

STUDENTSKÉ PŘÍSPĚVKY

UVEŘEJŇOVÁNÍ NENORMATIVNÍCH AKTŮ VE SBÍRCE ZÁKONŮ

(ZAMYŠLENÍ NEJEN NAD § 4 ZÁKONA O SBÍRCE ZÁKONŮ)

Výňatek z diplomové práce obhájené
na katedře ústavního práva a politologie PrF MU v květnu 1998

STANISLAV PAZDERKA

Sbírka zákonů není výlučně vyhrazena pro vyhlásování právních předpisů. Úvodní ustanovení zákona č. 545/1992 Sb., o Sbírce zákonů ČR, totiž počítá s tím, že obsahem Sbírky zákonů¹ jsou:

- a) obecně závazné právní předpisy (jejich taxativní výčet uvádí § 2)
- b) mezinárodní smlouvy (§ 3)
- c) opatření ústředních orgánů státní správy (§ 4).

Každý prvek této triády vykazuje zcela odlišnou charakteristiku. Odhlédneme-li od mezinárodních smluv, jakožto mezinárodního pramene práva, mohou být výsledkem činnosti vnitrostátních orgánů veřejné moci buď právní předpisy, nebo opatření. Ta tedy budou postrádat vlastnosti a charakteristiku právních předpisů. Nebudou proto ani obsahovat obecně závazná pravidla chování, nebudou vynuti-

¹ Dříve bylo uveřejňování nenormativních aktů vyhrazeno jinému publikačnímu médiu – úřednímu listu, ve Sbírce se nejdůležitější z nich pouze registrovaly.

teľná, od jejich porušení se nebude odvíjet právní odpovědnost. Pro zdůraznění této vlastnosti zákon v § 4 odst. 2 zakazuje, aby opatření byla označována jako „vyhláška“. V ustanovení § 2 odst. d) je tento pojem vyhrazen pouze pro sekundární právní předpisy ústředních orgánů státní správy, které jsou vydávány na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy.

Ohledně opatření nelze ani uplatňovat fikci notority a neplatí jako u právních předpisů, že vše co bylo uveřejněné ve Sbírce zákonů, je známé každému, komu se týká. Přípustné může být, aby se opatření stalo předmětem dokazování. Ustanovení § 121 OSŘ totiž výslovně dopadá jen na právní předpisy.²

Tomu odpovídá i dělení Sbírky zákonů. Jednotlivé částky se zpravidla dělí na normativní a nenormativní část (§ 7 odst. 2 zákona o Sbírce zákonů). V první části se vyhláší právní předpisy a sdělení o sjednání mezinárodní smlouvy, druhá je vyhrazena pro uveřejňování opatření. Výraz zpravidla zároveň redakci Sbírky umožňuje, aby mohla být vydána částka obsahující např. jen opatření. Redakce nemusí čekat, aby v každé částce povinně zaplnila obě části, ale může Sbírku vydávat podle aktuálních požadavků.

Důležitým rozlišovacím znakem mezi právním předpisem a opatřením je to, jak jsou identifikovány. V první části se jednotlivé položky (tj. každý právní předpis a sdělení o sjednání mezinárodní smlouvy) označují pořadovými čísly (§ 7 odst. 3). Tato lineární číselná řada se stejně jako ročník začíná počítat 1. ledna každého roku a uzavírá se k 31. 12.

Naproti tomu opatření tuto identifikaci postrádají. K jejich totožnosti se proto obvykle používá číslo částky, ve které jsou vydána a někdy i pořadí (např. č. 109/1997/5 Sb.) Ačkoliv tento formální znak je nejvýraznějším rozlišovacím prvkem, vede ve svém důsledku k tomu, že opatření nejsou citována s jednoznačnou identifikací. Obvyklé totiž bývá, že některé částky obsahují i několik nenormativních aktů a všechny pak budou citovány stejně³ (např. v zmiňované částce 109/1997 bylo uveřejněno osm opatření).

Zákon striktně nerozlišuje mezi důsledky, které jsou s publikací ve Sbírce spo-

² Ačkoliv autoři nejnovějšího komentáře k OSŘ vykládají § 121 OSŘ extenzivně, když konstatují, že „uvedená zásada platí obecně potud, že právo nemůže být předmětem dokazování v pravém slova smyslu.“ Nelze však zapomenat, že zákon o Sbírce zákonů opatření za právní předpis nepovažuje. in Bureš, J. – Drápal, L. – Mazanec, M.: Občanský soudní řád, Komentář, 3. vyd., Praha, C.H. Beck 1997, str. 296

³ Jinak je tomu v současném slovenském publikačním zákoně. Ustanovení § 7 odst. 2 zák. č. 1/1993 Z.z., o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, stanoví zásadu jednoznačné identifikace. Každá položka ze Sbírky zákonů (tedy i nenormativní akty) musí nést vlastní pořadové číslo. Jakýkoliv právní předpis a organizační akt, jak jsou označena opatření, tak lze naprosto přesně citovat. Mimo tuto číselnou řadu žádný text ve Sbírce existovat nemůže.

jeny, a pro obě situace používá pouze termín vyhlášení. Tento výraz je však příhodný pouze pro publikaci právních předpisů, neboť pouze tehdy se od něj odvíjí platnost a účinnost a Sběrka jen v tomto případě plní svoji normotvornou funkci.

V případě opatření tomu ale tak není. Ačkoliv je v nadpisu § 4 zvolen termín vyhlášení, nedopadá na ně ustanovení § 5 odst. 1 o platnosti a účinnosti. Jejich zveřejnění nemá právní účinky publikace ve Sbírce a plní pouze informační a evidenční funkci. Primárně bývají tyto akty otištěny v nejrůznějších rezortních publikačních sbírkách, které vydávají příslušné ústřední orgány státní správy (věstníky, zpravodaje).⁴

Platnost těchto aktů je odvislá od jiných skutečností, než je jejich publikace ve Sbírce (např. rozhodnutím vydávajícího orgánu, publikací v rezortním věstníku etc.). Otištění ve Sbírce umožňuje (vzhledem ke značnému počtu předplatitelů), aby se s opatřením mohli seznámit širší okruh osob.

Proto by termín vyhlášení měl být vyhrazen jen pro takovou publikaci, která je podmínkou platnosti předpisu. Jakákoliv jiná činnost, která k takovým následkům nevede a nesměňuje, by měla být nazývána uveřejnění.⁵ To by bylo výlučně spjato „se sděleními právně irelevantními“.⁶

Normativní akty se mohou objevovat ve Sbírce ve dvou formách, buď jako opatření nebo jako oznámení o vydání opatření. V prvním případě je otištěn celý text tak, jak byl vydávajícím orgánem přijat nebo schválen (podobně jako u právních předpisů). V případě, že je vydáváno jen oznámení o vydání opatření, Sběrka text neobsahuje a nelze v ní tedy ani plně znění najít. Předmětem oznámení je jen sdělení o tom, že akt byl vydán a kdo jej vydal. Stručně (většinou jednou větou) je naznačen jeho obsah, a uvedena informace, kde se úplný text opatření nachází. Na této adrese (jedná se většinou o sídlo ústředního orgánu) ho lze také

⁴ Studium rezortních publikačních sbírek se zabývala řada autorů v osmdesátých letech. Z významnějších prací se jedná např. o:

- Sládeček, V.: Analýza Ústředního věstníku ČSR, Státní správa, 1988, č. 2,
- Sluková, H.: Resortní publikační sbírky v ČSR, Státní správa 1988, č. 2,
- Sluková, H. – Šrámek, A.: Resortní právní předpisy, Státní správa, 1990
- Šrámek, A. a kol.: K problematice publikování tzv. resortních předpisů federálních ministerstev, Státní správa, 1984, č. 2

⁵ Srov. současnou slovenskou úpravu. Právní předpisy uvedené v § 1 odst. 1 se vyhláší, zatímco akty dle § 1 odst. 2 se uveřejňují.

⁶ Kalousek, V.: Sběrka zákonů a nařízení, in Slovník veřejného práva československého, Svazek IV. (S až T), Brno 1938, str. 174

získat. Pokud zvláštní zákon formu neurčuje, je na vydávajícím orgánu, aby sám rozhodl, zda se opatření vydá v plném znění nebo jen ve formě oznámení.

Základní rozlišení představuje skutečnost, zda je ústřední orgán oprávněn vlastní vůlí rozhodnout, jestli se takový nenormativní akt ve Sbírce zákonů uveřejní či nikoliv [§ 4 odst. 1 písm. a)]. Takové opatření tedy nepodléhá publikační povinnosti a vydávající orgán nemusí s aktem seznamovat veřejnost. Jindy vydání opatření ve Sbírce přikazuje zákon. Proto lze proto rozlišovat publikaci dobrovolnou (A) a publikaci povinnou (B).

A. OPATŘENÍ, JEJICHŽ UVEŘEJNĚNÍ JE ZÁVISLÉ JEN NA VŮLI VYDÁVAJÍCÍHO ORGÁNU

Dobrovolně budou publikovány takové akty, o kterých rozhodne v zákoně vyjmenovaný orgán o tom, že se mají uveřejnit ve Sbírce, aniž by mu tuto povinnost výslovně ukládal zvláštní zákon. Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zák. č. 545/1992 Sb. tak vystupuje jako generální publikační zmocnění.

Oprávněnými subjekty jsou podle § 4 odst. 1 písm. a) jen vláda a Parlament.⁷ Vzhledem ke struktuře zákonodárského sboru lze pod tím rozumět jako Poslaneckou sněmovnu tak Senát, popř. společné usnesení obou komor.

Tento způsob však nepatří k často užívaným instrumentům. Vláda ho zatím využila pouze jedinkrát. V částce 9 ročníku 1995 Sb. bylo takto otištěno opatření vlády o vyobrazení průkazu a odznaku příslušníka Bezpečnostní informační služby, aniž by tuto povinnost výslovně ukládal zákon.

Ohledně nenormativních aktů Parlamentu ČR je situace poněkud pestřejší. Jejich početní rozložení uvádí tabulka č. 1. Doposud takto vycházela pouze usnesení Poslanecké sněmovny. Ačkoliv je sice uveřejnění na vůli samotné Sněmovny, nelze toto právo vykládat i směrem k pravidlům, kterými se řídí vydávání Sbírek. Nepřípustnou se proto jeví současná praxe, kdy usnesení PS PČR jsou uveřejňována v normativní části a označována pořadovým číslem, jako by se jednalo o právní předpisy. Ustanovení § 7 odst. 3 takový postup jasně zakazují. V normativní části (vyjma ročníku 1993)⁸ dnes uveřejňuje Poslanecká sněmovna taková usnesení,

⁷ Zákon – vzhledem k době nabytí účinnosti – používá termín Česká národní rada.

⁸ Jednalo se o usnesení předsednictva ČNR č. 2 (vyhlášení Listiny základních práv a svobod) a usnesení ČNR č. 5, týkající se přijetí ústavního zák. č. 4/1993 Sb.

kterými rozhoduje ve smyslu čl. 50 odst. 2 Ústavy, pokud sněmovna setrvá na zákonu, který jí prezident vrátil, uplatniv přitom suspenzivní právo veta.⁹

Naproti tomu v nenormativní části byla vesměs¹⁰ uveřejněna rozhodnutí, kterými se vyhlášovaly volby do zastupitelstev některých obcí. Ty vyhlášovala Poslanecká sněmovna na základě zák. č. 298/1992 Sb. a jednalo se o publikaci fakultativní, protože zákon uveřejnění usnesení ve Sbírce výslovně nepředpokládal. Část, týkající se voleb, byla zrušena a nahrazena zákonem č. 152/1994 Sb. Ten vyhlásování voleb a publikaci ve Sbírce upravil jinak (viz dále). Proto se od ročníku 1995 usnesení PS v nenormativní části Sbírky dále neobjevují.

B. OBLIGATORNĚ UVEŘEJŇOVANÁ OPATŘENÍ

Ve Sbírce musejí být uveřejněna opatření ústřední orgánů,¹¹ stanoví-li tak zákon. Publikaci opatření ve Sbírce tak musí předcházet výslovné zákonné zmocnění.

Do této kategorie spadají i takové nenormativní akty vlády a Parlamentu, pro které je publikace ve Sbírce nařízena. V případě vlády se de lege lata jedná pouze o jediný případ. Ustanovení § 90 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, jí ukládá, aby ve formě usnesení uveřejněném ve Sbírce zákonů vyhlásila amnestii přestupků.

Dříve takto byla uveřejněna tři vládní opatření (v č. 12/94 Sb., č. 64/94 Sb., č. 5/95 Sb.), která byla obligatorně uveřejněna na základě nařízení vlády č. 186/1993 Sb., 244/1993 Sb. a 334/1993 Sb. Všechna se týkala regulačních a sankčních opatření ve mzdové oblasti. Vláda byla povinna stanovit přírůstek spotřebitelských cen, pokud se zvýšily o 5%. K 31. červenci 1995 byla tato opatření bez náhrady zrušena nařízením vlády č. 145/1995 Sb.

Vzhledem k tomu, že Ústava stanoví jako výlučnou formu rozhodování vlády jen usnesení, nabízí se úvaha, zda je ust. § 4 odst. 1 písm. a) publikačního zákona v souladu s čl. 76 odst. 1 Ústavy. Přesnější by rozhodně bylo, aby i tyto akty byly pro futuro ve Sbírce otiskovány s výslovným označením „usnesení vlády“.

Pro rozhodnutí Poslanecké sněmovny neexistuje jediný případ obligatorního uveřejnění. De lege ferenda by tato povinnost měla být minimálně stanovena pro usnesení PS, kterými se na její první schůzi schvalují zákonná opatření Senátu

⁹ V roce 1994 to byla usnesení č. 274 a č. 276, v roce 1995 usnesení Poslanecké sněmovny č. 255 a č. 257 a v roce 1997 usnesení č. 244 (viz tabulka č. 1).

¹⁰ Jedinou výjimkou je usnesení v č. 42/1994 Sb., které se týkalo zpřístupnění kopií písemných příznáží o příjmech a darech poslanců a členů vlády občanům

¹¹ Taxativní výčet ústředních orgánů viz zák. č. 2/1969 Sb.

(čl. 33 odst. 5 Ústavy). Pokud k ratihabici nedojde, zákonné opatření „pozbývá platnosti i účinnosti ex nunc“.¹² Na taková usnesení Poslanecké sněmovny by se tedy měl vztahovat § 5 odst. 1 a usnesení by nabylo platnosti teprve dnem vyhlášení ve Sbírce zákonů (tj. dnem rozeslání částky, ve které by bylo vyhlášeno).

Ohledně opatření ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy se nejedná o více než tři desítky případů zmocnění.¹³

Praxe tento stav příliš nerespektuje. Za prvních pět ročníků Sbírky bylo uveřejněno celkem 311 opatření nebo oznámení, což je desetkrát víc, než předpokládají zákony. O nepřilíživě svědomité legislativní práci svědčí i to, že tyto nenormativní akty bývají označovány nejrůznějšími názvy.

Zcela mimo jakoukoliv souvislost bylo uveřejněno oznámení Ministerstva financí (č. 34/1993 Sb.) a oznámení ministerstva zemědělství (č. 153/1993 Sb.), která byla opatřena identifikačním číslem a zařazena do normativní části Sbírky. Ze strany vydávajících orgánů se jednoznačně jedná o zmatečnou interpretaci § 4 a od té doby se další podobné excesy ve Sbírce neobjevily.

Jak ukazuje následující tabulka, konstantně se každoročně vydává přibližně šest desítek těchto aktů. Usnesení Poslanecké sněmovny PČR vytištěná kurzívou představují ta, která byla publikována v normativní části Sbírky a označena identifikačním číslem (čísla udávají, o která z nich se jedná).

Z posledního sloupce vyplývá, že opatření zabírají dvacet procent všech publikovaných aktů. Údaj zároveň představuje poměr mezi normativní a nenormativní částí Sbírky zákonů.

¹² Hendrych, D. – Svoboda, C.: Ústava České republiky. Komentář, Praha, C.H. Beck 1997, str. 51

¹³ Vedle případů uváděných jinde v tomto textu se jde o následující zmocnění: zák. č. 530/1990 Sb. (§ 19 odst. 1), zák. č. 576/1990 Sb. (§ 10 odst. 4), zák. č. 2/1991 Sb. (§ 9 odst. 3), zák. č. 551/1991 (§ 8 odst. 1), zák. č. 563/1991 (§ 4 odst. 2), zák. č. 119/1992 Sb. (§ 8 odst. 2, § 12 odst. 1), zák. č. 143/1992 Sb. (§ 21 odst. 2), zák. č. 280/1992 Sb. (§ 7 odst. 1), zák. č. 13/1993 Sb. (§ 10 odst. 2), zák. č. 71/1994 Sb. (§ 2 odst. 2), zák. č. 89/1995 Sb. (§ 10 odst. 1, § 19 odst. 2), zák. č. 117/1995 Sb. (§ 29), zák. č. 16/1997 Sb. (§ 31), zák. č. 79/1997 Sb. (§ 7 písm. g). Ačkoliv publikační zákon připouští jedinou formu, jak tyto akty označovat (tj. jen jako opatření), ne vždy je tato norma dodržována.

Tabulka č. 1

Ročník	Opatření	Oznámení	Usnesení PS PČR	Celkem ¹⁴	Poměr (v %)	
1993	23	38	1	2	62	18,4
1994	22	40	5	2	67	24,3
1995	24	39	0	2	63	19,8
1996	19	40	0	0	59	18,0
1997	24	36	0	1	60	16,8

Dosavadní praxe naznačuje, že tyto akty jsou adresovány přímo fyzickým a právnickým osobám. Jejich autoři (ústřední orgány) je velice často vydávají, aniž by k tomu byli výslovně zmocněni a suplují roli sekundárních právních předpisů. Tento negativní jev má odstraňovat připravovaný zákon o Sbírce. Ten počítá s tím, že veškeré akty, které nejsou právním předpisem, by se neměly ve Sbírce objevovat. Napříště by měly být publikovány jen rezortní vyhlášky (při respektování mezí dle čl. 79 odst. 3 Ústavy). Zákon neobsahuje zásadu, že v případě pochybností, zda se skutečně jedná o právní předpis nebo nikoliv, musí platit zásada, aby se akt vyhlášoval se všemi důsledky jako právní předpis.¹⁵ Na Ústavním soudu by pak bylo, aby o charakteru opatření rozhodl.

ROZHODNUTÍ PREZIDENTA REPUBLIKY

Ačkoliv není hlava státu oprávněna přijímat právní předpisy, vydává na základě pravomocí, daných Ústavou (zejména čl. 62 a 63) nebo zákony, řadu aktů, které mají dílem charakter individuálního rozhodnutí, dílem povahu organizační. Jejich platnost nebo účinnost (resp. právní moc nebo vykonatelnost) nejsou spojeny s vyhlášením ve Sbírce (až na výjimkou uvedenou dále) a perfektnost takového aktu se odvíjí od splnění jiných náležitostí než je jejich publikace.

Současné publikační právo zveřejňování aktů prezidenta vůbec neupravuje.¹⁶

¹⁴ Usnesení z normativní části Sbírky nejsou započítána do celkové počtu v šestém sloupci.

¹⁵ viz Cvrček, F.: Vyhlášení právních předpisů, Právník č. 7/1990, str. 611, bod 6

¹⁶ Podle zák. č. 131/1989 Sb. i předcházejících norem byla hlava státu oprávněna k vydání aktů na základě vlastního rozhodnutí.

Ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona je do výčtu opatření vůbec nezahrnují. Neznamená to však, že by se taková rozhodnutí ve Sbírce neuveřejňovala. Důvody proto mohou být dvojí. Prezident buď jedná na základě zákonné příkazu, nebo tak rozhodně volně podle své úvahy.

Obligaturní uveřejnění rozhodnutí prezidenta stanoví výslovně zvláštní zákon. Dnes se jedná pouze o dva případy. Podle § 14 odst. 1 zák. č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu, musí být ve Sbírce uveřejněno rozhodnutí prezidenta o vyhlášení voleb do Parlamentu ve smyslu čl. 63 odst. 1 písm. f) Ústavy. Podle § 3 odst. 1 zák. č. 152/1994 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, je prezident dále povinen ve Sbírce uveřejnit rozhodnutí o vyhlášení voleb do obecních zastupitelstev.

V těchto případech jsou s publikací spojeny právní účinky. Oba zákony shodně stanoví, že za den vyhlášení voleb se považuje den, kdy bylo rozhodnutí o vyhlášení voleb uveřejněno ve Sbírce zákonů.

V případě fakultativního uveřejnění prezident otiskuje taková rozhodnutí, která podle svého uvážení považuje za zásadní nebo mající obecnou povahu. Jejich okruh není vymezen. Jednoznačně chybí taková publikační norma, která by prezidentovi dávala právo, aby v těchto případech sám rozhodl o publikaci ve Sbírce. "V praxi docházelo k tomu, že akty byly rovněž současně vyhlášovány v jiných publikačních prostředcích, v tisku, v rozhlasu nebo v televizi s přihlédnutím k jejich aktuálnosti a významu pro veřejnost."¹⁷

Doposud publikované akty byly vždy označeny jako „Rozhodnutí prezidenta republiky“ a všechny otištěny v normativní části Sbírky.¹⁸

Za existence samostatné ČR bylo doposud uveřejněno následujících deset případů:

1. přenesení pravomoci ve věci sjednávání mezinárodních smluv na vládu a s jejím souhlasem na jednotlivé ministry (č. 144/1993 Sb.)
2. přenesení pravomoci v řízení o udělení milosti (č. 33/1993 Sb.)
3. vyhlášení voleb do PS PČR (č. 11/1996 Sb., č. 73/1998 Sb.)
4. vyhlášení voleb do Senátu PČR (č. 12/1996 Sb.)
5. vyhlášení voleb do zastupitelstev obcí (č. 166/1994 Sb.)
6. svolání zasedání Poslanecké sněmovny (č. 169/1996 Sb.)
7. svolání zasedání Senátu (č. 292/1996 Sb.)

¹⁷ Šín, Z.: Právní regulace vyhlášení zákonů, Právní rádce č. 5/1996, str. 6

¹⁸ Jinak tomu bylo v dosavadní publikační praxi. Akty prezidenta byly podle zák. č. 131/1989 Sb. označovány jako opatření (popř. jako rozkazy) a postrádaly svou přesnou identifikaci.

8. rozhodnutí o amnestii (č. 56/1993 Sb., 20/1998 Sb.)

Rozhodnutí prezidenta jsou identifikována, čímž dochází opět k rozporu s § 7 odst. 2 publikačního zákona.

De lege ferenda se jeví účelné, aby povinnost publikace byla výslovně stanovena ohledně následujících ústavních aktů (výčet se shoduje s dosavadní publikační praxí prezidenta a praxe do jisté míry suplují chybějící zákonnou úpravu):

- přenesení pravomoci ohledně sjednávání mezinárodních smluv na vládu a s jejím souhlasem na jednotlivé její členy [čl. 63 odst. 1 písm. b) Ústavy]
- přenesení pravomoci provádět řízení o milosti a bezdůvodné žádosti zamítat [čl. 63 odst. 1 písm. j); resp. § 366 odst. 2 trestního řádu]
- rozhodnutí o svolání Poslanecké sněmovny a jejím rozpouštění [čl. 62 písm. b) a c) Ústavy]
- rozhodnutí o amnestii [čl. 63 odst. 1 písm. j) Ústavy]

PRÁVNÍ PŘEDPISY A OPATŘENÍ ČESKÉ NÁRODNÍ BANKY

Česká národní banka není řazena do struktury moci výkonné, Ústava jí v hlavě šesté přiznává jako ústřední bance nezávislé postavení. Přestože nemá charakter ústředního orgánu státní správy, působí podle zákona o ČNB (č. 6/1993 Sb.) a dalších zákonů jako správní úřad. ČNB je zároveň zmocněna k tomu, aby v některých případech vydávala **právní předpisy**¹⁹ a **opatření**. Jejich publikace je svěřena publikačnímu zákonu.

Předcházející zákon (č. 131/1989 Sb.) striktně rozlišoval mezi vyhláškami ústředních orgánů státní správy, včetně vyhlášek Státní banky československé, jakožto právními předpisy, a opatřeními. Termín opatření byl bezvýjimečně vyhrazen pro nenormativní akty ústředních orgánů státní správy. Opatření z toho titulu neměla charakter sekundárního pramene práva a nemohla být proto ani označována výrazem „vyhláška“ nebo „výnos“.

Jinak je tomu de lege lata. Platná publikační úprava zavádí do této syste-

¹⁹ To zpochybňuje P. Zářecký: „Jak vyplývá z čl. 79 odst. 3 Ústavy, ČNB není řazena mezi úřady oprávněné vydávat prováděcí právní předpisy. Správním úřadem v plném smyslu není, neboť podle § 1 odst. 3 zák. č. 6/1993 Sb. pouze působí jako správní úřad.“ Z toho pak dovozuje, že ust. § 2 písm. f) zák. č. 545/1992 Sb. nemusí být ústavně konformní. in Zářecký, P.: k normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů, Správní právo č. 3/1996, str. 142

matiky jen těžko pochopitelné a nesourodé členění, které vede ke zbytečnému zmatení. Vedle vyhlášek ústředních orgánů státní správy (§ 2 písm. d) zařazuje do systematiky právních předpisů i opatření státní banky (§ 2 písm. f). O tom, že opatření státní banky jsou považována za právní předpis, svědčí jednoznačně nadpis ustanovení § 2. Vedle toho zná zákon opatření nenormativní povahy, která právními předpisy nejsou.

Opatření se tedy podle publikačního zákona vyskytují ve dvou formách,²⁰ která mají zcela odlišný charakter a vlastnosti. Některá opatření centrální banky budou proto považována za právní předpis (§ 2 písm. f), jindy mohou být ale akty se stejným názvem vydávány dle § 4 publikačního zákona a pak budou tuto charakteristiku zcela postrádat.

Stav, který zavádí do právního řádu zák. č. 545/1992 Sb., zákony, které upravují postavení banky, nerespektují a rozpor v jistém směru dále prohlubují. Zákon č. 6/1993 Sb. a další zákony upravující pravomoc a působnost ČNB, dělení naznačené publikačním zákonem odmítají. Centrální banka je v první řadě oprávněna vydávat právní předpisy s označením „vyhláška“ v případě, kdy tak výslovně stanoví zákon.

Okruh těchto sekundárních právních předpisů je poměrně úzký. V současné době se jedná jen o vyhlášky, které provádějí § 22 (emisní), § 38 a § 41 odst. 1 zákona o ČNB, dále § 13 odst. 2 zák. č. 60/1993 Sb. (zákon o oddělení měny, dnes obsolentní) a § 5 odst. 3 a § 18 odst. 1 devizového zákona (obě vyhlášky jsou vydávány spolu s Ministerstvem financí).

V ostatních případech smí ČNB pro své akty používat pouze výraz **opatření**. Tady je situace poněkud složitější. Povinnost vydat opatření je ČNB uložena jen následujícími třemi zákony:

- a) podle zák. č. 21/1992 Sb., o bankách. Zmocnění je obsaženo v § 4 odst. 1 a § 5 odst. 4. Zákon byl vydán ještě za účinnosti publikační normy č. 131/1989 Sb., který znal opatření vydávaná jen podle § 8 odst. 1 písm. b), tj. jako nenormativní akty.²¹ Od 10. prosince 1992, kdy nabyl pro ČR účinnosti zákon o Sbírce zákonů č. 545/1992 Sb. se situace radikálně

²⁰ Podle Knappa je požívání víceznačných výrazů (polysémů) v právním jazyce vzhledem k požadavku jednoznačnosti nepřipustné. Výraz „opatření“ měl být alespoň v rámci jednoho zákona vyhrazen jen pro jeden význam. in Knapp, V.: Teorie práva, Praha, C.H. Beck 1995, str. 125

²¹ Jako marginální vodítko mohou sloužit odkazy pod čarou (i přestože nejsou podle nálezů Ústavního soudu č. 131/1994 Sb., 29/1996 Sb. součástí právního předpisu), které výslovně odkazují na § 8 zák. č. 131/1989 Sb. V případě zákona o ČNB zákonodárce v poznámce pod čarou učinil – poněkud šalomounsky – odkaz pouze na publikační zákon bez přesného určení, o jaké opatření a podle kterého ustanovení, se vlastně jedná.

proměňuje a není zřejmé, zda si tato opatření ponechávají charakter opatření [nyní podle § 4 odst. 1 písm. b)], nebo se podsunula pod režim § 2 písm. f). Unikátní tak může být fakt, že ex lege je do právního řádu vtažen akt, který doposud charakter právního předpisu postrádal.

b) podle zák. č. 6/1993 Sb., o České národní bance, kde se opatření provádí ustanovení § 23 odst. 2, § 24, § 36 písm. b), c), § 41 odst. 2. Tato opatření se výrazně blíží sekundárním právním předpisům. Jsou vydávána na základě výslovného zákonného zmocnění, které obsahuje:

- označení vydávajícího orgánu (tj. ČNB).
- jsou určeny meze, ve kterých se obsah opatření smí pohybovat (např. stanovit maximální a minimální úrokové sazby; metodika poskytování informací a podkladů ze strany bank).

c) podle zák. č. 219/1995 Sb., devizový zákon (§ 8 odst. 6, § 9 odst. 4, § 12 odst. 2, § 13, § 29 odst. 3). Ta mají být ve Sbírce zákonů vyhlášena v úplném znění. Jedná se o stejný případ jako shora, jen zákon výslovně (a zcela nadbytečně) uvádí, že tato opatření se mají ve Sbírce zákonů vyhlásit v úplném znění. Devizový zákon vytváří představu, jako kdyby existovala opatření, která lze platně vyhlásit i bez úplného znění. Nereflektuje vůbec dělení, které bylo zavedeno § 4 odst. 1 publikačního zákona. Podle něj lze totiž opatření publikovat jen uveřejněním úplného znění nebo oznámením o jeho vydání. Jedná se jednoznačně o formulační nešikovnost zákonodárce.

Vedle toho vydává centrální banka opatření, úřední sdělení, oznámení a pokyny, jejichž existence není zákonem výslovně předepsána. Jen tato skupina přitom výslovně vyhovuje § 4 publikačního zákona.

Charakter opatření, uvedených sub a) až c), a jejich postavení v právním řádu, je sporný. Pochybnosti vládou v tom směru, zda se jedná jen o správní akty (vnitřní instrukce), které nemohou obstát vedle právních předpisů, nebo představují právní předpis, který se ale zákonodárce, resp. ČNB „bojí“ za právní předpis prohlásit a takto je také označit. Tomu nasvědčuje za prvé to, že jsou vydávány vždy na základě výslovného zákonného zmocnění a provádějí či zpřesňují práva a povinnosti, za druhé způsob jejich vyhlášení. Publikovány jsou vždy v normativní části (jako vyhlášky), včetně účinků které se od publikace ve Sbírce odvíjejí, včetně zásady, že vyhlášení je podmínkou platnosti.

Ani tento postup ale není dodržován beze zbytku a vykazuje značnou roztržitost. Výjimečně totiž dochází k registrování opatření v nenormativní části Sbírky a hojně se vydání nejrůznějších opatření ve Sbírce jen oznamuje.

Shrnutí: ve Sbírce je možné najít opatření označená pořadovými čísly v nor-

mativní části, opatření neočíslovaná v nenormativní části a oznámení o vydání opatření, mající stejnou charakteristiku. Rozložení jednotlivých forem přibližuje tabulka č. 2.

Tabulka č. 2

Ročník	Vyhlášené s pořadovým číslem		Registrované bez pořadového čísla	
	Vyhlášky	Opatření	Opatření	Oznámení
1993	16	6	0	6
1994	8	5	1	3
1995	12	6	0	5
1996	6	3	1	7
1997	7	3	0	9

Jak vyplývá z třetího sloupce, volí ČNB nejčastěji formu identifikovaných opatření v normativní části. Toto členění by mohlo sloužit jako technická a marginální metoda pro rozlišení, zda centrální banka přisuzuje konkrétnímu opatření normativní nebo nenormativní povahu. ČNB je v tomto případě pravděpodobně považuje dle § 2 odst. f) publikačního zákona za právní předpis. Zcela proti tomu pak postupovala ČNB ve dvou případech (po jednom opatření v roce 1994 a v roce 1996). Ta byla totiž publikována podle § 4 odst. 1 a začleněna do nenormativní části.

Tam, kde zákon výslovně nepředpokládá vydání opatření, jsou tyto akty v některých případech ve Sbírce pouze oznamovány. Vedle otištění ve Sbírce zákonů uveřejňuje centrální banka všechna opatření ve Věstníku ČNB. Ten má charakter rezortní publikační sbírky.

V připravovaném novém zákoně o Sbírce zákonů má dojít k podstatným změnám. Ve Sbírce by nadále měly být vyhlášovány pouze vyhlášky ČNB. Jakékoliv jiné akty centrální banky nebudou mít charakter sekundárního právního předpisu. Opatření [ať už podle § 2 odst. f) nebo podle § 4] by se napříště neměla ve Sbírce nacházet. Sbírka zákonů by byla exkluzivním místem pro vyhlásování právních předpisů. Měla by se stát *Sbírkou právních předpisů*.

ZÁHADA USTANOVENÍ § 2 PÍSM. E) ZÁK. Č. 545/1992 SB.

Okrajově je nutné se ještě zmínit o ustanovení § 2 písm. e). Podle něj mají být ve Sbírce zákonů vyhlášena i sdělení a oznámení, jestliže tak stanoví zákon. Ačkoliv je ustanovení zařazeno do systematiky vyhlášených právních předpisů, svým obsahem se blíží více uveřejňování nenormativních aktů.

Nejzávažnější pochybnosti vznikají právě z jeho zařazení. Použitím argumentu a rubrica, lze zjistit, že zákonodárce považuje oznámení a sdělení za právní předpis (viz § 2, který je nadepsán jako „Vyhlášení právních předpisů“). Pokud je tedy ustanovení o vyhlášení oznámení a sdělení zařazeno hned za ustanovení týkající se vyhlášení zákonů a sekundárních právních předpisů, lze předpokládat, že i tyto akty budou vykazovat stejnou charakteristiku. Zákon dokonce nikde neříká, že tomu tak není, nebo že by tomu tak být nemělo.

Sdělení ani oznámení nemohou na žádný pád konkurovat právním předpisům uvedených v § 2 publikačního zákona. Nejde přitom pouze o to, že by toto ustanovení bylo nepřesně zařazeno. Chyba je především v tom, že zákon o Sbírce zákonů takovou formu vůbec uvádí a k tomu ještě v souvislostech s vyhlášením právních předpisů. Ustanovení § 2 písm. e) představuje právní nonsens, nemající v historii publikačního práva obdoby.

Na okraj je potřeba zdůraznit, že sdělení podle § 2 písm. e) nejsou totožná se sdělením ministerstva zahraničních věcí o sjednání mezinárodní smlouvy (§ 3). Totéž platí o oznámeních, se kterými počítá publikační zákon v § 4 odst. 1. Tato oznámení vystupují pouze jako substituenty za opatření, které publikační zákon mezi právní předpisy neřadí a vyhrazuje jim místo v nenormativní části Sbírky.

De lege lata existuje v českém právní řádu jen jediný případ, který by čistě po formální (a nikoliv po obsahové) stránce mohl ustanovení § 2 písm. e) vyhovovat. Jedná se o dvě sdělení Ministerstva obchodu a průmyslu č. 237/1997 Sb. a 238/1997 Sb. Ta byla vydána na základě zákona č. 22/1997 Sb., o technických požadavcích na výrobky.²² Ukazuje se však, že tyto akty odpovídají více § 4 odst. 1 písm. b) zákona o Sbírce zákonů.

Jiné akty, které by odpovídaly dikci § 2 písm. e) publikačního zákona, vydány nebyly. Jednoznačně to svědčí pro to, že právotvorné subjekty na aplikaci ustanovení § 2 písm. e) rezignovaly.

²² Jednalo se o rozhodnutí o pověření Českého normalizačního institutu zabezpečováním tvorby a vydáváním českých technických norem a o pověření Českého institutu pro akreditaci prováděním akreditací.