

# PUBLIKACE OBECNĚ ZÁVAZNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ V HISTORICKÉM A SROVNÁVACÍM POHLEDU

ČÁST I – POHLED HISTORICKÝ

*Michal Bobek\**

*„Máme koneckonců tisíce zákonů a pouze zlomek z nich je znám, přímo či nepřímo, běžnému občanovi. K čemu tedy všechen tento povyk kvůli jejich publikaci?“<sup>1</sup>*

Uveřejnění právního předpisu coby nezbytnou podmínku jeho platnosti a účinnosti považujeme dnes za nedílnou součást principu „materiálního“ právního státu. Adresát právního předpisu (subjekt regulace) musí být předvídatelným způsobem a v dostatečném předstihu seznámen s obsahem právní normy, typicky formou centralizovaného úředního věstníku/sbírky právních předpisů. Jejich znalost se předpokládá. Princip formální publicity právních předpisů je vlastní většině moderních právních řádů, stejně jako formalizované pojetí pramenů práva. Do značné míry se jedná o pochopitelnou zkratku vytvořenou dogmatikou pozitivního práva; funkcionalistické pojetí pramenů práva a jejich sdělování není pro každodenní právní praxi (zatím) přínosnou alternativou. Dogmatická formulace a často až mantrické opakování těchto principů nicméně zabraňují představit si alternativy či odlišné způsoby sdělování obsahu právních předpisů.

System publikace práva a jeho pramenů v podobě, v jakém nám jej zanechala právní dogmatika 19. století, je postupně nahlodáván. Množství publikovaných právních předpisů přetváří princip formální publicity ve stále větší fikci. Formální prameny práva již nekorrespondují s prameny materiálními, tedy prameny skutečného poznání obsahu právního předpisu; většina právníků nepracuje s tištěnou sbírkou zákonů, drtivá většina z nich neměla nikdy v ruce tištěnou verzi Úředního věstníku Evropské unie. Jazyk práva se taktéž diverzifikuje; maxima, že veškeré právo aplikované na území národního státu musí být publikováno v jeho úředním jazyce, již delší dobu neplatí. Novou dimenzi dodává problematice rozšiřující se publikace elektronická.

Výše uvedené výhrady jsou empirického, nikoliv normativního rázu. Pokud je naším filosoficko-právním východiskem normativní pozitivismus, z empirického zjištění neplyne žádný normativní závěr. Nicméně i pro právníka, který neuznává propojení mezi oběma světy, může být zajímavé zasadit problematiku publikace právních předpisů do širšího historického, filosofického a srovnávacího rámce. Tento příspěvek zkoumá publikaci právních předpisů z výše uvedených tří hledisek: první část se zaměřuje na rámec historický a filosofický, druhá část na rámec srovnávací. Toto zkoumání nás vede k závěru, že „neodmyslitelné“ náležitosti publikace právních předpisů v našem právním řádu jsou vcelku mladé a zřejmě pouze dočasné.

## I.1. FUNKCE PUBLICITY PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

Úvodem je vhodné předeslat, že předmětem našeho zkoumání je výlučně publicita obecně závazných právních předpisů, tedy pramenů práva s obecným předmětem úpravy, které

---

\* Evropský univerzitní institut, Florencie a Nejvyšší správní soud, Brno. Tento článek je částečným výstupem z vědeckého projektu Ministerstva zahraničních věcí ČR č. RM 01/08/06. Za cenné podněty a připomínky při formulaci myšlenek zde uvedených děkuji Petru Břízovi, Pavlu Molkovi a Janu Komárkovi. Názory v této práci vyjádřené představují výlučně osobní názory autora.

<sup>1</sup> Fuller, L. L. The Morality of Law, 2nd ed. Yale University Press : New Haven, 1969, str. 50.

dopadají na obecný okruh adresátů.<sup>2</sup> Německá teorie v této souvislosti hovoří o „vnějších“ právních normách, tedy těch, které váží neurčitý okruh osob stojících vně zákonodárce.<sup>3</sup> V našem pojetí se jedná o normativní právní předpisy (právní normy), v rámci vnitrostátních právních řádů o zákony, v kontextu komunitárního práva pak typicky o nařízení.

Normotvorný proces je tradičně dělen na různá stádia; od okamžiku vzniku věcného záměru právního předpisu až po jeho vstup v účinnost. Pro naše zkoumání je klíčová fáze závěrečná, tedy časový úsek od konečného schválení právní normy příslušným subjektem do okamžiku, kdy právní norma začne působit jako zdroj práv a povinností svých adresátů. Jak je blíže osvětleno dále, některé právní řády chápou tento úsek jako součást legislativního procesu, jiné coby samostatný proces vyhlášení zákona. Dogmatické zakotvení v jednotlivých právních řádech však není důležité, neboť cíl všech těchto procesů, ať již je zahalen do jakéhokoliv teoretického hávu, je stejný: sdělit obsah právní normy jejím adresátům.

Tištěné právní sbírky a požadavky publikace právních předpisů v těchto sbírkách jsou produktem absolutistického boje o moc konce 18. století. Při historické retrospektivě způsobů uveřejňování právních předpisů<sup>4</sup> je možné vysledovat několik funkcí, které má publicita práva v těchto sbírkách (věstnících) plnit. Tyto funkce lze rozčlenit podle toho, čím zájem sledují.<sup>5</sup>

A) zájem právo tvorného subjektu

- (i) vytvoření jednoznačného mocenského centra; vyhlášení právní normy jako znak suverenity a možnosti jednostranně určovat obsah povinností jiných;
- (ii) spolehlivé sdělení obsahu právní normy z důvodu jejího účinného vynucování;
- (iii) jednoznačnost a nerozpornost obsahu normy;<sup>6</sup>
- (iv) efektivita a účinnost řízení;
- (v) akceptace a důvěra v regulaci.

B) zájem adresátů právní normy

- (i) účinné oddělení tvůrce práva od jeho vykladače;
- (ii) realizace podmínek právního státu, mimo jiné zákazem retroaktivity, předvídatelnost a seznatelnost obsahu právní normy atd.;
- (iii) legitimace pravotvůrce (státu) a možnost jeho kontroly; transparentnost;
- (iv) rovnost mezi subjekty regulace.

<sup>2</sup> Knapp, V. Teorie práva. C.H.Beck : Praha, 1995, str. 148 an. *A contrario* správní akty (či individuální právní akty) a nověji též opatření obecné povahy (k charakteru opatření obecné povahy, srov. rozsudek NSS ze dne 27. 09. 2005, č.j. 1 Ao 1/2005 – 98, č. 740/2006 Sb. NSS či rozsudek NSS ze dne 18. 7. 2006, č.j. 1 Ao 1/2006 – 74, č. 968/2006 Sb. NSS).

<sup>3</sup> Wolff, H. J., Bachof, O. Verwaltungsrecht I. 9. Auflage, C. H. Beck : München 1974, str. 117 – 118 (*Aussenrechtsnormen*) a (*Innenrechtsnormen*). Stejní autoři používají pro označení stejného dělení také terminologii „*intrapersonální*“ a „*interpersonální*“ právní normy.

<sup>4</sup> Srov. k této otázce obecně: Wittling, A. Die Publikation der Rechtsnormen einschliesslich der Verwaltungsvorschriften. Nomos Verlag : Baden – Baden, 1990; Holzborn, T. Die Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert. Dissertation vorgelegt and der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn, 2003, Bentham, J. Essay on the Promulgation of Laws and the Reasons thereof with Specimen of a Penal Code. In: von Bowring, J. The Works of Jeremy Bentham. Volume 1, New York 1962, str. 155 an.; Ebel, W. Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland. 2. Auflage. Schwartz: Göttingen, 1958.

<sup>5</sup> Wittling, A. Die Publikation der Rechtsnormen einschliesslich der Verwaltungsvorschriften. Nomos Verlag : Baden – Baden, 1990, str. 97 – 113.

<sup>6</sup> Ač tento zájem se na první pohled zdá být zájmem adresáta právní normy a nikoliv jejího tvůrce, historický náhled dokazuje, že jednoznačnost, nerozpornost a především srozumitelnost obsahu právní normy byla a je především zájmem pravotvůrce a až na druhém místě zájmem adresáta.

Některé z výše uvedených funkcí jsou na první pohled překvapivé, v dnešní době již zanesené časem a nánosem praxe. V historické retrospektivě je však zjevné, že u zrodu tištěných právních sbírek (úředních věstníků) a z toho plynoucího principu formální publicity práva stály v první řadě zájmy normotvůrce; zájmy adresáta právní normy, které se postupem času a především s nástupem ochrany lidských práv ve druhé polovině 20. století dostaly do popředí, jsou pouze jakýmsi „vedlejším produktem“ celého systému.

## I.2. PUBLICITA PRÁVA PŘED VZNIKEM PRVNÍCH ÚŘEDNÍCH VĚSTNÍKŮ

Existence úředních věstníků<sup>7</sup> je relativně moderním způsobem sdělování obsahu právního předpisu. Svůj původ má v období konce 18. století. Otázka zní, jak se vyhledávaly právní předpisy do té doby?

Nevyhlašovaly se. Sáhne-li do starověkých příkladů, právo bylo božským systémem, který sděloval *ex post* vůlí bohů. Ani římská antika neznala vyhledávání právních předpisů v moderním smyslu slova; pokud existovaly nějaké zápisy práva veřejně přístupné,<sup>8</sup> pak se jednalo o sbírky a vyhlášení jejich obsahu nebylo podmínkou platnosti či účinnosti norem v nich obsažených. V případech, kdy docházelo ke skutečnému zákonodárství a nikoliv pouze k „sebrání“ práva existujícího, pak býval obsah zákona schvalován na veřejném fóru. V takovém případě již samotné přijetí na veřejném fóru zajišťovalo dostatečnou publicitu. Žádné další publikace nebylo k platnosti právní normy zapotřebí.<sup>9</sup>

Ani středověk neznal vyhledávání právních předpisů. Středověké vnímání práva byla vize systému, který není průběžně tvořen, nýbrž je trvalý. Ať se již jednalo o systém práva kanonického nebo světského, stále zde byl stabilní a neměnný řád. Jeho aplikace a jeho případný sběr byly pouze potvrzením již existujícího řádu. V tomto pojetí legislativa neexistovala a logicky neexistovala ani potřeba jejího vyhledávání. Pokud existovalo veřejné „předčítání“ práva, v německých zemích prokazatelné až do 17. a 18. století, pak se vždy jednalo o shrnutí již existujícího práva.<sup>10</sup> Za těchto podmínek byla publikace nového práva, a to i v době existujícího knižtisku po roce 1450, zbytečná.<sup>11</sup> Zajímavý je motiv vzniku prvních právních sbírek, které však nemají charakter úředních věstníků, nýbrž se jedná o sebrání platného práva; tyto sbírky měly fungovat jako „zákazy omylů“ o tom, co je právem.<sup>12</sup>

Stejná situace zůstává i v pozdním středověku, kdy už dochází k regulérní normotvorbě na říšských sněmech a fikce neměnného právního řádu, který je pouze nalézán, se stává neudržitelnou. Publicita říšských zákonů byla zajišťována jejich hlasitým přečtením na říšském sněmu v latině. Zajištění publicity mimo říšský sněm bylo povinností říšských stavů,

<sup>7</sup> V dalším textu je výraz „úřední věstník“ použit pro typ periodika, ve kterém jsou vyhledávány právní předpisy a kde vyhlášení v tomto věstníku je konstitutivní podmínkou jejich vstupu v platnost a účinnost. Záměrně se vyhýbáme použití současného českého výrazu „sbírka“ aby nedošlo k záměně s různými soukromými právními sbírkami.

<sup>8</sup> Což nebylo samozřejmostí – kupř. pontifikové, kněžské, nejstarší právníci a vykladači zákonů měli povinnost obsah práva a jeho výklad tajit. Srov. Von Ihering, R. Geist des römischen Rechte. Nachdruck der 9. Auflage, Aalen 1968, Bd. 2., Teil 2, § 42, str. 403 an. Cit dle: Rödiger, J., Baden, E., Kindermann, H. Vorstudien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Berichte der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung : Bonn 1975, str. 132.

<sup>9</sup> Srov. Kincl., J., Urfus, V., Skřejpek, M. Římské právo. 2. vydání. C.H.Beck : Praha, 1995, str. 16 – 18.

<sup>10</sup> Ebel, W. Geschichte der Gesetzgebung in Deutschland. 2. Auflage. Schwartz : Göttingen, 1958, str. 54.

<sup>11</sup> A to i v případech, kdy i v rámci středověkého práva k právo tvorbě prokazatelně docházelo při stanovování regulí různých cechů či měst apod. V podobných případech se však jednalo o prvky „samosprávy“, kdy okruh adresátů právní normy byl v podstatě totožný s pravotvůrcem. Průběžná znalost obsahu regulí se zajišťovala jejich veřejnými předčítáními. Srov. Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 12 a 13.

<sup>12</sup> „Verbostirrtum“, tedy jakási „neznalost zákona neomlouvá“ v prenatalní fázi. Tamtéž, str. 13.

kteře ovšem tuto povinnost nebraly příliš vážně. Nová normotvorba byla navíc postavena na domněnce, že stavy reprezentují obyvatelstvo; proto se vycházelo s konstrukce, že vlastně veškeré (relevantní, tedy to, které mělo politické zastoupení) obyvatelstvo bylo přítomné při schvalování zákonů díky přítomnosti svého zástupce a je tudíž o jeho obsahu informováno.<sup>13</sup> Z tohoto důvodu nebylo nutné nové zákony vyhlašovat. V praxi to však znamenalo, že pro masu obyvatelstva, které byly legislativou vázány, zůstávala tato, i když v této fázi již psaná legislativa, naprosto neznámou.<sup>14</sup>

Vynález knihtisku přinesl možnost, nikoliv povinnost tisknout právní předpisy. Zajímavé je, že pokud měl být nějaký předpis publikován tiskem, musel v sobě obsahovat výslovné ustanovení, které vytištění a rozšiřování jeho tištěné verze předvíдалo. Tato skutečnost přirozeně neměla žádný vliv na platnost či účinnost daného předpisu. Zda bude určitý předpis vůbec publikován bylo často předmětem zdlouhavého politického vyjednávání.<sup>15</sup>

Pro předmět našeho zkoumání není bez zajímavosti jazyk publikace: až do nástupu novověkého absolutismu jím byla latina. V praxi to znamenalo, že pro drtivou většinu lidí, které daný předpis vázal, byl nesrozumitelný. Pokud měl být tedy obsah předpisu skutečně sdělen širšímu okruhu adresátů, dělo se tak ústně – na návsi, z kazatelny či na trhu a v jiném jazyce, než byl originální jazyk právní normy.<sup>16</sup>

Přechodovým stupněm mezi středověkem a novověkem s ohledem na publicitu pramenů práva byl konec 16. a první polovina 17. století, a to v oblasti policejní správy. Prapůvodcem skutečné moderní legislativy se zdají být policejní předpisy a různé formy příkazů, které adresovali zemští panovníci svým podřízeným správcům. Tyto příkazy<sup>17</sup> určovaly, jak si mají podřízení správci obcí počínat a jaké požadavky a právo mají vynucovat vůči spravovaným poddaným. Přechodový charakter tohoto instrumentu je zřejmý: jednalo se o obecnou právní úpravu, která vázala všechny poddané, tedy nejen správce, a stanovovala všem práva a povinnosti. Tyto příkazy však ještě nebyly sdělovány přímo jejím adresátům, ale pouze správcům, tedy těm, kteří je měli provést.

### I.3. ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK JAKO FORMA ABSOLUTNÍ VLÁDY

První úřední věstníky vznikají v okamžiku, kdy dochází k plné proměně pramenů práva: středověká koncepce „nalézání“ existujícího právního řádu postupně mizí a je nahrazována regulérní normotvornou. K této proměně dochází v průběhu 18. století a má dvě podoby: absolutistickou a revoluční.

Je asi historickým paradoxem, že ač revoluce konce 18. a první poloviny 19. století proti vládě absolutního monarchy bojovaly, samy byly absolutní vládou, tedy přinejmenším s ohledem na normotvorbu a její publicitu. Oběma systémům je vlastní, že se snaží odstranit středověkou pluralitu pramenů práva a nahradit ji jediným pramenem a jeho jedinou úřední podobou, která vychází z jediného mocenského centra. Rozdílem však je, jak se k této centralizaci publicity práva jednotlivé systémy dostaly. Zatímco v absolutních monarchiích německých (pruských) a rakouských se tak dělo postupným vývojem v průběhu 18. století a 19. století, ve Francii se tak stalo v jedné revoluční vlně.

<sup>13</sup> Stejná konstrukce se udržela doposud v Anglii – srov. dále, bod II.3.

<sup>14</sup> Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 16.

<sup>15</sup> Tamtéž, str. 17.

<sup>16</sup> Rödíg, J., Baden, E., Kindermann, H. Vorstudien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Berichte der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung : Bonn 1975, str. 133.

<sup>17</sup> „Gebote“ – srov. Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 18 a 19.

Zřejmě první sbírkou moderního ražení se stal „*Bulletin des lois de la République*“, zřízen článkem 1 *Décret sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire* ze dne 4. 12. 1793.<sup>18</sup> U zrodu Bulletinu stála snaha a překonání partikularizace francouzského práva podle jednotlivých regionů. Právní partikularismus „*ancien régime*“ byl dán mimo jiné tím, že dle tehdejších zvyklostí bylo úlohou oblastních soudů (*parlements de province*) nové zákony panovníka podrobovat přezkumu s ohledem na jejich obsah a často také jejich obsah měnit. Zavedení jednotného Bulletinu mělo potřít tento právní partikularismus a stanovit jednotný a jasný obsah právních předpisů, od kterých se lokální soudy nesměly odchýlit.<sup>19</sup> Informování subjektů právní regulace o jejich právech a povinnostech nebylo na pořadu dne.<sup>20</sup>

Ve francouzské tradici se tak úřední věstník stává znakem diskontinuity práva, právního centralismu a právní změny, kdy staré předpisy jsou nahrazovány centrální mocí, která si chce podržet plnou kontrolu nad obsahem vyhlášených právní předpisů. Podobné motivy naprosté kontroly nad obsahem vyhlášeného práva je možné nalézt též v německých absolutistických monarchiích, tedy Prusku (později Německé říši) a Rakousku. Zajímavý mimoděčný aspekt tohoto státního centralismu práva je možné vidět v kontrastu s anglosaským světem, tedy především Velkou Británií a Spojenými státy, kde k podobné míře centralismu nikdy nedošlo. V oblasti publikace právních předpisů se tato skutečnost projevuje tím, že zatímco kontinentální právní kultura přiznává autenticitu výlučně „státní“, tedy oficiální úřední sbírce předpisů (a i judikatury), anglosaský svět je mnohem tolerantnější a uznává i soukromé věstníky a sbírky jako autentické.<sup>21</sup>

Obdobné motivy pro zavedení jediného oficiálního úředního věstníku jako v revoluční Francii lze nalézt i v kontinentálních absolutistických monarchiích. Potlačení právního partikularismu a jasnost právních norem bylo v zájmu absolutního panovníka, který tím upevňoval vlastní moc na úkor regionálních a jiných mocenských center. Z pohledu panovníka byla potřeba publikace dána také efektivní vládou a řízením; vymáhat vlastní předpisy a účinně řídit zemi je možné pouze tehdy, pokud měli všichni možnost se s obsahem právního předpisu smysluplně seznámit. Definitivní obrat ve prospěch centrálně tištěných úředních věstníků pak představují obsáhlé kodifikace konce 18. a začátku 19. století, kdy se seznámení všeho lidu s obsahem nové právní úpravy stává nezbytností.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> „*Les lois qui intéressent l'intérêt public ou qui sont d'une exécution générale, seront imprimées séparément dans un Bulletin numéroté, qui servira désormais à leur notification aux autorités constituées. Ce bulletin sera intitulé: Bulletin des lois de la République.*“ Citováno dle Rödig, J., Baden, E., Kindermann, H., cit. výše, pozn. 16, str. 133.

<sup>19</sup> V širším kontextu, především s pozdějším známým článkem 5 Code civil, který zakazoval soudcům činit v kontextu rozhodování jednotlivých případů „obecné a normativní závěry“, se jednalo o skutečně revoluční odtržení Francie a zprostředkovaně celé kontinentální Evropy pod jejím vlivem od tehdejšího právního vývoje a kultury – blíže viz Dawson J.P. *The Oracles of the Law*. The University of Michigan Law School: Ann Arbor 1968 či Merryman J.H. *The French Deviation* [1996] 44 *American Journal of Comparative Law* 109 (v českém překladu vyšlo jako *Francouzská úchylka*, *Právník*, sv. 137, 1998, str. 106).

<sup>20</sup> In Lukas, J. *Über die Gesetzes-Publikation in Österreich und dem Deutschen Reiche*. Graz 1903, str. 82. Cit. dle Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 24, pozn. č. 37. Lukas uvádí jako další, podružný argument pro vznik Bulletinu též nutností nejtěsnějšího svazku mezi lidem a novým revolučním parlamentem, svazku, který by měl být vytvořen přímým vztahem, jenž není zprostředkováván diskreditovanými regionálními soudy.

<sup>21</sup> Srov. dále, bod II.3. Tato skutečnost vedla k dalším důsledkům v charakteru tamější úřední sbírky zákonů, okamžiku promulgace a vstupu v platnost apod.

<sup>22</sup> V Prusku se jednalo o projekt Všeobecného (občanského) zákoníku pro pruské státy z roku 1791, u něhož byla dokonce pocítována potřeba dostatečné legisvakanní lhůty po jeho promulgaci. V Rakousku se jednalo o projekt Všeobecného občanského zákoníku (ABGB) – srov. Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 21 a 22.

Kodifikace konce 18. století a na ně navazující nově zřízené úřední věstníky<sup>23</sup> prolomily výše uvedený „směrnicovitý“ charakter práva a jeho publicity; právní předpisy již nejsou sdělovány pouze těm, kteří je mají provést a vymáhat, ale všem, kterých se týkají. Panovník tak začíná prostřednictvím úředního věstníku přímo komunikovat s poddaným.

S ohledem na to, že zákonodárství je chápáno jako příkazy panovníka adresované poddaným, alternativní možnost jejich sdělení by bylo sdělit je přímo a pouze subjektům, kterých se týkají. Protože však z obecnosti a trvalosti právního předpisu plyne, že v drtivé většině případů není možné předem určit okruh adresátů, jediným racionálním řešením je vyhlásit tento předpis s ohledem na všechny možné adresáty: tedy všem poddaným. Toto je princip moderního vyhlášení právních předpisů v úředním věstníku.

V pozadí požadavku na publicitu však stále není existence nějakého vynutitelného práva na veřejnost právních předpisů. Motivace je stále osvícenecko – mocenská: pouze informovaný poddaný může řádně plnit své povinnosti. Nejširší publicita předpisů je proto v zájmu rozumné (osvícené) státní správy. Tento aspekt publicity prvních úředních věstníků je potvrzen tím, že publikace v úředním věstníku v této fázi stále ještě nemá konstitutivní charakter. I nevyhlášené právní předpisy mohou být vynucovány. Pokud se navíc jednalo o právní předpis, který byl adresátům dostatečně znám, jeho publikace nebyla nutná.<sup>24</sup>

Jak již bylo uvedeno výše, v absolutním státě bylo informování obyvatelstva o obsahu všech právních předpisů spíše vedlejším produktem úředních věstníků. Bylo však vedlejším produktem vítaným, a to nejenom v otázce formy vyhlášení práva, ale též jeho obsahu. Klíčovým zde byl jistě požadavek na srozumitelný jazyk právního předpisu; latina z legislativních textů mizí, neboť není schopna zabezpečit srozumitelný přenos příkazu panovníka k adresátu právní normy. V důsledku toho se legislativní řeči stává řeč daného státu.<sup>25</sup>

Z dnešního pohledu působí již poněkud úsměvně požadavky týkající se srozumitelnosti přijímaných právních předpisů. Marie Terezie měla v této souvislosti v Maďarsku nařídit, že každý návrh předpisu měl být předložen k přečtení „hloupému člověku“ se základním vzděláním a průměrnou inteligencí. Pokud nebyl tento člověk schopen převyprávět obsah předpisu vlastními slovy, pak musel být návrh předpisu přepracován.<sup>26</sup>

Srozumitelnější jazyk nového práva a úředního věstníku společně s jeho postupným rozšiřováním umožnil zavést osvícenému monarchovi další krok v účinné správě; princip

---

<sup>23</sup> Kromě výše zmiňovaného francouzského prvenství byly další úřední věstníky zavedeny kupříkladu v roce 1803 v Bádensku nebo v roce 1810 v Prusku. Viz Rödiger, J., Baden, E., Kindermann, H., cit. výše, pozn. 16, str. 133.

<sup>24</sup> Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 24. Zřejmě k prvnímu uzákonění principu, že pouze právo publikované v úředním věstníku může být vynucováno vůči jednotlivcům, došlo ve Francii ordonancí ze dne 27. listopadu 1817 (*ordonance du 27 novembre 1817*). Ta stanovila, že předpis může být aplikovatelný pouze den poté, co byla na ministerstvu spravedlnosti uložena kopie *Bulletin des lois*, ve kterém byl tento publikován. Srov. Puget, H., Séché, J.-C. La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G. La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé. Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris. Les Éditions de l'Épargne : Paris 1961, str. 85.

<sup>25</sup> Toto však neplatilo beze zbytku, jak dokazuje příklad mnohonárodnostního Rakouska. Zdejší úřední věstník (*Österreichischer Gesetzesblatt*) vychází od roku 1849 ve všech „zemských“ jazycích. V roce 1852 je za autentické znění prohlášené pouze znění německé, v ostatních jazykových verzích věstníku jsou publikovány pouze překlady. Teprve od roku 1869 byly právní předpisy publikovány opět ve všech „zemských“ jazycích. Blíže viz Pfeiffer, O.E., Strouhal, E., Kodak, R. Recht auf Sprache. Orac: Wien, 1987.

<sup>26</sup> Tamtéž, str. 5.

formální publikace a jejích důsledků, známých v současnosti pod latinským příslovím „*ignorantia iuris (legis) non excusat*“, či „*ignorantia iuris nocet*“. Původní latinský význam této maximy se vztahoval k rozlišení právních a skutkových omylů, přičemž vyvinění mohl přinést pouze omyl skutkový a nikoliv omyl právní.<sup>27</sup> Novodobé vnímání stejné maximy se posunulo směrem k formální publicitě práva: právní předpis, který byl vyhlášen v úředním věstníku, je považován za obecně známý. Pokud nebyl danému subjektu regulace znám, je mu to nutné přičíst k tíži.

Zavedením podobného pravidla razantně stoupla možnost efektivního vymáhání práva; středověký postup popírání aplikovatelnosti práva se tak stal nemožným, stejně jako právní partikularismus. Důkaz znalosti práva byl nahrazen nevyvratitelnou právní domněnkou, s rostoucí mírou právních předpisů pak již spíše právní fikcí. Zároveň došlo také k přechodu z materiálního publikačního principu k zásadě formální publikace, tedy k situaci, kdy skutečná znalost obsahu právního předpisu přestává být relevantní; co zůstává je povinnost jednotlivce znát obsah právního předpisu, který byl vyhlášen formalizovaným způsobem.<sup>28</sup>

#### I.4. ÚŘEDNÍ VĚSTNÍK JAKO OBRANA PROTI ABSOLUTNÍ VLÁDĚ

U kolébky moderní publicity právních předpisů stál zájem absolutní moci na efektivním řízení státu a koncentraci veškeré legislativní moci. Osvícenství, občanské revoluce a počátky právního státu v 19. století však začaly do celé konstrukce úřední publikace právních předpisů postupně vnášet také zájmy adresátů právní regulace. Jednalo se především o požadavek právní jistoty a předvídatelnosti práva. Racionálně uvažující monarcha nebude prostřednictvím právního předpisu zveřejněného k určitému datu v úředním věstníku požadovat jednání, které se již odehrálo v minulosti; tak vzniká zákaz retroaktivního působení práva. Stejně tak nebude racionální normotvůrce kriminalizovat jednání jinak než předem stanovenými pravidly; tak vzniká požadavek „*nullum crimen sine lege*“.<sup>29</sup>

Vznik podobných „práv“ poddaných nebyl přirozeně výlučně důsledkem vzniku úředních věstníků. Jejich existence je však umožnila, přinejmenším uspíšila. Vznikem úředních věstníků a vyhlásování práva v písemné podobě totiž dochází k oddělení panovníka – normotvůrce od panovníka – soudce. Nalézt odpověď na to, co je v okamžiku právem, je možné nahlédnutím do „objektivního“ pramene, který je na panovníkovi nezávislý. Vázanost zákonem tak nezačíná působit pouze vůči poddaným, ze kterých se postupně stávají občané, ale také vůči panovníkovi či státní moci jako takové. I ta je nyní vázána na předem daná pravidla, která nemůže pro jednotlivý případ měnit.

Je však pravdou, že „oddálení od práva“ postihuje v 19. století nejen panovníka, ale též subjekty regulace.<sup>30</sup> Právo a jeho obsah již nejsou pravidelně předcítány – faktická znalost je postupně nahrazována formální nevyvratitelnou domněnkou znalosti publikovaného práva. Možná je to právě v 19. století, možná je to právě toto oddělení materiální znalosti práva od její formální platnosti a vymahatelnosti, které stojí u pramene současného legislativního běsnění, které není nikdo schopen obsáhnout. Dokud muselo být veškeré platné právo

<sup>27</sup> M. Dereux odkazuje v této souvislosti na Ulpianovo „*Ignorantia enim excusatur non juris, sed facti*“ (L. 11, fr. 4, D.) – srov. Dereux, M.G. Étude critique de l'adage „Nul n'est censé ignorer la loi“. Revue de droit civil, roč. 1907, sv. VI, str. 513 – 554, na str. 517, pozn. č. 1. Obecně k omylu v římském právu viz též Kincl., J., Urfus, V., Skřejpek, M. Římské právo. 2. vydání. C. H. Beck : Praha, 1995, str. 112 a 113.

<sup>28</sup> Holzborn, T. Die Geschichte der Gesetzespublikation – insbesondere von den Anfängen des Buchdrucks um 1450 bis zur Einführung von Gesetzesblättern im 19. Jahrhundert. Dissertation vorgelegt and der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn, Bonn, 2003, str. 149.

<sup>29</sup> Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 30.

<sup>30</sup> Tamtéž, str. 32.

předčítáno a znovu a znovu opakováno proto, aby bylo považováno za platné,<sup>31</sup> jakékoliv megalomanské legislativní projekty byly odsouzeny ke zkáze; nikdo nebyl schopen si natolik detailní právní regulaci pamatovat. Oddělením formální publikace od reálné znalosti právní úpravy se tak otevřely dveře do 20. století a k nebývalé legislativní aktivitě.

Filosofický rámec proměny vnímání publicity právních předpisů v 19. století je odkaz na publikované právní předpisy jako typ společenské smlouvy.<sup>32</sup> Občané se podrobují rozkazovací pravomoci panovníka či státu, nicméně tato pravomoc je vázána na splnění formálních náležitostí a řádné publikace normy v uznaném fóru – úředním věstníku. Pouze to, co je obsaženo v úředním věstníku může být předmětem „plnění“ smlouvy ze strany občanů.

Dalším aspektem existence a fungování moderních úředních věstníků je rovnost subjektů právní normy k jejímu obsahu. Výše popsaný systém středověký otevíral možnost seznámení se s právem pouze pro privilegovanou vrstvu obyvatelstva znalou latiny a schopnou číst.<sup>33</sup> S nástupem úředních věstníků, psaných v obecném jazyce dané země, společně s povinnou školní docházkou a všeobecnou schopností porozumět psanému textu dochází k zásadnímu posunu v rovnosti subjektů v přístupu k právu.

Liberální a v zárodečné fázi též právní stát konce 19. století a první poloviny 20. století pak dále rozšiřuje vnímání požadavku publicity právních předpisů jako základního práva občana. Tento posun souvisí s obecnou společenskou změnou a změnou v pojetí právní regulace: z poddaného se stává občan. Publicita právních předpisů v úředním věstníku dostává nových, do té doby nevidaných či podružných funkcí, jako je transparentnost výkonu státní moci či její legitimita. Při sledování této funkce úředního věstníku se postupně rozšiřuje okruh aktů, které by měly být v úředním věstníku publikovány a tudíž veřejně přístupné. Nejen zákony, ale i podzákonné předpisy by měly být publikovány a plně přístupné, stejně jako normy, které nemusí být zákonem ve formálním, ale materiálním smyslu.<sup>34</sup>

S narůstajícím počtem legislativy však také začíná být jasné, že úřední věstník již neplní (či neplní primárně) funkci informační. Nikdo totiž již není schopen sledovat nově publikované předpisy. Primárním úkolem publikace se stává právní jistota a autenticita pramene práva,<sup>35</sup> kde tištěná podoba úředního věstníku představuje závazný a jediný pramen pro určení kvalit právního předpisu, především tedy platnosti a účinnosti.

Krok vzad v tomto kontinuálním vývoji představuje období druhé světové války a v některých státech též komunistická diktatura. V obou systémech dochází k popření zájmů jednotlivce na

---

<sup>31</sup> Veřejné (každoroční) předčítání platného práva bylo tradicí v germánských společnostech; pouze ve skandinávských zemích však byl tento úřad institucionalizován jako úřad vládní. „Přednášeč práva“ (starošvédsky „laghmaner“, norský „lagmann“, islandsky „lög(sögu)maðr“) přednášel na každoročním setkání všech svobodných mužů (*thing*, *Alþing*) veškeré platné právo. Co opomněl, neplatilo. Srov. heslo „lagmann“ v Nordisk familjebok/Uggleupplagan, Stockholm, 1911, str. 873-874, přístupné online na <http://runeberg.org/nfbo/0467.html> [13. 01. 2007].

<sup>32</sup> Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 37 – 41 a především tam činěný odkaz na Kantovo „Zum ewigen Frieden“, kde je již řádná publikace normy presentována jako podmínka nejen etické, ale též právní závaznosti normy.

<sup>33</sup> Což vedlo, v extrémních případech, až ke zneužívání znalosti „práva“ vůči lidem neznalým, jako třeba v rámci inkvizičních procesů či honu na čarodějnice. Srov. Rödiger, J., Baden, E., Kindermann, H., cit. výše, pozn. 16, str. 132.

<sup>34</sup> Srov. Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 64 – 87 a literaturu tam uvedenou, především pak Lukas, J. Über die Gesetzes-Publikation in Österreich und dem Deutschen Reiche. Graz 1903 či Jellinek, G. Gesetz und Verordnung, Freiburg, 1887.

<sup>35</sup> Rödiger, J., Baden, E., Kindermann, H., cit. výše, pozn. 16, str. 135.

publicitě právních předpisů a upřednostnění pouze zájmů státních.<sup>36</sup> Dochází ke vzniku tajných sbírek právních předpisů, které jsou přístupné pouze těm, kteří je mají vynucovat.<sup>37</sup> Stejně tak je považováno kupříkladu vyhlášení normativního předpisu rádiem za postačující.<sup>38</sup>

Právě v reakci na oba typy diktatur dochází po druhé světové válce k příklonu na opačný pól funkcí publicity právních předpisů: k jednoznačnému upřednostnění práv fyzických a právnických osob a pomíjení, ať již úmyslnému či nikoliv, funkcí a zájmů státu. Funkce a role úředních věstníků se tak nalézají v opačném gardu, než byla u jejich zrodu koncem 18. a začátkem 19. století. Soudní rétorika se také naprosto mění – do popředí se dostávají práva jednotlivců a to, co byla v historickém kontextu vítaným vedlejším produktem centralizace tvorby a publikace právních předpisů, tedy informovanost subjektu regulace, se stává ústředním motivem.

#### I.5. PRINCIPY PUBLIKACE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ V KONTINENTÁLNÍ PRÁVNÍ KULTUŘE

Jak bylo poukázáno výše, požadavky na publicitu právních aktů jsou v evropské právní kultuře v podstatě novinkou posledních dvou století. Požadavky na publicitu právních norem v kontextu právního státu a ochrany práv jednotlivce pak vynálezem posledního půl století. Publikace právních předpisů v úředních věstnících současného formátu vznikla původně koncem 18. a počátkem 19. století jako forma přímého sdělování panovníkových (státních) příkazů, obsažených v normotvorbě. Hlavním důvodem vzniku úředních věstníků byla efektivita státní správy a potlačení právního partikularismu a plurality legislativních center.

Proměna požadavků na publicity právních aktů a posun směrem k právům občanů a jednotlivců přichází teprve s koncem 19. století a především pak ve století 20tém. Z úředního věstníku se stává autentický pramen právního poznání a zároveň druh obrany před státní mocí, stejně tak jako typu kontroly jejího výkonu. V tomto kontextu také dochází k rozvoji důležitých právních principů, které určují naše dnešní vnímání úředních věstníků; právní jistoty, předvídatelnosti práva, zákazu retroaktivity, ochrany legitimních očekávání, ale též právu na srozumitelnost práva v úředním jazyce daného státního útvaru a rovnosti jednotlivců před zákonem.

Z výše naznačené dynamiky rozvoje publicity právních předpisů je zřejmé, že se v žádném případě nejedná o uzavřený proces. Ze skutečnosti, že právní předpisy byly v posledních dekádách vyhlášovány určitým způsobem, neplyne neměnnost tohoto systému. Nejvýraznějšími proměnami v oblasti publicity práva současnosti jsou dvě témata: první z nich je jazyk práva, druhým je médium, jehož prostřednictvím je právo sdělováno.

Jazyk práva se v kontextu českého přistoupení k Evropské unii stal palčivým problémem. I přes přijetí češtiny do rodiny úředních jazyků Evropské unie<sup>39</sup> zůstává reálný přístup ke

---

<sup>36</sup> S ohledem na období nacionálního socialismu v Německu, srov. Wittling, cit. výše, pozn. 5, str. 90 – 97 a literaturu tam uvedenou, s ohledem na komunistické tajné sbírky, srov. např. Šturm, L. Ústavněprávní souvislosti vyrovnání se s totalitní minulostí ve Slovinsku, in Ústavně právní kontexty vyrovnání se s totalitní minulostí, Linde : Praha 2003, str. 89.

<sup>37</sup> S ohledem na tuto historickou reflexi je poněkud zarážející nejnovější vývoj v právu Evropské unie, která, jak se zdá, v rámci účinného boje proti „terorismu“ přijímá obecně závazné právní předpisy (nařízení podle článku 249 SES), které nejsou v rámci utajení publikovány v Úředním věstníku EU – srov. probíhající řízení ve věci C-345/06, *Heinrich*, oznámení o případu publikováno v Úř. Věst., roč. 2006, C 281, str. 30.

<sup>38</sup> Rödiger, J., Baden, E., Kindermann, H., cit. výše, pozn. 16, str. 134.

komunitárnímu právu v češtině žalostný.<sup>40</sup> Není však bez jisté historické ironie, že současná situace publicity pramenů práva obou evropských systémů, tedy jak práva Společenství, tak práva Evropské úmluvy o lidských právech,<sup>41</sup> je s ohledem na naši historii posledních několika století v podstatě návratem do normálu. Stejně jako v minulosti, kdy byly na našem území jazykem práva latina a posléze němčina, jsou i nyní jazykem obou právních systémů jazyky odlišné od jazyka „obecného“.<sup>42</sup>

## I. 6. ELEKTRONICKÁ PUBLIKACE – ZMĚNA MÉDIA NIKOLIV PRINCIPŮ?

Přechod od papírové (tištěné) verze úředních věstníků k verzi (výlučně) elektronické je druhou z výrazných proměn týkajících se publicity právních předpisů. Elektronickou publikací je myšleno uveřejnění právního předpisu vzdáleným přístupem pomocí počítače či jiného elektronického rozhraní k autentickému prameni poznání právní normy, tj. systém, kde daný předpis je takovýmto způsobem zpřístupněn autorem normy (či jím pověřenou osobou/institucí) a vzdálený přístup má stejné účinky, jako dosavadní přístup k papírové verzi úředního věstníku. Tato definice proto vylučuje soukromé právní databáze (automatizované systémy právních informací), které vzdálený přístup sice umožňují, nicméně neobsahují autentické znění předpisů. V souvislosti s celoevropským, či spíše celosvětovým přechodem k elektronické publikaci právních předpisů vyvstává otázka, k jakému typu proměny zde dochází; jedná se pouze o změnu média při zachování principů tištěné publikace právních předpisů anebo mění přechod na jiný typ média některé ze samotných principů dosavadního vyhlašování právních předpisů?<sup>43</sup>

Lze vyslovit hypotézu, že se (prozatím) jedná pouze o změnu média a nikoliv principů publikace. Principy, či spíše zásadní požadavky na publikaci právních předpisů v současné kontinentální právní kultuře shrnul německý Spolkový ústavní soud do dvou bodů:

- (i) musí se jednat o takové uveřejnění právní normy, která umožní přímý přístup veřejnosti;
- (ii) adresáti musí mít možnost získat spolehlivou (autentickou) znalost obsahu právní normy.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Srov. čl. 1 a 4 nařízení EHS 1/1958, o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství, ve znění po 1. 5. 2004. V češtině Zvláštní vydání Úředního věstníku, kap. 01, sv. 01, na s. 3, v původní francouzské verzi Journal officiel L 17/385 du 6.10.1958.

<sup>40</sup> Srov. Bobek, M. K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 12, s. 449 - 472, k jazykové realitě nových členských států po přistoupení obecně Bobek, M. New Legal Order, or a Non-existent one? Some (Early) Experience in the Application of EU Law in Central Europe. Vol. 2 [2006] Croatian Yearbook of European Law and Policy, s. 265 - 298.

<sup>41</sup> Zde je myšlena judikatura Evropského soudu pro liská práva, která je bezesporu pramenem práva v právním řádu Evropskou úmluvou vytvořeném. Judikatura Evropského soudu je přístupná pouze v angličtině a/nebo ve francouzštině. Blíže viz Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.) Judikatura a právní argumentace; Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou. Auditorium : Praha, 2006, kapitola II. 3. (s. 78 – 96).

<sup>42</sup> Bude tedy zajímavé sledovat, zda omezený přístup k originálním pramenům obou právních systémů vytvoří postupem času určitou „privilegovanou“ vrstvu, které bude obsah „nadnárodního“ práva výlučně sdělován, podobně jako třeba obsah práva ve středověké Evropě, který byl sdělován v latině, a proto přístupný pouze omezenému počtu lidí, kteří jej následně „prováděli“ na vnitrostátní úrovni.

<sup>43</sup> Z nedávné diskuse k elektronické publikaci (především) předpisů komunitárního práva, srov. Kühn, Z. Jako za Františka Josefa? K publikaci (nejen) evropského práva v České republice. Právní rozhledy, roč. 2005, č. 18, s. 679; Petr, M. K účinkům nařízení ES v České republice. Právní rozhledy, roč. 2005, č. 9, s. 331 a Mlsna, P. Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU. Právní zpravodaj, roč. 2005, č. 7, s. 7; Mlsna, P. K nepublikování předpisů práva ES/EU v českém jazyce v Úředním věstníku EU. Právní zpravodaj, roč. 2004, č. 9, s. 6.

<sup>44</sup> BVerfG 2. Senat, Urteil vom 22.11.1983 - 2 BvL 25/81, (BVerfGE 65, 283-292), text odpovídající marg. číslu č. 36 v systému juris.de a odkazy na předchozí judikaturu tam citované.

Spolkový ústavní soud tak vyslovil dva hlavní požadavky: *přístup k normě* a možnost reálného seznámení se s jejím obsahem a dále pak požadavek na možnost ověřit její *autenticitu*, tedy skutečnost, že byla vydána k tomu oprávněným subjektem a že toto znění je konečné. Jestli toto jsou měřítka pro funkční uveřejňování a publicitu právních předpisů, pak lze souhlasit s názorem, že elektronická publikace tyto kritéria splňuje bezproblémově.<sup>45</sup>

Pohled na současnou publikační praxi v členských státech Evropské unie tyto závěry podporuje. Ve způsobech publikace úředních věstníků a autenticitě přiznané elektronické nebo tištěné publikaci právních předpisů lze v dnešní Evropě rozeznat tři různé typy publikace:<sup>46</sup>

- (i) autentický je již pouze elektronický úřední věstník, tištěná podoba nikoliv – Rakousko, Estonsko, Kypr a Belgie;
- (ii) obě, tedy jak elektronická, tak tištěná podoba úředního věstníku jsou stejně autentické – Francie, Slovinsko, Spojené království Velké Británie a Severního Irsku;
- (iii) pouze tištěná podoba úředního věstníku je autentická, věstník je však pro informaci běžně dostupný elektronicky – zbylé členské státy Evropské unie, včetně Evropské unie samotné.<sup>47</sup> Elektronická verze však není autentická.

V první zmiňované skupině států existuje jako autentický text právního předpisu již výlučně předpis v elektronické podobě. Zajímavým příkladem přechodu k výlučně elektronické publikaci právních předpisů je Rakousko. Od 1.1.2004<sup>48</sup> existují právní předpisy pouze v elektronicky signovaném vydání Spolkové sbírky zákonů (*Bundesgesetzblatt*), a to na jedné centrální adrese rakouského kancléřství.<sup>49</sup> Tištěná sbírka není nadále vydávána.<sup>50</sup> Místa, která dříve měla občanům zprostředkovávat přístup k tištěné sbírce, mají nadále pouze povinnost na žádost a za přiměřený obnos požadovaný předpis vytisknout.<sup>51</sup> Tato místa však nadále zprostředkovávají přístup ke sbírce před 1.1.2004, která zůstává autentická v tištěné verzi. I tato je však plně přístupná na internetu.

Přiznání paralelní autenticity jak tištěné, tak elektronické verzi nemusí v současných podmínkách působit problémy, co se týká rozporů v obsahu předpisů, neboť elektronická verze je v podstatě sazbou pro verzi tištěnou. Problematická může být ale kupříkladu otázka určení přesného data vyhlášení v případě rozchodu reálné distribuce tištěné verze od vyvěšení

---

<sup>45</sup> Blíže viz Walker, R. Die amtliche elektronische Verkündung von Gesetzen. JurPC Web-Dok. 155/2005, Abs. 1 – 62 či Herberger, M. Elektronische Publikation von Gesetzen - Eine Chance für die Gerechtigkeit? JurPC Web-Dok. 340/2003, Abs. 1 – 58.

<sup>46</sup> Informace o jednotlivých státech pocházejí z dotazníku, vypracovaném jednotlivými národními vydavateli úředních věstníků v členských státech Evropské unie a přístupný na internetové stránce Evropského fóra Úředních věstníků (European Forum of Official Gazettes) - <http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/index.htm> [1. 1. 2007]

<sup>47</sup> Dánsko, Itálie, Nizozemí a Švédsko již nicméně projednávají v domácích parlamentech příslušnou legislativu, která autenticitu elektronické verze umožní.

<sup>48</sup> Srov. článek 4 souhrnného spolkového ústavního zákona (*Kundmachungsreformgesetz 2004*) BGBl. Teil I, Nr. 100 (Ausgegeben am 21. November 2003), str. 1476 – 1480.

<sup>49</sup> <http://www.ris.bka.gv.at>

<sup>50</sup> Podle článku 4 § 8 odst. 3 *Kundmachungsreformgesetz 2004* jsou pouze vyhotovovány od každého textu tři ověřené tištěné kopie, které jsou pro účely archivace zaslány rakouskému Státnímu archivu, Národní knihovně a Parlamentní knihovně. Tištěnou (neautentickou) verzi sbírky však nadále na základě předplatného dodává nakladatelství *Wiener Zeitung*.

<sup>51</sup> Tamtéž, článek 4 § 9 odst. 2.

daného dokumentu na centrální adrese. Úprava, kterou zde zvolilo kupříkladu Slovinsko, dává určující slovo elektronické verzi; v případě rozporu mezi elektronickou verzí a verzí tištěnou, autentickou je verze elektronická.<sup>52</sup>

V obecné rovině lze vyslovit hypotézu, že otázku přechodu k plně elektronické publikaci právních předpisů lze v současnosti již jen stěží formulovat jako „zda“, ale spíše „kdy“. Elektronická publikace je funkčně schopna zajistit stejné úlohy, které jsou vyžadovány od publikace v tištěné podobě. Vrátime-li se ke dvěma základním funkčním požadavkům, které pro úřední věstník vytyčil Spolkový ústavní soud, pak první z nich, tedy požadavek přístupu k normě, mluví již dnes ve prospěch elektronické publikace. Okruh jedinců, kteří mají reálně přístup k elektronické centrální adrese a jsou schopni si dle potřeby dohledat potřebnou normu, je jistě vyšší, než okruh jedinců, kteří mají předplacenou tištěnou verzi úředního věstníku. Přístup jedinců ostatních, kteří z toho či onoho důvodu podobným přístupem nedisponují, lze zajišťovat podobně jako doposud skrze určená místa, kde jim lze na požádání obsah právní normy vytisknout. Zajištění autenticity elektronické verze je pak otázkou pouze technického charakteru, dnes bezproblémově řešitelnou.<sup>53</sup>

Nezbytnou součástí technického řešení je pak možnost zkopírování elektronického úředního věstníku a možnost lokálního uložení elektronicky ověřené kopie, která dává adresátovi právní normy stejnou jistotu, jako vlastnictví papírového výtisku úředního věstníku. Další úvahy, jako kupříkladu šíře přístupu či výše nákladů při distribuci, mluví jednoznačně ve prospěch elektronické publikace. Navíc je možné tvrdit, že přechod k elektronické publikaci pouze kopíruje skutečný vývoj, který je již patrný poslední dekádu: kdo dnes ještě pracuje s tištěnou verzí úředních věstníků?

## I. 7. PARADOXY PŘECHODU OD VĚKU TIŠTĚNÉHO K VĚKU ELEKTRONICKÉMU

Dogmatika určitého systému vždy nejvíce trpí v okamžicích přechodu, kdy se rozevírají pomyslné nůžky mezi dogmatikou a realitou. Jak bylo naznačeno výše, formálním pramenem poznání práva je ve valné většině evropských právních řádů stále tištěná verze úředního věstníku. Materiálním pramenem poznání však již nikoliv. Materiálním pramenem poznání jsou již delší dobu (neautentické) elektronické verze právních předpisů a různé elektronické systémy právních informací, což jsou v podstatě soukromé sbírky právních předpisů.

Rozpor mezi formálními a materiálními prameny poznání práva za normálních okolností nepůsobí žádné problémy. Uživatelé elektronických databází jsou si vědomi, že způsob, jakým poznávají obsah právní normy, není autentickým. Spoléhají nicméně na to, že provozovatel právní databáze vynaložil dostatečnou péči proto, aby obsah báze v maximální možné míře korespondoval s autentickým zněním. Pokud jsou problémy minimální či nulové, pak dá uživatel stále přednost pohodlnějším neoficiálním pramenům, než aby šel nazpět k prameni formálnímu. Podobným postupem se časem vytvoří kritická masa uživatelů, kdy všichni či drtivá část uživatelů spoléhá na neautentický pramen poznání práva. Pokud je tato kritická masa dostatečně velká, v konkrétním případě zahrnující kupříkladu jak obě procesní strany, tak soud, pak se může velice snadno stát, že případný rozpor mezi formálním a materiálním pramenem poznání práva neobjeví vůbec nikdo.

---

<sup>52</sup> Srov. článek 4 slovinského zákona o sbírce zákonů (*Zakon uradnem listu Republike Slovenije*), publikováno v *Uradni list Republike Slovenije* Št. 112 z 12. 15. 2005, s. 12023.

<sup>53</sup> Srov. např. Hietanen, A. *Electronic Publication of Legislation: methods of authentication of the texts* či Svoboda, W.R. *Current State of Publication of Legislation in the EU Member States*, oba články přístupné na <http://forum.europa.eu.int/irc/opoce/ojf/info/data/prod/html/act12.htm> [1. 7. 2006] anebo podrobnou diskusi v Walker, R. *Die amtliche elektronische Verkündung von Gesetzen*. *JurPC Web-Dok.* 155/2005, Abs. 46 až 62.

Podobný rozpor mezi formálními a materiálními prameny poznání komunitárního práva je pak fascinující v případě komunitárního práva po posledním přistoupení. Komunitární právo bylo dlouhou dobu před přistoupením pouze právem virtuálním, tedy výlučně elektronickým. To bylo pochopitelné; na území České republiky se nejednalo o platné právo, ale pouze o právo „informační“ či aproximační normy, které zajímaly (či měly zajímat) pouze státní orgány a několik akademických a aproximačních nadšenců. „Uživatelé“ komunitárního práva si proto navykli, že obsah právních norem tohoto systému je sdělován výlučně elektronicky, a to zpravidla nikoliv v nějaké pevné podobě či z jednoho ustáleného zdroje, ale v podobě x různých neoficiálních či pracovních překladů vypracovaných různými orgány či institucemi. Materiální přístup tak naprosto převládl nad formálním způsobem vyhlášení obsahu právního předpisu.

Tento rozpor nabyt až zarážejících rozměrů po přistoupení deseti nových členských států v roce 2004.<sup>54</sup> Sekundární komunitární právo, které nebylo nikdy odpovídajícím způsobem publikováno a které existovalo pouze v myriádě neoficiálních překladů, bylo aplikováno na stovky a tisíce právních vztahů, aniž by to někomu, zde tedy především adresátům právní regulace, připadalo nezvyklé.<sup>55</sup> Propast mezi formálními a materiálními prameny poznání práva již asi nemůže být hlubší.

Tento rozpor přirozeně nemá dopad na normativní řešení; jinými slovy, odklon materiálních pramenů poznání práva od formálních nemá za následek neplatnost pravidel formální publicity právních norem v tištěné podobě úředního věstníku. Vyplývají z něj však dva obecnější postřehy: za prvé, přiznání autenticity elektronické publikace právních předpisů bude pouze *ex post* přemostěním existující propasti a pokusem o přiblížení formálních k materiálním pramenům poznání práva. Za druhé, výše uvedený rozpor a skutečnost, že v podstatě nikomu nevadí, jinými slovy, že proti němu až na velice osamělé výjimky nikdo neprotestuje (soudní cestou apod.), by měl být veden v patrnosti při hledání řešení otázky absence publikace komunitárních právních předpisů po přistoupení.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> V detailech srov. Bobek, M. K absenci řádného vyhlášení komunitární legislativy v jazycích nových členských států. Soudní rozhledy, roč. 2006, č. 12, s. 449 – 472.

<sup>55</sup> Nejlepším důkazem je asi prostá skutečnost, že v průběhu prvního roku po přistoupení, kdy bylo nepublikované právo ES přímo aplikováno ve stovkách či tisících správních rozhodnutích (clo, daně, veřejné podpory, hospodářská soutěž, zemědělské dotace a regulace trhu), nebyla absence řádné publikace komunitárních předpisů prakticky vůbec namítána.

<sup>56</sup> Kromě studií citovaných výše, pozn. č. 54 a 43, srov. také Procházka, R. K publicite prameňov komunitárneho práva. Justičná revue, roč. 2004, č. 8 – 9, s. 856 a reakce na Procházkův článek Čorba, J. K publicite prameňov komunitárneho práva. Justičná revue, roč. 2005, č. 5, s. 678 a Haťapka, M. Ešte raz k publicite prameňov komunitárneho práva a k autenticite ich jazykového znenia, tamtéž, s. 681.

PUBLIKACE OBECNĚ ZÁVAZNÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ  
V HISTORICKÉM A SROVNÁVACÍM POHLEDU  
ČÁST II – POHLED SROVNÁVACÍ  
*Michal Bobek\**

V této části se zaměříme na srovnání současného způsobu publikace obecně závazných právních předpisů<sup>57</sup> ve třech hlavních právních kulturách zastoupených v Evropě, tedy ve Francii, Německu a Velké Británii. V každém z těchto právních řádů se zaměříme na tři základní otázky:

- (i) Jakým způsobem jsou obecně závazné právní předpisy vyhlášovány?
- (ii) Je vyhlášení nutnou podmínkou platnosti/účinnosti aktů?
- (iii) Jaký následek by měla absence publikace (vyhlášení)?

Dále se krátce zastavíme u publikace právních předpisů ve státech s více úředními jazyky. Na příkladě Belgie a Švýcarska se bude snažit dovodit principy, které existují v multilingválních státech pro případy konfliktu mezi jednotlivými jazykovými verzemi či pro případy neexistence právního aktu v jednom z úředních jazyků. Na závěr bude učiněn pokus o abstrakci obecných principů či minimálních standardů publikace právních předpisů v evropské právní kultuře.<sup>58</sup>

## II.1. FRANCIE

Francouzská doktrína rozlišuje tři fáze vzniku normativního aktu (zákona):

- (i) promulgace;
- (ii) publikace;
- (iii) vymahatelnost vůči jednotlivcům.<sup>59</sup>

Promulgace (*promulgation*) je zakončením legislativního procesu. Promulgací osvědčuje prezident republiky skutečnost, že akt řádně vznikl a nařizuje jeho provedení (*exécution*), v konkrétním případě provedení jeho publikace. Historicky se jedná o pozůstatek spolurozhodování panovníka, který promulgací dával souhlas s aktem schváleným parlamentem.<sup>60</sup> Spolurozhodování panovníka v legislativním procesu a možnost zabránit

---

\* Evropský univerzitní institut, Florencie a Nejvyšší správní soud, Brno. Tento článek je částečným výstupem z vědeckého projektu Ministerstva zahraničních věcí ČR č. RM 01/08/06. Za cenné podněty a připomínky při formulaci myšlenek zde uvedených děkuji Petru Břizovi, Pavlu Molkovi a Janu Komárkovi. Názory v této práci vyjádřené představují výlučně osobní názory autora.

<sup>57</sup> Jak vymezeny výše, bod I. 1. (první část).

<sup>58</sup> Také s ohledem na skutečnost, že obecné zásady právní, které jsou společné ústavním tradicím členských států, jsou v komunitárním právu pramenem práva. Srov. čl. 6 odst. 2 Smlouvy o EU, který kodifikuje setrvalou judikaturu Soudního dvora. Blíže viz např. Tridimas, T. *The General Principles of EC Law*. Oxford University Press: Oxford, 1999, kapitola I (str. 1 – 39) či Schermers, H.G., Waelbroeck, D.F. *Judicial Protection in the European Union*. 5th edition. Kluwer Law International: The Hague, 2001, str. 28 – 133.

<sup>59</sup> Srov. Puget, H., Séché, J.-C. *La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français*. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G. *La promulgation, la signature et la publication des textes législatifs en droit comparé*. Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris XX. Les Éditions de l'Épargne : Paris 1961, str. 71 – 95, vyšlo též v *Revue administrative* 1959, str. 239 – 248; Terré, F. *Introduction générale au droit*. 5e édition, Dalloz : Paris, 2000, str. 442 – 450; Starck, B., Roland, H., Boyer, L. *Introduction au droit*. 5e édition. Litec : Paris, 2000, str. 194 – 199; Lavroff, D. G. *Le droit constitutionnel de la Ve République*. 3e édition. Dalloz: Paris, 1999, str. 804 – 808.

<sup>60</sup> Waline, M. *Introduction*. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 4 a 5.

přijetí zákona postupně mizí a stává se formální záležitostí, i když v některých státech se dodnes uchovává ve formě veta.<sup>61</sup>

Promulpace je ve Francii spojena s možností suspenzivního veta,<sup>62</sup> kterého je však užíváno zřídka. Běžný postup promulpace je včlenění textu schváleného parlamentem do promulgačního dekretu presidenta republiky, kterým nařizuje veřejné moci dodržovat obsah legislativního aktu a zajistit jeho dodržování veřejností. Promulgovaný akt však ještě není vynutitelným právem. Akt promulpace váže veřejné orgány,<sup>63</sup> nikoliv jednotlivce. Promulpace zároveň dává obsahu právního předpisu závazný obsah, který nemůže být změněn jinak než novým legislativním procesem.<sup>64</sup>

Teprve vyhlášení aktu (*publication*) má za následek počátek možnosti jeho vynutitelnosti (*opposabilité*) vůči jednotlivcům.<sup>65</sup> Vstup v účinnost (*l'entrée en vigueur*) je stanoven zákonodárcem. Pokud nebyl vstup v účinnost výslovně stanoven, předpisy vstupují v účinnost druhý den následující publikací.<sup>66</sup> Publikace normativních aktů probíhá v Úředním věstníku Francouzské republiky (*Journal officiel de la République française*). V dnešní době se jedná již o paralelní publikaci v elektronické a tištěné podobě, přičemž obě verze jsou autentické.<sup>67</sup>

Zajímavý systém publikace právních předpisů existoval ve Francii existoval před zavedením elektronické publikace (tedy do roku 2004),<sup>68</sup> a to z důvodu poněkud svérázného stanovení vstupu předpisů v účinnost. Stejně jako dnes, i v režimu před rokem 2004 vyžadoval vstup v účinnost nutně řádné vyhlášení (publikaci) v úředním věstníku. Vstup v účinnost se však lišil v závislosti na místě v rámci Francie: předpis ve věstníku obsažený vstupoval v účinnost nový den (*jour franc*) poté, co byl předpis v úředním věstníku vyhlášen a byl k dispozici v daném obvodu. V praxi to tedy znamenalo, že pokud byl kupříkladu úřední věstník vydán v Paříži<sup>69</sup> v 10 hodin dopoledne dne 5. 5. 1995, pak vstupoval předpis v něm obsažený

---

<sup>61</sup> Je zajímavé si povšimnout, že v monarchiích vedl systém postupného oslabování moci panovníka až k naprosté formalizaci tohoto procesu, kdy panovník už svůj souhlas nemůže odmítnout, vázán ústavní tradicí (typicky Velká Británie). Naopak ve republikánském zřízení, které vznikalo jako vymezení se vůči absolutní moci panovníka, reálná možnost presidenta vetovat zákonodárné pokusy přežila (typicky ve Spojených státech a koneckonců zprostředkovaně též v České republice).

<sup>62</sup> Článek 10, odst. 2 Ústavy V. Republiky (ze dne 4. října 1958). Blíže viz Lavroff, D. G. *Le droit constitutionnel de la Ve République*. 3e édition. Dalloz: Paris, 1999, str. 806 – 808.

<sup>63</sup> I zde se však jedná o vázanost ve smyslu povinnosti tento akt provést, nikoliv začít na jeho základě vytvářet práva a povinnosti jednotlivců. V podrobnostech Puget, H., Séché, J.-C. *La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français*. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 76 – 84.

<sup>64</sup> Jinou otázkou je oprava chyb, které se vyskytnou později, tedy ve fázi publikace. Dochází tak vlastně k nesouladu mezi textem promulgovaným a textem publikovaným. Tento nesoulad, pokud se jedná skutečně pouze o nesprávně přetištěný text promulgovaného předpisu, může být opraven oznámením o chybě (errata). Jak však francouzská doktrína uvádí, proces oprav tiskových chyb byl také častou zneužíván pro pokoutné měnění samotného obsahu předpisu – blíže viz Frejaville, M. *La pratique des errata au Journal officiel et la taxe de compensation sur les locaux insuffisamment occupés*. *Juris-Classeur Périodique*, 1948, 677.

<sup>65</sup> Puget, H., Séché, J.-C. *La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français*. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 73 a 74.

<sup>66</sup> Čl. 1. ordonnance no 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs. *Journal officiel* du 21-02-2004, p. 3514.

<sup>67</sup> Tamtéž, čl. 3.

<sup>68</sup> Jednalo se o úpravu na základě décret du 5 novembre 1870 relatif à la publication des lois et des décrets ve znění novely učiněné prostřednictvím la loi du 19 avril 1930 substituant l'insertion du Journal officiel à l'insertion au Bulletin des lois dans tous les cas où elle est prévue par les textes législatifs et réglementaire et supprimant le Bulletin des lois.

<sup>69</sup> Přesněji řečeno v určitém pařížském obvodu (*arrondissement*), kdy každý obvod představuje pro účely nabývání účinnosti právních aktů nezávislou jednotku. Vstup v účinnost se tak mohl, v extrémním případě, lišit i v rámci Paříže samotné.

v účinnost (přirozeně pokud sám neobsahoval jiné ustanovení o své účinnosti) první minutou (00:00) dne 7. 5. 1995. Pokud pak ten samý úřední věstník dorazil v tištěné podobě do řekněme Aix-en-Provence až 7. 5. 1995 v 17:00 hod, pak ten samý předpis nabýval pro správní obvod Aix účinnosti až 9. 5. 1995 v 00:00 hod.

Tento poněkud podivný, historicky podmíněný systém, měl za následek jakési „vlnovité“ vstupy v účinnost u každého předpisu a různý okamžik vstupu v účinnost v rámci jednoho státu. Ač byl vysloven, a to i z řad francouzských akademiků,<sup>70</sup> podiv nad dalším trváním tohoto systému, nezdálo se, že by ve skutečnosti někoho trápil. Důvodem toho může být skutečnost, že v případě nutnosti shodného data vstupu v účinnost na území celé Francie (a především zámořských departementů) existoval speciální způsob vstupu v platnost a účinnost, který byl využíván především při vyhlášení předpisů fiskálních. Na základě čl. 4 ordonnance z roku 1816<sup>71</sup> totiž mohla francouzská vláda, a to i v prvních 4 letech 21. století, vyhlásit právní předpis pomocí vyvěšení prefekty v jednotlivých obvodech. Vláda zaslala text předpisu (telefaxem, telegraficky) společně s příkazem obsah textu publikovat, jednotlivým prefektům, kteří předpis okamžitě vyvěsili. Předpis vstupoval v účinnost druhý den po vyvěšení, a to ve všech obvodech stejně.<sup>72</sup>

Všichni výše citovaní autoři se shodují v tom, že předpis, který měl být publikován v úředním věstníku a publikován nebyl, není vůči jednotlivcům vynutitelný. Jedná se však o právní předpis platný, tedy za předpokladu, že byl platně promulgován prezidentem republiky. Při absenci publikace v úředním věstníku však tento akt není vymahatelný či uplatnitelný (*opposable*) vůči jednotlivcům.<sup>73</sup>

## II.2. NĚMECKO

V německém (spolkovém) právu je požadavek publikace obecně závazných právních předpisů (zákonů a nařízení) v úředním věstníku ústavním požadavkem. Článek 82 Základního zákona<sup>74</sup> stanoví:

*„ (1) Zákony přijaté v souladu s ustanovením tohoto Základního zákona jsou po kontrasignaci vyhotoveny spolkovým prezidentem a vyhlášeny ve Spolkovém věstníku (Bundesgesetzblatt). Nařízení jsou vyhotoveny orgánem, který je přijal, a pokud není zákonem stanoveno jinak, jsou vyhlášeny ve Spolkovém věstníku.*

<sup>70</sup> Srov. Waline, M. Introduction. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 10, kde autor dochází s ohledem na svůj původ k poněkud překvapivému závěru, že německý způsob publikace právních předpisů je vhodnější než francouzský.

<sup>71</sup> L'ordonnance royale du 27 novembre 1816 concernant la promulgation des lois et ordonnances, ve znění l'ordonnance royale du 18 janvier 1817 additionnelle à celle du 27 novembre 1816 concernant la publication des lois et ordonnances.

<sup>72</sup> Terré, F. Introduction générale au droit. 5e édition, Dalloz : Paris, 2000, str. 445.

<sup>73</sup> Puget, H., Séché, J.-C. La promulgation et la publication des actes législatifs en droit français. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 85, činí odkaz na rozhodnutí Státní rady (*Conseil d'Etat*) z 16. dubna 1953 (*Lanquebot*, C.E. 16 avril 1953, p. 100). Z tohoto názoru by plynulo, že nepublikované právní předpisy neváží za normálních okolností ani státní orgány. Stejní autoři však činí odkaz na další rozhodnutí Státní rady (*Le Marhadour*, C.E. 30 mai 1947, p. 224; *Société française d'entreprises*, 16 avril 1948, p. 166), ze kterých plyne, že pokud nedošlo k publikaci právních předpisů v úředním věstníku na základě výjimečných důvodů, tyto předpisy mohou vázat státní správu a vážou ty jednotlivce, kterým byly jednotlivě oznámeny. Vázanost bez publikace byla uzákoněna pouze v případech exilové vlády, kdy obsah právních předpisů nemohl být s ohledem na okupaci francouzského území publikován (*Mattei*, C.E. 17 décembre 1948, p. 476).

<sup>74</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), ve znění pozdějších předpisů, dále zkracováno jako „GG“.

(2) Každý zákon a každé nařízení mají obsahovat určení dne svého vstupu v účinnost. Pokud toto určení chybí, vstupují v účinnost 14tým dnem po skončení dne, kdy došlo k jejich vyhlášení ve Spolkovém věstníku.“

Proces uveřejňování právního předpisu se rozpadá do tří stádií:

- (i) vyhotovení právního předpisu;
- (ii) vyhlášení;
- (iii) vstup v účinnost.

Německá doktrína<sup>75</sup> a i judikatura<sup>76</sup> chápe vyhotovení a vyhlášení právního předpisu jako součást legislativního procesu; vyhlášení je považováno za nezbytnou součást procesu vzniku aktu. Pokud by nedošlo k vyhlášení aktu ve Spolkovém věstníku, jednalo by se o akt nicotný. Vstup v účinnost naproti tomu již není součástí legislativního procesu; jedná se o součást stanovení obsahu právní normy, tj. určení její časové působnosti.<sup>77</sup>

Vyhotovení (*Ausfertigung*) zákona ze strany spolkového presidenta jednak osvědčuje ústavnost a řádný průběh legislativního procesu, jednak potvrzuje autentický text předpisu. Vyhotovením president zároveň nařizuje publikaci předpisu ve Spolkovém věstníku. V rámci osvědčování ústavnosti přijatého předpisu není president pouhým mechanickým notářem. Jeho kompetence jsou širší, zahrnují také možnost odmítnout podepsat zákon, který nebyl přijat ústavním postupem (tzv. *formelle Verfassungsmässigkeit*), ale také možnost odmítnout předpis, který je obsahově nesouladný se Základním zákonem (*materielle Verfassungsmässigkeit*). Nejedná se však o klasické prezidentské veto, ale pouze o přezkum ústavnosti přijatého předpisu.<sup>78</sup> Z funkčního hlediska je vyhotovení paralelou francouzské promulgate: potvrzuje obsah vůle parlamentu a nařizuje (v Německu spolkové vládě) publikaci právního předpisu.

Vyhlášení (*Verkündigung*) je z pohledu německé ústavy konstitutivní a závěrečnou částí legislativního procesu; bez předepsaného vyhlášení ve Spolkovém věstníku je normativní právní akt neexistující (nicotný). Datem vyhlášení je v německém právu den, následující po

---

<sup>75</sup> Pro základní komentářovou literaturu k čl. 82 GG, srov. např. Von Münch, I., Kunig, P. (Hrsg.) Grundgesetz – Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister). 3. Auflage. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung : München, 1996, str. 313 – 327; Maunz, T., Dürig, G. (Hrsg.) Grundgesetz – Kommentar. Band V (Art. 70 – 99), lístkovnicové vydání. Verlag C.H.Beck: München, 1998, bod 82, str. 1 – 6; Dreier, H. (Hrsg.) Grundgesetz Kommentar. Band II (Artikel 20 – 82). Mohr Siebeck : Tübingen, 1998, str. 1570 -1585; Schmidt-Bleibtreu, B., Klein, F. (Hrsg.) Kommentar zum Grundgesetz. 10. Auflage. Luchterland: München, 2004, str. 1536 -1547; v. Mangoldt, H., Klein, F. Kommentar zum Grundgesetz. Band 2: Artikel 20 bis 82. 5. Auflage. Verlag Franz Vahlen: München, str. 2351 – 2369. Detailnější studie, viz Hallier, H.-J. La Promulgation et la Publication des Lois et Règlements dans la République Fédérale d'Allemagne. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 10 či Wittling, A. Die Publikation der Rechtsnormen einschliesslich der Verwaltungsvorschriften. Nomos Verlag : Baden – Baden, 1990, část II práce (str. 114 – 299).

<sup>76</sup> BVerfG 7, 330 (337), BVerfGE 62, 343 (353), či BVerfGE 65, 283 (291) (Spolkový ústavní soud); BGHZ 761 387 (390) (Spolkový soudní dvůr, civilní sekce) či BVerwGE 17, 193 (Spolkový správní soud). Blíže viz např. Von Münch, I., Kunig, P. Grundgesetz – Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister). 3. Auflage. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung : München, 1996, str. 314.

<sup>77</sup> BVerfGE 34, 9 (23); BVerfGE 42, 263 (283). Blíže viz Dolzer, R., Vogel, K., Grasshof, K. Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 120. aktualizované vydání (lístkovnice). C.F.Müller: Heidelberg, 2005, Art. 82, str. 7 an.

<sup>78</sup> V německé doktríně se vede obsáhlá debata, kam až možnost presidenta k odmítnutí vyhotovení zákona sahá. Viz námátkou Dolzer, R., Vogel, K., Grasshof, K. Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 120. aktualizované vydání (lístkovnice). C.F.Müller: Heidelberg, 2005, Art. 82, str. 13 – 26 či Von Münch, I., Kunig, P. (Hrsg.) Grundgesetz – Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister). 3. Auflage. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung : München, 1996, str. 314 – 320 a odkazy na literaturu tam uvedené.

dni, kdy byl daný výtisk Spolkového věstníku odevzdán německé poště k distribuci.<sup>79</sup> To znamená, že pokud byla určitá částka dána tiskárnou do distribuce kupříkladu 8. 8. 1998 ráno, pak za den distribuce (vyhlášení) se považuje 9. 8. 1998, kdy je věstník skutečně reálně k dispozici na území celé Spolkové republiky. Toto datum je také uváděno v záhlaví Spolkového věstníku.<sup>80</sup> Jedná se však pouze o vyvratitelnou právní domněnku, proti které je přípustný důkaz opaku, tedy dokázání, že Spolkový věstník nebyl, kupříkladu v důsledku stávky či selhání distribuce, reálně k dispozici.<sup>81</sup>

Vyhlášením předpisu došlo k dokonání legislativního procesu; právní předpis vstoupil do vnějšího světa a stal se právně existujícím („*rechtlich existent*“).<sup>82</sup> Nemusí však ještě působit žádné právní následky. Ty jsou odvislé od jeho vstupu v účinnost (*Inkrafttreten*). Ústavodárce v čl. 82 GG předepisuje, že by právní předpis měl obsahovat údaj o svém nabytí účinnosti. Pokud se tak nestane, předpis vstupuje v účinnost po uplynutí obecné legisvakanní lhůty v délce dvou týdnů.

Ústavní úprava publicity právních aktů v Německu je nastavena jako výlučně „ochranná“, tedy jako realizující funkce úředního věstníku jako ochrany před mocí veřejnou. Tento charakter lze dovodit z okolností historického vzniku Základního zákona coby „odpovědi“ na nacionálně socialistickou diktaturu a zároveň na nedostatky ústavy Výmarské.<sup>83</sup> Hodnotové navázání Základního zákona pak vnímá funkce Spolkového věstníku a záruk daných článkem 82 GG jako realizaci zásady právního státu, zákaz svévole veřejné moci, předvídatelnost výkonu veřejné moci, striktní oddělení normotvůrce od následného orgánu právo aplikujícího, legitimitu, kontrolu a transparentnost výkonu státní moci a neposlední řadě také rovnost mezi jednotlivci.<sup>84</sup>

V procesní rovině je tento hodnotový rámec ukotven ve srovnávacím pohledu ojedinělým zařazením vyhlášení právního aktu mezi jeho konstitutivní prvky; bez řádného vyhlášení není žádného aktu. Jednalo by se o akt nicotný, který nikoho neváže a jehož nicotnost vyslovují soudy z úřední povinnosti. Stejně tak jsou ve prospěch ochrany jednotlivců vykládána i další stádia zrodu aktu, jako kupříkladu okamžik vyhlášení, kdy datem vyhlášení je v podstatě až okamžik reálně distribuce Spolkového věstníku k drtivé většině jeho předplatitelů. Zde je vhodné poukázat na odlišné pojetí německého práva od práva francouzského; zatímco francouzské právo spojuje s absencí publikace sankci nevymahatelnosti, německé právo s ohledem na systematické zařazení vyhlášení právního aktu do legislativního procesu hovoří o nicotnosti.

### II.3. VELKÁ BRITÁNIE

Publicita právních předpisů ve Velké Británii a pod jejím vlivem v anglosaském světě obecně je zajímavou srovnávací studií ve stylu historických „kdyby“. Anglický systém publikace právních předpisů se v mnoha ohledech vyvíjel v kontrapozici k vývoji kontinentálnímu;

---

<sup>79</sup> Von Münch, I., Kunig, P. (Hrsg.) Grundgesetz – Kommentar. Band 3 (Art. 70 bis Art. 146 und Gesamtregister). 3. Auflage. C.H.Beck'sche Verlagsbuchhandlung : München, 1996, str. 314, shodně Hallier, H.-J. La Promulgation et la Publication des Lois et Règlements dans la République Fédérale d'Allemagne. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 26.

<sup>80</sup> Dolzer, R., Vogel, K., Grasshof, K. Bonner Kommentar zum Grundgesetz. 120. aktualizované vydání (lístkovnice). C.F.Müller: Heidelberg, 2005, Art. 82, str. 41 a 42.

<sup>81</sup> Srov. BVerfGE 16, 6 (17).

<sup>82</sup> Dolzer, R., Vogel, K., Grasshof, K., cit. výše, pozn. 80, str. 49.

<sup>83</sup> Wittling, cit. výše, pozn. 75, str. 116 a 120.

<sup>84</sup> Detailní diskuse všech výše uvedených principů, srov. tamtéž, str. 120 – 142.

žádné revoluce, žádná náhlá emancipace z područí absolutistických vládců.<sup>85</sup> Anglický parlament zůstal, přinejmenším v ústavní teorii,<sup>86</sup> absolutním vládcem a doktrína suverenity parlamentu pilířem ústavního systému.<sup>87</sup> Potřeby, které vedly na kontinentu v průběhu 18. a 19. století ke vzniku moderních úředních věstníků, v anglickém právu nikdy nevystaly. Z tohoto důvodu úřední věstník v kontinentálním hávu, kdy platnost či přinejmenším vymahatelnost právního předpisu jsou podmíněny řádnou publikací v tomto periodiku, ve Velké Británii nikdy nevznikl.

Právní předpisy jsou v dnešní Británii rozšiřovány tiskem i internetem. Publikace předpisu a jeho rozšíření Královskou tiskárnou<sup>88</sup> nejsou podmínkou jeho platnosti a účinnosti. Právní předpisy (zákony) nabývají platnosti, pokud samy nestanoví něco jiného, okamžikem jejich schválení ze strany panovníka (*royal assent*), čímž je završen legislativní proces. Tímto okamžikem vstupují v platnost i účinnost; jejich platnost není podmíněna jejich vyhlášením.<sup>89</sup> V případě Velké Británie tak výše uvedené tři kategorie francouzského práva, tedy promulgace, publikace a účinnost, splývají v jeden jediný okamžik: udělení souhlasu se zákonem ze strany suveréna.

Jakmile získal zákon souhlas panovníka,<sup>90</sup> je předán královskému tiskaři k dalšímu šíření. Dvě ověřené kopie, podepsané parlamentním tajemníkem (*Clerk of the Parliaments*) jsou předány k archivaci; jedna z nich do Veřejného archivu (*Public Record Office*), druhá do Viktoriiny věže ve Westminsteru.<sup>91</sup> Každý si může, pokud se jedná o „veřejný zákon“,“<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Nepočítáme-li tu ve 13. století (*Magna Charta Libertatum*), popravení krále v 17. století a na závěr slavnou revoluci (*glorious revolution*) roku 1688. V porovnání s tím, co se o století později dělo na kontinentě, tedy především ve Francii, se však jednalo o dětská matiné.

<sup>86</sup> V kontextu přistoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku k Evropským společenstvím k 1.1.1973 a též v kontextu nedávné inkorporace Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod prostřednictvím Human Rights Act 1998 se vedou obsáhlé debaty, zda doktrína parlamentní suverenity je stále ještě součástí ústavního práva Velké Británie či zda došlo k její implicitní změně. Srov. v tomto ohledu např. Craig, P.P. Report on the United Kingdom. In: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H.(Eds): The European Court and National Courts - Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in its Social Context, Hart Publishing 2000 či Trevor, T. R. S.: Parliamentary Sovereignty: Lord Denning's Dexterous Revolution (1983) 3 OJLS 22.

<sup>87</sup> A.V. Dicey, zřejmě nejvýznamnější anglický ústavní právník, konstatoval již v roce 1885, že britský parlament může učinit naprosto cokoli, s výjimkou proměny muže v ženu a ženy v muže. Srov. Dicey, A.V. The Law of the Constitution (reprint of the 8th Edition, originally published by Macmillan, London 1915) Liberty Fund : Indianapolis, 1982, str. 5. Je však vhodné podotknout, že obojí doznalo v průběhu posledního století změn – jak pravomoci britského parlamentu, tak možností moderní medicíny.

<sup>88</sup> Queen's Printer, kterým je v současnosti Her Majesty's Stationary Office, který je součástí Úřadu vlády (Cabinet Office). Blíže viz <http://www.hms.o.gov.uk>.

<sup>89</sup> Srov. Brown, N. La promulgation, la Signature et la Publication des Textes Législatifs en Grande-Bretagne. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 99 a 105. Toto pravidlo bylo stanoveno (a doposud platí) v roce 1365 v případě *R. v. Bishop of Chichester*.

<sup>90</sup> Který získá vždy. Panovník je vázán ústavní zvyklostí v tom smyslu, že musí souhlas se zákonem, schváleným oběma komorami Parlamentu (či pouze *House of Commons*, který může „přehlasovat“ *House of Lords*), poskytnout. Jedná se o ústavní zvyklost, která má svůj původ ve skutečnosti, že poslední nesouhlas s navrženou legislativou vyslovil panovník v roce 1707. Blíže viz např. Wade, E. C. S., Bradley, A. W. Constitutional and Administrative Law. 11th Edition. Longman : London, 1995, str. 201

<sup>91</sup> Tamtéž, str. 99.

<sup>92</sup> Míňen public bill v opozici k private bill. Private bill je v systému anglického ústavního práva reminiscencí, kdy parlament vydává legislativu v zájmu určitých osob či určitého území, tedy předpis, který má určitý okruh adresátů nebo určitou oblast úpravy. Kontinentální paralelou by v germánské právní tradici bylo opatření obecné povahy (*Allgemeinverfügung*), nejnověji zavedeno také do českého práva, či obyčejný správní akt. Blíže k vymezení opatření obecné povahy viz např. Stelkens, Bank, Sachs, Leonhardt, Verwaltungsverfahrensgesetz – Kommentar (3. vydání z roku 1990), C.H.Beck, Mnichov 1990, str. 587-594 nebo Kopp, Verwaltungsverfahrensgesetz (5. vydání z roku 1991), C.H.Beck, Mnichov 1990, str. 682 - 691. Private act

vyžádat od *Her Majesty's Stationary Office* výtisk daného předpisu. Nicméně autentickým zněním není tisk královské tiskárny, ale pouze ony dva výše zmiňované opisy zákona. V případě pochybnosti o správnosti tisku jsou ony dvě kopie považovány za autentický text, který má přednost.<sup>93</sup>

Pro kontinentálního právníka tak Velká Británie představuje fascinující právní řád, který co se týče vyhlášení právních předpisů dochází ve své novodobé historii v podstatě ke obdobnému funkčnímu řešení jako jiné kontinentální právní řády, tj. kdy *Her Majesty's Stationary Office* šíří elektronicky i tiskem obsah přijatých právních aktů, děje se tak však na odlišném právním půdorysu. Důležitou odlišností je pak nabývání platnosti a účinnosti právního aktu bez závislosti na okamžiku jeho publikace či publikaci vůbec, tedy přinejmenším v ústavní teorii.

Z historických důvodů dochází ke stejnému funkčnímu výsledku také federální právo Spojených států amerických. Zde nabývá federální právní předpis (zákon) platnosti a účinnosti okamžikem splnění poslední ústavní podmínky jeho schválení, ať se již jedná o souhlas presidenta, anebo, jestliže president použil svého práva veta, pak opakovaným souhlasem obou komor Kongresu.<sup>94</sup> Tímto okamžikem nicméně, který by byl z pohledu francouzského práva pravděpodobně „promulgací“, nabývá právní předpis zároveň platnosti i účinnosti (pokud opět zákonodárce nestanoví výslovně jinak). Stejně jako ve Velké Británii, ani ve Spojených státech není publikace předpisu podmínkou jeho platnosti a účinnosti.<sup>95</sup> Jak je však uváděno, tato skutečnost nevzbuzuje v právu USA žádné pochybnosti.<sup>96</sup>

Federální právní předpisy jsou rozšiřovány třemi způsoby; samostatným tiskem jednotlivých předpisů, sbírkou (nikoliv tedy úředním věstníkem v kontinentálním smyslu) „*Statutes at Large*“, který obsahuje předpisy schválené v rámci jednoho zasedání Kongresu a nakonec v rámci „*United States Code*“, který obsahuje systematicky katalogizované veškeré federální platné zákony (*statutes*) a je aktualizován každý rok. Podobně jako ve Velké Británii však nepředstavují tyto sbírky autentické znění schváleného předpisu; tou je text předpisu, podepsaný předsedy obou komor kongresu a archivovaný v knihovně Kongresu.<sup>97</sup>

I když je předmětem této studie publicita právní předpisů, v kontextu jak Velké Británie, tak Spojených států je velice zajímavé posoudit požadavky na publicitu judikatury.<sup>98</sup> Zdá se totiž, že oba právní řády mají, tedy přinejmenším formálně právně, v současnosti větší požadavky na publicitu judikatury než právních předpisů. Jak bylo uvedeno výše, právní předpisy (zákony) mohou být v obou právních řádech platné a účinné i tehdy, pokud nedošlo k jejich

---

nemusí být (a někdy nebývá) vůbec publikován. Jeho existenci je pak třeba dokázat před soudem jeho ověřenou kopií z královské tiskárny. Viz. Brown, N. La promulgation, la Signature et la Publication des Textes Législatifs en Grande-Bretagne. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 100.

<sup>93</sup> Srov. případy *R v. Jefferies* (1721) 1 Stra 446 či *Price v. Hollis* (1813) 1 M & S. 105. Soudy v dnešní době však již běžně akceptují elektronický text předpisu, pokud pochází z internetové stránky *Her Majesty's Stationary Office*.

<sup>94</sup> Tunc, A. Promulgation et Publication des Textes Législatifs aux États-Unis d'Amérique. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 65.

<sup>95</sup> Přinejmenším tedy na federální úrovni: *People v. Wickland*, 268 Ill. App. 3d 758, 206 Ill. Dec. 31, 644 N.E.2d 799 (2d Dist. 1994) a *Nestle Products, Inc. v. U. S.*, 64 Cust. Ct. 158, 310 F. Supp. 792 (Cust. Ct. 3 Div. 1970). Některé ze států federace však mají požadavky na publikaci zakotveny zákonně nebo dokonce ústavně.

<sup>96</sup> Tunc, A., cit. výše, pozn. 94, str. 66.

<sup>97</sup> *Field v. Clark*, 143 U.S. 649 (1892). Blíže viz 82 Corpus Juris Secundum, heslo Statutes, § 59 (stav červen 2005).

<sup>98</sup> K této otázce obecně srov. Kühn, Z., Bobek, M., Polčák, R. (eds.) *Judikatura a právní argumentace; Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou*. Auditorium : Praha, 2006, kapitola III. 2. (s. 134 – 142).

publikaci. Na druhou stranu oba právní řády vylučují precedenční charakter nepublikovaných rozhodnutí soudů.<sup>99</sup> Řečeno velice zjednodušeně, moc zákonodárná by teoreticky mohla přijímat předpisy „tajně“, soudy nikoliv.

Jedná se přirozeně o nadsázku, kdy pravé příčiny rozdílného přístupu jsou praktické a leží jinde. Za prvé, i když není publikace podmínkou platnosti a účinnosti, je tomu spíše proto, že potřeba stanovení podobné podmínky nikdy historicky nevystala. Ani jeden ze států nezažil v novověku absolutistickou či kabinetní legislativu kontinentální Evropy. Pokud se tedy zákonodárce chová rozumně, potřeba obrany formou úředního věstníku a pevné formy vyhlášení právních předpisů nevzniká. Oba státy byly navíc v moderní historii monolingvální. Nebylo tedy ani třeba přijímat legislativu, která by upravovala jazykový režim publikované legislativy.<sup>100</sup>

Naproti tomu regulace množství precedentů, na které je možné se před soudy odvolávat, je důsledkem elektronických právních systémů, na které jak anglické, tak americké právo musely reagovat omezením okruhu judikatury, kterou je možné citovat. Moderní elektronické právní systémy<sup>101</sup> v sobě obsahují desetitisíce až statisíce soudních rozhodnutí. Poslední dekáda si proto vyžádala, v zájmu zachování duševního zdraví soudců, radikální omezení případů, které mohou být před soudy citovány jako autorita. Skutečnost, že omezení bylo učiněno na bázi rozhodnutí, která jsou publikována tiskem, nemá hlubšího pozadí než to, že se jedná o rozhodnutí vybraná odborníky (editory sbírek), tudíž o rozhodnutí významnější, a že je díky tomu možné nějak vymezit menší okruh rozhodnutí.

#### II.4. BELGIE

Belgické království systematikou požadavků na publicitu právních aktů spadá do okruhu francouzské právní kultury. Belgická doktrína rozpoznává tři stádia zrodu právního aktu: promulgaci, vyhlášení a „závaznost“ právního aktu vůči jednotlivcům, funkčně tedy vstup v účinnost.<sup>102</sup>

Promulgace má v Belgii stejnou funkci jako ve Francii či, koneckonců, jako německé „vyhotovení“ právního aktu ze strany spolkového presidenta: belgický král jejím prostřednictvím potvrzuje, že jím podepsaný akt je skutečnou vůlí parlamentu a jeho a nařizuje jeho provedení formou publikace v úředním věstníku. Promulgace má v belgickém právu dvě zásadní funkce: za prvé, jejím prostřednictvím je vyhotovena autentická verze právního předpisu. Za druhé, král jejím prostřednictvím nařizuje své exekutivě tento předpis provést, a to jednak již zmiňovanou publikací, ale také jeho vynucováním vůči všem poddaným poté, co byl akt řádně publikován a stal se vymahatelným.<sup>103</sup>

<sup>99</sup> Ve Spojených státech, srov. Barnett, S. R. From Anastasoff to Hart to West's Federal Appendix: the Ground Shifts under No-Citation Rules. 4 Journal of Appellate Practice and Process 1; Binimow, J.B. Precedential Effect of Unpublished Opinions. 105 American Law Reports 5th 499; 21 Corpus Juris Secundum, heslo Courts § 165 - unpublished decisions (stav červen 2005). Ve Velké Británii, viz Practice Direction (Citation of Authorities) [2001] 1 WLR 1001.

<sup>100</sup> Judikatura ve Spojených státech, která požaduje, aby byly právní předpisy publikovány srozumitelnou angličtinou a používala slova, která se vyskytují v anglickém slovníku, zřejmě spíše reflektovala poněkud volnější přístup Američanů k anglickému jazyku. Srov. *People v. Beesly*, 119 Cal. App. 82, 6 P.2d 114 (2d Dist. 1931).

<sup>101</sup> Ve Spojených státech především LexisNexis a WestLaw, ve Velké Británii pak WestLawUK, Butterworths Direct či Lawtel.

<sup>102</sup> Srov. de Visscher, P. La Promulgation, la Signature et la Publication des Lois en Droit Belge. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 41 – 61; Delpérée, F. Le droit constitutionnel de la Belgique. Bruylant: Bruxelles, 2000, str. 802 – 804.

<sup>103</sup> de Visscher, P., cit. výše, pozn. 102, str. 44, Delpérée, tamtéž, str. 802.

Požadavek publikace před vymahatelností právního předpisu je v Belgii ústavním principem: čl. 190 federální ústavy<sup>104</sup> stanoví, že: „*Žádný zákon, žádný výnos nebo nařízení obecné, regionální nebo místní správy nejsou závazné dokud nebyly publikovány formou stanovenou zákonem.*“ Bezespору zajímavou je širší požadavku na publicitu, která zahrnuje nejen normativní právní akty federální, ale též regionální a lokální. Na druhou stranu však činí ústava s ohledem na způsob publikace pouze odkaz na zákonnou úroveň, tj. publikace v určité podobě, především tedy v úředním věstníku, není ústavním požadavkem jako kupříkladu v Německu.

Publikace jako taková probíhá dnes již výlučně elektronicky, a to prostřednictvím centrální adresy úředního věstníku (*Moniteur belge*).<sup>105</sup> Vstup v účinnost a od něj se odvíjející vymahatelnost (*caractère obligatoire, opposabilité*) bývá stanoven v předpisu samém, pokud tomu tak není, pak obecná legisvakantní lhůta je 20 dní.<sup>106</sup> Publikace je podmínkou vymahatelnosti každého normativního právního aktu vůči jednotlivcům. Pokud nebyl akt publikován, je stížen sankcí neaplikovatelnosti v rámci belgického království, jeho platnost však není dotčena.<sup>107</sup>

V souvislosti s dvojí okupací Belgie v průběhu obou světových válek došlo k vytvoření zajímavé judikatury belgických soudů k otázce principu formální publikace a reálné dostupnosti úředního věstníku. V obou válkách byla belgická vláda nucena utvořit vládu exilovou. Obě exilové vlády pak také vydávaly vlastní *Moniteur belge*, ve kterém publikovaly předpisy exilových vlád. Distribuce tohoto věstníku však nebyla z pochopitelných důvodů na okupovaném území možná, navíc tam platilo jiné právo. Předvídatelná otázka vyvstala s koncem obou válek a náhlou aplikací celého právního řádu, který vytvořila exilová vláda v zahraničí, na území Belgie. Jednotlivci, kteří byli naráz podrobeni aplikaci práva, se kterým se nemohli reálně seznámit, namítali, že nemohou být vázáni právem, se kterým se nemohli seznámit.

Kasační soud přijal v roce 1919 poněkud radikální stanovisko, které však bylo potvrzeno i po druhé světové válce a které je dodnes, přinejmenším teoreticky, platným výkladem: „*S ohledem na to, že účelem zařazení předpisu do úředního věstníku není s jeho obsahem seznámit veřejnost, ale výlučně tomuto předpisu propůjčit autenticitu, od okamžiku zařazení předpisu do úředního věstníku lze tedy vycházet z předpokladu, že je jeho obsah všem známý.*“<sup>108</sup>

Výše citované rozhodnutí je však skutečně poněkud extrémním případem, který řešil otázka diskontinuity právního řádu. Je stěžejí aplikovatelný na běžné případy. Obecné pravidlo

---

<sup>104</sup> Ústava belgického království z roku 1970 ve znění posledních změn ze dne 17. února 1994.

<sup>105</sup> U každého předpisu je vyhotoveno pouze 5 archivačních tištěných kopií, a to pro Ministerstvo spravedlnosti, redakci *Moniteur belge*, Národní knihovnu, Národní archiv a jednu kopii pro mikrofilmové zpracování.

<sup>106</sup> Čl. 4 zákona o publikaci právních aktů (loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaire).

<sup>107</sup> de Visscher, cit. výše, pozn. 102, str. 52 a 54. P. de Visscher v této souvislosti zmiňuje poněkud kuriózní rozhodnutí belgického kasačního soudu (*Cour de cassation*), které jako první tento následek konstatovalo (Cass. 11 déc. 1953; Pas. 1954-1-298). V tomto rozhodnutí kasační soud prohlásil za neaplikovatelnou na území Belgie mezinárodní úmluvu o plavbě na Rýnu ze dne 17. října 1868, která nebyla v *Moniteur belge* nikdy publikována a proto nemohla být na území Belgie aplikována. Úmluva byla v *Moniteur belge* následně publikována (roce 1954), celých 85 let po svém přijetí. Stejný princip platí však i pro čistě vnitrostátní legislativu.

<sup>108</sup> Cass. 11 févr. 1919. Pas. 1919-I-9, citováno dle de Visscher, cit. výše, pozn. 102, str. 54 a další judikatura tam uvedená.

v belgickém právu zůstává výše uvedené: řádná publikace je podmínkou vymahatelnosti daného předpisu vůči jednotlivcům. Belgická judikatura však i z tohoto principu akceptuje výjimky, a to v případech, kdy se jedná o předpis, který váže pouze státní správu a jehož aplikace nestanoví žádné povinnosti či nezhoršuje právní postavení jednotlivců. V takovém případě má státní správa povinnost aplikovat předpisy, které nebyly ještě publikovány, ale které byly již promulgovány.

Belgický jazykový systém je, s ohledem na velikost státu, dost unikátní. Belgie má 3 úřední (národní) jazyky: francouzštinu, nizozemštinu (vlámštinu) a němčinu. Všechny právní předpisy, přijímané na federální úrovni,<sup>109</sup> jsou však vyhlášovány pouze bilinguálně, tedy ve francouzštině a nizozemštině. Ač je němčina úředním jazykem, pro federální legislativu není jazykem autentickým. Federální předpisy jsou do němčiny úředně překládány.<sup>110</sup> Klíčové jsou zde čl. 4 a čl. 7 zákona o vyhlášení právních aktů:<sup>111</sup> čl. 4 stanoví, že „*Zákony jsou po své promulgaci zařazeny do úředního věstníku (Moniteur belge), francouzský text vedle nizozemského.*“

Článek 4 tak předepisuje publikaci všech právních předpisů, publikovaných v *Moniteur belge*, paralelně vedle sebe v obou jazycích. V praxi se skutečně jedná o situaci, kdy je každá stránka belgického úředního věstníku rozdělena na dva sloupce, přičemž pravý sloupec obsahuje text francouzský, levý sloupec pak text nizozemský. Tímto způsobem, společně s ustanovením, že všechny právní předpisy se rovnou tvoří bilinguálně, je účinně zabráněno tomu, aby nějaký předpis vyšel pouze v jednom z jazyků. Cokoliv je publikováno, musí nutně vyjít v jazycích obou anebo vůbec. Situace tedy, kdy byl kupříkladu vůči jednotlivci s mateřským jazykem nizozemštinou aplikován federální předpis, který byl vydán pouze ve francouzštině, tak nemohou nastat.

Otázku konfliktu mezi oběma jazykovými verzemi pak řeší čl. 7 stejného zákona: „*Rozdíly, které mohou existovat mezi textem francouzským a textem nizozemským, jsou řešeny v souladu s vůlí zákonodárce, která je zjištěna aplikací obvyklých pravidel výkladu, aniž by kterémukoliv z textů byla dána přednost před druhým.*“ Zákonodárce tak dal soudci (a i správním orgánům) příkaz, aby v případech rozporu mezi jednotlivými jazykovými verzemi, kterým je diskreditována možnost využití jazykového výkladu právního předpisu, přistoupil k dalším metodám výkladu. Jedná se tedy především o výklad historický a teleologický, kde se má soudce nahlédnutím do důvodové zprávy anebo zjištěním původního smyslu a účelu zákona dobrat původního úmyslu zákonodárce a jeho pomocí přemostit rozpor mezi jazykovými verzemi. Nesmí však dát přednost jednomu jazyku před druhým.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> Režim legislativy jednotlivých jazykových společenstev (*Communauté*), tedy společenství frankofonního, vlámského, německého (germanofonního), se řídí principem teritoriálního monolingualismu. To znamená, že předpisy teritoriálně aplikovatelné na území těchto společenstev vycházejí pouze v jazyce daného společenství. Odlišný je režim hlavního města Bruselu (*région Bruxelles-Capitale*), který je naopak povinně bilinguální (francouzsko – vlámský). Blíže viz Delpérée, F. Les politiques linguistiques en Belgique [1988] 19 *Revue générale de droit* 255 – 267, na str. 256 – 257.

<sup>110</sup> Srov. článek 76 a 77 loi du 31 décembre 1983 de réformes pour la Communauté germanophone. Federální předpisy, které jsou publikovány ve francouzštině a nizozemštině tak mohou být vymáhány vůči jednotlivcům náležejícím k německy mluvící menšině, aniž by došlo k porušení jazykových náležitostí publikace.

<sup>111</sup> Loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaire.

<sup>112</sup> Právě za účelem zjištění úmyslu zákonodárce obsahuje belgický úřední věstník (*Moniteur belge*) pod každým publikovaným právním předpisem odkaz na parlamentní debaty a důvodovou zprávu k předpisu (tzv. *travaux préparatoires*), které mají soudci ulehčit zjišťování úmyslu zákonodárce.

## II.5. ŠVÝCARSKO

Ve švýcarské federální úpravě neexistuje akt promulgace podobný úpravě francouzské či německé. O to víc pozornosti je však věnováno stádiím následujícím: publikaci, která je podmínkou platnosti (*validité*) a vstupu v účinnost (*force obligatoire, Rechtswirkung*).<sup>113</sup>

Podmínky publikace a nabytí účinnosti federální legislativy upravuje zákon z dne 18. června 2004 o Sbírce spolkového práva a Spolkovém věstníku (dále též „publikační zákon“).<sup>114</sup> Spolkové právní předpisy musí být publikovány v Úřední sbírce spolkového práva (*Receuil officiel du droit fédéral; Amtliche Sammlug des Bundesrechts*) nejpozději 5 dní před nabytím své účinnosti (čl. 7 odst. 1 publikačního zákona).<sup>115</sup> Pokud nebyl právní předpis tímto způsobem řádně publikován,<sup>116</sup> pak na jeho základě nemohou být ukládány žádné právní povinnosti (čl. 8 odst. 1 publikačního zákona).<sup>117</sup> Švýcarsko se tak přiklání spíše k frankofonnímu než germánskému řešení: absence publikace znamená nevyhnutelnost předpisů vůči jednotlivcům. Jeho platnost však není dotčena.

Federální legislativa je publikována jednak v tištěné verzi, jednak elektronicky (čl. 16 odst. 1 publikačního zákona). Autentickou však zůstává, a to i po nové úpravě z roku 2004, pouze verze tištěná (článek 9 odst. 1 publikačního zákona).

Spolkové zákony jsou vyhlášeny zároveň ve všech 3 úředních jazycích Spříseženstva – němčině, francouzštině a itaštině. Pro neshody mezi jednotlivými jazykovými verzemi byl zvolen podobný postup jako v případě belgickém: všechny tři jazyky jsou rovnocenné a v případě výkladového konfliktu je třeba využít dalších metod výkladu, jako je výklad historický, výklad *e ratione legis*<sup>118</sup> a výklad teleologický, které přemostí rozpor mezi jednotlivým jazykovým výkladem. Jeden jazyk však nemůže převládnout nad druhým.<sup>119</sup>

---

<sup>113</sup> Aubert, J.-F. La Promulgation, la Signature et la Publication des Actes Normative Fédéraux en Droit Suisse. In: Herzog, J.-B., Vlachos, G., cit. výše, pozn. 59, str. 201 – 220.

<sup>114</sup> Loi fédérale du 18 juin 2004 sur les recueils du droit fédéral et la Feuille fédérale (Loi sur les publications officielles), RO 2004 4929, RS 170.512.

<sup>115</sup> Za povšimnutí stojí, že Švýcarsko zná nejen oficiální průběžnou publikaci právních předpisů v Úřední sbírce spolkového práva, ale také Systematickou sbírku federálního práva (*Receuil systématique du droit fédéral; Systematische Sammlung des Bundesrechts*) – čl. 11 a 12 publikačního zákona. Ta obsahuje všechny platné právní předpisy klasifikované podle oblastí úpravy a je pravidelně (každoročně) doplňována.

<sup>116</sup> Případně nebyl publikován náhradním způsobem v případě mimořádných událostí – čl. 7 odst. 3 publikačního zákona.

<sup>117</sup> Potvrzeno judikaturou spolkových soudů, mimo jiné kupříkladu rozsudkem Spolkového soudního dvora z 27. ledna 1950, A.T.F. 76 IV. 43. Příklad se týkal pokuty, která byla uložena dvěma amatérským pilotům za let příliš nízko nad zemí v listopadu 1947. Soud je však uložené pokuty zprostil s tím, že příloha D Pařížské úmluvy ze dne 13. října 1919 o vzdušné navigaci, která toto počínání penalizovala, nebyla řádně publikována na spolkové úrovni. Přílohy úmluvy byly totiž publikovány pouze oběžníkem spolkového úřadu letectví, což bylo shledáno nedostatečným.

<sup>118</sup> Tedy smysl dané právní úpravy – srov. např. rozsudek Spolkového soudního dvora ze dne 25. listopadu 1991, A.T.F. 117 V 287. V tomto případě se jednalo o výpočet invalidního důchodu ovdovělé manželky. Vznikla otázka, zda pro výpočet jejího důchodu jsou relevantní též příjmy jejího zesnulého manžela. Zatímco francouzská a italská verze předmětného ustanovení mluvila o tom, že výpočet invalidního důchodu se má provést pouze na základě příjmů, kterých byla ona sama zbavena, německá verze používala ten samý obrat v trpném rodě, tj. jako obecně všechny příjmy, které byly odejmuty (bez udání osoby). Soud konstatoval, že v tomto případě je nutné přihlídnout k smyslu normy a jejímu systematickému zařazení v právním řádu a přiklonil se k výkladu, že odejmuté příjmy jsou všechny příjmy, tj. i příjmy manžela.

<sup>119</sup> Srov. Häfelin, U., Haller, W. Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Ein Grundriss. 3. Auflage, Schulthess Polygraphischer Verlag, Zürich 1993, str. 205 a 314. Srov. též Auer, A., Malinverni, G., Hottelier, M. Droit constitutionnel suisse. Volume II – Les droits fondamentaux. Staempfli Editions: Bern, 2000, marg. č. 929 – 932 a judikaturu spolkových soudů tam citovanou.

## II.6. MINIMÁLNÍ POŽADAVKY NA PUBLIKACI - ABSTRAKCE PRINCIPŮ

Krátký přehled způsobu publikace v nejdůležitějších právních řádech současné Evropy prokazuje, že způsob vyhlášení právních předpisů a požadavků na jejich publicitu se liší. Rozdílnost je podmíněna historickým vývojem a ústavními tradicemi, často jdoucími dekády či století do minulosti. Zajímavé jsou v tomto aspektu dvě skutečnosti: za prvé, i když teoreticky odlišné, všechny systémy dosahují funkčně velice podobného, ne-li stejného výsledku. Za druhé, promulgace, vstup v platnost a nabytí účinnosti/okamžik vymahatelnosti normativních předpisů stojí ve všech zkoumaných státech v podstatě mimo pozornost odborné debaty.<sup>120</sup> Zpravidla jim je věnováno pouze několik odstavců v podrobnějších publikacích z oboru ústavního či správního práva.

Skutečnost, že vyhlášení právních předpisů nestojí v žádném ze zkoumaných systémů za detailnější rozbor mimoděk potvrzuje tezi vyslovenou v úvodní kapitole; dostatečná publicita právních předpisů je v samotném zájmu každé racionálně uvažující a fungující vlády. Situace, kdy by došlo k selhání rozumné publicity právních předpisů, jsou situace výjimečné, zpravidla situace válečné či okamžiky, kdy dochází k přírodním či jiným katastrofám značného rozsahu, které paralyzují normální fungování státu.

Jediný zásadní rozdíl, na kterém nepadá v rámci zkoumaných právních řádů shoda, je okamžik vstupu právního předpisu v platnost. Odpověď na tuto otázku se liší v rámci třech zkoumaných právních kultur a jejich „satelitů“. Anglická právní kultura setrvává, přinejmenším teoreticky, na východisku, že právní předpis suverénního parlamentu je platný okamžikem jeho schválení, v případě Velké Británie tedy vyslovení královského souhlasu (*royal assent*) s návrhem zákona.<sup>121</sup> Frankofonní právní kultura (Francie a Belgie a Švýcarsko před reformou) staví okamžik platnosti právního předpisu k okamžiku promulgace, tedy dokončení celého legislativního procesu a zrodu „perfektního“ právního předpisu. Tento předpis nicméně, ač platný, není do okamžiku své řádné publikace a uplynutí případné legisvakanční lhůty vymahatelný vůči jednotlivcům. Publikace není nicméně podmínkou platnosti. Země germánské právní kultury spojují s vyhlášením platnost právního předpisu. V tomto pojetí je předpis „perfektní“ a platný teprve okamžikem jeho řádného vyhlášení předepsaným způsobem. Vymahatelným vůči jednotlivcům se předpis stává teprve okamžikem uplynutí legisvakanční lhůty. V tomto pojetí je však vyhlášení *conditio sine qua non* platnosti předpisu, tedy jakékoliv jeho právní existence.

Do oblasti germánské právní kultury lze pro účely této studie ostatně zařadit též Českou republiku a ostatní nové členské státy střední Evropy, především tedy Polsko a Slovensko, které byly ostatně v tomto ohledu pod rozpoznatelným vlivem německého „ústavního inženýrství“. Tyto právní řády spojují stejně jako Německo samotný vznik právního předpisu, tedy jeho platnost, s jeho řádným vyhlášením.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Jedinou výjimkou je v tomto aspektu Německo.

<sup>121</sup> Zde je však vhodné zmínit, že v případě, kdyby podobný případ napadl před anglické soudy v současnosti, lze předpokládat, že by anglické soudy také dovodily nevymahatelnost předpisu suverénního parlamentu vůči jednotlivcům v případě, že text tohoto předpisu nebyl veřejnosti přístupný. Anglické právo posledních 20ti let se pod vlivem členství v Evropské unii a především širší recepce práva Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, završené přijetím 1998 Human Rights Act, ztlačně proměnilo. Situace popsána výše je konstrukcí dnes již spíše teoretickou, která vychází z případů a judikatury z 19. století a starší, doposud však nebyla formálně změněna.

<sup>122</sup> V případě České republiky, srov. čl. 52 odst. 1 Ústavy ve spojení s § 3 odst. 1 zák. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění novel; respektive čl. 88 odst. 1 Ústavy polské republiky ve spojení čl. 2 odst. 1 Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłoszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dziennik Ustaw z 2005 Nr 190 poz. 1606), které dokonce vyhlášením právního aktu podmiňuje jeho

Je patrné, že právní systémy, které nepoznaly ani diktatury, ani revoluce, v rámci našeho zkoumání tedy systémy anglosaské, nemají systém publikace právních předpisů nastaven primárně jako systém ochranný. Naopak systémy germánské, do kterých lze pro účely této studie započítat též země střední Evropy včetně České republiky a jejích sousedů, které diktaturami v nedávné minulosti prošly, mají systém publicity právních předpisů nastaven výrazně ochranně. Někde na pomezí mezi oběma póly stojí systémy frankofonní, kde tedy diktatura je již výrazně staršího data a kde se mísí obě funkce publicity právních předpisů – jak funkce etatické, realizující zájem státu na publicitě právních předpisů, tak zájmy ochranné, které sankcí nevymahatelnosti právních předpisů poskytují jednotlivci ochranu. Pomineme-li však konstrukce teoretické a zaměříme-li se na funkční aspekty všech systémů, pak lze uzavřít, že žádný ze systémů<sup>123</sup> nepřipouští vymahatelnost, tedy přímé uložení povinností jdoucích k tíži adresáta normy, právního předpisu, který nebyl předem známým a předepsaným způsobem sdělen všeobecnému okruhu adresátů.

---

účinnost (*wejşcia w życie*); a v případě Slovenska čl. 87 odst. 4 Ústavy Slovenskej republiky, č. 460/1992 Sb., ve znění novel (úplné znění vyhlášeno pod č. 135/2001 Z.z.).

<sup>123</sup> S výhradou tedy anglického práva, výhradu, kterou je však s ohledem na starší datum právní úpravy a výše popsanou razantní proměnu systému v posledních letech brát s rezervou.