

## T. ZV. VYHLÁŠKY VE SBÍRCE ZÁKONŮ A NAŘÍZENÍ.

**O**bsah sbírky zákonů a nařízení jest upraven zákonem z 13. III. 1919, číslo 139 Sb. zák. a nař. Přítomná studie chce se pokusiti o řešení otázky, zda ustanovení cit. zákona jest do té míry výlučné, že do sbírky nesmějí býti zařadovány žádné jiné emanace státní moci a v žádné jiné formě, než jak to zák. č. 139/1919 předpisuje. Speciálně pak jde o otázku, jaký význam má publikování ve sbírce t. zv. vyhlášek.

I. Aby byla věc objasněna úplně, je třeba přihlédnouti i k starším předpisům zákonným.

Publikování právních norem v Rakousku upraveno bylo zvláště pro říši a zvláště pro jednotlivé země. Podle zák. z 10. VI. 1869, č. 113 ř. z., byl říšský zákoník určen k závaznému vyhlásování: a) zákonů, b) státních smluv, c) nařízení vydávaných na základě říšských zákonů. Stylisace zák. č. 113/1869 ř. z. jest taková, že nelze míti žádných pochybností o tom, že výpočet, v zákoně uvedený, jest taxativní. Nic jiného, nežli právě zákony, smlouvy a nařízení nemá podle jasného znění zákona v říšském zákoníku místo. Přes to jest známo, že vyhlášky nebyly v říšském zákoníku nijak řídkým zjevem, ba že vyskytovaly se v něm velmi často. Pro rakouské právo, které neznalo nařízení vládních, jako jediný typ nižších norem, neboť nařizovací moc na základě platných zákonů příslušela každému ministerstvu, nebylo ovšem velikou závadou, byla-li nařízení publikována ve formě vyhlášky. Šlo tu pak nanejvýše o vadu formální, která nebyla značného dosahu. Při tom ovšem na tomto místě pomíjíme úplně obdobné nesrovnalosti jiné s platným zákonem o publikaci právních norem, jako jsou i u nás, a dotýkáme se právě jenom jediné vyhlášek, ve kterých jest ve skutečnosti skryto nařízení. O této otázce bude ovšem ještě jednáno níže zevrubněji. Podotknouti sluší, že jak německý tak i český text zák. č. 113/1869 ř. z. zná dobře slovo Kundmachung — vyhláška, avšak rozumí tím soubor všeho toho, co v zákoníku má býti publikováno. Není tedy speciálně v § 3. a 6. cit. zák. slovo vyhláška pojímáno v užším slova smyslu jako zvláštní označení pro určitý druh publikací, v říšském zákoníku otiskovaných.

V Čechách byla publikace zákonů a nařízení zemských upravena zákonem z 15. II. 1867 č. 13. z. z. č. Tento zákon nenahradil ovšem veškeré předcházející předpisy o publikaci právních norem v Čechách, jak to je zevrubně vyloženo u Zeise.<sup>1</sup> Proto také neskýtá tento zákon pro nás tak veliký zájem, ač ovšem i stylisace jeho § 1. zdá se nasvědčovati tomu, že v zemském zákoníku jest místo jediné pro zemské zákony a nařízení zemských úřadů.

Pro úplnost obrazu je třeba zmíniti se i o publikaci právních norem v býv. Uhersku. Zák. čl. LXVI. z r. 1881 zná především zvláštní sbírku zákonů. Nařízení krále a jednotlivých ministerstev, a to také ve formě jednotného vyhlášení se strany několika zúčastněných ministrů nebo celého ministerstva (vlády), byla uveřejňována ve zvláštní sbírce Rendetelek tára. K tomu přistupuje ještě publikace takových ministerských nařízení, která nejsou všeobecného zájmu; ta byla uveřejňována ve věstnících jednotlivých ministerstev, kde ostatně byla otiskována i všechna nařízení příslušného ministerstva, tedy i ta, jež byla publikována v Rendetelek tára. Zvláštní povaha zákoníku uherského, ve kterém byly uveřejňovány jediné jednotlivé zákonné články, nedopouští srovnávání s našimi poměry.<sup>2</sup>

Zákonem č. 1/1918 založena byla po převratu v našem státu sbírka zákonů a nařízení; předepsána jest publikace všech zákonů a nařízení. Záhy bylo ovšem patrné, že tento zákon nevolil formu šťastnou. Pouhý výraz »nařízení« bez dalšího omezení vedl nutně k tomu, že vlastně by musela býti ve sbírce uveřejňována nařízení všech i nižších úřadů, ba i korporací samosprávných.<sup>3</sup> Proto byla záhy

<sup>1</sup> O publikaci zemských zákonů a nařízení zemských úřadů, Správný obzor, ročník VIII.

<sup>2</sup> Márkus, Ungarisches Verwaltungsrecht, str. 2, 3.

<sup>3</sup> Věstník ministerstva vnitra, roč. I, str. 5.



předložena osnova nového zákona, který byl pak publikován pod číslem 139 z r. 1919. Změna tohoto zákona, provedená zákonem č. 500/1921, se naší otázky netýká.

II. Podle §u 1. zák. č. 139/1919 jest Sb. zák. a nař. určena k veřejnému vyhlášení nově vydávaných právních ustanovení. Výraz právní ustanovení byl volen teprve na návrh ústavního výboru, neboť vládní návrh (tisk č. 444) obsahoval slova právní nařízení. Ve zprávě ústavního výboru (tisk č. 537) se ke změně podotýká, že výraz právní ustanovení jest pojmem širším, kdežto právní nařízení pojmem užším. Z kontextu pak zprávy ústavního výboru vyplývá, že voleno mělo býti takové slovo, které by obsáhlo celý výpočet v §u 2.

V dalším §u 2. jest pak jasně předepsáno, že do sbírky zařadují se určité emanace státní moci, které však nejsou zde nijak hromadným názvem pojmenovány. Jsou to zákony, státní smlouvy, nařízení, vydávaná ústředními úřady státními, pokud obsahují obecně závazná pravidla právní, nebo pokud takovéto jejich vyhlášení zákon nařizuje, a konečně nařízení zemských úřadů.

Zákon jest formulován tak, že prostě vypočítává právní ustanovení, jež mají býti do sbírky zařadována. Textace zákona nenechává pak žádných pochybností o tom, že výpočet je taxativní. Jde tedy pouze o to uvážiti, zda snad pojmy jednotlivých právních ustanovení, o kterých zákon mluví, nejsou takové, že by připouštěly výklad různý. Výkladem bylo by lze event. odůvodniti to, že do sbírky zařadovány jsou i jiné publikace, které podle přesného znění zákona tam nenáleží. Lze při tom úplně ponechat stranou výklad toho, co zákon rozumí v §u 2. d) nařízením zemských úřadů. Jest to právě východisko z nouze, neboť zemské zákoníky zanikly a bylo tedy třeba najíti cestu, jak by bylo lze se všeobecnou závazností nařízení zemských úřadů uváděti ve známost. Jest to také stanovisko ryze přechodné, jak to naznačuje i důvodová zpráva vlád. návrhu zákona.

Sotva bude činiti potíže výklad slova zákon §u 2. a). Jest zřejmo, že jest tu míněn zákon ve formálním slova smyslu, tedy taková právní norma, kterou zákonem nazývá ústava a jež po formální stránce předpisům ústavní listiny vyhovuje. Zda obsaženy jsou v takovémto zákonu ve formálním slova smyslu i skutečné materiální normy, jest pro obor zák. č. 139/1919 lhostejným. Sporným ovšem může býti výraz státní smlouvy. Jak uvedeno výše, předpisoval zákon č. 113/1869 ř. z. publikaci v říšském zákoníku pouze u těch státních smluv, které jsou určeny k veřejnému oznámení. Ovšem ani tento dodatek nijak situaci nevyjasňoval a byl proto právem v našem zákonu vynechán. O tom, kdy jde o státní smlouvu, nutno rozhodovati podle mezinárodního práva. Náš zákon se tu zřejmě dovolává práva mezinárodního. Pochybnost, která nastává, může se tedy týkati pouze toho, co mezinárodní právo pokládá za státní smlouvy, při čemž ovšem bude nutno míti i na mysli předpisy našeho právního řádu, zejména ústavní listiny.

Nejspornější však při výkladu §u 2 zák. č. 139/1919 bude zajisté pojem nařízení, vydávaného ústředními úřady státními, jak jest uveden sub c) cit. §u. Jisto jest, že na rozdíl od zákona č. 1/1918 jest dodatek » . . . . . vydávaná ústředními úřady státními« vsunut vědomě, ba že do jisté míry byl zákon vlastně sestavován jen k vůli tomu, aby bylo jasně řečeno, že ve sbírce uveřejňují se jen nařízení ústředních úřadů.<sup>4</sup> Vzhledem k tomu však, že § 81. úst. listiny mluví pouze o nařízeních vládních, může býti sporné, zda za platnosti úst. listiny lze vůbec připustiti nařízení jednotlivých ústředních úřadů anebo pouze nařízení vládní. Pro naši otázku jest věc významná potud, že, připustíme-li možnost nařízení jednotlivých ministerstev, byly by vyhlášky ve sbírce od jednotlivých ministerstev publikované, pokud obsahují materiální normy, vadné nanejvýše po stránce formální, že totiž by měly býti nazvány nařízením, avšak jejich právní existence nevzbuzovala by pochybnosti, jak by tomu bylo tenkrát, kdyby bylo lze de jure připustiti pouze nařízení vládní.

K této otázce vyslovila se již řada názorů. Valná většina autorů soudí, že jsou u nás přípustná

<sup>4</sup> Jest to výslovně uváděno ve Věstníku min. vnitra, na místě cit. v poznámce předcházející.



pouze nařízení celé vlády, nikoli jednotlivých ministerstev. Soudí tak Weyr,<sup>5</sup> Říha,<sup>6</sup> Laštovka.<sup>7</sup> Obzvláště třeba se zmíniti o mínění Hoetzelovu,<sup>8</sup> který formuluje jasně své stanovisko, že přípustná jsou pouze nařízení vládní, při čemž přichází dokonce k úsudku, že i tenkrát, mluví-li některý zákon o nařízení jednotlivého ministerstva, nutno to vykládati tak, že může činiti toto ministerstvo pouze návrh, který se však stane právní normou pouze ve formě nařízení vládního. Stejně rigorosní stanovisko zastává i Matějka,<sup>9</sup> který zmiňuje se zvláště o tom, že ani odlišné zevní označení příslušného aktu na př. slovem vyhláška nemůže nic měniti na právní povaze nařízení, takže i podobná zahalená forma nařízení jednotlivého ministerstva jest pro něho v odporu s ústavní listinou. Konečně jest třeba se zmíniti také o vývodech Neubauerových,<sup>10</sup> který sice zastává názor, že přípustná jsou pouze nařízení vládní, avšak na druhé straně zřejmě z neujasněnosti o celé věci připouští uveřejňování obecně závazných opatření speciální povahy v úzkém okruhu správy toho kterého ministerstva (slova Neubauerova) samostatnými vyhláškami jednotlivých ministerstev. — Stanovisko kladné pro přípustnost nařízení jednotlivých ministerstev hájil pouze Podobský,<sup>11</sup> nikoli však dosti přesvědčivě. Lze tedy v této věci přijmouti názor většiny autorů, že za platnosti ústavní listiny jsou možná pouze nařízení vládní, nikoli však nařízení jednotlivých ministerstev.<sup>12</sup> Z toho vyplynou ovšem určité dedukce v další části tohoto článku. Již nyní ovšem třeba zdůrazniti, že nepochybně jest správné stanovisko Matějko-vo výše citované, neboť forma, ve které ústřední úřad vydá své nařízení, jest zajisté irrelevantní, neboť rozhoduje jeho obsah.

III. Zákonem č. 139/1919 jest tedy vymezen okruh publikací, které mají a mohou býti ve sbírce zákonů a nařízení uveřejňovány, taxativně. Přes to vyskytuje se ve sbírce řada publikací, které nelze podřaditi pod pojem žádného ze čtyř, zákonem vypočtených druhů právních ustanovení. Zejména četné jsou vyhlášky, kterými jediné budeme se dále obíratí.

Tu jest ovšem třeba rozlišovati případy různé:

1. Především vyskytují se vyhlášky, k jichž uveřejnění zmocněn byl některý ministr výslovným ustanovením konkrétního zákona, při čemž obsahem vyhlášky jest pouhé oznámení, že určitá skutková okolnost nastala. V těchto vyhláškách nejsou tedy obsaženy žádné právní normy, nýbrž uvádějí se tu pouze ve známost skutkové okolnosti. Zákon č. 139/1919 nezná ovšem ani vyhlášky tohoto druhu. Avšak nemůže býti žádných pochybností, že každý pozdější zákon, jehož právní relevance jest přece stejná jako u zákona č. 139/1919, může pro sebe učiniti odchylku od všeobecného pravidla v tomto

<sup>5</sup> Soustava československého práva státního, vydání 2. str. 97.

<sup>6</sup> Organizace státní a vládní moci v Tobolkově Politice, str. 345; expressis verbis není ovšem stanovisko Říhovo formulováno, avšak lze na ně z celého jeho výkladu celkem bezpečně souditi.

<sup>7</sup> Publikace pro II. sjezd československých právníků v Brně, Úprava příslušnosti ministerstev, str. 12. Laštovka ovšem dodává ke svým výkladům, že praxe toto stanovisko neuznává; domnívám se však, že není tvrzení toto zcela přesné, neboť ve skutečnosti formálně (a contrario vyhlášek) jsou vydávána u nás jen nařízení vládní, neboť poslední nařízení jednotlivého ministerstva jest již číslo 90/1919.

<sup>8</sup> Ústavní listina, zvláštní otisk ze Slovníku národohospodářského, sociálního a politického, str. 28. Hoetzel vysvětluje úmysl zákonodárce při § 81. ústavní listiny tak, že vyskytly se obavy, že jednotlivý ministr by mohl své moci nařizovací zneužívatí.

<sup>9</sup> Ústava Československé republiky, zvláštní otisk z Nových Doplnků Ottova Slovníku naučného, str. 34.

<sup>10</sup> Nařízení vládní a ministerská, Právník, roč. 64, str. 627. Jestliže Neubauer tvrdí, že normy, vyhlášené jednotlivými ministerstvy, které »jsou zpravidla nazývány vyhláškami« nutno v každém případě pokládati za normativní akty speciální a nikdy generelní, pak jest to omyl, neboť pouhé nahlédnutí do sbírky zákonů a nař. přesvědčí každého, že vyhlášky jednotlivých ministerstev obsahují leckdy právě tak generelní normy jako nařízení vládní.

<sup>11</sup> Časopis pro železniční právo a politiku, roč. IV., str. 61 »Jsou ministerská nařízení nepřipustná?« Podobský opírá se při svém výkladu o vývoj předpisů ústavních, při čemž hlavní váhu klade však na zákon číslo 139/1919. V tom jest patrné také jeho chyba, že nepřihlíží dostatečně k významu předpisu §u 81. ústavní listiny.

<sup>12</sup> Ježto v našem článku není ex professo řešena přípustnost nařízení jednoho ministerstva, je prostě přejímán názor panující.



zákoně stanoveného. Jest to stejná odchylka, jako tehdy, stanoví-li některý konkrétní zákon počátek platnosti pro sebe jinak, nežli jak jest to normováno všeobecně v zák. č. 139/1919. Vyhláškám tohoto druhu nelze tedy právně nic vytknouti. Podobně zmocnění obsahuje § 3. zák. čís. 21/1920, podle kterého uveřejňovány jsou úmluvy meliorační, § 5. zák. čís. 266/1920 o vyhlásování změn názvů obcí, které byly povoleny v minulém roce, § 5. zák. čís. 165/1920 o vyhlásování zřízení nových státních policejních úřadů, § 3. zák. čís. 158/1923 o vyhlásování ratifikace obchodních úmluv,<sup>13</sup> § 4. zák. čís. 62/1923 o ceně ražebného za dukáty, čl. X. zák. čís. 102/1925 o zahájení činnosti Národní banky. Sotva lze však souhlasiti s tím, jestliže podobné zmocnění k vyhlásce jest obsaženo v pouhém nařízení. Nelze tu pokládati derogaci za skutečnou, neboť nařízení zajisté nemůže změnit zákon čís. 139/1919. Takovéto zmocnění obsahuje na př. § 5. nař. č. 55/1926 (vydáno na základě zák. čís. 295/1924); ministerstvo spravedlnosti má vyhlásiti počátek činnosti některých nově zřízených okresních soudů. Formálně tedy vyhláška na tomto základě vydaná (na př. č. 165/1927) do sbírky nepatří. Ježto se však právě nevydává touto vyhláškou žádná právní norma, nýbrž vyhláškou se pouze určitá skutková okolnost, jde pouze o formální vadu, takže vyhlášky takové lze pokládati spíše za superfluum.

2. Jiná situace jest u takových vyhlášek, které opírají se sice o výslovné zmocnění vyšší normy k vyhlásce, ve kterých však nejsou uváděny pouze určité skutkové okolnosti ve známost, nýbrž kterými zakládá se pro občanstvo nová právní situace. Formální zmocnění k vyhlásce tedy v takových případech jest, avšak po hořejších výkladech jest jasno, že ve skutečnosti zastupují tu vyhlášky formu nařízení. Jest ovšem možné, ač zajisté s hlediska legislativního nanejvýše nevhodné, aby konkrétní zákon zmocnil některé ministerstvo k vydání nižší normy a nazval zároveň tuto normu vyhláškou proti správnému označení nařízení. Ustanovení § 2. c) zák. č. 139/1919 doznalo by pak pro tento konkrétní případ právě změny, třebaže v zájmu řádné normotvorby nanejvýše nežádoucí. Avšak pochybnost tu vzniká v jiném směru. Takovýto konkrétní zákon ocitá se totiž v kolísi s oficiálním výkladem §u 81 úst. listiny, jak byl výše podán. Zákon bude tedy neústavní. To neznamena ovšem jeho neplatnost. Že však legislativně bylo by třeba se podobným nekorektností vyhnouti, o tom nebude asi sporu. Jinak by věc vypadala tenkrát, kdyby byl do důsledků přijat výše citovaný názor Hoetzelův, že nutno i v případě výslovného zmocnění konkrétního zákona k vydání nařízení pouze jednoho ministerstva usuzovati na to, že toto ministerstvo jest takovýmto zákonným předpisem jediné povoláváno k tomu, aby vládě podalo příslušný návrh nařízení, jež však bude vydáno vládou jako nařízení vládní. Tím by byl udržen soulad s § 81. ústavní listiny, avšak naše vyhlášky ocitly by se takto rázem v rozporu s právním řádem. Nemohly by pak vůbec zakládati novou právní situace, neboť by byly vydány orgánem nepříslušným; mohly by tudíž býti prostě ignorovány. Stav to jistě velmi málo utěšený.

Platí-li to, co bylo právě řečeno o vyhláškách, k jichž vydání obsahuje příslušné zmocnění zákon, nabývá věc jiné tvářnosti tenkrát, opírá-li se podobná vyhláška o pouhé nařízení. Již výše v bodě 1. stala se zmínka o tom, že formálně nelze pokládati vyhlášku, opřenou o nařízení, za přípustnou; obsah vyhlášek popisovaných v bodě 1. byl takový, že bylo lze jej označiti za superfluum ve sbírce, ovšem nevhodné. Při vyhláškách, o něž nyní jde, má se však věc jinak. Ty mají svým obsahem tvořiti novou právní situaci. Ježto pak zmocnění, poskytované pouhým nařízením, nestačí k derogaci zák. č. 139/1919, nezbyvá nežli tyto vyhlášky prohlásiti za neplatné. Tento nepříznivý výsledek zkoumání právního významu vyhlášek tohoto druhu lze zeslabiti jediné tím, že na štěstí není počet jich ve sbírce příliš veliký. Náležeji sem na př. vyhlášky opřené o § 3. vlád. nař. č. 83/1925 o úpravě sídel a obvodů státních úřadů pozemkového katastru. Ježto jde o úřady nadané vrchnostenskou pravomocí, vzniká pro občanstvo zajisté změna právní situace, mění-li se sídlo nebo obvod takového úřadu. Po-

---

<sup>13</sup> Vyhlášky na základě tohoto zmocnění prezentují se někdy jako vyhlášky vládní (č. 37/1927), jindy jako vyhlášky min. zahr. věcí (č. 61/1927).



dobně nelze souhlasiti se zmocněním, obsaženým ve vlád. nař. č. 105/1925 (odst. IX.) k vyhlášení organizačního řádu podkovářských kursů na Slovensku. Ježto koncese k živnostenskému provozování podkovářství může býti udělena podle cit. předpisu jen těm, kteří se vykážou vysvědčením o návštěvě podkovářského kursu nebo vysvědčením o zkoušce, a řád těchto kursů resp. zkušební řád pro zkoušky tvoří tedy pro občany, kteří se hodlají o koncesi ucházeti, určitou právní situaci, nelze s tím, aby řád byl vydáván vyhláškou, třebaže na základě zmocnění v cit. nařízení, souhlasiti (stalo se tak vyhláškou č. 28/1926).

3. Největší část vyhlášek v naší sbírce tvoří ovšem ty, které obcházejí formu vládního nařízení. Stanoví se v nich nové právní povinnosti občanů, jsou to tedy materiální normy, avšak vydávány jsou jediným ministerstvem ve formě vyhlášky. Opírají se vesměs o zákony, které zmocňují přímo některé ministerstvo, aby nařízení vydalo, ať již jest toto zmocnění k vydání nařízení výslovné (»ministerstvo zmocňuje se k vydání nařízení«), aneb vyplývá-li jinak ze znění zákona (na př. »ministerstvo se zmocňuje, aby stanovilo . . .«).

V zásadě platí o těchto vyhláškách vše to, co bylo řečeno v bodě 2. Buď jest zákon, který podobné zmocnění uděluje, v rozporu s ústavou, při čemž ovšem okamžitě jeho neplatnost nenastává, ba může býti uplynutím tří let sanován, anebo jest sice ve shodě s úst. listinou (důsledky názoru Hoetzela), avšak pak jsou nařízení jednotlivých ministerstev, takto publikovaná, ihned neplatná. Formálně jest ovšem tento druh vyhlášek v nevýhodě proti vyhláškám, o nichž mluveno v bodě 2., neboť název »vyhláška« není nijak odůvodněn; kromě rozporu s úst. listinou vzniká tedy i rozpor formální se zákonem č. 139/1919. Sem náležejí na př. tyto vyhlášky: čís. 159/1927 o ustanovení míry a způsobu započítání přírůžek k daním výnosovým na Sl. a Podkarpatské Rusi na náklady církevních škol, opřená o § 23. zák. čís. 77/1927; čís. 11/1927 o soupisu soukromých polských obligací, vydaná ke splnění mezistátní smlouvy s Polskem čís. 56/1926,<sup>14</sup> čís. 30/1927 o poplatcích za užívání pastvin, opřená o § 7. zák. čís. 87/1924; různé vyhlášky o paušalování daně z obratu, opřené o § 19. odst. 7. zák. č. 286/1923; čís. 50/1927 o ochraně původcovského práva v poměru k Americe, opřená o § 2. zák. č. 218/1926,<sup>15</sup> čís. 33/1927 o soupisu vkladů u spořitelny města Těšína,<sup>16</sup> čís. 131/1927 o zřízení daňových komisí, opřená o § 233 a 234 zák. č. 76/1927; rovněž sem nutno zařaditi četné vyhlášky ministerstva obchodu v dohodě s ministrem školství o vysvědčeních škol, která nahrazují průkaz řádného dokončení učebního poměru, neboť všemi těmito vyhláškami doplňuje se příloha nař. č. 180/1907 ř. z.

V těchto a ovšem i jiných četných případech nelze schvalovati z důvodů výše uvedených formu vyhlášky, nýbrž nutno požadovati formu vládního nařízení.

4. Vyskytují se však i vyhlášky, které nejsou opřeny vůbec o žádnou vyšší normu, nemají tedy pro svou existenci žádného právního podkladu. Sem náležejí některé vyhlášky ministerstva zahraničních věcí, zejména o výpovědi obchodních úmluv (na př. č. 39/1927). Kdežto ratifikace obchodních úmluv jest vyhlášována na základě výslovného předpisu zák. čís. 158/1923, bylo by lze vyhlášku o výpovědi takovéto úmluvy odůvodniti nanejvýše pomocí obtížného výkladu, že jde o actus contrarius, který vyžaduje téže formy, jako akt původní. Jinak ovšem proti vyhláškám tohoto rázu nebylo by lze nic namítati, ježto jsou zákonem č. 158/1923 dostatečně kryty, neboť tento zákon znamená právě pro svůj obor změnu zák. č. 139/1919. Rovněž nemají podkladu ve vyšší normě různé vyhlášky ministerstva financí o úmluvách finančního dosahu s cizími státy (na př. č. 163/1927), při nichž jest i to zajímavé, že se prezentují jako vyhlášky ministerstva financí, a to bez součinnosti ministerstva

<sup>14</sup> Přihlášky k soupisu jsou ovšem podle vyhlášky dobrovolné, avšak nepřihlášení se má značné právní důsledky.

<sup>15</sup> V §u 2. zák. č. 218/1926 se praví, že vzájemnost v cizím státě musí býti zaručena podle vládního prohlášení, vyhlášeného ve sbírce.

<sup>16</sup> Platí zde totéž, co je řečeno v pozn. 14.



zahraničních věcí. Stejnou povahu má i vyhláška č. 125/1921, kterou se vyhláší »podle usnesení ministerské rady« povinné používání poštovního úřadu šekového při platbách do sirotčí pokladny a soudních deposit. U této vyhlášky by bylo ovšem lze hájiti názor, že jde o akt státní správy v její činnosti jako soukromníka. Pak by ani obsahově do sbírky nenáležela.<sup>17</sup> U všech vyhlášek tohoto druhu, které nejsou opřeny o žádné zákonné zmocnění, nutno zastávat názor, že jejich existence ve sbírce jest vzhledem k zák. č. 139/1919 neodůvodněná.

5. Konečně vyskytují se také vyhlášky, které obsahují pouze konkrétní správní akty. Tyto akty jsou ovšem vždy opřeny o určitou právní normu, jak jinak ani není možno, mají-li míti právní význam, avšak k tomu, aby byly uveřejněny ve sbírce, a to právě ve formě vyhlášky, není žádného podkladu. Sem náležejí veškeré vyhlášky o udělení koncesí pro železné dráhy, doplňky koncesí a pod. Jedna publikace tohoto rázu nepresentuje se dokonce formálně nijak, nýbrž jest nadepsána prostě jako koncesní listina (č. 440/1920). Je zajisté nepochybné, že tyto vyhlášky ve sbírce zákonů a nař. místa míti nemají. Okolnost, že došlo k uveřejnění těchto konkrétních správních aktů ve sbírce, nemůže míti žádný právní význam, když podle zák. č. 139/1919 uveřejněny tam býti neměly. Vždyť fikce publicity,<sup>18</sup> což jest hlavním důsledkem zařazení některé emanace státní moci do sbírky, přísluší jenom těm »právním ustanovením«, pro které to stanoví právní řád. Akty, o něž tu jde, pak mezi nimi nejsou. Jest proto jejich publikace ve sbírce právně irrelevantní a mohou tudíž právní účinky zakládati jediné tak jako akty jiné, tedy v normálním případě teprve svým doručením.

IV. Obraz, který tu byl načrtnut, není pro postup legislativní, jak se u nás vyvinul, lichotivý. Je ovšem pravda, že zákon může obsahovati ustanovení, jež sám pokládá za účelné, bez ohledu na názory, jež snad některá jeho opatření neschvalují, pokud se přirozeně neocítá v kolisi s ústavou. Avšak lze snad požadovati, aby bylo dbáno toho, aby v osnovách zákonů nevyskytovala se zmocnění, která znamenají nevhodné úchyly od všeobecných pravidel zákona č. 139/1919. Tím více pak nutno pečovati v osnovách zákonů o to, aby nebyla dávana zmocnění moci nařizovací, která ve svých důsledcích vedou k pochybnostem o právním významu norem nižšího rázu.

Při normách pak, vydávaných ministerstvy, nutno co nejúzkostlivěji dbáti platného práva, a to i tenkrát, jestliže pochybení může míti pouze formální následky (na př. v případech uvedených na hoře v bodu 5.). Jinak oslabuje se i v občanstvu cit povinnosti právní normy ve všech směrech dodržovati. Že pak zejména to platí pro případy, kdy má podobné pochybení materiální důsledky pro platnost některé normy, jest samozřejmé.

DR. ALFRED FUCHS:

## AUTORITA HLAV STÁTU.

(Z knihy »O problému autority«.)

**V**e svém poselství k desátému výročí státu řekl prezident Masaryk: »Stát není jen mechanismem, politika není jen dovednou správní a diplomatickou technikou, stát je spolením občanů na rozumových a mravních základech. Jestliže život jednotlivců má smysl jen sub specie aeternitatis, platí to také o politickém spolení těch jednotlivců. Stát má hlubší smysl, než se to navenek jeví, v té směsici politických akcí a akciček. Stát má smysl duchovní, smysl mravní. Theoretikové státu starého vyjadřovali to formulí, že monarcha je z Boží milosti. Těsné spojení státu s církvemi bylo praktickým výrazem mravního smyslu státu. Věřím, že demokracie jako celý život jednotlivců a národů je z Boží

<sup>17</sup> Nejv. soud v rozhodnutí Vážný civ. čís. 8101 přikládá této vyhlášce beze všeho právní relevanci.

<sup>18</sup> Není v rámci článku místo o této otázce se šříti; budiž tu odkázáno na práci Zeisovu, citovanou v pozn. 1.