

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Aneta Moravcová

Publikace právních předpisů územních samosprávných celků

Bakalářská práce

Olomouc 2022

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Publikace právních předpisů územních samosprávných celků vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 74 094 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 28. března 2022

Poděkování

Děkuji JUDr. Soně Pospíšilové, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady a připomínky při zpracování této bakalářské práce.

Obsah

Úvod.....	6
1. Právní předpisy územních samosprávných celků a jejich publikace.....	9
1.1 Právní předpisy obce a jejich publikace.....	13
1.2 Právní předpisy kraje a jejich publikace.....	14
1.3 Právní předpisy hlavního města Prahy a jejich publikace	14
2. Předchozí právní úprava a její nedostatky	16
2.1 Příprava územních samosprávných celků na změnu právní úpravy.....	19
2.2 Dopady na územní samosprávné celky a užívání Sbírky právních předpisů.....	23
3. Legislativní proces a provázanost na nově připravovanou elektronickou Sbírku zákonů a mezinárodních smluv.....	25
3.1 Proces schvalování zákona o Sbírce právních předpisů a legislativní pravidla.....	26
3.2 Provázanost na připravovanou e-Sbírku	28
4. Úloha Ústavního soudu v procesu a další akty zveřejňované ve Sbírce právních předpisů....	31
Závěr	33

Seznam použitých zkratk

ČR – Česká republika

OZV – obecně závazná vyhláška

ZOZř – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

ZKZř – zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Sbírka právních předpisů – Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

zákon o Sbírce právních předpisů – zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

hl. m. Praha – hlavní město Praha

e-Sbírka – elektronická Sbírka zákonů a mezinárodní smluv

Úvod

Téma publikace právních předpisů územních samosprávných celků jsem zvolila, neboť mě tato problematika zaujala již při studiu na fakultě. Účelem mé práce je předložit analýzu aktuální právní úpravy publikace právních předpisů na úrovni obce či kraje a poukázat na nedostatky minulé právní úpravy, podat celkový pohled na danou problematiku a snažit se pojmout její vysvětlení tak, aby tato práce byla užitečná například i pro samotné orgány obce. Přínosem mé práce by mohlo být důkladné objasnění důvodů změny a přesvědčení, že nový způsob vydávání právních předpisů územních samosprávných celků je přehlednější a transparentnější jak pro širokou veřejnost, tak pro samotné tvůrce právních předpisů územních samosprávných celků. Dále popisuji přípravu územních samosprávných celků na změny, které přináší nová právní úprava.

Cílem mé bakalářské práce je porovnat publikace právních předpisů územních samosprávných celků dle předešlé právní úpravy a aktuální právní úpravy, která byla projednávána a 1. ledna 2022 vešla v účinnost. V Parlamentu České republiky se v předešlých dvou letech projednával zákon, který změnil některá ustanovení zákona o obcích, zákona o krajích a zákona o hlavním městě Praze, která se týkala publikace a vyhlášení právních předpisů.

Ráda bych upozornila na nedostatky, které evidentně měla minulé právní úprava, kvůli kterým došlo k přijetí nového zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Nová Sbírka má vést k elektronizaci, větší přístupnosti všem občanům i zástupcům veřejné správy, nejen proto, že umožňuje dálkový přístup. V práci se zaměřuji právě na tato specifika úpravy publikace právních předpisů obcí a krajů. Dílčím cílem mé práce je komparace právních předpisů základních územních samosprávných celků a vyšších územních samosprávných celků a upozornění na rozdíly mezi publikačními místy.

Problematika publikace právních předpisů územních samosprávných celků má pevnou a stručnou právní úpravu, která je jasně ukotvena především v základních zákonech o obcích a krajích. Rozdíly publikace v případě základních a vyšších územních samosprávných celků jsou drobné. Jedná se o názvy dokumentů, které jsou stanovené k publikaci, ale také postavení orgánů zodpovídajících za publikaci právních předpisů územních samosprávných celků.

Publikace má velmi významnou funkci ve veřejné správě. Právě publikace je jednou z významných spojnící subjektů veřejné správy s jejími adresáty, tedy občany, kteří mohou být po publikaci právního předpisu seznámeni s jeho zněním.

Zabývám se právní úpravou problematiky publikace právních předpisů územních samosprávných celků před rokem 2022, ve kterém vešla nová právní úprava v účinnost a dále se věnuji nové aktuální právní úpravě.

V práci vycházím především ze zdrojů z oboru správního práva, které je odvětvím práva veřejného. Srovnávám popisy a definice územní samosprávy z publikací od V. Sládečka a S. Kadečky. Využívám teoreticko-právní literaturu zejména od V. Knappa, který se velmi zabývá publikací práva. V práci jsou dále odkazy na zákonnou úpravu, při jejíž interpretaci mi pomohly komentáře k zákonům, zvláště komentáře k zákonu o obcích Martina Kopeckého, Petra Průchy, Petra Havlana a Jana Janečka. Dále používám metodické materiály a dokumenty Ministerstva vnitra České republiky a jako doplňkový zdroj užívám webové stránky Ministerstva vnitra České republiky a webové stránky tzv. e-Governmentu ČR. Dalším zdrojem, který považuji za zásadní je důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, ze které mimo jiné čerpám údaje a informace zdůvodňující přijetí nového zákona. Nejvíce vycházím ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ze zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ze zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a z již zmíněného zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. V práci používám i ustanovení zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Dalším zdrojem je judikatura, kterou ve své práci několikrát připomínám.

Má práce je dělena do čtyř kapitol. V první kapitole bych chtěla čtenáře seznámit s problematikou právních předpisů a uvést je do kontextu, co vlastně právní předpisy jsou, jaké mají znaky, povahy a představit teorii publikace právních předpisů. V podkapitolách přibližuji problematiku právní úpravy publikace právních předpisů územních samosprávných celků a hlavního města Prahy, která je aktuální. V kapitole číslo dva charakterizují předešlou právní úpravu publikace právních předpisů územních samosprávných celků a poukazují na nedostatky, kvůli nimž bylo třeba přijmout nový zákon. Zaměřuji se tedy na skutečnosti, které vedly ke změně právní úpravy. Dále zde popisuji přípravu územních samosprávných celků na změny spojené s novou právní úpravou a také dopady na územní samosprávné celky a užívání Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Ve třetí kapitole uvádím legislativní proces a jeho pravidla. Zprvu teoreticky popisuji legislativní proces jako takový a poté proces, jakým se schvaloval nový zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Dále zmiňuji provázanost na nově připravovanou e-Sbírku zákonů a mezinárodních smluv a e-Legislativu. V poslední kapitole objasňuji úlohu Ústavního soudu v celém procesu a charakterizují další akty, které se ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů zveřejňují.

V první části své práce tedy analyzuji současnou právní úpravu publikace právních předpisů územních samosprávných celků a zároveň provádím historickou analýzu předchozí právní úpravy publikace právních předpisů územních samosprávných celků. Srovnávací metoda je v této práci

využita v rámci první kapitoly při porovnávání publikace právních předpisů obce, kraje a hlavního města Prahy. Druhá část mé práce je též prováděna metodou analytickou, přičemž popisuji legislativní proces obecně a následně konkretizuji proces přijímání zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. V závěru celkově hodnotím mou bakalářskou práci a vypořádávám se s cíli, které stanovuji zde v úvodu.

Tato práce je zpracována a vychází z právního stavu ke dni 1. března 2022.

1. Právní předpisy územních samosprávných celků a jejich publikace

Podle Ústavy České republiky se Česká republika (dále jen „ČR“) člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Územní samosprávné celky jsou pak územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu, jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen pokud to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.¹

Pramenem správního práva jsou především právní předpisy, v nichž jsou obsaženy normy správního práva.² Právní předpis je tedy normativním právním aktem, který komunikuje svým adresátům příkazy, zákazy a dovolení. Specifickým znakem právního předpisu je to, že je nositelem právních norem. Normativní právní akt musí být publikován ve Sbírce zákonů, aby se stal právním předpisem.³

Územní samosprávné celky mají dle Ústavy pravomoc k vydávání vlastních právních předpisů. Právní předpisy územních samosprávných celků se řadí mezi prameny práva a jsou součástí vnitrostátního právního řádu ČR. Právní předpisy územních samosprávných celků mají působnost místní. V současné době jde o právní předpisy obcí, krajů a hlavního města Prahy. Společným charakteristickým znakem těchto právních předpisů je jejich podzákonost, jsou to právní normy nižší právní síly ve vztahu k zákonům. K jejich vydávání jsou Ústavou ČR oprávněny pouze stanovené subjekty. Pro místní právní předpisy platí ústavněprávní požadavek dle č. 10 Ústavy ČR, aby byly v souladu s ústavními zákony, zákony a mezinárodními smlouvami.⁴

Územní samospráva má tedy právotvornou funkci. Právotvorná činnost je jednou z forem činnosti územní samosprávy, a to formou vrchnostenskou a abstraktní. Pokud územní samosprávné celky realizují svoji právotvornou pravomoc, je třeba důrazně odlišovat, zda tak činí na základě přenesené působnosti, tedy státní správy svěřené obci či kraji na základě čl. 105 Ústavy ČR, nebo při výkonu samosprávy (samostatné působnosti). V přenesené působnosti je obec i kraj na základě zákona a v jeho mezích zmocněn vydávat odvozené a podzákoné právní předpisy, a to konkrétně nařízení. Při výkonu samostatné působnosti jsou pak subjekty územní samosprávy

¹ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 327.

² SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 47.

³ KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 21, 22.

⁴ KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 137.

zmocněny k vydávání originárních podzákoných právních předpisů, kterými jsou obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“).⁵

Publikace právních předpisů je považována za závěrečnou fázi normotvorného procesu. Teprve kvalifikované zveřejnění textu právního předpisu má pravý význam pro adresáta právních norem. Publikace právních předpisů je podmínkou jejich platnosti. Platností se rozumí, že předpis se stává součástí právního řádu a schvalující orgán je jím vázán. Platnost však ještě neznamena vznik právních účinků předpisu, ty nastávají až nabytím účinnosti. S těmito pojmy je spojen i termín legisvakance, jež označuje časové období mezi platností a účinností. Tato doba slouží adresátům k seznámení se s předpisem a k vytvoření podmínek pro aplikaci předpisu.⁶ Z toho vyplývá všeobecně známé pravidlo, že neznalost práva neomlouvá. Ačkoliv toto pravidlo není v právním řádu výslovně vyjádřeno, je třeba zde splnit to, že právní předpisy musí být zveřejněny v oficiálním publikačním prostředku a vydány tak, aby měl každý možnost se s nimi seznámit a připravit se na ně.⁷

Publikace právních předpisů se dělí na publikaci ve formálním a materiálním smyslu. Publikace ve smyslu formálním je užší pojetí publikace. Jedná se o kvalifikovaný způsob zveřejnění právních předpisů ve formě jejich otištění nebo vyvěšení. Zveřejnění dále provádí příslušný správní úřad či územní samosprávný celek. Formální publikace má co dočinění také s právními účinky právních předpisů. Formální vyhlášení je tedy nezbytnou podmínkou platnosti právního předpisu, protože jen platný předpis může nabýt účinnosti. Publikace ve smyslu materiálním znamená všechny ostatní dostupné formy a prostředky zveřejňování textu předpisů. Může být například provedena otištěním textu v denním tisku, časopisech, zákonech s komentáři. Dále také ústním vyhlášením nebo elektronickým zpřístupněním, vyvěšením přímo na místě, kterého se konkrétně týká nebo místním rozhlasem. Materiální publikace nesouvisí se vznikem právních účinků právního předpisu.⁸

Důležitý význam publikace podtrhl ve svém nálezu také Ústavní soud, který uvedl: „*Lze doplnit, že ke znakům právního státu neoddělitelně patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Právní subjekt musí mít možnost bez jakýchkoli pochybností přesně zjistit, jaká náležitě zveřejněná pravidla musí ve své činnosti dodržovat.*“⁹

Co se týká publikace právních předpisů na zákonné úrovni, problematiku způsobu publikace upravuje zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv. Tento zákon je v současné době účinný, ale v roce 2023 ho nahradí zákon č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a

⁵ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 46.

⁶ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 96 – 100.

⁷ KNAPP, V. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 236.

⁸ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013, s. 97, 98.

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. května 2003, sp. zn. I. ÚS 472/01.

mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv, jež je od roku 2016 platný. Ve své práci se o něm v dalších kapitolách budu zmiňovat. Ve Sbírce zákonů se publikují ústavní zákony, zákony, zákonná opatření Senátu, nařízení vlády ČR, právní předpisy ministerstev a jiných ústředních správních úřadů. Kromě nich se zde vyhláší nálezy Ústavního soudu, rozhodnutí prezidenta republiky, usnesení komor Parlamentu a rozhodnutí vlády, sdělení ministerstva, pokud tak stanoví jiný zákon. V mé práci se zaobírám právními předpisy územních samosprávných celků, které mají podzákoný charakter, a tudíž se ve Sbírce zákonů nepublikují. Dokud nenabyl platnost zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „zákon o Sbírce právních předpisů“), byla jejich publikace upravena pouze zákony č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) (dále jen „ZOZř“), 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) (dále jen „ZKZř“) a zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Změna právní úpravy přinesla vznik informačního systému Sbírký právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, jež slouží k vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků a zákonem stanovených správních úřadů.

Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „Sbírka právních předpisů“) se zřizuje jako informační systém veřejné správy, který má úlohu jednak vyhlášovát obecně závazné vyhlášky a nařízení vydané územními samosprávnými celky a právní předpisy vydané správními úřady, stanoví-li tak jiný právní předpis. Dále slouží k zveřejňování aktů stanovených tímto zákonem, které vznikají při výkonu působnosti územních samosprávných celků nebo v souvislosti s tímto výkonem. Tato Sbírka právních předpisů je spravována Ministerstvem vnitra ČR a je bezplatně a neomezeně veřejně přístupná způsobem umožňujícím dálkový přístup.¹⁰ Tento informační systém umožní nejen orgánům státní správy a územní samosprávy, ale i širší veřejnosti hledat právní předpisy, které právě potřebují. Posílí se tím právní jistota adresátů právních norem, ale i efektivnost veřejné správy.¹¹

Aby právní předpisy územní samosprávy byly platné, musí být vyhlášeny způsobem, jaký stanoví zákon.¹² Zákon, který nám toto stanovuje je již zmíněný zákon o Sbírce právních předpisů. Co se týká samotného vyhlášení, právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu se vyhláší jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. Zveřejnění právního předpisu provede územní samosprávný celek nebo správní úřad, který předpis vydal. Učiní to zasláním textu právního předpisu a jeho metadat v otevřeném a strojově čitelném formátu

¹⁰ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 1.

¹¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

¹² KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 324.

prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky, jež byla zřízena správcem pro tento účel. Elektronické formuláře jsou velmi přehledně k dispozici na internetových stránkách tzv. e-Governmentu ČR.¹³ Metadata zde nemají normativní charakter, ale pouze technický, a vyhlášení právního předpisu nebo jeho účinnost k nim tak nejsou nijak vázané. K již poznamenaným metadatům bych ráda taxativním výčtem uvedla, co zahrnují. Je to identifikace územního samosprávného celku nebo správního úřadu, který právní předpis vydal, uvedením jeho názvu a identifikačního čísla osoby, bylo-li mu přiděleno, druh právního předpisu, číslo právního předpisu, jehož způsob přidělení je také upravován zákonem o Sbírce právních předpisů, název právního předpisu, datum vydání právního předpisu, zákonné zmocnění, na základě kterého byl právní předpis vydán, oblast úpravy, účinnost, označení právního předpisu, který je rušen nebo měněn, datum vyhlášení právního předpisu, byl-li právní předpis vyhlášen postupem, který je v zákoně stanoven.¹⁴

Důležitou součástí vyhlášení právního předpisu je informovanost územního samosprávného celku o této skutečnosti. Informování o vyhlášení právních předpisů vymezuje § 3 zákona o Sbírce právních předpisů. Správce vyrozumí územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal o vyhlášení právního předpisu ve Sbírce právních předpisů a dále správce vyznačí datum a čas vyhlášení právního předpisu. Územní samosprávný celek nebo správní úřad, který předpis vydal, má povinnost zveřejnit oznámení o vyhlášení právního předpisu ve Sbírce právních předpisů na své úřední desce po dobu alespoň 15 dnů ode dne, kdy byl o vyhlášení správcem vyrozuměn.

Samotnou platnost právního předpisu územního samosprávného celku jsem již charakterizovala. Nicméně zákon o Sbírce právních předpisů nabízí širší pohled do aktuální problematiky. Mimo jiné je v § 4 stanoveno, že pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývá právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení. Pro případy, které vyžadují naléhavý obecný zájem, lze stanovit dřívější počátek jejich účinnosti a v situaci, která spočívá například v ohrožení života, zdraví či majetku, je možno, že právní předpis nabude účinnosti přímo vyhlášením.

¹³ *Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.*
Dostupné na <<https://sbirkapp.gov.cz/informace/pro-vkladatele/vklad-formulare-sbirka>>

¹⁴ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 2.

1.1 Právní předpisy obce a jejich publikace

Na základě § 10 ZOZř může obec povinnosti ukládat v samostatné působnosti OZV například k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, dále k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a dále, pokud tak stanoví zákon. OZV jsou, jak již bylo zmíněno, právní předpisy územních samosprávných celků, které podle čl. 104 Ústavy ČR vydávají jejich zastupitelstva. Jsou to právní předpisy nižší právní síly než zákony, jsou to tedy podzákonné právní předpisy. Jde o vrchnostenský projev činnosti územního samosprávného celku, dalšími znaky jsou obecnost a abstraktnost.¹⁵ K problematice abstraktnosti OZV je třeba dodat, že Ústavní soud ve svém nálezu připustil, že OZV může řešit i konkrétní případ. Ústavní soud připustil danou regulaci, pokud nepředstavuje porušení principu rovnosti.¹⁶ Odpověď na otázku, kdo je vůbec oprávněn tento právní předpis územně samosprávných celků vydávat, najdeme v § 84 odst. 1 a 2 písm. h) ZOZř. Je to zastupitelstvo obce, kdo rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce a je mu vyhrazeno vydávat OZV.

Dalším právním předpisem, který má základní územní samosprávný celek oprávnění vydávat, je nařízení. § 11 odst. 1 ZOZř nám říká, že obec může vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce v přenesené působnosti, pokud je k tomu zákonem zmocněna. A v následujícím odstavci dodává, že obec, která vykonává rozšířenou působnost může na základě zákona a v jeho mezích vydávat nařízení obce pro správní obvod, který je stanovený zvláštním právním předpisem. Nařízení obce jsou též podzákonné předpisy, stejně jako OZV. Dle § 102 odst. 2 písm. d) je vyhrazeno radě obce vydávat tyto právní akty. Obce jsou při vydávání nařízení vázány zákony a jinými právními předpisy. V tomto směru to může být i OZV, která byla publikovaná v samostatné působnosti základního územního samosprávného celku.¹⁷ Právní předpisy obce podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním. Podpisy mají ale pouze symbolický charakter. To potvrzuje i nález Ústavního soudu z roku 1996, který uvedl, že právní důsledky chybějících nebo irelevantních podpisů na OZV zákon o obcích výslovně neupravuje a zároveň stanovil jedinou podmínku platnosti a tou je vyhlášení na úřední desce.¹⁸

Předpokladem toho, aby se právní předpisy obce staly platnou součástí právního řádu, je jejich přijetí a vyhlášení postupem, který upravuje obecní zřízení. § 12 ZOZř doslova stanovuje, že:

¹⁵ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 145.

¹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.

¹⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 156.

¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

„Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obce a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů obce stanoví zákon o Sběrce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.“ Zde se setkáváme se změnou oproti předešlé právní úpravě. Nový zákon o Sběrce právních předpisů byl přijat 3. února 2021 a je účinný od začátku stávajícího roku. Tato změna má vést k elektronizaci, větší přístupnosti všem občanům i zástupcům veřejné správy.

1.2 Právní předpisy kraje a jejich publikace

Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Právní úprava vyššího územního samosprávného celku je velmi podobná, co se týká vyhlášení a publikování právních předpisů, právní úpravě základního samosprávného celku. Obdobně jako u obce, OZV kraje jsou, jak již bylo zmíněno, právní předpisy územních samosprávných celků, které podle čl. 104 Ústavy ČR vydávají jejich zastupitelstva. Dle § 6 ZKZř OZV kraje, vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen pokud tak stanoví zákon. Již zmíněné zastupitelstvo zde rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti zastupitelstvo rozhoduje pouze stanoví-li tak zákon. Na základě a v mezích zákona rada kraje vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn. Těmto právním předpisům se říká nařízení kraje. Ze ZKZř je zřejmé, že OZV kraje musí být v souladu se zákony a nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.¹⁹

Zde se znovu dostáváme ke znění zákona, které bylo obměněno, a to § 8 odst. 2 ZKZř., který doslova zní takto: *„Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů kraje stanoví zákon o Sběrce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.“*

Kraj tedy může publikovat právní předpisy po jejich schválení příslušným orgánem. Poslední fází schválení je podpis, právní předpisy kraje podepisuje hejtman s jeho náměstkem. Podpisy ovšem nejsou podmínkou platnosti, což potvrzuje i u právních předpisů kraje náleží Ústavního soudu z roku 1996 obdobně jako u obcí.²⁰

1.3 Právní předpisy hlavního města Prahy a jejich publikace

Hlavnímu městu Praze (dále jen „hl. m. Praha“) si dovolím věnovat zvláštní pozornost. Předpisem upravujícím postavení Prahy jako hlavního města je Ústava ČR spolu s ústavním

¹⁹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), § 8

²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.

zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Dalším právním předpisem upravující postavení hl. m. Prahy je zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Tento zákon upravuje postavení hl. m. Prahy jako hlavního města ČR, kraje a obce a dále postavení městských částí. Postavení hl. m. Prahy je stanoveno v odlišném zákoně než v zákoně o obecním zřízení či zákoně o krajském zřízení z několika důvodů. Hl. m. Praha je svými znaky na pomezí obce a kraje. Dále zákon o hl. m. Praze obsahuje informace o občanech hlavního města, území, městských částech.

Hl. m. Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy a hospodaří podle vlastního rozpočtu, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Dle § 1 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze, je hl. m. Praha samostatně spravováno zastupitelstvem hlavního města Prahy a jeho dalšími orgány jsou rada hl. m. Prahy, primátor hl. m. Prahy, Magistrát hl. m. Prahy, zvláštní orgány hl. m. Prahy a městská policie hl. m. Prahy. Hl. m. Praha se však člení na městské části, které jsou zvlášť spravovány zastupitelstvy městských částí a jejich dalšími orgány jsou rada městské části, starosta městské části, úřad městské části a zvláštní orgány městské části. V tomto spatřuji hlavní rozdíl od právní úpravy obce či kraje, poněvadž Praha jakožto samostatná obec se dále dělí na části, které jsou samostatně spravovány. Postavení městských částí, jejich orgánů a jejich působnost stanoví tento zákon, zvláštní zákony a Statut.²¹

Stejně jako zastupitelstvo obce či kraje, je zastupitelstvo hl. m. Prahy oprávněno v rámci samostatné působnosti vydávat OZV. Rada hl. m. Prahy může v přenesené působnosti vydávat na základě a v mezích zákona nařízení hl. m. Prahy, a pokud je k tomu zákonem zmocněno, stejně tak může vydávat nařízení obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje.²² § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze výslovně říká, že: „*Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů hlavního města Prahy stanoví zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.*“ Je to tedy stejný způsob publikování právních předpisů jako u základních a vyšších územních samosprávných celků.

²¹ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, § 3, 4.

²² Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, § 44.

2. Předchozí právní úprava a její nedostatky

V této kapitole objasním, jaká byla právní úprava vydávání právních předpisů územních samosprávných celků platná před přijetím nového zákona o Sbírce právních předpisů a před úpravami, které změna přinesla do zákona o obcích, krajích a do zákona o hl. m. Praze. Poukážu na nedostatky, které právní úprava publikace právních předpisů územních samosprávných celků nesla, a pro které bylo třeba již zmíněný nový zákon přijmout.

Orgány územní samosprávy mají povinnost vyhlásit právní předpisy způsobem, který stanoví zákon, což je nezbytnou podmínkou jejich platnosti.²³ Předpokladem toho, aby se právní předpisy obce či kraje staly platnou součástí právního řádu, je jejich přijetí a vyhlášení postupem, který upravuje obecní či krajské zřízení. § 12 odst. 1 ZOZř nám doslova říká, že: „*Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, což je podmínkou jeho platnosti. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým.*“ Správní řád blíže stanoví, jak by se měla úřední deska spravovat, a to v § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Obecní úřad zřizuje úřední desku, která musí být veřejnosti přístupná po 24 hodin denně, zpravidla na budově, v níž má obecní úřad své sídlo. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňující dálkový přístup. Obec byla povinna zajistit vyvěšení OZV nebo nařízení obce zpravidla hned po jejich schválení na úřední desku. Dnem, který byl považován za den vyhlášení právního předpisu obce, byl první den jeho vyvěšení na úřední desce. Bylo požadováno, aby na originálu právního předpisu, který obec vydává, bylo poznamenáno datum vyvěšení a snětí z úřední desky. Ústavní soud však materiálně nezkoumal zpřístupnění úřední desky fyzickým osobám. To vyplývá z judikatury Ústavního soudu, týkající se zrušení zákonů a jiných právních předpisů, kdy Ústavní soud zkoumá pouze řádné schválení právního předpisu potřebným počtem hlasů a řádné vyvěšení a sejmutí z úřední desky ústavně konformním způsobem.²⁴

Obec je povinna vést evidenci právních předpisů, které vydala. Tato evidence obsahuje náležitosti, které je třeba dodržet, jako například název předpisu, datum schválení či datum platnosti a účinnosti. Právní předpisy, které obec eviduje musí být veřejnosti přístupné u obecního úřadu v obci, která je vydala. V případě nařízení obcí s rozšířenou působností, musí být každému přístupny u obecních úřadů v jejich správním obvodu.

Co se týká vyššího územního samosprávného celku, v § 8 odst. 2 ZKZř bylo stanoveno, že pokud právní předpis nestanoví jinak, vyhlášení právního předpisu kraje se provede tak, že se

²³ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 324.

²⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 27/93; nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06; nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05.

uverejní ve Věstníku právních předpisů kraje. Za den vyhlášení právního předpisu kraje se považoval den, na něhož připadlo rozeslání příslušné částky věstníku právních předpisů kraje, jenž je uveden v jejím záhlaví. Věstník právních předpisů kraje se totiž vydává v postupně číslovaných částkách, které jsou označeny pořadovými čísly. Obdobně jako u obcí, věstník právních předpisů kraje obsahuje náležitosti, které nelze opomínat. Věstník právních předpisů kraje musí být přístupný veřejnosti na krajském úřadě, ale i na obecních úřadech v příslušném kraji a na Ministerstvu vnitra ČR. Stejnopis věstníku se zveřejňuje i přístupem umožňující dálkový přístup.²⁵

Hl. m. Praha také disponovalo evidencí právních předpisů hl. m. Prahy, a to v podobě Sbírký právních předpisů hl. m. Prahy. Vyhlášení právních předpisů hl. m. Prahy provádělo tak, že se zveřejnilo ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy a stejně jako u obce, tyto právní předpisy nabývaly účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni jejich vyhlášení ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy. Tato Sbírký se obdobně jako věstník právních předpisů kraje vydává v postupně číslovaných částkách, které jsou označeny pořadovými čísly. A tato Sbírký rovněž musí být veřejně každému přístupná u Magistrátu hl. m. Prahy, úřadů městských částí a na Ministerstvu vnitra ČR.²⁶

Pro shrnutí lze dodat, že dnem vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků nabývají platnosti a stávají se tak součástí právního řádu. Toto platí samozřejmě i nadále po přijetí nového zákona. Účinnost nabývaly právní předpisy územních samosprávných celků patnáctým dnem po dni jejich vyhlášení, pokud v nich nebyl stanoven pozdější začátek účinnosti.²⁷

Doporučovalo se, aby územní samosprávné celky uveřejňovaly své právní předpisy i jiným způsobem, než prostřednictvím úřední desky či věstníku kraje, a to například v médiích, místním rozhlasem, vydáním publikace, či zasláním konkrétním adresátům. Bylo v zájmu všech, seznámit se s nově přijatým právním předpisem.²⁸ V tomto spatřuji velkou nedokonalost. Zaslání všem konkrétním adresátům znění právního předpisu či vydávání publikací za účelem seznámení se s právní normou, je více nákladné jak materiálně, tak časově. V současné době bylo více než žádoucí digitalizovat tuto oblast veřejné správy a spolu s tím i přijmout nový zákon, který nám toto umožňuje.

Pokud jde o zveřejnění právních předpisů samospráv způsobem umožňujícím dálkový přístup, je nutno, aby územní samosprávný celek jako povinný subjekt takto právní předpisy zveřejňoval.²⁹ Kraje na základě ZKZř zveřejňovat způsobem umožňující dálkový přístup musely a v případě

²⁵ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 324, 325.

²⁶ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze (rok 2020), § 45.

²⁷ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 163.

²⁸ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 324.

²⁹ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, § 5 odst. 2 písm. a).

Sbírky právních předpisů hl. m. Prahy tato povinnost uložena nebyla. Dle mého názoru je pro adresáty norem matoucí, že každý územní samosprávný celek publikuje své vydané právní předpisy na jiných platformách.

K problematice publikace právních předpisů územních samospráv ve vztahu k jejich aplikaci se vyslovil i Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15, v němž konstatoval, že *stávající způsob publikace snižuje šanci, že soud z vlastní iniciativy na věc aplikuje právní předpis obce či kraje, a že vyhledání těchto předpisů - zejména obecních, nezveřejněných na internetu - je pro soudy spojeno s většími praktickými obtížemi. Tyto skutečnosti kladou vyšší nároky na účastníky řízení a jejich zástupce, kteří - aby zvýšili své vyhlídky na úspěch - zpravidla musí těmito předpisy sami aktivně argumentovat. Závěrem Ústavní soud podotkl, že uvedené obtíže by byly odstraněny, kdyby se všechny právní předpisy obcí a krajů publikovaly na internetu nebo kdyby byly centrálně zpřístupněny - právní předpisy obcí a krajů přitom již nyní jsou sbromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem.*³⁰ Územní samosprávné celky byly tedy ze zákona povinny zveřejňovat své vydané právní předpisy způsobem umožňujícím dálkový přístup, avšak zákonodárce neurčoval žádnou lhůtu, ve které byly povinny tak učinit a ani nestanovil sankce za porušení, není tak zaručena autenticita zveřejněného znění právního předpisu. V praxi totiž docházelo k nerespektování zákonem určené povinnosti zveřejňovat právní předpisy způsobem umožňujícím dálkový přístup. Cca 10 % obcí v ČR tuto povinnost neplnilo. Dokládá to Statistika plnění povinnosti obcí zveřejnit právní předpisy způsobem umožňujícím dálkový přístup, která vycházela z kontrol nad samostatnou působností obcí, provedených Ministerstvem vnitra ČR.³¹ Tím samozřejmě vznikaly problémy s právní jistotou adresátů právních předpisů, neboť neměli možnost se seznámit s právy a povinnostmi, jež jim právní předpisy ukládaly.

Územní samosprávný celek byl povinen zaslat své vydané právní předpisy (v oblasti samostatné působnosti OZV a v oblasti přenesené působnosti nařízení), neprodleně po jeho vyhlášení, příslušnému orgánu vykonávající dozor nad jejich zákonností. To stanovil § 12 odst. 6 ZOZř, § 8 odst. 9 ZKZř a § 45 odst. 12 zákona o hl. m. Praze. Podle zákona o obcích byla obec povinna zaslat OZV Ministerstvu vnitra ČR a nařízení obce krajskému úřadu. Dle zákona o krajích zasílal kraj OZV kraje také Ministerstvu vnitra ČR a nařízení kraje věcně příslušnému ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu. A nakonec hl. m. Praha zasílalo OZV hl. m. Prahy Ministerstvu vnitra ČR a nařízení hl. m. Prahy věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Přestože byly územní samosprávné celky povinny v souladu se zákony o územních samosprávných celcích zasílat vydané právní předpisy

³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15.

³¹ Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

příslušnému dozorovému orgánu, v praxi docházelo k častému neplnění této povinnosti.³² To je dalším důvodem vzniku zákona o Sbírci právních předpisů.

Změna právní úpravy byla tedy nezbytná s ohledem na podstatné nedostatky minulé právní úpravy – nedostačující míru zajištění informovanosti adresátů o právních normách územních samosprávných celků a částečné nedodržování povinností, které územním samosprávám ukládal zákon.

2.1 Příprava územních samosprávných celků na změnu právní úpravy

Dne 3. února 2021 vešel v platnost zákon o Sbírci právních předpisů, který s účinností od 1. ledna 2022 zavádí informační systém Sbírký právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, jenž slouží k vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků a zákonem stanovených správních úřadů a ke zveřejňování dalších zákonem vymezených aktů.

Účelem nově přijatého zákona je především odstranit a napravit nedostatky předchozí právní úpravy publikace územních samosprávných celků a právních předpisů správních úřadů. Jak bylo výše řečeno, minulé právní úprava nezajišťovala informovanost adresátů těchto právních norem v takové míře, kterou by s ohledem na současný stav informačních technologií bylo možné považovat za optimální. V ČR dosud neexistoval centrální veřejně přístupný registr všech právních předpisů vydaných všemi územními samosprávnými celky, ve kterém by mohli jejich adresáti zjistit, které místní právní normy na území konkrétního územního samosprávného celku platí a jaké povinnosti z nich pro ně vyplývají. Právě díky zřízení centrálně státem spravovaného informačního systému došlo ke zpřístupnění právních předpisů územních samosprávných celků a v jeho důsledku i k naplnění jednoho z principů právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy – principu poznatelnosti práva a právní jistoty. Ústavní soud ve své judikatuře zdůrazňuje, že naplnění požadavku dostupnosti práva jako jednoho z atributů právního státu je nezbytné. V této souvislosti je možno zmínit například usnesení Ústavního soudu ze dne 2. prosince 1999, kde se uvádí: „... podmínkou platnosti zákonů (čl. 52 Ústavy), ale i jiných právních předpisů, je jejich vyhlášení způsobem, který stanoví zákon. V tomto směru je ústavní úpravu třeba vykládat extenzivněji. Právní demokratický stát, za který se Česká republika považuje, je v souladu s čl. 1 Ústavy založen na úctě k právům a svobodám člověka a občana, a je proto povinen zajistit určitou úroveň právní jistoty. To mimo jiné znamená i efektivněji umožnit, aby občané (a

³² Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o Sbírci právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírci právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

další osoby) měli možnost se s obsahem nejen zákonů, ale i ostatních právních předpisů, které jim nejen garantují práva, ale i ukládají povinnosti, seznámit.⁶³

K předmětné problematice se Ústavní soud vyjádřil ve svém nálezu ze dne 22. září 2004 a i v celé řadě dalších rozhodnutí, a to například: „*Publikace právní normy je jedním ze základních předpokladů její závaznosti v podmínkách právního státu (tehdejší čl. 1 Ústavy ČR). Subjekty, které norma zavazuje, musejí k ní mít přístup a mít možnost poznat její obsah.*“⁶⁴

Nález Ústavního soudu, který nemohu opomenout zmínit, je nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2021, který se týká problematiky povinnosti publikace OZV ve Sbírce právních předpisů, je poměrně nedávný. Předcházela mu návrh skupiny senátorů, ve kterém skupina senátorů požadovala zrušení některých ustanovení zákona o Sbírce právních předpisů, zpochybňovala předpoklad, jenž vedl vládu k předložení zmíněného zákona, senátoři nesouhlasili s některými body v důvodové zprávě k zákonu o Sbírce právních předpisů. V nálezu je stanoveno: „*Povinnost publikace právních předpisů nově upravená zákonem č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, podmiňující tímto zveřejněním jejich platnost, nezasahuje do práva zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky, zaručeného v čl. 8 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Cíl shromáždit ucelený soubor právních předpisů na jednom veřejnosti přístupném místě způsobem umožňujícím dálkový přístup, sledovaný tímto opatřením ke zajištění poznatelnosti práva platného a účinného na místní úrovni a předvídatelnosti následků vlastního jednání jeho adresáty, je legitimní a slučitelný s principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.*“⁶⁵

Tedy ještě navrhovaná právní úprava předpokládala, že Sbírka právních předpisů bude obsahovat všechny platné a účinné právní předpisy územních samosprávných celků a bude tak skutečně spolehlivým a úplným zdrojem informací o platných normách územní samosprávy.⁶⁶ To se mi jeví jako velmi užitečný tah. Bylo více než na místě zřídit společnou a ucelenou databázi pro všechny platné i účinné právní předpisy, které se publikují na místní úrovni, neboť roztržitost těchto předpisů již nebyla vhodná vzhledem k elektronizaci a digitalizaci různých odvětví veřejné správy. Navíc přehlednost v informačním systému bude velmi obohacující pro vykonavatele veřejných funkcí, kteří publikované právní předpisy územních samosprávných celků potřebují k výkonu svého povolání nejen časově, ale i věcně. K tomuto bych také dodala vyjádření Ústavního soudu v nálezu ze dne 30. listopadu 2021, který jsem již výše poznamenala, a to: „*Na tom nic nemění ani administrativní zátěž spojená s povinností obce zasílat vydané obecně závazné vyhlášky do datové schránky*

⁶³ Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. prosince 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 22. září 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01.

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2021, sp. z. Pl. ÚS 18/21.

⁶⁶ Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

*správce této Sbírky pod sankcí jejich neplatnosti, neboť takto stanovený postup pouze nabradí dosavadní zákonnou povinnost obce zaslat obecně závaznou vyhlášku neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra.*⁶⁷

V rámci příprav na přijetí nového zákona bylo nutné řešit i ekonomickou stránku věci. A vzhledem k tomu, že žádný informační systém právních předpisů územních samosprávných celků v ČR dosud nebyl, muselo se přistoupit k jeho zřízení, což s sebou přirozeně nese nemalé náklady. Podmínkou, aby tedy mohlo dojít k vydávání předpisů obcí, krajů či hl. m. Prahy pomocí informačního systému veřejné správy spravovaného Ministerstvem vnitra ČR, musel být projekt zrealizován. Dle Důvodové zprávy k zákonu č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů lze předpokládat, že náklady na jeho zřízení se pohybují ve výši 12 milionů Kč a náklady na provoz včetně jeho dalšího rozvoje by pak představovaly řádově 5 milionů Kč za rok.³⁸

Úprava vztahu nové právní úpravy a úpravy dosavadní je zpravidla vymezena v přechodných ustanoveních daného právního předpisu. Jejich význam je propojen se zájmem chránit právní jistoty a práva nabytá v dobré víře na základě předchozí právní úpravy. Smyslem přechodných ustanovení je odstranění nebo zmírnění negativních důsledků spojených se střetem předešlé a nové právní úpravy. Přechodná ustanovení tedy mohou regulovat pouze takové otázky, které souvisejí se vztahem nové právní úpravy k právní úpravě dosavadní a přechodná ustanovení se v právních předpisech uvádějí zpravidla v samostatném článku či paragrafu.³⁹

Přechodná ustanovení, která zajímají nás, najdeme v § 9 zákona o Sbírce právních předpisů. Stanovuje se nezbytný požadavek, aby územní samosprávné celky a dotčené správní úřady zveřejnily ve Sbírce právních předpisů platné a účinné právní předpisy i s jejich metadaty, které byly vydány ještě před nabytím účinnosti tohoto zákona, a to nejpozději do tří let ode dne nabytí jeho účinnosti. Je to nutné k dosažení původního cíle zřízení Sbírky právních předpisů, čímž je již zmiňované zajištění lepší dostupnosti a poznatelnosti aktuálně platného a účinného právního znění. Směřuje nepochybně k naplnění principů právní jistoty a předvídatelnosti nejen tím, že adresáti právních norem budou schopni se seznámit s obsahem všech OZV a nařízení územních samosprávných celků ČR.⁴⁰

Nezbytným bodem přechodných ustanovení jsou sankce spojené s nesplněním povinností zveřejnit právní předpisy obcí, krajů a hl. m. Prahy. Jde o pozbytí platnosti právních předpisů po uplynutí stanovené tříleté přechodné lhůty. Tato lhůta se, vzhledem k tomu, že se ve většině

³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2021, sp. z. Pl. ÚS 18/21.

³⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

³⁹ *Metodická pomůcka vlády.*

Dostupné na <https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaII.pdf>

⁴⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

případů bude jednat především o OZV, které lze početně odhadnout na 100 000, zdá jako přiměřená a dostatečná.⁴¹ Ve třetím odstavci zmíněného § 9 je stanoveno, že právní předpisy, které byly vydány před nabytím účinnosti tohoto zákona, nebude povinně zveřejňovat ve Sbírce právních předpisů v příslušném formátu, který je jinak obligatorně požadovaný. Je to z důvodu obtížnosti převádět bývalé dokumenty do otevřeného a strojově čitelného formátu. Je ovšem nutné, aby vydavatel, který má k dispozici tyto staré dokumenty v náležitém formátu, je zveřejnil v požadující podobě. Zde je třeba upřesnit cíl a požadavky nového zákona, protože právě v těchto odstavcích může docházet k nechtěným omylům. Je zřejmé, že nezveřejnění právního předpisu v dostupném formátu spolu s metadaty, jak je stanoveno výše v zákoně o Sbírce právních předpisů, tak nemůže mít za následek ztrátu platnosti. I když účelu a cíle současné právní úpravy může být dosaženo pouze pokud Sbírka právních předpisů bude obsahovat všechny platné a účinné právní předpisy územních samosprávných celků a dotčených správních úřadů. Považuji za důležité zde opětovně poukázat na náleží Ústavního soudu ze dne 22. září 2004, dle něhož je „*publikace právní normy jedním ze základních předpokladů její závaznosti v podmínkách právního státu. Subjekty, které norma zavazuje, musejí k ní mít přístup a mít možnost poznat její obsah*“.⁴² A obdobně Ústavní soud judikoval ve svém náleží ze dne 28. května 2003, že „*ke znakům právního státu neoddělitelně patří i princip právní jistoty a ochrany důvěry občanů v právo. Právní subjekt musí mít možnost bez jakýchkoli pochybností přesně zjistit, jaká náležitě zveřejněná pravidla musí ve své činnosti dodržovat*“.⁴³ Je nutné poměřovat možný střet ústavně zaručeného práva na územní samosprávu a ústavní principy právního státu, z kterého vyplývají zásady poznatelnosti práva a právní jistoty.

Dále je vhodné upřesnit, že historické předpisy správních úřadů, které už zanikly, do informačního systému Sbírky právních předpisů zahrnuté nebudou, nebudou tak vyhlášována například nařízení okresních úřadů. Publikovány budou pouze ty dokumenty, které zákon vymezuje v § 1.⁴⁴ OZV, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu nebo regulačního plánu se ve Sbírce právních předpisů nezveřejňují. Tyto OZV jsou považovány za opatření obecné povahy.⁴⁵

⁴¹ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 9 odst. 4.

⁴² Nález Ústavního soudu ze dne 22. září 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01.

⁴³ Nález Ústavního soudu ze dne 28. května 2003, sp. zn. I. ÚS 472/01.

⁴⁴ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 9 odst. 4.

⁴⁵ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), § 188 odst. 4.

2.2 Dopady na územní samosprávné celky a užívání Sbírky právních předpisů

Co se týká užití Sbírky právních předpisů v praxi, od ledna tohoto roku používají územní samosprávné celky tuto platformu již běžným způsobem.

Portál Ministerstva vnitra ČR, který najdeme na webové adrese <https://sbirkapp.gov.cz/>, je nově zřízená aplikace veřejné správy, která umožňuje využití všech potřebných informací nejen pro vkladatele, ale i pro širokou veřejnost. Vkladatelům poskytuje formuláře ke Sbírce právních předpisů, instruktážní videa ke vkladům, která umožňují bližší seznámení s novou problematikou, metodické návody k aplikaci, metodická doporučení k tvorbě OZV, metodické materiály k zákonným zmocněním pro vydávání OZV. Vkladateli jsou ty subjekty, které mají příslušný právní předpis nebo příslušný akt zveřejnit ve Sbírce právních předpisů. Jedná se o obce, kraje, hl. m. Prahu, dále vybrané správní úřady jako například krajské hygienické stanice, Státní veterinární správa ČR, Agentura ochrany přírody a krajiny. Poté se za vkladatele považují dozorové orgány jako krajské úřady či Ministerstvo vnitra ČR a další věcně příslušná ministerstva a jiné ústřední správní orgány, a také Ústavní soud.

Aplikace Sbírky právních předpisů dále také obsahuje vyhledávací část, která umožní veřejnosti vyhledat jakékoliv ustanovení nebo právní předpis územního samosprávného celku či správního úřadu. Je možné, aby se veřejnost přihlásila k odběru notifikací a pomocí e-mailové adresy bude všem přihlášeným přicházet upozornění na nově přijatý právní předpis či na jeho změnu.⁴⁶ Zde spatřuji velké zjednodušení, které tato databáze umožňující dálkový přístup přinesla, neboť já jako obyčejný občan mohu vyhledat kterýkoliv právní předpis obce, kraje, či hl. m. Prahy na jednom místě a z pohodlí domova.

Je nutné podotknout, že nedochází k nárůstu povinností obcí a krajů a správních úřadů s jinou než celostátní působností. Právně dochází k nahrazení povinnosti zaslat vyhlášený právní předpis územního samosprávného celku dozorovému orgánu povinností tento předpis zveřejnit ve Sbírce právních předpisů. Fakticky ale k žádné změně nedochází, neboť i podle předchozí právní úpravy musel územní samosprávný celek zaslat právní předpis datovou schránkou. Po změně musí rovněž odesílat datovou schránkou právní předpis, ale publikace již bude mechanizována prostřednictvím samotného systému.

Vzhledem k vlastnostem, které splňuje většina textových editorů, v němž jsou publikované dokumenty vytvářeny, nebude zvýšena administrativní zátěž, která by spočívala v povinnosti zasílat předpisy ve strojově čitelném a otevřeném formátu. O administrativní zátěž nepůjde ani z hlediska

⁴⁶ *Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků.*
Dostupné na < <https://sbirkapp.gov.cz/> >

povinnosti zasílat též metadata právního předpisu, neboť příslušné údaje musejí být známy již při vytváření předpisu. Navíc odesílací formulář nabízí předvyplněná pole, z nichž bude při zadávání metadat možné vybírat. V případě obcí přitom dochází k vydávání právních předpisů v rádech jednotek za rok, což taktéž neznamena v celkovém počtu nárůst administrativy při zasílání předpisů k publikaci.⁴⁷

⁴⁷ Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

3. Legislativní proces a provázanost na nově připravovanou elektronickou Sbírku zákonů a mezinárodních smluv

Ve třetí kapitole mé bakalářské práce bych ráda uvedla proces, jakým se schvaloval nový zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Z počátku ale popíšu prvky legislativního procesu ČR. Dále zmíním provázanost na nově připravovanou elektronickou Sbírku zákonů a mezinárodních smluv (dále jen „e-Sbírka“).

Legislativním procesem v obecném smyslu rozumíme proces tvorby právních předpisů. Tento proces představuje zpravidla složitý postup realizace legislativního záměru i součinnost a spolupráci četných subjektů podílejících se na tomto procesu různou mírou aktivit a odpovědnosti. U podzákonných právních předpisů je tento proces zjednodušený. Smyslem legislativního procesu je dosáhnout všestranné kvality právní úpravy, aby byl splněn její cíl v praxi. Tento proces je možno zkoumat z právního hlediska, ale i širšího sociálního hlediska.⁴⁸

Z hlediska sociálního je legislativní proces posuzován jako společenský proces, do něhož patří i soustavná analýza společenských vztahů a zájmů, které vyžadují novou právní úpravu a soustavná analýza společenského působení dosavadní právní úpravy, formování a vznik legislativního záměru. Ze sociálního hlediska od legislativního procesu není možno oddělit zkoumání efektivity právní normy, tedy zkoumání společenského působení právní normy. Je tedy faktem, že legislativní proces z hlediska sociálního začíná dříve, ale i končí později než legislativní proces ve smyslu právním.⁴⁹

Z právního hlediska se legislativní proces zdá být formálním, normalizovaným procesem tvorby právních předpisů, který se zpravidla realizuje ve spolupráci s četnými státními orgány, vědeckými institucemi a odborníky, a je zakončen v orgánu s legislativní pravomocí. U právních předpisů nižší právní síly (podzákonných) se celý proces tvorby právního předpisu může odehrát pouze v samotném orgánu, jenž ho tvoří. Legislativní proces je v celém svém průběhu právem upraven jen pokud jde o právní předpisy zákonné. Proces tvorby podzákonných právních předpisů zákonem upraven není a řídí se zpravidla jednacími řády orgánu, který právní předpis publikuje.⁵⁰

Legislativní proces se rozděluje do několika fází, od zpracování návrhu právního předpisu, jeho vnitroresortní a meziresortní projednání, předložení návrhu subjektu s oprávněním zákonodárné iniciativy (především pokud jde o vládní návrh zákona), projednání návrhu v tomto orgánu a podání návrhu legislativnímu orgánu příslušnému o něm rozhodovat a schválit jej, projednání návrhu v tomto orgánu, až po jeho přijetí a publikaci zákonným způsobem. Tento uvedený postup vychází z projednání a přijetí zákona.⁵¹

⁴⁸ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2009, s. 61.

⁴⁹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 109.

⁵⁰ Tamtéž

⁵¹ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2009, s. 61.

U podzákoných právních předpisů je legislativní postup mnohem kratší a jednodušší. Legislativní proces, který je chápán v užším slova smyslu, se vztahuje více k procesu tvorby zákonů, což je nazýváno zákonodárným procesem. Já se ve své práci zabývám spíše podzákonými právními předpisy. Co se ale týká samotného zákona o Sbírce právních předpisů, tento zákon samozřejmě spadá do kategorie zákoných předpisů, a tím pádem se schvaloval a přijímal na základě zákonodárného procesu, který zde blíže charakterizují.

3.1 Proces schvalování zákona o Sbírce právních předpisů a legislativní pravidla

Prvním počinem při zahájení legislativního procesu bylo předložení návrhu zákona, v tomto případě návrh předkládala vláda, jež ho předložila Poslanecké sněmovně 26. srpna 2019. Právo předkládat návrhy zákonů má podle Ústavy ČR poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelstva kraje. Součástí návrhu je kromě znění zákona i důvodová zpráva. Ta musí posoudit platný právní stav, vysvětlit nezbytnost nové úpravy, popsat předpokládané dopady na veřejnou správu, veřejné rozpočty a objasnit soulad návrhu s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami. Návrh zákona se předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny, který jej postoupí organizačnímu výboru. Předseda rovněž rozešle návrh zákona všem poslancům a klubům, aby se na jeho projednávání mohli řádně připravit. Pokud není předkladatelem návrhu vláda, pošle jí předseda sněmovny návrh k vyjádření stanoviska. Vláda se poté vyjádří do 30 dnů. V našem případě předkladatelem vláda byla, znamená to, že tento krok byl přeskočen.⁵²

Návrh zákona o Sbírce právních předpisů byl rozeslán poslancům jako sněmovní tisk 576/0 dne 26. srpna 2019 a organizační výbor projednání návrhu zákona doporučil 29. srpna 2019, určil zpravodaje a navrhl Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj.⁵³ Organizační výbor navrhuje zpravodaje pro první čtení a navrhuje, kterému výboru má Sněmovna návrh zákona přikázat v prvním čtení. Při prvním projednávání návrhu v plénu Sněmovny vystoupí navrhovatel zákona a zpravodaj. Po obecné rozpravě, která není časově omezena, může Sněmovna návrh zamítnout, vrátit k dopracování nebo přikázat některému z výborů k dalšímu projednání.⁵⁴ Čtení proběhlo 10. března 2020 na 41. schůzi a návrh zákona byl přikázán k projednání výborům. Garanční Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj 16. dubna 2020 projednal návrh a projednávání usnesením přerušil a poté 14. května 2020 doručil usnesení s pozměňovacími návrhy.⁵⁵ Výbor projednává

⁵² Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, § 86, § 87, § 88.

⁵³ Sněmovní tisk 575, Vl.n.z.o Sb.práv.předpisů územních samosprávných celků. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=575>>

⁵⁴ Legislativní proces projednávání návrhů zákonů. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>>

⁵⁵ Sněmovní tisk 575, Vl.n.z.o Sb.práv.předpisů územních samosprávných celků.

návrh zákona obvykle ve lhůtě 60 dnů. Většinu návrhů zákonů přikazuje Sněmovna jedinému výboru podle věcného zaměření návrhu, v tomto případě je to zmíněný Výbor pro veřejnou správu a regionální rozvoj. Výbor projednává návrh zákona nejprve v obecné rozpravě, poté v rozpravě podrobné, ve které mohou poslanci vznášet pozměňovací návrhy. Na závěr výbor přijímá usnesení, ve kterém Sněmovně doporučí návrh schválit, zamítnout nebo vrátit k dalšímu dopracování. Alespoň pětina členů výboru může předložit oponentní zprávu.⁵⁶

Poté přichází další čtení. Ve druhém čtení na schůzi Poslanecké sněmovny návrh zákona opět uvede navrhovatel, a poté vystoupí zpravodaj výboru. Po obecné rozpravě přichází podrobná rozprava, v níž kdokoliv z poslanců může předložit pozměňovací návrhy. Poslanci mohou předložit i návrh na zamítnutí návrhu zákona, o kterém se hlasuje až ve třetím čtení nebo návrh na vrácení návrhu zákona výboru k novému projednání. Pokud není zákon na závěr druhého čtení vrácen výboru k novému projednání, postupuje do třetího čtení.⁵⁷ Ve druhém čtení návrh zákona o Sbírce zákonů prošel 23. října 2020 obecnou i podrobnou rozpravou a další podané pozměňovací návrhy byly rozeslány. V těchto pozměňovacích návrzích figurovaly zejména změny tvaru slova, aby ve výsledném znění byly formálně správně zapsány.⁵⁸

Ve třetím čtení se koná rozprava, ve které lze navrhopvat už jen opravy legislativně technických, gramatických chyb a jiných chyb nebo opakování druhého čtení. Navrhovatel spolu se zpravodajem vyjádří své stanovisko k návrhu, které může být kladné, záporné či neutrální. Hlasuje se nejprve o jednotlivých pozměňovacích návrzích, případně jiných návrzích, nakonec o návrhu zákona jako celku. Pokud není souhlas vyjádřen, návrh zákona tedy přijat nebyl a legislativní proces je ukončen neúspěšně. Je-li souhlas vysloven, projednávání v Poslanecké sněmovně v této fázi končí a návrh zákona, který byl Sněmovnou odsouhlasen, je bez zbytečného odkladu postoupen do Senátu.⁵⁹ Třetí čtení k návrhu zákona o Sbírce právních předpisů proběhlo 13. listopadu 2020, přičemž byl návrh zákona schválen a 24. listopadu postoupen do Senátu.

Předseda Senátu postoupený návrh zákona předává organizačnímu výboru Senátu. Senát se musí o návrhu zákona usnést do 30 dnů od jeho postoupení. Senát se zabývá návrhem jen v jediném čtení, kterému předchází projednání v příslušném výboru. Návrh přikazuje výborům organizační výbor Senátu nejpozději do tří dnů od postoupení zákona z Poslanecké sněmovny. Organizační výbor dne 24. listopadu 2020 stanovil garančním výborem Výbor pro územní rozvoj, veřejnou

Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=575>>

⁵⁶ Legislativní proces projednávání návrhů zákonů.

Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>>

⁵⁷ Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, § 93, § 94.

⁵⁸ Sněmovní tisk 575, Vl.n.z.o Sb.práv.předpisů územních samosprávných celků.

Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=575>>

⁵⁹ Legislativní proces projednávání návrhů zákonů.

Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>>

správu a životní prostředí a přikázal tisk k projednání: Ústavně-právní výbor. Projednávání v senátních výborech probíhá obdobně jako ve výborech Sněmovny (určení zpravodaje, obecná rozprava, podrobná rozprava, pozměňovací návrhy, závěrečné usnesení). Výbor pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí projednal návrh dne 9. prosince 2020 a usnesením doporučuje Senátu zamítnout projednávaný návrh zákona. Dále Ústavně-právní výbor projednal návrh v tom samém dni a přijal usnesení, ve kterém byly vymezeny pozměňovací návrhy.⁶⁰ Pokud Senát návrh zákona schválí nebo vyjádří vůli se návrhem nezabývat nebo marně uplyne 30denní lhůta k projednání, je zákon postoupen prezidentovi k podpisu. Ovšem jestliže Senát návrh zákona zamítne nebo k němu přijme pozměňovací návrhy, vrací se návrh zákona k projednání do Sněmovny.⁶¹ A to stalo i v případě našeho návrhu zákona. Návrh zákona byl dne 16. prosince projednán, avšak Senát návrh usnesením zamítl, a tím pádem se dostal spolu s návrhem zákona zpět do Poslanecké sněmovny, kde o návrhu Senátem zamítnutého zákona hlasovala Sněmovna znovu. O návrhu zákona vráceném Senátem se znovu hlasovalo 19. ledna 2021. Pokud s tímto zákonem souhlasí nadpoloviční většina všech poslanců (101 poslanců), je zamítnutí Senátem přehlasováno a zákon je tedy přijat. Sněmovna zde setrvala na původním znění návrhu zákona, a byl potvrzen nadpoloviční většinou všech poslanců, přičemž tento návrh byl podpořen 146 poslanci.⁶²

Poté byl návrh zákona 21. ledna 2021 postoupen do rukou prezidenta republiky, který má právo zákon vrátit do 15 dnů ode dne, kdy mu byl postoupen do Sněmovny. V takovém případě o vráceném zákonu opět hlasuje Sněmovna. Prezident však zákon nevrátil, 22. ledna 2021 ho podepsal a o tři dny později jej postoupil předsedovi Poslanecké sněmovny. Předseda Sněmovny jej podepsal a schválený zákon tak byl odeslán k publikaci ve Sbírce zákonů 28. ledna 2021, kde se dne 3. února 2021 tento zákon vyhlásil pod číslem 35/2021 Sb. a stal se tak platným zákonem, který je součástí právního řádu ČR.⁶³

3.2 Provázanost na připravovanou e-Sbírku

Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů navrhuje varianty věcného a právního řešení daného problému na základě právního a skutkového stavu. Pod pojmem RIA si můžeme představit hodnocení

⁶⁰ Sněmovní tisk 575, Vl.n.z.o Sb.práv.předpisů územních samosprávných celků. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=575>>

⁶¹ Legislativní proces projednávání návrhů zákonů. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331>>

⁶² Sněmovní tisk 575, Vl.n.z.o Sb.práv.předpisů územních samosprávných celků. Dostupné na <<https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=575>>

⁶³ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 50, 51, 52.

dopadů regulace (anglicky Regulatory Impact Analysis). Jednou z variant navrhovaných řešení problému a posílení právní jistoty adresátů právních předpisů je podmínění nabytí platnosti právního předpisu vyhlášením v e-Sbírce.⁶⁴

Centrální veřejně přístupný registr všech právních předpisů, které publikují všechny územní samosprávné celky v ČR doposud neexistoval. Adresáti v něm mohou zjistit, které místní právní předpisy na území konkrétního územního samosprávného celku platí a samozřejmě, jaké povinnosti z nich pro ně vyplývají. A právě díky zřízení tohoto centrálně státem spravovaného informačního systému dochází k naplnění jednoho, již výše zmíněného, a proto velmi důležitého, z principů právního státu, a to principu poznatelnosti práva a právní jistoty. Hlavně se ale dospívá k snazšímu zpřístupnění právních předpisů územních samospráv.

Dle koncepce obecné části důvodové zprávy k zákonu o Sbírce právních předpisů, bude mít Sbírka právních předpisů pouze přechodný charakter a následně bude nahrazena novým modulem systému e-Sbírka. Jeho vytvoření je plánováno v návaznosti na dokončení systému e-Sbírka a e-Legislativa jako rozvojový záměr tohoto systému. Základem jeho tvorby se stanou právní předpisy a další akty zahrnuté do Sbírky právních předpisů. Splní se tak základní předpoklad pro začlenění těchto předpisů do e-Sbírky, a to je shromáždění všech platných a účinných právních předpisů vydaných příslušnými subjekty a jejich příprava pro budoucí integraci do e-Sbírky.⁶⁵

V budoucím systému e-Sbírka by po technické stránce publikace právních předpisů územních samosprávných celků a správních úřadů s omezenou místní působností přinesla adresátům práva řadu výhod. Mezi ně by patřil přístup k právním předpisům s celostátní i územně omezenou platností soustředěný na jednom místě, dále provázanost právních předpisů se zákony obsahujícími zmocnění k jejich vydání, možnost používat nástroj e-Legislativa i na úrovni územních samosprávných celků a z dlouhodobého hlediska umožnění přístupu k aktuálnímu úplnému znění právních předpisů územních samosprávných celků a správních úřadů s omezenou územní působností.⁶⁶

Nezbytné je zde postupné řešení modernizace a digitalizace postupů tvorby a vyhlásování jednotlivých druhů právních předpisů. Objem prací, které jsou spojené s realizací projektu e-Sbírka a e-Legislativa i s případnou digitalizací vyhlásování a tvorby právních předpisů územních samosprávných celků, je takový, že jejich uskutečnění v rámci jednoho projektu je vyloučeno.

⁶⁴ Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

⁶⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

⁶⁶ Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Nejen toto je nevýhodou navrhovaného řešení problému a s ohledem na možnosti finanční i časové, nebylo možné začít s projektem e-Sbírka a e-Legislativa dříve než před rokem 2021.⁶⁷ Dalším z důvodů, proč nemohl být projekt realizován, byla přítomnost onemocnění covid-19, které převedlo některé záměry na druhou kolej a kvůli němuž nemohl být i tento projekt uskutečněn v době, ve které byl plánován.

⁶⁷ Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

4. Úloha Ústavního soudu v procesu a další akty zveřejňované ve Sbírce právních předpisů

K předmětné problematice se Ústavní soud vyjadřoval v celé řadě dalších rozhodnutí, které jsem v mé práci již uváděla, a to v podkapitole Příprava územních samosprávných celků na změny právní úpravy. Ústavní soud měl velkou roli v této oblasti, neboť chrání ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy ČR, Listiny základních práv a svobod a mezinárodních smluv. Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů, než jsou zákony nebo jejich jednotlivá ustanovení, například o nařízení vlády, vyhlášek ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, OZV a nařízení obcí, krajů a hl. m. Prahy, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo se zákonem.⁶⁸

Ve Sbírce právních předpisů se zveřejňují rozhodnutí Ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti a zákonnosti právního předpisu územního samosprávného celku a právního předpisu správního úřadu.⁶⁹ Přestože se rozhodnutí Ústavního soudu o návrzích na zrušení právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení vyhláší na základě § 57 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve Sbírce zákonů jsou uváděny pro poučení, ucelení a vazbu na právní předpisy ve Sbírce právních předpisů vyhláší. V této souvislosti je třeba ještě zmínit, že nálezy Ústavního soudu a rozsudky Nejvyššího správního soudu se vyhláší ve Sbírce zákonů, pokud tak stanoví zákon. Dále se vyhláší sdělení Ústavního soudu, jestliže o jejich vyhlášení Ústavní soud rozhodne.⁷⁰ Účelem zveřejňování vydaných aktů rovněž ve Sbírce právních předpisů není snaha o dvojité vyhlášení, nýbrž zajištění komplexnosti a informativnosti o aktech vztahujících se k platnosti a účinnosti právního předpisu.

Ve Sbírce právních předpisů se rovněž zveřejňují některé další akty, které vznikají při výkonu působnosti územních samosprávných celku nebo v souvislosti s tímto výkonem. První skupinu tvoří akty související s výkonem dozoru nad zákonností právními předpisy. Jsou jimi rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, krajského úřadu nebo věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu o pozastavení účinnosti právního předpisu územního samosprávného celku, poté rozhodnutí o podaném rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti právního předpisu územního samosprávného celku, dále rozhodnutí Ministerstva vnitra, krajského úřadu nebo věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu územního samosprávného celku a sdělení Ministerstva vnitra, krajského úřadu nebo věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního

⁶⁸ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, čl. 87.

⁶⁹ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 8 odst. 1.

⁷⁰ Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, § 2 odst. 1 písm. a), b).

správního úřadu o pozbytí platnosti jejich rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu územního samosprávného celku.⁷¹

Druhou skupinu tvoří některé akty doposud zveřejňované ve Věstníku právních předpisů krajů. Dle § 8 odst. 2 zákona o Sbírce právních předpisů jsou to sdělení kraje o počtu členů zastupitelstva kraje, který má být zvolen, rozhodnutí o stavu nebezpečí podle krizového zákona, smlouva, na základě které bylo podle zákona o ochraně přírody a krajiny území prohlášeno za chráněné a usnesení zastupitelstva kraje o vyhlášení krajského referenda nebo o tom, že krajské referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze krajské referendum konat. Tímto bude výrazně zjednodušen přístup k těmto dokumentům podstatným pro výkon veřejné správy. Byly publikovány roztržštěně a k jejich vyhledávání bylo nutno využít větší množství prostředků.

Zmíněné akty, které se ve Sbírce právních předpisů zveřejňují mají být zaslány správci od orgánů, které je vydaly. Samotné zveřejnění poté zajistí správce. Na orgán, jenž zveřejňovaný akt vydává, se klade požadavek, aby byl akt úplný a obsahově správný. Pokud dojde ke zveřejnění aktu v jiné textové podobě, než je jeho skutečný obsah, provede jeho opravu ten, kdo ho správci zaslal ke zveřejnění. Původní text opravovaného aktu však zůstává v informačním systému zachován.⁷²

Akty, které jsem označila jako druhou skupinu, které najdeme v § 8 odst. 2 zákona o Sbírce právních předpisů, a které jsou platné ke dni nabytí účinnosti zákona, se zveřejní ve Sbírce právních předpisů ve tříleté přechodné lhůtě. Při zveřejnění se dále postupuje již výše zmíněným postupem.⁷³

⁷¹ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 8 odst. 1.

⁷² Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 8 odst. 3, 4, 5.

⁷³ Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 9 odst. 6.

Závěr

Hlavním cílem mé bakalářské práce bylo, jak jsem zmiňovala již v úvodu, porovnat publikace právních předpisů územních samosprávných celků dle předešlé právní úpravy a aktuální právní úpravy, která byla projednávána a 1. ledna 2022 vešla v účinnost. Také jsem si dala za cíl předložit analýzu aktuální právní úpravy publikace právních předpisů na úrovni obce či kraje a poukázat na nedostatky minulé právní úpravy.

Věřím, že analýza předchozí a aktuální právní úpravy a komparace publikace právních předpisů územních samosprávných celků byla přínosná nejen pro veřejnost a tzv. laiky, ale i pro subjekty, jenž disponují pravomocemi právě právní předpisy územních samosprávných celků vydávat. Doufám, že jsem všechny mé vytyčené cíle naplnila a objasnila jejich problematiku.

Na závěr bych chtěla podotknout, že právní úprava publikace právních předpisů územních samosprávných celků je poněkud stručná. Tím, že vznikl nový zákon o Sbírce právních předpisů je veškerá právní úprava orientována do jednoho zákona, čímž je regulace dané oblasti ucelená a pro veřejnost zjednodušená.

Poukázáním na nedostatky, které předchozí právní úprava obsahovala, jsem se dostala k poměrně důležitým problémům, které již bylo třeba novou úpravou řešit. Bylo více než nutné držet se moderní doby a elektronizovat a digitalizovat tuto oblast veřejné správy. Některými nedokonalostmi byl například obtížný přístup k vydaným právním předpisům či roztříštěnost některých aktů vydávaných územními samosprávnými celky nebo některými správními úřady. Hlavním nedostatkem byla dle mého názoru poznatelnost práva a právní jistoty adresátů právních norem, jež jsou ústavně zaručenými principy, a i proto jsou v mé práci vícekrát zmiňovány.

Během zpracovávání bakalářské práce jsem narazila na řešení procesu nově připravované e-Sbírky. Jedná se o informační systém, který má být dalším stupněm digitalizace v této dané oblasti veřejné správy a má poskytnout adresátům právních norem ještě větší dostupnost a informovanost. Způsob umožňující dálkový přístup je v dnešní době již samozřejmostí, a tak je třeba tento způsob dále zdokonalovat a široké veřejnosti poskytovat co největší komfort i v oblasti dostupnosti, aby mohli žít za plného vědomí znění vydávaných právních předpisů.

Já osobně novou právní úpravu publikace právních předpisů územních samosprávných celků považuji za komplexní a dostatečnou, i když je pravdou, že zde tato právní úprava mohla být dřív a mohla jít moderní době více naproti. Pokládám však za důležité, že ke změně došlo a že ve zdokonalování a modernizaci veřejné správy půjde česká společnost i nadále.

Na závěr bych ráda navrhla možnost dalšího rozšíření tématu. Bylo by přínosné věnovat se praktické části v této oblasti.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

a) monografie:

1. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C.H. Beck, 2003.
2. KNAP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995.
3. KNAPP, Viktor. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998.
4. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017.
5. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualiz. a upr. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013.
6. ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2009. Beckovy příručky pro právní praxi.

b) komentář:

1. KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. Komentáře (Wolters Kluwer ČR).

Právní předpisy a související dokumenty

a) aktuální znění:

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
2. Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.
3. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
6. Zákon č. 35/2021 Sb. o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.
7. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
8. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.
9. Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů.

11. Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

b) historické znění:

1. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění z roku 2019.
2. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění z roku 2019.
3. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění z roku 2019.

c) související dokumenty:

1. Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.
2. Závěrečná zpráva RIA k návrhu zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.
3. Sněmovní tisk 575, VI. n. z. o Sb. práv. předpisů územních samosprávných celků.

Judikatura

1. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 28. května 2003, sp. zn. I. ÚS 472/01.
2. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
3. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.
4. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.
5. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 26. dubna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 27/93.
6. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.
7. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05.
8. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15.
9. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 22. září 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01.
10. Ústavní soud: Usnesení Ústavního soudu ze dne 8. prosince 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99.
11. Ústavní soud: Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2021, sp. z. Pl. ÚS 18/21.

Internetové zdroje:

1. *Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů*. Dostupné na <https://sbirkapp.gov.cz/informace/pro-vkladatele/vklad-formulare-sbirka> [cit. 3. února 2022].

2. *Metodická pomůcka vlády.* Dostupné na https://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/dokumenty/Metodicka_pomuckaII.pdf [cit. 15. února 2022]
3. *Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků.* Dostupné na <https://sbirkapp.gov.cz/> [cit. 16. února 2022]
4. *Sněmovní tisk 575, Vln.č.o Sb.práv.předpisů územních samosprávných celků.* Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=575> [cit. 18. února 2022]
5. *Legislativní proces projednávání návrhů zákonů.* Dostupné na <https://www.psp.cz/sqw/hp.sqw?k=331> [cit. 18. února 2022]

Abstrakt

Má práce se zabývá porovnáváním publikace právních předpisů územních samosprávných celků dle aktuální právní úpravy a předešlé právní úpravy. V první části popisují publikaci právních předpisů obce, kraje a hl. m. Prahy, charakterizují předchozí právní úpravu a poukazují na její nedostatky. Objasňují, jaká příprava územních samosprávných celků byla s přijetím stávající právní úpravy spojena. Zmiňují legislativní pravidla a proces, jakým byl nově přijatý zákon v Parlamentu schvalován. Dále uvádím úlohu Ústavního soudu v celém procesu.

Klíčová slova

publikace, územní samosprávný celek, obec, kraj, místní právní předpisy, obecně závazná vyhláška, nařízení

Abstract

My Bachelor thesis deals with the comparison of the publication of legal regulations of territorial municipal units according to the current legislation and previous legislation. In the first part I describe publication of legal regulations of the municipality, region and capital Prague, I characterize the previous legislation and point out its shortcomings. I explain what preparation of territorial municipal units was connected with the adoption of the existing legal regulation. I mention the legislative rules and the process by which the newly adopted law was approved in Parliament. I also mention the role of the Constitutional Court in the whole process.

Key words

publication, territorial municipal unit, municipal, region, municipal legal regulatives, generally binding regulation, order