<sup>31</sup> Později proto byly publikovány vyhlášky ministerstev a ústředních úřadů a usnesení vlády, která vláda určila k jejich vyhlášení.<sup>32</sup> Problematickým se jevílo oznamování obecně závazných právních předpisů ministerstev a jiných ústředních orgánů (tzv. *výnosy*). To mělo za následek, že během dvaceti let z celkového počtu vydaných právních předpisů ve Sbírce bylo 6,6 % zákonů, 3,2 % nařízení vlády a 90,2 % předpisů ministerstev a jiných ústředních orgánů, přičemž z tohoto počtu činil podíl výnosů 65,6 %.<sup>33</sup> Sporné bylo dovozování publikace jako podmínky platnosti *per analogiam* u nařízení vlády a předpisů ministerstev a ústředních orgánů, jelikož ústavní zákon o československé federaci stanovil vyhlášení jako podmínku platnosti pouze u zákonů a zákonných opatření, a nikoli u sekundárních odvozených právních aktů (srov. s kap. 4.1).<sup>34</sup>

V polistopadovém období federativní republiky bylo nutné sjednotit názvy ministerských právních předpisů vyhlášených ve Sbírce, oddělit je od výnosů a zpřisnit oznamování výnosů federálních ústředních orgánů státní správy. Po rozpadu federace se v novém zákoně *o Sbírce zákonů České republiky* rozlišovalo publikování obecně závazných právních předpisů a opatření. Jisté pochybnosti vyvolávala ministerská opatření obsahující obecně závazná normativní pravidla vydávaná na základě zákonného zmocnění, která nebyla považována za právní předpis, ačkoli veškeré znaky nasvědčovaly tomu, že by o právní předpis jít mělo. Zákon byl účinný pouze sedm let a na přelomu tisíciletí ho nahradil zákon současný.

### 3 *Současná problematika publikace ve Sbírce zákonů*

Ústavní základ vyhlášení právních předpisů nalezneme v čl. 52 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) ve které je stanovena podmínka platnosti zákona a jeho vyhlášení zákonným způsobem. Text ústavního vymezení upravuje vy-

<sup>31</sup> Viz ust. § 90 odst. 3 zákona č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

<sup>32</sup> Zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 4/1960 Sb., o vyhlášení zákonů a jiných právních předpisů.

<sup>33</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 131/1989 Sb., o Sbírce zákonů.

<sup>34</sup> Srov. čl. 45 odst. 3 a čl. 58 odst. 3 ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

hlašování pouze zákonů a opomíná obecně závazné právní předpisy orgánů moci výkonné. Podle Ústavního soudu je třeba v tomto směru ústavní úpravu vykládat extenzivněji.<sup>35</sup> V ustanovení § 3 odst. 1 SbZ se uvádí, že „*právní předpisy nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů*“. Ustanovení § 1 definuje legislativní zkratku *právní předpis*, ke které se vztahuje mimo jiné nařízení vlády a právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady. Z výše uvedeného plyne, že čl. 52 Ústavy se v širším kontextu aplikuje i na nařízení vlády a právní předpisy ministerstev a ústředních orgánů státní správy na základě principu demokratického právního státu založeného na účtě k právům a svobodám člověka a občana. Stát je proto povinen zajistit určitou úroveň právní jistoty subjektům podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, jelikož vyhlášení těchto předpisů je podmínkou jejich platnosti. Je nedostatkem Ústavy, že nedefinuje publikaci i ostatních právních předpisů, zejména normativních správních aktů, a svěřuje jí tak pouze běžnému zákonu (zákon o Sbírce zákonů). Záměr tvůrce Ústavy stanovit publikaci jen u zákonů byl zcela systematický, jelikož čl. 52 je součástí Hlavy druhé pojednává pouze o moci zákonodárné. V. Sládeček dovozuje, že u normativních správních aktů vydávaných podle čl. 78 a čl. 79 odst. 3 Ústavy se hovoří o „*vydávání předpisu*“ ve smyslu jejich publikace (srov. s kap. 2).<sup>36</sup>

Sbírka zákonů je vydávána v částkách, které se číslují podle pořadí od počátku každého roku. Zákon přesně stanoví podobu a náležitosti jednotlivých částek (záhlaví, název publikačního prostředku, velký státní znak, kalendářní rok, ve kterém je vydána, a datum rozeslání). Je sporné, komu přísluší právo dát příkaz k publikaci. V úvahu připadá předseda vlády, jelikož je zmocněn k vyhlášení úplných znění. Bylo by vhodné, aby toto právo bylo výslovně stanoveno a příslušelo prezidentovi republiky (srov. s kap. 2). Sbírka užívá zásadně neosobní proklamace „*se vyhláší*“. <sup>37</sup> Určeným publikačním orgánem je Ministerstvo vnitra, které je monopolistou zajišťujícím tisk a distribuci. Za správnost textů právních předpisů a dalších aktů státních orgánů předaných k vyhlášení ve Sbírce odpovídá ten, kdo je Ministerstvu vnitra předal. R. Suchánek upozorňuje, že pokud by došlo k vyhlášení vadného znění předpisu, odpovídá podle zákona<sup>38</sup> za škodu ten, kdo předpis vydává na zákla-

dě nesprávného úředního postupu.<sup>39</sup> Právní předpisy se vyhláší neprodleně, nejpozději do 30 dnů ode dne jejich doručení Ministerstvu vnitra.<sup>40</sup>

Oficiální Sbírkou je v České republice pouze její tištěná listinná podoba (formální publikace) skládající se z jednotlivých částek. Elektronická podoba Sbírky publikovaná na stránkách Ministerstva vnitra je považována pouze za stejnopis a oficiálně se za Sbírku nepovažuje. Z těchto důvodů stejnopis nelze s přesností považovat za zdroj platného a účinného práva. Přístup k tištěným částkám, které jsou po částkách jednotlivě rozesílány, je v sídlech územních samosprávných celků ve všedních dnech a ve vymezených hodinách. Otázkou je, zda takový způsob publikace není v rozporu se zásadou „*Neznalost zákona neomlouvá*“, jestliže adresáti jsou omezeni do Sbírky nahlížet pouze v omezenou dobu. Ústavní soud ohledně dostupnosti Sbírky judikoval, že zásada veřejného a bezplatného přístupu k právním normám porušena není.<sup>41</sup> Lze souhlasit s názorem V. Sládečka, že „*nelze akceptovat stav, kdy platné a účinné právní předpisy nejsou na adekvátní úrovni každému přístupné, jestliže seznámení se s jejich obsahem se jeví obtížně proveditelné, náročné technicky nebo finančně, či dokonce neuskutečnitelné*.“<sup>42</sup> S Ústavním soudem se nelze tak plně ztotožnit s ohledem na dnešní elektronickou dobu a digitální věk, kdy počet osob navštěvujících sídlo územního samosprávného celku za účelem nahlížení do Sbírky je minimální a samotné prohlížení je obtížně proveditelné s ohledem na pracovní dobu úřadu, dny pracovního volna, indispozice osob, časovou náročnost, apod. V zájmu komfortu je veřejností upřednostňován zmiňovaný elektronický stejnopis Sbírky vydávaný Ministerstvem vnitra.

Vyhlášení právních předpisů v současné době neodpovídá z několika důvodů běžným požadavkům společnosti na stávající podobu Sbírky zákonů. Složitost moderní doby vyžaduje nároky na znění právních norem a s tím i možnost nahlédnutí do důvodových zpráv právních předpisů. Současně chybí vzájemné propojení zákonných a podzákonných právních předpisů. Texty platných úplných znění právních předpisů nejlépe nalezneme v komerčních zdrojích, které nezajišťují obsahovou správnost a bývají často zpoplatněny. Trendem států EU je zavádě-

národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád).

<sup>35</sup> Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99.

<sup>36</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Op. cit. 2007, s. 194.

<sup>37</sup> KYSELA, Jan in GERLOCH, Aleš et. al. *Teorie a praxe tvorby práva*. vyd. Praha: Nakladatelství ASPI, a. s., 2008. s. 237.

<sup>38</sup> Srov. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona Česká

<sup>39</sup> SUCHÁNEK, Radovan. Op. cit. 2010, s. 629 an. K tomu srov. též Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

<sup>40</sup> Srov. ust. § 8 a násl. zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>41</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 40/08.

<sup>42</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. Op. cit. 2007, s. 189.

ní elektronické podoby právních předpisů, v úplném znění a bezplatně.

Problémem Sbírky je vyhledávání právních předpisů v aktuálním platném znění. Zmatečná je orientace v novelách právních předpisů. Pro adresáta je obtížné porovnat jednotlivé novely a novelizační body s daným úplným zněním. Situaci mohou zhoršit i některé přílepkové k zákonům. K publikovaným právním předpisům chybí stručná zpráva o popisu nové právní úpravy, zejména chybí obsah změn u novel právního předpisu. Orientace adresáta v právním řádu bez použití výpočetní techniky a podpůrných programů je tak prakticky nemožná. Právo se stává zcela nepředvídatelné. Přitom již od dob Rakouska – Uherska byl stanoven základní požadavek na srozumitelnost právních předpisů uchovávaných ve sbírce (srov. kap. 2).

K lepší orientaci v právním řádu by mohl přispět institut „citizens' summaries“<sup>43</sup> (tzv. shrnutí pro veřejnost), který se používá v některých evropských zemích nebo při přípravě legislativních předpisů EU. Tento institut může přinést nový pohled na odůvodnění nového právního předpisu nebo jeho změn. Shrnutí pro veřejnost obsahuje stručné definování problému, přínosy návrhu právního předpisu a podstatu jeho změn. Orgány EU v rámci normotvorného procesu a při publikaci právních předpisů zpravidla v jednostránkovém dokumentu uvádí, co je předmětem úpravy, pro koho budou tato opatření přínosná a jakým způsobem. Dále odůvodňují, proč se musí přijímat opatření na úrovni EU, jakým způsobem bude předpis fungovat a kdy vstoupí v účinnost.

#### 4 Orgány moci výkonné publikující ve Sbírce zákonů

Česká republika odpovídá tradičním znakům parlamentní formy vlády s republikánským zřízením a tripartití státní moci vykonávanou prostřednictvím státních orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní. Ve Sbírce jsou vydávány právní akty nejvyšších státních orgánů všech tří mocí. Normotvornou pravomoc směřující k vydávání právních předpisů s celostátní působností Ústava svěřuje orgánům moci zákonodárné a některým orgánům moci výkonné, kterým je přisuzována podzákonná normotvorba v podobě prováděcích právních předpisů, jež jsou výsledkem právní formy realizace činnosti orgánů veřejné správy vybavené legitimní veřejnou mocí. Tuto činnost orgánů veřejné správy chápeme jako činnost výkonnou, podzákonnou a nařizovací, u které se projevuje veřejně mocenský charakter veřejné správy vyplývající z dělby moci.<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Srov. např. <[http://ec.europa.eu/research/index.cfm?pg=citizen\\_summaries](http://ec.europa.eu/research/index.cfm?pg=citizen_summaries)>.

<sup>44</sup> Blíže PRŮCHA, Petr. Op. cit. 2007, s. 269 an.

Orgány moci výkonné publikující ve Sbírce jsou vláda, ministerstva a další ústřední orgány státní správy.<sup>45</sup> Dalším přímým vykonavatelem veřejné správy a orgánem moci výkonné, jehož akty jsou ve Sbírce zveřejňovány, je prezident republiky.

Vrcholným orgánem moci výkonné je vláda, která vydává *nařízení* k provádění zákonů a v jejich mezích.<sup>46</sup> Vůči podřízeným subjektům uplatňuje nařizovací pravomoc prostřednictvím *usnesení* vlády. Ministerstvům a dalším ústředním orgánům státní správy je svěřena legislativní pravomoc k vydávání *obecně závazných právních předpisů* a k uveřejnění ostatních důležitých *sdělení*, pokud tak stanoví zákon. Prezident nedisponuje samotnou normotvornou pravomocí, přesto se některé jeho kontrasignované a nekontrasignované akty ve Sbírce zveřejňují (srov. kap. 4.2).

Ze systematického hlediska rozlišuje Sbírka vyhlásování *právních předpisů* – skupina normativních právních aktů (ust. § 1 SbZ) a *dalších aktů státních orgánů* – skupina nenormativních právních aktů (ust. § 2 SbZ). U obou skupin Sbírka jednotně hovoří o jejich *vyhlásování*, ale pouze u normativních právních aktů je tento pojem správný. V jejich vyhlášení se projevuje normotvorná funkce, která má za důsledek platnost a účinnost právního předpisu. U nenormativních právních aktů je platnost aktu odvislá od jiných skutečností (např. rozhodnutí orgánu). Z tohoto důvodu by termín „vyhlášení“ měl být vyhrazen jen pro takové normativní právní akty, u kterých je vyhlášení podmínkou platnosti. U ostatních právních aktů, kde tato podmínka absentuje, by se mohlo hovořit o „*uveřejnění*“.<sup>47</sup>

Ve skupině vydávaných normativních správních aktů jsou ve Sbírce publikovány *nařízení vlády*, *vyhlášky ministerstev* a *vyhlášky ústředních správních úřadů*. Ve skupině nenormativních aktů jsou vydávána *usnesení vlády*, *rozhodnutí prezidenta*, *sdělení ministerstev* a *sdělení ústředních správních úřadů*.

#### 4.1 Publikace normativních právních aktů moci výkonné

Obecně závazné předpisy vlády, ministerstev a ústředních orgánů státní správy se vyhláší ve Sbírce zákonů. Východiskem tvorby těchto předpisů je ústavní úprava obsažená v čl. 78 a v čl. 79 odst. 3 Ústavy. Označení právního aktu *nařízení vlá-*

<sup>45</sup> Viz zák. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>46</sup> Podle čl. 78 Ústavy.

<sup>47</sup> KALOUSEK, Vratislav. Sbírka zákonů in *Slovník veřejného práva československého, Svazek IV. (S až T)*. Brno, 1938, s. 174.



dy pojmenovává přímo Ústava. Předpisy ministerstev a ústředních správních úřadů Ústava definuje jako *obecně závazné předpisy*, a teprve Sbírka je zkráceně označuje jako *vyhlášky*.<sup>48</sup> Nařízení vlády a vyhlášky vydávanými těmito orgány jsou podzákonnými normativními akty nižší právní síly, které musí být vždy v souladu se zákonem a ústavním zákonem. Přestože vláda je svým postavením vrcholným orgánem moci výkonné s podřízenými ministerstvy a ústředními správními úřady, neznamená to, že nařízení vlády je nadřazené vyhláškám. Oba právní předpisy jsou legálním prostředkem k provedení zákona a jejich jednotlivá ustanovení jsou obecně závazná a vynutitelná. Základním rozlišujícím kritériem je, kromě odlišných normotvorných subjektů, zmocnění k jejich vydání. Nařízení vlády lze vydat i bez výslovného zmocnění v zákoně k provedení zákona a jen v jeho mezích. Vyhláška potřebuje výslovné zákonné zmocnění k provedení a jen v mezích zákona. Tyto právní akty jsou výsledkem předepsaného procedurálního postupu, který vrcholí náležitou publikací. Podobně jako u zákonů je jejich publikace nezbytnou podmínkou platnosti.

Platností právní normy rozumíme skutečnost, že se právní norma stala součástí právního řádu, splňuje předepsané náležitosti, byla vydána k tomu příslušným orgánem v mezích jeho pravomoci a byla oficiálním způsobem vyhlášena.<sup>49</sup> Vyhlášením právní normy ve Sbírce je naplněn formální předpoklad obecnosti pramene práva. Na platnost právní normy navazuje její účinnost. Účinnost podzákonných normativních právních aktů je odvislá od účinnosti zákonů. V ust. § 3 SbZ jsou stanoveny způsoby nabytí účinnosti. V legislativní praxi se stává, že v právním předpise je stanovena účinnost dříve než dojde k samotné publikaci. Nejvyšší správní soud k tomu zaujal stanovisko, že v případě výskytu této situace, takové ustanovení je absolutně neaplikovatelné a hledí se na něho, jako by nebylo.<sup>50</sup> To ale neznamená, že by právní norma nenabyla účinnosti. *Per analogiam* se použije ust. § 3 odst. 3 SbZ, kdy právní předpisy nabývají účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. V tomto případě nepřipustná retroaktivita je zhojena. Jak upozorňuje J. Kysela k retroaktivitě dochází v situaci, kdy termín nabytí účinnosti je stanoven na den vyhlášení. K tomu dodává, že: „účinnosti totiž zákon nabývá již v 00 hod. 00 min. dne vyhlášení, přičemž tento den je dnem rozeslání Sbírky zákonů, k čemuž ale dochází až v jeho průběhu. K tomu je třeba přičíst dobu potřebnou k distribuci jednotlivých částek Sbírky zákonů, takže konkrétní adresát práva se s novou právní úpravou může seznámit den, dva

<sup>48</sup> Srov. § 4 SbZ.

<sup>49</sup> Blíže VEDRAL, Josef. et al. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra, 2011. s. 383-393.

<sup>50</sup> Viz Sbírka rozhodnutí NSS č. 1791/2009.

či tři dny poté, co je již účinná.“<sup>51</sup> Zabránit této situaci by mohla elektronická forma Sbírky zákonů (blíže kap. 5). Na úrovni práva EU Evropský soudní dvůr stanovil, že za datum publikace lze považovat až datum, kdy byla příslušná částka skutečně ve Věstníku v dispozici.<sup>52</sup>

## 4.2 Publikace nenormativních právních aktů moci výkonné

Orgány moci výkonné uveřejňují ve Sbírce také právní akty nenormativní povahy. Ty postrádají vlastnosti právního předpisu a nejsou obecně závazné a vynutitelné. U těchto aktů se neuplatňuje zmiňovaná zásada soudní známosti (*iura novit curia*), jelikož ta se vztahuje pouze na právní předpisy. Uveřejnění ve Sbírce podléhá sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů, Státní volební komise, pokud povinnost vyhlásit je ve Sbírce stanoví zvláštní zákon. Dále se uveřejňují rozhodnutí prezidenta republiky, oznámení prezidenta republiky o výsledku referenda a usnesení vlády, pokud tak stanoví zvláštní zákon nebo jestliže o jejich vyhlášení tyto orgány rozhodnou.<sup>53</sup>

Usnesení vlády se zpravidla vydává ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí<sup>54</sup>. Publikace ve Sbírce na základě rozhodnutí vlády je ojedinělá. Takovým dosud publikovaným aktem bylo usnesení vlády o *schválení Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu*.<sup>55</sup> Zákonem povinnému uveřejnění by podléhalo *in eventum* usnesení vlády o udělení amnestie ve věcech přestupků, které se vyhláší ve Sbírce zákonů.<sup>56</sup>

Zvláštní povahu má rozhodnutí prezidenta o amnestii, které za jiných podmínek naplňuje materiálně povahu normativního právního aktu. Dotýká se totiž více osob určených obecnými znaky (věk, spáchaný trestný čin, apod.). Právní akt prezidenta je faktickým projevem nařizovacího oprávnění, byť Ústava obecnou nařizovací působnost svěřuje vládě, a nikoli prezidentovi. To dosvědčuje i fakt, že vůle

<sup>51</sup> KYSELA, Jan. Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů. *Právní rozhledy*. 2005, č. 22.

<sup>52</sup> Srovnej rozsudek ze dne 25. 1. 1979, sp. zn. C 98/78 ve věci A. Racke proti Hauptzollamt Mainz. ESD stanovil, že „základní princip práva společenství vyžaduje, aby opatření přijaté orgánem veřejné moci nebylo aplikovatelné před tím, než ti, jichž se dotýká, dostanou příležitost se s tímto nařízením seznámit“.

<sup>53</sup> Srov. ust. § 2 odst. 1 písm. d) a f) SbZ.

<sup>54</sup> Zřízení usnesením vlády ze dne 29. ledna 2003, č. 123.

<sup>55</sup> Usnesení vlády ČR č. 777, ze dne 13. 8. 2002, publikované pod č. 375/2002 Sb., o schválení Rozhodnutí předsedy vlády o vyhlášení nouzového stavu.

<sup>56</sup> Srov. ust. § 90 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

prezidenta se uvozuje slovem „nařizují“.<sup>57</sup> Podle ústavní soudkyně I. Janů je rozhodnutí o amnestii normativním aktem, právním předpisem s právní silou zákona, neboť toliko zákon, norma vyšší právní síly, může měnit účinky jiného zákona, v tomto případě trestního, a je tedy zákonem v materiálním smyslu. V amnestijním aktu spatřuje ústavní soudkyně dostatek obsahových normativních znaků (relativní obecnost, závaznost, vynutitelnost, způsobilost nést pravidlo chování apod., po formální stránce publikaci ve Sbírce) v takové míře, aby se jednalo o právní předpis.<sup>58</sup> Rozhodnutí prezidenta o amnestii má z pohledu správního práva zvláštní povahu. Lze jej ve své podstatě považovat za normativní správní akt učiněný orgánem moci výkonné, který je projevem mocenského působení veřejné správy jako realizace moci výkonné a nařizovací s charakteristickými znaky abstraktnosti, obecnosti a jednostrannosti. Nikoli však se znakem podzákonosti, jelikož prezidentovo rozhodnutí má srovnatelné znaky, účinky a sílu zákona. Pro své vydání má oporu přímo v čl. 63 Ústavy a je aktem srovnatelným s podzákoným právním předpisem posazeným o úroveň výš. Zatímco normativní správní akty se odvozují od zákonů, rozhodnutí o amnestii se odvozuje z Ústavy založené na diskreci (podobně jako u nařízení vlády). U rozhodnutí o amnestii je nutná kontrasignace předsedy vlády nebo jím pověřeného člena vlády zakládající tak odpovědnost vlády za prezidentovy akty, tudíž prezident není typickým vykonavatelem veřejné správy.<sup>59</sup> Další odlišující rys od normativního správního aktu spočívá v jednorázovosti a výjimečnosti takového rozhodnutí prezidenta. Naopak shodně akty zakládají působnost místní, časovou, osobní a věcnou. Jazykovým výkladem lze spíše dospět k tomu, že „rozhodnutí“ o amnestii je charakteristické pro individuální správní akt (což platí spíše pro milost). Pouhý jazykový výklad je nedostatečný. Podobně jako normativní správní akty s celostátní působností je rozhodnutí vydáváno ve Sbírce. Ze systematického hlediska se však řadí správně do výčtu nenormativních aktů státních orgánů vyhlášených ve Sbírce, a nikoli k právním předpisům.

Podle volebních zákonů se ve Sbírce povinně uveřejňují rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb do Parlamentu České republiky, Evropského parlamentu a zastupitelstev krajů. Za den vyhlášení voleb se považuje den, kdy byla rozeslána částka Sbírky zákonů, v níž bylo rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb uveřejněno. Dále je ve Sbírce fakultativně vydáváno rozhodnutí prezidenta o rozpuštění

Poslanecké sněmovny, o svolání zasedání Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, o přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti a zrušení tohoto rozhodnutí. Hlava státu také oznamuje prostřednictvím publikačního orgánu výsledky referenda.

Vyhlášení ve Sbírce podléhají sdělení ministerstev, jiných ústředních správních úřadů nebo Státní volební komise o skutečnosti nebo přijatém rozhodnutí, pokud povinnost vyhlásit akt stanoví zákon. Uveřejňují se například Sdělení Ministra vnitra o vyhlášení nových voleb do zastupitelstva obce nebo Sdělení Ministerstva práce a sociálních věcí týkající se kolektivních smluv.

## 5 Publikace pro futuro

V Plánu legislativních prací na rok 2012 byla schválena příprava návrhu nového zákona *o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv)*. Návrh byl v červnu 2013 rozeslán do mezirezortního připomínkového řízení, ale do Parlamentu se už vlivem pády vlády a rozpuštění Poslanecké sněmovny nedostal. V novém Plánu legislativních prací na rok 2014 se opět počítá s předložením nového zákona.

Připravovaný zákon z roku 2013 označoval Sbírku jako úředního oznamovatele pro veřejné vyhlášení a trvalé zveřejňování právních aktů. Navrhovaný rozsah publikovaných právních předpisů a dalších právních aktů moci výkonné odpovídalo stávající právní úpravě. Absentovalo pouze vyhlášení právních předpisů jiných správních úřadů a právníků osob. Zákon zaváděl novou legislativní zkratku „*právní akt*“, kterým byly označovány právní předpisy, akty mezinárodního práva a další právní akty státních orgánů.

Hlavním cílem připravovaného zákona bylo (a v nově připravovaném návrhu by opět mělo být) zavedení elektronizace Sbírky. Návrh z roku 2013 počítal s tím, že právní akty budou ve Sbírce vydávány v elektronické a zároveň v listinné podobě, přičemž obě varianty budou mít stejné právní účinky. V takovém případě by bylo nutné řešit otázku přednosti elektronické nebo listinné formy v případě výskytu chyby. S ohledem na technologický pokrok a snahu elektronizace tvorby právních předpisů a legislativní proces<sup>60</sup> stojí za zvážení, zda je nutné i nadále vést paralelně listinnou podobu Sbírky. Některé země (Rakousko, Dánsko) zcela opustily pub-

<sup>57</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Amnestie. Časopis Trestní právo. Rok 2013, č. 3, s. 10.

<sup>58</sup> Odlišné stanovisko ústavní soudkyně I. Janů k usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 3. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 4/13.

<sup>59</sup> Podobně HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck 2012, s. 122.

<sup>60</sup> Úřad vlády zabezpečuje oběh vládních a souvisejících dokumentů mezi ústředními orgány státní správy, parlamentem a prezidentem republiky. K tomu účelu byla vytvořena dynamická informační knihovna nazvaná eKLEP (elektronická knihovna legislativního procesu). Blíže viz: < <https://apps.odok.cz/eklep> >.



likaci této listinné podoby. Je na místě opět poukázat na její omezenou dostupnost a obtížnou využitelnost za účelem získání aktuálního platného a účinného znění.<sup>61</sup> K tomu, aby elektronická Sběrka byla dostatečně efektivní, je nutné, aby byla jednotně provázána s elektronickou tvorbou, oběhem, projednáváním a vyhlásováním právních aktů v rámci jednoho jediného elektronického systému. Elektronizace publikace by přinesla okamžitou přístupnost všem adresátům. Jednotlivé částky Sběrky by bylo možné získat jako ověřený výstup prostřednictvím kontaktního místa veřejné správy, tzv. Czech POINT. Z důvodu právní jistoty adresátů je vhodné, aby úplná znění právních předpisů byla vždy pevnou součástí textu všech novel právních předpisů s úvodním srozumitelným popisem obsahu změny za účelem snazšího pochopení, s veškerým výčtem novel konkrétního právního předpisu a připojenou důvodovou zprávou, což právě elektronická Sběrka by dokázala zcela jistě tuto potřebu pokrýt. A. Gola zdůrazňuje, že nový zákon o Sběrce by mohl pevně zakotvit zásadu tvorby odůvodnění právního předpisu takovým způsobem, aby přinesl adresátovi lepší orientaci a zároveň stanovil povinnost odůvodnit návrhy podávané na půdě Poslanecké sněmovny.<sup>62</sup> Navíc by elektronizací odpadla problematika retroaktivity u právních předpisů, jejichž účinnost je stanovena ve shodný den s platností (viz kap. 4.1). V případě, že by elektronická síť internet zajišťující osobám přístup k elektronické Sběrce nebyla dostupná, bylo by možné na tuto dočasnou dobu využít opět listinnou podobu Sběrky. Jakmile by došlo k obnovení sítě, bylo by možné zpětně provést konverzi dokumentů.

Za zmínku stojí, že připravovaný zákon ve své druhé části plánoval zavést elektronickou tvorbu práva, tzv. *eLegislativu*, která by respektovala přirozenou podobu legislativní práce a využívala přesných dat o textu právního předpisu prostřednictvím elektronického systému tvorby právních předpisů.

## Závěr

K dodržení zásady „*neznalost zákona neomlouvá*“ je stát povinen poskytnout veřejný přístup k platnému právu takovým způsobem, aby se právo stalo všeobecně známým bez potřeby dokazování jeho existence. Oznamování nově zavedených pravidel chování ve společnosti je nutností, bez které by jinak nedocházelo k zamýšleným právním účinkům. Publikace práva je nástrojem, jenž upravuje práva a povinnosti při zveřejňování právních aktů ve Sběrce, která právní akty eviduje, informuje o jejich vydání a činí je platnými a účinnými.

<sup>61</sup> Srov. též kritiku GOLA, Aleš. Věcný záměr právní úpravy Sběrky zákonů a mezinárodních smluv a elektronické tvorby právních předpisů. *Správní právo, Legislativní příloha*. 2011, č. 1.

<sup>62</sup> GOLA, Aleš. Op. cit. 2011.

V současné době publikování právních aktů ve Sběrce pokrývá mnoho nedostatků. Jednak už samotná Ústava hovoří pouze o vydávání zákonů. U ostatních normativních právních aktů je nutné tuto skutečnost z Ústavy dovodit. Důležitým nedostatkem je jediná tištěná listinná podoba Sběrky, jejíž přístup je na vybraných místech omezený, čímž se lze dostat do rozporu s výše uvedenou zásadou a právní jistotou adresátů. Nedostatečná jsou rovněž odůvodnění změn publikovaných aktů. Chybí důvodové zprávy u právních předpisů společně s krátkým odůvodněním změn v právní úpravě pro veřejnost (tzv. shrnutí pro veřejnost – *citizens' summary*). Absentuje propojení zákonných a podzákonných právních předpisů. Orientace adresáta v novelách právního předpisu bez konsolidovaného znění je nulová. Rozesílání jednotlivých částek Sběrky může mít rovněž vliv na účinnost právního předpisu, zvláště v případě, kdy termín nabytí účinnosti je stanoven na den vyhlášení, což by mohlo způsobit ve své podstatě krátkodobou retroaktivitu.

Veškerou výše uvedenou problematiku by mohla odstranit nová právní úprava Sběrky a především zavedení její elektronické podoby. Bude nutné zvážit, zda je vhodné vést paralelně listinnou a elektronickou Sběrku vedle sebe, nebo zavést pouze elektronickou podobu Sběrky. Je evidentní, že elektronická podoba Sběrky by se snáz vyrovnala s aktuálními problémy listinné Sběrky a zavedla konsolidované znění s patřičným odůvodněním změn, která budou přístupná 24 hodin denně po 365 dní v roce. Tímto by se Sběrka stala mnohem více veřejnosti prospěšným nástrojem k poznání práva, k právní jistotě adresátů a fungujícího demokratického státu.

## Summary

„This article deals with the publication of legal acts of the executive authorities in the Collection of Laws. The theoretical introduction explains the principle called „Ignorance of the law is no excuse“ in relation to public to applicable law. The short chapter explains the basic definition, features and functionality Publication law. The separate part contains historical view on issue of legal acts of an executive bodies. The present form of the Collection of Laws is focused on a contentious problems. Particularly the public access to electronic form of the Collection or search laws, as amended. The main part of the article describes publication of the normative and non-normative acts by the President, Government, Ministry or by the Central administrative bodies. Conclusion *de lege ferenda* discusses upcoming legislation of the Collection of Laws, especially are announced some changes in the regulation with a proposal for a possible solution of some institutes.“