

G o v e r n m e n t P r o p o s a l

ACT

of 2019

on the Collection of Regulations Adopted by Territorial Self-Governing Units and by Certain Administrative Authorities

The Parliament Has Resolved to Pass the Following Act of the Czech Republic:

Section 1

Introduction

(1) A Collection of Regulations Adopted by Territorial Self-Governing Units and by Certain Administrative Authorities (hereinafter referred to as “Collection of Regulations”) shall be established to serve as a public administration information system. The following shall be enacted and published in the Collection of Regulations:

- a) general binding decrees and regulations issued by territorial self-governing units (hereinafter referred to as “regulations issued by territorial self-governing unit”) and regulations issued by administrative authorities, if required by a separate regulation (hereinafter referred to as “regulations issued by administrative authority”), and
- b) documents on acts established herein that come to existence as a result of powers exercised by territorial self-governing units, or in relation to exercising such powers (hereinafter referred to as “the act”).

(2) The Collection of Regulations shall be administered by the Ministry of the Interior (hereinafter referred to as “the administrator”).

(3) Access to the Collection of Regulations shall be open to the public, free of charge, unlimited and shall enable remote access.

(4) The title “Collection of Regulations Adopted by Territorial Self-Governing Units and by Certain Administrative Authorities” can only be used for the Collection of Regulations under this Act.

Section 2

Enactment of Regulation

(1) Regulation issued by a territorial self-governing unit and regulation issued by an administrative authority shall be enacted by being published in the Collection of Regulations.

(2) A regulation shall be published in the Collection of Regulations by a territorial self-governing unit or administrative authority issuing the regulation; for this purpose, the text of the regulation shall be submitted to the administrator on an electronic form in a machine readable format including metadata to a data mail box established by the administrator for the purpose. The administrator shall publish the electronic form on the Public Administration Portal. Should it not be possible to publish a regulation, or its part, in a machine-readable format, the regulation, or its part, shall only be published in open format.

- (3) The metadata shall include
- a) identification of the territorial self-governing unit or an administrative authority issuing a regulation, name of the regulation and identification number of an individual, if the number has been assigned,
 - b) type of the regulation,
 - c) number of the regulation assigned pursuant to section 6,
 - d) title of the regulation,
 - e) date, when the regulation was published,
 - f) authorisation to issue the regulation,
 - g) regulated area,
 - h) effective date, or anticipated effective date of the regulation,
 - i) information about regulation that is being amended or repealed, if the regulation is being amended or repealed,
 - j) the date when the regulation was enacted if the regulation was enacted pursuant to section 4.
- (4) Should it not be possible to publish the regulation in the Collection of Regulations, the administrator shall inform about an impediment preventing publishing of the regulation on its official notice board; should it be necessary to enact the regulation issued by a territorial self-governing unit or by an administrative authority while the impediment still exists, the regulation shall be enacted by being published on a notice board of the territorial self-governing unit or administrative authority issuing the regulation.
- (5) After the impediment to publishing the regulation in the Collection of Regulations ceases to exist, the administrator shall inform about the fact on the official noticeboard. Immediately after such notification is published, the territorial self-governing unit or administrative authority issuing their regulation as per paragraph 4 shall publish the regulation in the Collection of Regulations as provided in paragraph 2; publishing of the regulation shall not affect the validity and effect of the regulation enacted as per paragraph 4.

Section 3

Information about Enacted Regulation

- (1) The administrator shall inform the territorial self-governing unit or administrative authority issuing a regulation that the regulation has been published. The administrator shall mark the date and time when the regulation was enacted in the Collection of Regulations.
- (2) A territorial self-governing unit or administrative authority issuing a regulation shall inform about the regulation being enacted in the Collection of Regulations on their official notice board for at least 15 days of the date when they were informed about the regulation being enacted by the administrator as per paragraph 1. The territorial self-governing unit or administrative authority shall specify the regulation, date and time of its enactment in the Collection of Regulations and published metadata in their notification.
- (3) Should a regulation be issued by a municipality with extended powers, the information about the regulation being enacted shall also be published on the official notice boards of the municipal authorities within the administrative district of the municipality with extended powers for at least 15 days; the complete text of the regulation shall be published, if the regulation was published as per section 2, paragraph 4.

Section 4

Validity and Effect of a Regulation

- (1) Regulations issued by territorial self-governing units and by administrative authorities shall become valid on the date they are enacted pursuant to section 2.
- (2) Unless the effective date is not set at a later date, a regulation issued by a territorial self-governing unit or by an administrative authority shall take effect on the fifteenth day after being enacted. Should an urgent public interest require so, an earlier effective date may be set in exceptional cases, however, a regulation may take effect on the day after the day when it was published the earliest; a regulation may take immediate effect when published, should there exist reasons posing risk to life, health, property or the environment.
- (3) Should a regulation issued by a territorial self-governing unit or by an administrative authority provide an effective date that shall be prior to the date of enactment, the regulation shall take effect on the fifteenth day after the day of enactment.

Section 5

Corrections

- (1) The territorial self-governing unit or administrative authority issuing a regulation shall be responsible for the completeness and correctness of the content of a regulation published in the Collection of Regulations and of the relating metadata. Should the administrator correct the metadata pursuant to section 2, the administrator shall be responsible for their correctness.
- (2) Should a territorial self-governing unit or administrative authority issuing a regulation identify differences between the text of a regulation published in the Collection of Regulations and the text of the regulation approved by the relevant territorial self-governing unit or administrative authority, or metadata inaccuracy, they shall correct them; they shall proceed accordingly pursuant to section 2, paragraphs 2 and 3. Manifest discrepancies in the metadata of published regulations may be corrected by the administrator. The original text of such corrected regulation or metadata shall be kept in the Collection of Regulations. The administrator shall inform the territorial self-governing unit or administrative authority issuing the regulation about the correction performed.
- (3) Should a territorial self-governing unit or administrative authority issuing a regulation find that a regulation published pursuant to section 2 was published in a different than open or machine-readable format, they shall make a correction by publishing the regulation in an open and machine-readable format; they shall proceed accordingly pursuant to section 2, paragraphs 2 and 3. Should the inconsistency be found by the administrator, the administrator shall request the territorial self-governing unit or administrative authority to make corrections according to the first sentence.
- (4) Should the territorial self-governing unit or administrative authority issuing a regulation find that a document that is not a regulation was published as provided in section 2, they will request the administrator to delete such a document from the Collection of Regulations. Should the inconsistency be found by the administrator, the administrator shall notify the territorial self-governing unit or administrative authority.
- (5) Corrections made pursuant to paragraphs 2 and 3 shall have no impact on enacting the regulation in the Collection of Regulations.
- (6) Paragraphs 1 to 5 shall apply accordingly to make corrections to a regulation enacted pursuant to section 2, paragraph 4.

Section 6

Numbering of Regulations

Regulations issued by a territorial self-governing unit and regulations issued by an administrative authority shall be numbered consecutively by Arabic numerals. A separate sequence of numbers shall be assigned to regulations issued by individual territorial self-governing units and administrative authorities. The sequence shall be closed at the end of each calendar year.

Section 7

Possibility to Inspect the Collection of Regulations

A territorial self-governing unit shall make the Collection of Regulations available in an electronic format for free inspections in their working hours.

Section 8

Acts Published in the Collection of Regulations

- (1) The following documents shall be published in the Collection of Regulations:
 - a) decision of the Constitutional Court concerning a proposal to repeal a regulation issued by a territorial self-governing unit or a regulation issued by an administrative authority or their individual provisions,
 - b) decision of the Ministry of the Interior, regional authority or relevant ministry or another central administrative authority to suspend the effect of a regulation issued by a territorial self-governing unit,
 - c) decisions concerning appeals against decisions of the Ministry of the Interior on suspending the effect of a regulation issued by a territorial self-governing unit.
 - d) decisions of the Ministry of the Interior, regional authority or relevant ministry or another central administrative authority to cancel the suspension of the effect of a regulation issued by a territorial self-government unit,
 - e) and notifications issued by the Ministry of the Interior, regional authority or relevant ministry or another central administrative authority concerning the date of expiry of their decision to suspend the effect of a regulation issued by a territorial self-governing unit.
- (2) The following documents shall be also published in the Collection of Regulations:
 - a) information about the number of regional assembly members that are to be elected as specified by a given region¹⁾,
 - b) decisions on the state of danger pursuant to the Crisis Act²⁾,
 - c) agreements to declare protected landscape areas entered into pursuant to the Nature and Landscape Protection Act³⁾,

¹⁾ section 31, paragraph 3 of the Act no. 129/2000 Coll., on Regions (Establishment of Regions), as amended.

²⁾ section 3 of the Act no. 240/2000 Coll., on Crisis Management and Amendments to Certain Acts (Crisis Act), as amended.

³⁾ Section 39 of the Act no. 114/1992 Coll., on Protection of Nature and Landscape, as amended.

d) resolutions of regional assemblies to hold a regional referendum, or on impossibility to hold a referendum, provided that the suggested issue cannot be decided by a referendum⁴⁾.

(3) The administrator shall be in charge of publishing documents relating to the acts. An authority issuing a particular act shall transfer the text of an act to be published electronically in an open and machine-readable format to the data mailbox established for the purpose by the administrator. The administrator shall publish the electronic form on the Public Administration Portal.

(4) The person in charge of transferring the documents relating to the acts published in the Collection of Regulations to the administrator shall be responsible for the completeness and correctness of the documents.

(5) Should the person transferring a document relating to an act found differences between the text published in the Collection of Regulations and the actual content of the document relating to the act, they shall make corrections; they shall proceed accordingly pursuant to section 3. The original text of the document relating to the act shall be kept in the Collection of Regulations.

Section 9

Transitional Provisions

(1) Territorial self-governing units and administrative authorities shall be obliged to publish their valid and effective regulations that are enacted according to this Act and were issued by them prior to the effective date of this Act in the Collection of Regulations together with the relevant metadata within 3 years of the effective date of this Act at the latest.

(2) Regulations issued prior to the effective date of this Act shall not have to be published in an open and machine-readable format in the Collection of Regulations.

(3) Regulations specified in paragraph 1 that shall not be published in the Collection of Regulations pursuant to paragraph 1 shall expire by the deadline specified in paragraph 1.

(4) The obligation to publish valid and effective regulations in the Collection of Regulations shall not apply to the regulations that had been issued by administrative authorities that ceased to exist.

(5) General binding regulations defining obligatory zoning and planning documents relating to a particular urban configuration or zone, zoning plan of a municipality or regulation plan issued prior to the effective date of this Act, that are considered measures of general nature according to the Building Act shall not be published in the Collection of Regulations.

(6) The Acts specified in section 8, paragraph 2 valid on the effective date of this Act, shall be published in the Collection of Regulations within 3 years of the effective date of the Act. Section 8, paragraphs 3 to 5 shall be applied accordingly.

Section 10

Effect

This Act shall come into effect on 1st January 2021.

⁴⁾ Section 13, paragraph 2 and section 14 of the Act no. 118/2010 Coll., on Regional Referendum and Amendments to Certain Acts.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

OBEČNÁ ČÁST

1. Zhodnocení platného právního stavu, včetně zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Právní předpisy územních samosprávných celků

Základní pravidla normotvorby územních samosprávných celků stanoví Ústava ČR. V čl. 104 odst. 3 Ústava předjímá pravomoc zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky - originární právní předpisy, jež jsou projevem ústavně zaručeného práva na územní samosprávu. Naproti tomu vydání nařízení územních samospráv k provedení zákonů podmiňuje článek 79 odst. 3 Ústavy speciálním zákonným zmocněním. Tuto normotvornou pravomoc obcí a krajů je třeba chápat jako výkon státní správy, tj. přenesenou působnost. Proces přijímání právních předpisů územních samosprávných celků podrobně upravuje zákon, v současnosti zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonná úprava legislativního procesu, včetně publikace právního předpisu obce nebo kraje, nepochybně musí vycházet z ústavních zásad, z nichž lze na prvním místě zdůraznit **princip právního státu** (článek 1 odst. 1 Ústavy). Z něj je třeba odvozovat i **požadavek poznatelnosti práva a právní jistoty**. K naplnění principu právního státu je totiž nezbytné, aby adresáti právní normy, kteří mají znát svá práva a povinnosti stanovené právním řádem (*ignorantia legis non excusat*), měli možnost seznámit se s formálními prameny práva, tedy i s obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obcí a krajů. Obecná závaznost právní normy je podmíněna veřejným vyhlášením právního předpisu, který je jejím komunikátorem.

Problematikou publikace právních předpisů, resp. v obecnější rovině dostupností práva, se ve své judikatuře opakovaně zabýval Ústavní soud, a to především ve vazbě na princip právní jistoty a v širším smyslu na výklad pojmu právní stát podle čl. 1 odst. 1 Ústavy – k tomu blíže viz bod 4 obecné části důvodové zprávy.

Stávající zákonná pravidla pro publikaci právních předpisů územních samosprávných celků podmiňují platnost takového právního předpisu vyhlášením, které se provede vyvěšením právního předpisu na úřední desce obecního úřadu v případě obecních předpisů (§ 12 odst. 1 zákona o obcích), nebo vyhlášením ve Věstníku právních předpisů kraje, resp. ve Sbírce právních předpisů hl. města Prahy (§ 8 odst. 2 zákona o krajích, § 45 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze). Kromě toho ukládají příslušné zákonné normy územním samosprávám zaslat obecně závazné vyhlášky a nařízení příslušným dozorovým orgánům (§ 12 odst. 6 zákona o obcích, § 8 odst. 9 zákona o krajích, § 45 odst. 12 zákona o hlavním městě Praze). Pokud jde o zveřejnění právních předpisů územních samospráv způsobem umožňujícím dálkový přístup, ukládá § 5 odst. 2 písm. a) zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, povinným subjektům (tedy i územním samosprávným celkům) zveřejnit je způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to v souladu s vyhláškou č. 442/2006 Sb. Ve vztahu k přehledu právních předpisů vydaných v rámci věcné působnosti územního samosprávného celku je v prováděcí vyhlášce č. 442/2006 Sb. výslovně stanoveno, že se uvede odkaz na internetové stránky, kde je text příslušných právních předpisů již zveřejněn. Dále je třeba zmínit ustanovení § 8 odst. 2 a 8 zákona o krajích, podle nichž je kraj povinen stejnopis Věstníku právních předpisů kraje, v němž musí být vyhlášeny obecně závazné vyhlášky a nařízení kraje, zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup (v případě Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy tato povinnost uložena není).

I když mají územní samosprávné celky zákonnou povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny své vydané právní předpisy, v praxi není tato zákonná povinnost vždy plněna. V důsledku toho dochází k podstatnému omezení možnosti adresátů se s jejich obsahem seznámit, tj. až na možnost nahlédnout do nich u příslušného úřadu územního samosprávného celku či na Ministerstvu vnitra, což jistě nemůže v konfrontaci se současnými technickými prostředky a požadavky na fungování moderní veřejné správy obstát. Nepochybně to nepřispívá ani k právní jistotě adresátů právních předpisů, kteří se nemohou přiměřeně komfortním způsobem seznámit s povinnostmi, které jsou jim těmito právními předpisy ukládány, a tím je narušena předvídatelnost zákonnosti jejich jednání.

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 shromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem*“.

Výše uvedený názor Ústavního soudu tak do značné míry relativizuje dostatečnost stávající zákonné úpravy publikace právních předpisů územních samospráv, a to zejména z hlediska faktické možnosti se s těmito právními normami seznámit (pokud jde o jejich adresáty), jakož i rozhodovat podle nich v případě státních orgánů, především pak soudů. Navrhovaná právní úprava proto cílí na větší garanci poznatelnosti práva a logicky i právní jistotu adresátů právních norem obcí, krajů a hl. města Prahy.

Nedostatečnost poznatelnosti právních předpisů územních samosprávných celků (především pak obcí) se projevuje i tím, že orgány státní správy, Policie ČR a fyzické nebo právnické osoby často žádají Ministerstvo vnitra o součinnost při získávání údajů

o normativní činnosti obcí, např. zda obecně závazná vyhláška jednotlivé obce je stále platná, zda nedošlo k její novelizaci, resp. zda daná oblast je vůbec regulována obecními právními normami. Na Ministerstvo vnitra se v tomto ohledu pravidelně obrací např. Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy s žádostmi o sdělení, které obce vydaly obecně závaznou vyhlášku o stanovení spádových obvodů základních či mateřských škol, Ministerstvo financí ve věci obecně závazných vyhlášek o místních poplatcích a rovněž konkrétní fyzické a právnické osoby např. s žádostmi o sdělení počtu a seznamu obcí, které vydaly obecně závaznou vyhlášku o regulaci hazardních her. Policie ČR v této souvislosti přednesla požadavek na vytvoření veřejné databáze právních předpisů obcí, a to s ohledem na problémy při aplikaci právních předpisů územních samospráv při řešení přestupků v oblasti veřejného pořádku (existující právní předpisy obcí jsou často jen obtížně dohledatelné např. na internetových stránkách jednotlivých obcí).

Právní předpisy ostatních správních úřadů

Článek 79 odst. 3 Ústavy ČR opravňuje k vydávání právních předpisů i ministerstva a jiné správní úřady; avšak pouze za podmínky, že se tak stane na základě zákona, v mezích zákona a jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Ústava ČR neomezuje oprávnění jiných správních úřadů vydávat právní předpisy pouze na správní úřady ústřední, ale toto právo za splnění ústavních podmínek přiznává všem správním úřadům. Tyto právní předpisy tak nemusí mít celostátní působnost.

Nicméně zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, stanovil závazná pravidla pouze pro publikaci předpisů ministerstev a ústředních správních úřadů. V souladu s § 1 odst. 1 písm. e) tohoto zákona se ve Sbírce zákonů vyhlašují uveřejněním jejich plného znění rovněž *právní předpisy vydávané ministerstvy a ostatními ústředními správními úřady; právní předpisy jiných správních úřadů a právnických osob, pokud na základě zvláštního zákona vydávají právní předpisy s celostátní působností*. Způsob zveřejnění u právních předpisů ostatních správních úřadů nebyl dosud řešen jednotně. Zvláštní zákony zakládající pravomoc správních úřadů vydávat právní předpisy s omezenou místní působností stanovily též vlastní publikační pravidla pro tyto předpisy. Jedná se o zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (na základě § 78a odst. 1 vydává újezdní úřad nařízení pro území vojenského újezdu, v souladu s § 78 odst. 1, 6 a 7 vydává Agentura ochrany přírody a krajiny České republiky nařízení pro obvod své územní působnosti), zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů (na základě § 85 odst. 1 vydává krajská hygienická stanice nařízení pro svůj správní obvod nebo jeho část), zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů (dle § 46 písm. b/ a § 49 odst. 1 písm. c/ vydává Městská veterinární správa v Praze právní předpis o mimořádných veterinárních opatřeních pro území hlavního města Prahu, na základě § 76 odst. 3 Státní veterinární správa České republiky vydává nařízení o mimořádných veterinárních opatřeních) a zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dle § 76 odst. 2 vydává Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský nařízení o mimořádných rostlinolékařských opatřeních).

Stávající zákonná pravidla zveřejňování právních předpisů správních úřadů, které nemají celostátní působnost, tak není možné vzhledem k jejich nejednotnosti a nepřehlednosti

považovat za dostačující pro naplnění ústavních požadavků na zajištění poznatelnosti práva a právní jistoty adresátů právních norem. Nevyhovující stav, kdy je třeba vyhledávat právní normy z různých zdrojů, bude odstraněn díky jejich koncentraci v jednom informačním systému veřejné správy. V dané souvislosti je třeba zdůraznit, že zákon se bude vztahovat jen na ty právní předpisy, které zvláštní zákony definují z hlediska jejich formy jako právní předpisy. Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů proto nebude zahrnovat akty správních úřadů, které lze považovat za právní předpisy na základě materiálního posouzení. Nepředpokládá se ani zveřejňování aktů profesních komor, neboť ani ty nejsou podle příslušných zákonů právními předpisy.

Ostatní dokumenty

Ve Sbírce právních předpisů budou zveřejňována rozhodnutí Ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti a zákonnosti právního předpisu územního samosprávného celku a právního předpisu správního úřadu. Dále se zveřejní rozhodnutí dozorových orgánů (např. Ministerstva vnitra nebo krajského úřadu) vydávaná v rámci výkonu dozoru nad zákonností právních předpisů vyhlášených ve Sbírce právních předpisů.

V návaznosti na zrušení Věstníku právních předpisů kraje se nově upravuje zveřejnění veřejnoprávních smluv o převedení výkonu přenesené působnosti; rozhodnutí krajského úřadu nebo Ministerstva vnitra podle § 65 a 66b zákona o obcích o tom, že pro obec bude vykonávat přenesenou působnost nebo její část pověřený obecní úřad nebo obecní úřad obce s rozšířenou působností; počet členů zastupitelstva kraje, který má být zvolen; rozhodnutí o stavu nebezpečí podle krizového zákona; území, která jsou smluvně chráněná podle zákona o ochraně přírody a krajiny; usnesení zastupitelstva kraje o vyhlášení krajského referenda nebo o tom, že krajské referendum nevyhlásí, jestliže o navrhované otázce nelze krajské referendum konat. V těchto případech se jedná se o akty, jejichž zveřejnění ve Věstníku právních předpisů krajů ukládal zákon o krajích nebo jiné právní předpisy.

Zhodnocení současného stavu ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Stávající právní úprava se nikterak nedotýká úpravy zákazu diskriminace. Z hlediska požadavků na zajištění rovnosti mužů a žen ji lze považovat za neutrální.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, včetně dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Cílem navrhovaného zákona je především napravit nedostatky současné právní úpravy publikace právních předpisů územních samosprávných celků a právních předpisů správních úřadů s jinou než celostátní působností, které nejsou vyhlášeny ve Sbírce zákonů (dále jen „právní předpis“). Stávající právní úprava již nezajišťuje informovanost adresátů těchto právních norem v takové míře, kterou by s ohledem na současný stav informačních technologií bylo možné považovat za optimální.

Zřízením informačního systému právních předpisů vznikne ucelená moderní databáze, v níž bude možno vyhledat a seznámit se s obsahem obecně závazných vyhlášek a nařízení všech územních samosprávných celků v České republice. Informační systém bude sloužit i k vyhlášení právních předpisů některých správních úřadů, které nejsou publikovány ve Sbírce zákonů. Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále též „Sbírka právních předpisů“) bude veřejně přístupným

elektronickým informačním systémem; využívat zveřejněné databáze tedy bude moci kdokoliv.

Vyhlášení právního předpisu ve Sbírce právních předpisů bude podmínkou pro to, aby právní předpis nabyl platnosti (stal se součástí platného právního řádu). Stanovení této podmínky je nezbytné pro splnění požadovaného způsobu publikace územním samosprávným celkem, resp. správním úřadem, jakož i k dosažení hlavního cíle zákonného návrhu, spočívajícího v posílení právní jistoty adresátů právních norem a v zajištění předvídatelnosti zákonnosti jednání adresátů. Nelze předpokládat, že by deklarovaných cílů bylo skutečně dosaženo, pokud by taková podmínka stanovena nebyla, tedy pokud by zveřejnění ve Sbírce právních předpisů nemělo vliv na platnost a účinnost právního předpisů a v zásadě by tak záviselo jen na ochotě daného územního samosprávného celku/správního úřadu dostát zákonné povinnosti.

Spolu s právním předpisem budou ve Sbírce právních předpisů uveřejňována i jeho metadata, díky nimž bude možno provádět v informačním systému vyhledávání a generování sestav podle zvoleného klíče (např. získat přehled obecně závazných vyhlášek konkrétní obce či přehled právních předpisů vydaných na základě určitého zmocňovacího ustanovení zákona). V systému bude možné zadat automatizované informování např. o všech publikovaných předpisech určitého typu a na určitém území.

Účinnosti nabydou právní předpisy patnáctým dnem po dni vyhlášení, pokud nebude stanovena pozdějším dnem. V případě naléhavého obecného zájmu lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Ve Sbírce právních předpisů budou dále zveřejňovány: sdělení kraje o počtu členů zastupitelstva kraje, který má být zvolen; rozhodnutí o stavu nebezpečí podle krizového zákona; území, která jsou smluvně chráněná podle zákona o ochraně přírody a krajiny; usnesení zastupitelstva kraje o vyhlášení krajského referenda nebo o tom, že krajské referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze krajské referendum konat. Ve Sbírce právních předpisů budou zveřejňovány i nálezy a rozhodnutí Ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti a zákonnosti právního předpisu územního samosprávného celku a právního předpisu správního úřadu. Dále se zde zveřejní rozhodnutí dozorových orgánů (např. Ministerstva vnitra nebo krajského úřadu) vydávaná v rámci výkonu dozoru nad zákonností právních předpisů vyhlášených ve Sbírce právních předpisů.

Veřejnoprávní smlouvy o převodu výkonu přenesené působnosti a rozhodnutí krajských úřadů o přenesení výkonu přenesené působnosti obce se namísto ve Věstníku právních předpisů kraje zveřejní v rejstříku převodů agend orgánů veřejné moci.

Zřízením Sbírky právních předpisů bude výrazně zjednodušen přístup k uvedeným dokumentům relevantním pro výkon veřejné správy, které jsou dosud publikovány roztříštěně a k jejich vyhledání je proto třeba využít vícero prostředků. Zveřejnění, resp. nezveřejnění uvedených dokumentů ve Sbírce právních předpisů ovšem nebude mít dopad na jejich platnost ani účinnost (s výjimkou zveřejnění usnesení zastupitelstva kraje o vyhlášení krajského referenda, u něhož podle § 14 zákona o krajském referendu k vyhlášení referenda v kraji dojde zveřejněním tohoto usnesení ve Sbírce právních předpisů).

Na základě přechodných ustanovení budou územní samosprávné celky a dotčené správní úřady povinny vložit do Sbírky právních předpisů i platné a účinné právní předpisy (spolu s metadaty), které byly vydány před nabytím účinnosti předkládaného zákona, a to nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Stanovení tohoto požadavku je nezbytné k dosažení primárního cíle zřízení Sbírky právních předpisů, jímž je vznik ucelené databáze, v níž bude možno vyhledat a seznámit se s obsahem všech obecně

závazných vyhlášek a nařízení územních samosprávných celků v České republice a všech právních předpisů dotčených správních úřadů. Navrhuje se i sankce jakožto legislativní nástroj k vynucení splnění této zákonné povinnosti, a to v podobě pozbytí platnosti těch právních předpisů, které do konce uplynutí uvedené tříleté lhůty nebudou do Sbírky právních předpisů vloženy.

Na základě údajů, které má předkladatel k dispozici, lze odhadnout počet platných a účinných obecně závazných vyhlášek obcí na cca 100 tisíc. Hodnotící zpráva k výsledkům kontrol výkonu přenesené a samostatné působnosti svěřené orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy za léta 2014 - 2016 obsahuje rovněž přehled nařízení obcí posouzených v daném období; celkem jich bylo 1509.

Ministerstvo vnitra zahájilo již v roce 2017 projekt zaměřený na posouzení zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí vydaných před rokem 2010. Účelem tohoto projektu je dosažení zákonnosti těchto obecně závazných vyhlášek, a to v návaznosti na změnu legislativy a judikatury Ústavního soudu, a rovněž i jejich revize. Cílem tohoto projektu je proto dosáhnout změny či zrušení obecně závazných vyhlášek, které již neodpovídají platným a účinným právním předpisům či reálným podmínkám obcí. Za tímto účelem je obcím poskytována ze strany Ministerstva vnitra individuální metodická pomoc. Z celkového počtu více než 6 000 obcí v České republice byly v rámci tohoto projektu prověřovány obecně závazné vyhlášky 4 500 obcí. V rámci tohoto projektu bylo zjištěno téměř 6500 obecně závazných vyhlášek obcí vydaných před rokem 2010, přičemž bylo shledáno, že zhruba 55 % těchto obecně závazných vyhlášek je stále aktuálních, přibližně 15 % je v rozporu se zákonem a zbývajících 30 % je sice souladných se zákonem, nicméně již neaktuálních.

K datu 30. června 2019 bylo v rámci tohoto projektu na základě poskytnuté metodické pomoci (individuální metodická pomoc byla poskytnuta ve více než 1 100 případech a metodická pomoc poskytnutá na hromadných akcích pro obce byla poskytnuta ve více než 130 případech) zrušeno více než 900 obecně závazných vyhlášek a u více než 600 obecně závazných vyhlášek byla z důvodu zjištěných nedostatků provedena jejich úprava. Praxe tak ukázala, že téměř 30 % obecně závazných vyhlášek vydaných před rokem 2010 již bylo pro obce nepotřebných.

Tento projekt pokračuje i v druhém pololetí roku 2019 s cílem, aby obce samy zrušily či upravily obecně závazné vyhlášky vydané před rokem 2010, které jsou buď v rozporu se zákonem, neaktuální či zcela nepotřebné. Lze jej tak považovat za přípravnou fázi vytvoření informačního systému Sbírky právních předpisů, díky čemuž budou významnou měrou eliminovány nezákonné, příp. i obsoletní právní předpisy obcí, na něž by se vztahovala publikační povinnost podle navrhovaného zákona.

Dopady navrhovaného řešení ve vztahu k zákazu diskriminace a ve vztahu k rovnosti mužů a žen

Navrhovaná právní úprava se nikterak nedotýká úpravy zákazu diskriminace. Z hlediska požadavků na zajištění rovnosti mužů a žen ji lze považovat za neutrální.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované úpravy v jejím celku

Změna právní úpravy je nezbytná s ohledem na popsané problematické aspekty současné právní úpravy – nedostačující míru trvalé informovanosti adresátů o právních normách územních samospráv a komplikace při jejich aplikaci v právní praxi, pramenící z jejich obtížné poznatelnosti. V České republice v současnosti neexistuje centrální veřejně přístupný registr všech právních předpisů vydaných všemi územními samosprávnými celky, ve kterém by mohli jejich adresáti zjistit, které „lokální“ právní normy na území

konkrétního územního samosprávného celku platí, resp. jaké povinnosti z nich pro ně vyplývají.

Díky zřízení centrálně státem spravovaného informačního systému dojde ke zpřístupnění právních předpisů územních samospráv 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.

Podle navrhované koncepce bude mít Sbírka právních předpisů překlenující 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 projekt tohoto systému, přičemž 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 – shromáždění všech platných a účinných právních předpisů vydaných relevantními subjekty a jejich příprava pro budoucí integraci do e-Sbírky.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem České republiky

Požadavek **dostupnosti (poznatelnosti) práva** vyplývá z obecného **principu právního státu** zakotveného v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Ten se týká nejen vyhlášení právních předpisů, ale též jejich dostupnosti po celou dobu platnosti a účinnosti, resp. i poté.

Ústavní soud přitom nezbytnost naplnění požadavku dostupnosti práva jako jednoho z atributů právního státu ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje. V této souvislosti je možné zmínit např. usnesení Ústavního soudu ze dne 8. 12. 1999, sp. zn. I. ÚS 422/99, v němž 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 další osoby) měli možnost se s obsahem nejen zákonů, ale i ostatních právních předpisů, které jim nejen garantují práva, ale i ukládají povinnosti, seznámit.“

K předmětné problematice se Ústavní soud vyjádřil i v celé řadě dalších rozhodnutí. Srov. např. odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01: „*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.*“ Obdobně odůvodnění nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 472/01: „*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.*“

V nálezu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 Ústavní soud uvádí: „*Princip předvídatelnosti práva jakožto důležitý atribut právního státu podstatným způsobem souvisí s principem právní jistoty a je nezbytným předpokladem obecné důvěry občanů v právo. Jak již v minulosti Ústavní soud několikrát konstatoval, neopomenutelnou komponentou principu právní jistoty je předvídatelnost práva a legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 690/01, N 45/29 SbNU 417, nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 487/03, N 103/37 SbNU 383 či nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2070/07*

dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Princip právní jistoty také důležitým způsobem souvisí s důvěrou občanů v právo (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 296/01, N 145/28 SbNU 287): „Jedním ze základních znaků a předpokladů právního státu a zároveň právní jistoty jako jednoho z jeho atributů je takové uspořádání státu, v němž každý, fyzická osoba i osoba právnická, může mít důvěru v právo“ (Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995, s. 205). Z charakteru právního státu lze dovodit i legitimní požadavek, že se každý může spolehnout na to, že mu státní moc dopomůže k realizaci jeho subjektivních nároků a nebude mu v jejich uplatnění bránit. Požadavek právní jistoty se pak dotýká jak tvorby práva (otázka stability práva a zákonnosti jeho tvorby), tak aplikace práva. S procesem aplikace práva princip právní jistoty souvisí z toho důvodu, že „prvním předpokladem jistoty v oblasti aplikace práva je seznatelnost právní normy, resp. seznatelnost právního stavu a předvídatelnost právního rozhodnutí“ (Knapp, V. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, s. 206). Důležitost hodnoty předvídatelnosti práva jako základní hodnoty právního řádu zdůrazňuje ve své judikatuře také Evropský soud pro lidská práva, v jehož judikatuře je jako jedno ze základních kritérií kvality práva opakovaně používána jeho předvídatelnost (srov. *Rekvényi proti Maďarsku*, 1999, *Feldek proti Slovensku*, 2001).

Americký právní teoretik Lon L. Fuller zformuloval ve svém díle *Morálka práva* osm požadavků vnitřní morálky práva, mezi něž zařadil též požadavek vyhlásování právního aktu (srov. Fuller, L. *Morálka práva*. Praha: OIKOYMENH, 1998, s. 51n.). Jednoduše řečeno, podle Fullera má každý člověk právo vědět, co je v daném státu platným právem. Od manažerského řízení se právo odlišuje nejen obecností právních pravidel, ale především tím, že je nutno bezvýjimečně aplikovat pravidla, která byla dříve ohlášena jednotlivým právním subjektům. Tento charakter práva je možno dát do souvislosti s jedním základních principů práva, jímž je zásada veřejnosti práva. Podle této zásady právní norma nemůže nabýt účinnosti dříve, než je vyhlášena způsobem stanoveným zákonem a tím je umožněna její obecná znalost (Knapp, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha: Linde, 1998, s. 236). Důsledkem zásady veřejnosti práva je existence pravidla, dle kterého neznalost právního předpisu neomlouvá (*ignorantia iuris non excusat*). Je notoricky známou skutečností, typickou pro všechny moderní právní řády, že neznalost práva nezbujuje nikoho odpovědnosti za jeho porušení. Má-li však osoba nést za porušení práva odpovědnost, je třeba, aby byly splněny určité podmínky. Pravidlo neznalost právního předpisu neomlouvá předpokládá, že se daný právní předpis stal platným a účinným. Předpokladem platnosti a účinnosti je jeho veřejné vyhlášení, které je nezbytné k tomu, aby měl každý možnost se s právním předpisem seznámit. Fikci o znalosti práva „lze totiž sotva akceptovat za stavu, kdy platné a účinné právní předpisy nejsou na adekvátní úrovni každému přístupné, jestliže (včasné) seznámení se s jejich obsahem se jeví obtížně proveditelné, náročné technicky nebo finančně, či dokonce neuskutečnitelné. Zásada veřejnosti práva založená na principu rovnosti a právní jistoty je inherentní modernímu demokratickému právnímu státu a souvisí též s ústavně garantovanou úctou státu k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Ústavy)“ (Sládeček, V. *Publikace jako obligatorní stádium tvorby právního předpisu*. In: *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Eds. Aleš Gerloch, Jan Kysela. Praha: ASPI, 2007, s. 189n.). Ostatně i podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva musí právní norma splňovat podmínky dostupnosti (*accessibility*), což se stane tehdy, když je veřejná a svým adresátům snadno dostupná. Až při splnění kritérií dostupnosti a předvídatelnosti jsou naplněny takové podmínky, že daná norma získává kvalitu práva (srov. rozhodnutí *Evropského soudu pro lidská práva Maestri v. Italy*, 2001).

K zásadě neznalost práva neomlouvá se ve své judikatuře vyjádřil také Ústavní soud, který prohlásil, že tato zásada je „nutnou podmínkou efektivity každého systému platného práva, nelze ji však vykládat pouze k tíži adresátů práva, nýbrž též jako závazek veřejné moci

vůbec učinit právo poznatelným, protože jen takovým právem se lze řídit“ (srov. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 77/06, N 30/44 SbNU 349, bod 39).“

Princip předvídatelnosti a dostupnosti práva ve své judikatuře opakovaně zdůrazňuje i Evropský soud pro lidská práva. Tak např. ve věci Streletz, Kessler a Krenz v. Německo (rozsudek ze dne 22. 3. 2001) zdůraznil, že předvídatelnost práva a jeho adekvátní dostupnost byla základní podmínkou pro trestnost určitého jednání.

Rovněž právní teorie opakovaně vyjadřuje názor, že právní předpisy musejí být adekvátním způsobem vyhlášeny. Srov. např. Sládeček, V., Mikule, V., Suchánek, R., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 527: „Vyhlašování zákonů a jiných právních předpisů má především své ryze praktické odůvodnění: fikci o znalosti práva (*ignorantia iuris non excusat*) lze totiž sotva akceptovat za stavu, kdy platné a účinné právní předpisy nejsou na adekvátní úrovni každému přístupné, jestliže (včasné) seznámení se s jejich obsahem se jeví obtížně proveditelné, náročné technicky nebo finančně či dokonce neuskutečnitelné (fikci o znalosti práva – neboť výslovně právně zakotvena není – uznává i Ústavní soud: srov. nálezy Pl. ÚS 33/97 a III. ÚS 721/2000). Optimální přístupnost práva znamená možnost předvídatelnosti práva. Zásada veřejnosti práva založená na principu rovnosti a právní jistoty je inherentní modernímu demokratickému právnímu státu a souvisí též s ústavně garantovanou úctou státu k právům a svobodám člověka a občana (čl. 1 odst. 1 Úst). Pojem vyhlášování (publikace) zákonů (jiných právních předpisů), kterým lze zcela obecně zřejmě rozumět (aktivní) zprostředkování obsahu právních předpisů adresátům, se většinou (samostatně) nedefinuje. Častěji se vymezují až specifické, podřazené formy publikace.“

Přímo k otázce publikace právních předpisů územních samospráv ve vztahu k jejich aplikaci se vyslovil 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 shromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem“.

Výše uvedený názor Ústavního soudu tak do značné míry relativizuje dostatečnost stávající zákonné úpravy publikace právních předpisů územních samospráv, a to zejména z hlediska faktické možnosti se s těmito právními normami seznámit (pokud jde o jejich adresáty), jakož i rozhodovat podle nich v případech státních orgánů, především pak soudů. Navrhovaná právní úprava proto cílí na větší garanci poznatelnosti práva a logicky i právní jistotu adresátů právních norem obcí, krajů a hl. města Prahy.

Lze tedy učinit závěr, podle něhož právo má být dostupné, přičemž tato dostupnost musí být ze strany státu též odpovídajícím způsobem zajištěna, resp. zajišťována nejen v době vyhlášení právního předpisu, ale i poté tak, aby se s právními normami mohli adresáti adekvátně seznámit.

Navržená právní úprava popsaný požadavek dostupnosti práva naplňuje s ohledem na existující možnosti informačních technologií způsobem, který dostupnost podzákoných právních předpisů pro jejich adresáty zajistí v odpovídající míře. Stát tímto opatřením svým způsobem naplňuje určitý deficit stávající právní úpravy, která sice přístupnost práva zajišťuje v míře sice ústavně akceptovatelné, nicméně na samotné hraně akceptovatelnosti, a plní si svůj dluh směrem k elektronizaci veřejné správy.

Změna zákonných pravidel pro publikaci právních předpisů územních samosprávných celků se dotkne výkonu **práva na územní samosprávu**, které zahrnuje i vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy.

Článkem 8 Ústavy se zaručuje samospráva územních samosprávných celků (obcí a krajů), jež jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy). Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy (ve spojení s čl. 2 odst. 3 Ústavy a s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Citované ustanovení tak připouští ingerenci státní moci za kumulativního splnění obou dvou podmínek. Ústavní soud v nálezu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02 konstatuje, že *„zásah státu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR nesmí být v rozporu s ústavně zakotvenými znaky samosprávy a je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje. Vyjádřeno jinými slovy, požadavek ochrany zákona je tak podmínkou nutnou, jejíž naplnění nelze dovodit extenzivním výkladem nemajícím oporu v dikci zákonné úpravy, byť by byl konstruován logickým způsobem nevzbuzujícím pochybnosti o jeho účelnosti a rozumném smyslu“*. Ústavní soud se k ústavní záruce práva na územní samosprávu a limitům ingerence státu dále vyjádřil např. v nálezu ze dne 22. 11. 2016, sp. zn. II. ÚS 2200/15, když uvedl, že *„Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se územní samospráva může realizovat, když další otázky konstituování a fungování územní samosprávy ponechává na zákonodárci a zákonné regulaci (čl. 104 odst. 3, čl. 105 Ústavy)“*. Činnost státu zasahující do činnosti územně samosprávných celků je tak podle Ústavního soudu limitována principem legality (zákonnosti).

S ohledem na výše citovanou judikaturu Ústavního soudu lze ústavně konformním způsobem regulovat samostatnou působnost územních samosprávných celků, tedy i stanovit pravidla pro vyhlášení jejich obecně závazných vyhlášek pouze zákonem. Tento nezbytný předpoklad je v případě navrhovaného řešení splněn, neboť navrhované legislativní opatření má sílu zákona.

Navrhovaná změna zákonné úpravy usiluje o dosažení větší garance poznatelnosti práva a logicky i právní jistoty adresátů právních norem obcí, krajů a hlavního města Prahy. Dosažení tohoto stavu vyžaduje provedení legislativní změny (konkrétně zřízení informačního systému přístupného prostřednictvím internetu). Pokud uvážíme přínos zpřístupnění právních norem územních samospráv z hlediska ústavní konformity zákonné úpravy vydávání těchto právních předpisů a naplnění zásad právního státu, pak nelze zavedení povinnosti obcí a krajů uveřejnit obecně závazné vyhlášky a nařízení v centrálně státem (Ministerstvem vnitra) spravovaném informačním systému (a s ním spojené finanční výdaje) považovat za nepřiměřený prostředek regulace jejich normotvorné pravomoci, či snad dokonce za hraniční zásah státu do výkonu samosprávy (pokud jde o vyhlášení obecně závazných vyhlášek). Kromě již vyzdvihovaných zásad poznatelnosti práva a právní jistoty je nepopíratelně i v zájmu samotných územních samospráv coby tvůrců právních norem, aby byl naplněn zásadní předpoklad pro jejich dodržování, a sice reálné zprostředkování jejich obsahu adresátům. Efektivní právní regulace nemůže být dosaženo bez odpovídajícího úsilí o publikaci právního předpisu nejen ve smyslu formálním, ale i materiálním, tj. jeho uvedení v obecnou známost. Zřízení Sbírky právních předpisů je tedy legitimním a přiměřeným omezením práva na samosprávu ve prospěch poznatelnosti a přístupnosti obecních a krajských právních předpisů jejich adresáty.

Navrhovaná právní úprava předpokládá, 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 platném právu územní samosprávy. Řešení spočívající v pozbytí platnosti těch stávajících právních předpisů územních

samosprávných celků, které nebudou jejich vydavateli zveřejněny ve Sbírce právních předpisů ve lhůtě stanovené přechodným ustanovením, představuje přiměřené (proporcionální) legislativní opatření, nezbytné k dosažení cíle navrhovaného zákona. Zpracovatel dospěl i na základě tzv. testu veřejného zájmu k závěru, že ústavní princip právního státu (čl. 1 Ústavy ČR) a z něj plynoucí zásady poznatelnosti práva a právní jistoty dostatečně legitimizuje zásah do práva na územní samosprávu.

Pokud praxe dostatečně prokázala, že současný způsob publikace právních předpisů územních samosprávných celků je z hlediska výše zmiňovaných ústavních principů nevyhovující, neboť nezaručuje přístupnost těchto právních norem na adekvátní úrovni každému, pak přechodné ustanovení návrhu zákona představuje i z hlediska vhodnosti přijatelný legislativní nástroj k dosažení primárního sledovaného cíle právní úpravy, kterým je poznatelnost platného a účinného práva. Územním samosprávným celkům přitom bude poskytnuta přiměřeně dlouhá doba (dvou let od nabytí účinnosti zákona), v níž bude třeba stávající právní předpisy ve Sbírce právních předpisů zveřejnit. Je-li z povahy uceleného informačního systému nezbytné, aby zahrnoval i právní předpisy, které nabyly účinnosti před jeho zřízením, je navrhované ustanovení *de facto* jediným možným a vhodným prostředkem, který ucelenost informačního systému zajistí. Naopak pokud by návrh rezignoval na úplnost Sbírky právních předpisů (ve prospěch principu nedotknutelnosti práva na územní samosprávu), dalo by se o vhodnosti a účelnosti připravované právní úpravy pochybovat.

Dalším kritériem v testu proporcionality je hledisko potřeby, spočívající v porovnávání zkoumaného opatření s jinými možnými opatřeními, jež by vedla k dosažení zákonem sledovaného cíle při menším zásahu (v tomto případě) do práva na územní samosprávu. Jak již bylo uvedeno výše, předmětnou právní úpravou přechodného ustanovení lze dosáhnout účelu optimalizace vyhlásování právních předpisů územních samospráv a zvýšení garance předvídatelnosti práva a s tím souvisejícího principu právní jistoty a rovnosti před zákonem. Jestliže má být Sbírka právních předpisů autoritativním pramenem platných právních předpisů územních samospráv, je takové opatření nezbytné. Z tohoto hlediska je zřejmé, že k naplnění účelu navrhované právní úpravy není možné trvat na bezvýhradném upřednostnění práva na územní samosprávu, spočívajícím ve zcela autonomním procesu vyhlásování právních předpisů územních samosprávných celků. Naopak i v zájmu efektivitě normotvorby (dopadu na chování jejích adresátů) je třeba na úrovni zákona výkon práva na územní samosprávu v tomto smyslu regulovat [srov. princip legality ústavního zásahu do práva na samosprávu – nálezy sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ze dne 1. 8. 2006 (N 147/42 SbNU 183; 475/2006 Sb.)]. Podle předkladatele neexistuje srovnatelný prostředek, který by daného účelu byl schopen dosáhnout, aniž by právo na územní samosprávu bylo dotčeno. V daném případě nepůjde o zásah nepřiměřený, neboť omezení hodnoty – práva na samosprávu v dané situaci představuje v porovnání s narušením ústavního principu právní jistoty a rovnosti před právem menší újmu. Nelze přitom opomenout, že přinejmenším z hlediska efektivitě dopadu právní regulace bude právo územní samosprávy vydávat právní předpisy s patřičným dopadem na jejich adresáty nepochybně spíše posíleno.

Tím se dostáváme k poslednímu kritériu - porovnání závažnosti střetávajících se práv (či práva a veřejného statku). K tomuto tzv. principu přiměřenosti (v užším smyslu) Ústavní soud v nálezu ze dne 13. srpna 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02, konstatoval: „*Třetím principem je princip přiměřenosti (v užším smyslu), dle kterého újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k zamýšlenému cíli, tj. opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 5. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 25/97; publ. in*

Ústavní soud České republiky, Sbírka nálezů a usnesení, C.H. Beck, sv. 11, č. 53). V tomto bodě se vychází ze zvážení empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů (viz nálezy Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96; publ. jak uvedeno shora; dle tohoto nálezu empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva; systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho základního práva v důsledku upřednostnění jiného; hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot).“

Předkladatel proto dále v duchu principu přiměřenosti v užším slova smyslu zvažoval, zda shora popsaná pozitiva v podobě zajištění adekvátní dostupnosti a poznatelnosti práva územních samospráv převažují nad negativy, která mohou být spojena s aplikací navrhovaného přechodného ustanovení (derogace obecně závazných vyhlášek, které nebudou v přechodném období dvou let zveřejněny ve Sbírce právních předpisů). Princip proporcionality v užším slova smyslu se tedy nutně musí omezit jen na hodnocení, zda negativa spojená s uvedeným zásahem do práva na samosprávu jsou pomyslnou nutnou a akceptovatelnou „daní“ spojenou se zvýšením zákonných záruk naplnění ústavních principů poznatelnosti práva a právní jistoty. Pokud stávající právní úprava nedokáže zabránit tomu, aby některé obecně závazné vyhlášky (přestože jsou zákonným způsobem publikovány) nebyly fakticky dostupné a poznatelné jejich adresátům, pak jejich případná derogace ani nemůže z hlediska materiálního zásadně limitovat právo na samosprávu, neboť účinnost normotvorby územních samospráv je *a priori* omezená. Navrhované legislativní opatření směřuje k tomu, aby tyto nedostatky byly odstraněny (neboť cíle nelze dosáhnout pouhým nastolením nových publikačních pravidel pro budoucí právní předpisy), přičemž územní samosprávné celky mají dostatečný časový prostor a tedy i dostatečnou možnost, aby stávající právní předpisy ve Sbírce právních předpisů dodatečně zveřejnily. K jejich derogaci *ex lege* tudíž dojde až v důsledku případné neaktivity vydavatelů právních předpisů. Potenciální zásah do výkonu práva na územní samosprávu tak do značné míry závisí na samotných územních samosprávných celcích, které by měly postupovat podle zákona a s vědomím jím předvídaných následků případně zvážit, jaké jimi dříve vydané právní předpisy budou i nadále zachovány a jaké nikoliv. Podle přesvědčení předkladatele návrhu zákona právo územního samosprávného celku vydávat obecně závazné vyhlášky (regulovat v mezích zákona samosprávné záležitosti) nemůže ve vzájemném porovnání převážet ústavně garantovaná práva a svobody jednotlivce, resp. odporovat zásadě veřejnosti práva založené na principu rovnosti a právní jistoty.

Z provedeného testu proporcionality vyplývá, že navrhovaná právní úprava publikace právních předpisů územních samosprávných celků, včetně stanovení přechodného období, v němž musejí být stávající právní předpisy územních samosprávných celků pod sankcí pozbytí platnosti *ex lege* zveřejněny ve Sbírce právních předpisů, je vhodná, potřebná a navrhovanou právní úpravou sledovaný veřejný zájem na poznatelnosti práva a právní jistotě v daném případě nepředstavuje nepřípustný zásah do ústavně zaručeného práva na územní samosprávu.

Na základě výše uvedeného pak lze učinit závěr, že navrhovaná zákonná úprava neodporuje ústavněprávním principům územní samosprávy.

Navrhovaná právní úprava není v rozporu s Ústavou a s ústavním pořádkem České republiky.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudní orgánů Evropské unie

Problematicke publikace právních předpisů územních samosprávných celků a podzákoných předpisů správních úřadů se orgány Evropské unie v rámci vlastní normotvorby speciálně nevěnují. Návrhem zákona není do právního řádu ČR zapracováváno právo Evropské unie a návrh není s právem Evropské unie v rozporu.

6. Zhodnocení souladu navrhované úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Návrh zákona se přímo nedotýká mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána. Návrh zákona není s mezinárodními smlouvami v rozporu.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy na státní rozpočet, ostatní veřejné rozpočty, na podnikatelské prostředí České republiky, dále sociální dopady, včetně dopadů na rodiny a dopadů na specifické skupiny obyvatel, zejména osoby sociálně slabé, osoby se zdravotním postižením a národností menšiny, a dopady na životní prostředí

Vzhledem ke skutečnosti, že informační systém právních předpisů územních samosprávných celků a právních předpisů některých správních úřadů dosud neexistuje, je podmínkou realizace navrhované právní úpravy zřízení takového informačního systému veřejné správy, spravovaného Ministerstvem vnitra. Náklady na jeho zřízení lze předpokládat ve výši 12 milionů Kč, náklady na provoz systému včetně jeho dalšího rozvoje by pak představovaly řádově 5 milionů Kč ročně.

Celkové náklady navrhované právní úpravy lze shrnout následovně:

Jednorázové náklady na zřízení systému (programové vybavení, hardware apod.)	12 000 000 Kč
Roční náklady na technický provoz systému	5 000 000 Kč
Personální náklady ¹	2 000 000 Kč
Celkové náklady v roce zřízení Sbírky právních předpisů	19 000 000 Kč
Celkové náklady v každém následujícím roce	7 000 000 Kč

Pokud by se přistoupilo ke zpětné digitalizaci právních předpisů platných přede dnem nabytí účinnosti zákona o Sbírce právních předpisů, bylo by nutno vynaložit i další finanční náklady. Náklady na digitalizaci právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů se odhadují na **27 milionů Kč**. Digitalizací je myšlen převod současných platných právních předpisů územních samosprávných celků do strukturované podoby a import do datového modelu konstruovaného pro účely e-Sbírky, zachycení všech vazeb, vytvoření konsolidovaných znění, časových řezů atd.

¹ Bude-li počítáno se třemi zaměstnanci ve 13. PT podle nařízení vlády č. 304/2014 Sb., ve „středním“ (6.) platovém stupni (31 860 Kč) a s osobním ohodnocením ve výši 5 000 Kč a s navýšením o 1/3 s ohledem na povinné platby za zaměstnance, jsou platové náklady v celkové výši 147 000 Kč měsíčně a 1 764 000 Kč. Kromě toho je nutné připočítat ostatní náklady (např. na technické vybavení, kancelářské vybavení). Celkově stanovená částka tak činí 2 000 000 Kč ročně.

Předpokládá se, že personální náklady budou hrazeny z Operačního programu Zaměstnanost.

Celkové náklady na vybudování systému v případě, že by se provedla digitalizace všech dokumentů vložených do systému (tj. právních předpisů a aktů podle § 8 zákona) a vydaných před účinností zákona, by činily **46 milionů Kč** (19 milionů Kč na samostatné vybudování systému a 27 milionů Kč na zpětnou digitalizaci).

Předpokládané výdaje budou hrazeny z rozpočtu Ministerstva vnitra. Náklady na převedení platných a účinných právních předpisů územních samosprávných celků a ostatních aktů v souladu s přechodným ustanovením (např. na naskenování listinného dokumentu), které budou i vzhledem k projektu Ministerstva vnitra na posouzení zákonnosti obecně závazných vyhlášek vydaných před rokem 2010 spíše marginální, ponесou územní samosprávné celky.

Nárůst výdajů z jiných veřejných rozpočtů (rozpočtů územních samosprávných celků) se neočekává, protože nedojde ani k nárůstu povinností těchto subjektů. Návrh předpokládá nahrazení povinnosti zaslat vyhlášený právní předpis dozorovému orgánu povinností tento předpis vyhlásit ve Sbírce právních předpisů. Z „technického hlediska“ bude povinnost plněna identicky jako dosud – odesláním datové zprávy datovou schránkou Ministerstvu vnitra.

Návrh má kladné dopady na podnikatelské prostředí, neboť legislativní změna významně zlepší poznatelnost právních předpisů publikovaných ve Sbírce právních předpisů a tedy i jeho aplikovatelnost v podnikatelském prostředí. Kladný dopad z hlediska zlepšení poznatelnosti právních předpisů lze identifikovat i ve vztahu ke specifickým skupinám obyvatel.

Dopady do sociální oblasti a jiné dopady se nepředpokládají.

8. Zhodnocení dopadů navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů, zhodnocení korupčních rizik a zhodnocení dopadů na bezpečnost a obranu státu

Návrh nemá žádné dopady do oblasti soukromí a osobních údajů. Návrh nepředstavuje žádná korupční rizika. Taktéž se nijak nedotýká bezpečnostních a obranných zájmů státu.

ZVLÁŠTNÍ ČÁST

K § 1 odst. 1

Vytváří se nový informační systém veřejné správy nazvaný „Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů“ (dále jen „Sbírka právních předpisů“). Jeho prostřednictvím budou vyhlášovány právní předpisy územních samosprávných celků (obecně závazné vyhlášky a nařízení vydávané obcemi, kraji a hlavními městy Prahou), a právní předpisy vydávané správními úřady, pokud tak stanoví zvláštní zákon – návrh počítá s vyhlšováním tímto způsobem v případě nařízení újezdního úřadu a nařízení Agentury ochrany přírody a krajiny České republiky vydávaných na základě zákona o ochraně přírody, nařízení krajské hygienické stanice podle zákona o ochraně veřejného zdraví, právního předpisu Městské veterinární správy v Praze o mimořádných veterinárních opatřeních pro území hlavního města Prahu, nařízení Státní veterinární správy České republiky vydávaného podle veterinárního zákona a nařízení Ústředního kontrolního a zkušebního ústavu zemědělského o mimořádných rostlinolékařských opatřeních podle zákona o rostlinolékařské péči.

Nově se tak stanoví pravidla pro publikaci právních předpisů územních samosprávných celků, která jsou dosud obsažena v obecním zřízení, v krajském zřízení a v zákoně

o hlavním městě Praze. Právní předpisy správních úřadů, které se nevyhlašují ve Sbírce zákonů, budou podle navrhované úpravy publikovány ve Sbírce právních předpisů, čímž se začlení do ucelené databáze aktů vztahujících se k činnosti orgánů veřejné správy a dojde k posílení právní jistoty jejich adresátů.

Nově zřízený informační systém bude sloužit i ke zveřejnění aktů, které vznikají při výkonu působnosti územních samosprávných celků nebo v souvislosti s tímto výkonem, vyjmenovaných v § 8 zákona. Účelem je výrazné zlepšení dostupnosti těchto dokumentů relevantních pro výkon veřejné správy, které jsou dosud publikovány roztříštěně a k jejich vyhledání je proto třeba využít vícero prostředků. Zveřejnění, resp. nezveřejnění uvedených dalších aktů ve Sbírce právních předpisů ovšem nebude mít dopad na jejich platnost ani účinnost.

K § 1 odst. 2

Úloha správce nově zřizovaného informačního systému se svěruje Ministerstvu vnitra.

K § 1 odst. 3

Sbírka právních předpisů je veřejně přístupný seznam v něm vyhlašovaných právních předpisů a zveřejňovaných aktů, který je veden Ministerstvem vnitra v elektronické podobě způsobem umožňujícím dálkový přístup. Tento informační systém umožní nejen orgánům státní správy a územní samosprávy, ale i široké veřejnosti vyhledávat příslušné právní předpisy nebo akty pro jejich potřeby. Dosud v České republice neexistovala informační platforma, ve které by byly všechny právní předpisy územních samosprávných celků centrálně shromažďovány a zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup, což vytýkal ve vztahu k možnosti poznat a aplikovat právní normy územních samosprávných celků i Ústavní soud (viz nálezn Ústavního soudu ze dne 12. 4. 2016, sp. zn. I. ÚS 2315/15). Dosavadní právní úprava nezajišťuje ani dostatečný přístup k obsahu dotčených právních předpisů a aktů orgánů veřejné správy, čímž dochází k podstatnému omezení možnosti adresátů se s nimi seznámit. Využitím automatizovaného elektronického systému se posílí nejen právní jistota adresátů právních norem, ale i efektivita fungování veřejné správy.

Dálkový přístup k právním předpisům a aktům zveřejněným ve Sbírce právních předpisů je bezplatný a neomezený, a to časově, i pokud jde o počet přístupů za den.

K § 1 odst. 4

Zákon stanoví ochranu názvu zřizovaného informačního systému - Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

K § 2 odst. 1

Ustanovení upravuje vyhlášení právního předpisu územního samosprávného celku a právního předpisu správního úřadu. K vyhlášení těchto právních předpisů dojde jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů.

K § 2 odst. 2

Zveřejnění právního předpisu provede územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, a to zasláním jeho textu v požadovaném formátu a současně požadovaných metadat prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené Ministerstvem vnitra pro tento účel.

Stanoví se obecné požadavky na datový formát, který musí zajistit možnost fulltextového vyhledávání v celém textu zveřejňovaných dokumentů (např. PDF dokument opatřený textovou vrstvou nebo DOCX, ze kterého lze extrahovat obsah v XML). Připouští se

přítom, aby v případech, kdy není možno zveřejnit právní předpis nebo jeho část v daném formátu (např. obrazové a mapové přílohy právních předpisů), byl právní předpis (nebo jeho část) zveřejněn pouze ve formátu otevřeném. Systém bude nastaven tak, že při nesplnění požadavků na formát publikovaného dokumentu bude ten, kdo dokument zveřejňuje, byl na nesprávný formát upozorněn s tím, že bude muset výslovně potvrdit, že jsou splněny zákonné podmínky pro odchylku od požadovaného formátu.

Právní předpis bude zveřejněn (zaslán) prostřednictvím elektronického formuláře s možností výběru z kombinovaného seznamu, který správce uveřejní na portálu veřejné správy.

Zákon dále stanoví požadavek vyplnění metadat o zveřejňovaném právním předpisu s využitím elektronického formuláře s přednastavenou nabídkou (např. zákonných zmocnění), což je důležité pro unifikaci možností vyhledávání ve Sbírce právních předpisů. Metadata vyplňuje ten, kdo právní předpis zveřejňuje.

Navrhovaná povinnost územního samosprávného celku zaslat za účelem zveřejnění právního předpisu ve Sbírce právních předpisů jeho text v požadovaném elektronickém formátu do datové schránky správce přitom nahrazuje dosavadní povinnost zaslat vyhlášený právní předpis příslušnému dozorovému orgánu. Nedochází tedy k rozšiřování stávajících povinností územních samosprávných celků ani ke stanovení povinností nových.

Všechny právní předpisy územních samosprávných celků tak budou nově vyhlašovány stejným postupem, čímž bude nahrazena dosavadní nejednotná právní úprava v jednotlivých zákonech o územních samosprávných celcích. (Právní předpisy vydávané obcemi se podle stávající právní úpravy vyhláší vyvěšením na úřední desce obecního úřadu; právní předpisy krajů jsou vyhlašovány prostřednictvím Věstníku právních předpisů kraje a právní předpisy hlavního města Prahy ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.)

K § 2 odst. 3

Stanoví se výčet metadat právních předpisů, která jsou nezbytná pro funkcionality systému, např. vyhledání právních předpisů konkrétního územního samosprávného celku nebo vygenerování sestav podle zadaného kritéria. Metadata uváděná ve Sbírce právních předpisů budou vedena ve formě referenční vazby na referenční údaje v příslušných základních registrech, jsou-li v nich tyto údaje obsaženy.

Metadata mají „technickou“, nikoliv normativní povahu, vyhlášení právního předpisu či jeho účinnost nejsou na metadatach nijak závislé.

K § 2 odst. 4 a 5

Vzhledem k tomu, že vyhlášením ve Sbírce právních předpisů nabývají právní předpisy územních samosprávných celků a určených správních úřadů platnosti (stávají se součástí právního řádu České republiky), je třeba stanovit pravidla i pro situaci, kdy by z důvodu vyřazení sítě internet nebo elektronického systému Sbírkou právních předpisů nebylo možné zajistit vyhlášení právního předpisu ve Sbírce právních předpisů. Jedná se spíše o hypotetickou možnost, protože dlouhodobý (tj. několikadenní) výpadek sítě internet je nepravděpodobný. Totéž platí i o možnosti dlouhodobého výpadku elektronického systému Sbírkou právních předpisů, neboť systém bude jistěn existencí geograficky oddělených lokalit a záložního pracoviště pro případ vyřazení obou zálohovacích lokalit. V případě, že by přes přijatá opatření například v důsledku katastrofické události taková situace přesto nastala, a bude potřeba neprodleně vyhlásit právní předpis, vyhlásí se zveřejněním na úřední desce územního samosprávného celku nebo správního úřadu, který právní předpis vydal.

O tom, že tato situace nastala, informuje Ministerstvo vnitra prostřednictvím své úřední desky (a iniciuje tím možnost použití stanoveného „záložního“ postupu). O ukončení jejího trvání informuje stejným způsobem.

Právní úprava zdůrazňuje přechodnost takového stavu a ukládá územnímu samosprávnému celku nebo správnímu úřadu zajistit řádné vyhlášení právního předpisu, který byl vyhlášen v nouzovém režimu (byť bez vlivu na jeho platnost a účinnost), ve Sbírce právních předpisů neprodleně poté, co okolnosti vylučující řádnou publikaci pominou.

K § 3 odst. 1

Správce zašle původci právního předpisu automaticky zprávu o vyhlášení právního předpisu (vyrozumění) – jako zpětnou vazbu. Správce též vyznačí ve Sbírce právních předpisů datum a čas vyhlášení právního předpisu.

K § 3 odst. 2

O vyhlášení právního předpisu ve Sbírce právních předpisů informuje územní samosprávný celek nebo správní úřad formou zveřejnění oznámení na své úřední desce alespoň po dobu 15 dnů ode dne, kdy byl o vyhlášení vyrozuměn správcem podle odstavce 1. V oznámení uvede označení právního předpisu, datum a čas zveřejnění právního předpisu ve Sbírce právních předpisů a zveřejněná metadata. Toto oznámení však nemá vliv na nabytí platnosti ani účinnosti právního předpisu, slouží pouze k informovanosti veřejnosti.

K § 3 odst. 3

V případě nařízení obce s rozšířenou působností se oznámení o vyhlášení tohoto právního předpisu vyvěsí rovněž na úředních deskách obecních úřadů ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Účelem je zajištění informovanosti občanů dotčených obcí o nařízení obce s rozšířenou působností, které platí i pro jejich území. Toto ustanovení tak pamatuje na případy, kdy obec s rozšířenou působností vydává na základě zákonného zmocnění nařízení pro svůj správní obvod, tedy nejen pro územní obvod této obce (např. nařízení obce s rozšířenou působností o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa na základě § 19 odst. 3 lesního zákona). Oznámení zašle k uveřejnění obcím obec s rozšířenou působností, která právní předpis vydala.

K § 4 odst. 1

Ustanovení upravuje jednotná pravidla nabytí platnosti právních předpisů vyhlášených ve Sbírce právních předpisů. Podmínkou pro nabytí platnosti právního předpisu je jeho vyhlášení formou zveřejnění ve Sbírce právních předpisů, přičemž den zveřejnění je dnem vyhlášení právního předpisu. Tímto dnem nabývá právní předpis platnosti. Právní předpisy vyhlášené ve Sbírce právních předpisů nebude nutno dále obligatorně zveřejňovat jinými způsoby.

K § 4 odst. 2

Stanoví se pravidla upravující nabytí účinnosti právního předpisu. Právní předpis nabývá účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení, je však možné, aby přímo právní předpis stanovil pozdější den nabytí účinnosti. Nepřipouští se zpětná účinnost právních předpisů.

Pokud to vyžaduje naléhavý obecný zájem, může vydavatel stanovit dřívější počátek účinnosti právního předpisu, nejdříve však vyhlášením právního předpisu. Zkrácením zákonné legisvakanční lhůty se zabýval i Ústavní soud, který judikoval, že se jedná

o opatření výjimečné, pro jehož užití by měl existovat skutečně naléhavý a legitimní důvod (srov. nález Pl. ÚS 22/11). Dřívější počátek účinnosti musí být v právním předpise uveden. V takovém případě právní předpis okamžikem vyhlášení, tj. zveřejněním ve Sbírce právních předpisů, nabyde platnosti i účinnosti. Informační systém tak umožní, aby právní předpisy, u nichž je to nezbytné, byly účinné „okamžitě“, tedy bezprostředně po jejich zveřejnění územním samosprávným celkem nebo správním úřadem ve Sbírce právních předpisů.

K § 4 odst. 5

V souladu s ustálenou judikaturou (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ans 5/2007 - 60) zákon stanoví pravidlo pro případ, že v přijatém právním předpisu datum účinnosti předchází datu publikace právního předpisu ve Sbírce právních předpisů. V takovém případě právní předpis nabývá účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení.

K § 5 odst. 1

Z ustanovení vyplývá odpovědnost územního samosprávného celku a správního úřadu (tedy toho, kdo právní předpis zveřejňuje) za úplnost a správnost obsahu vyhlášených předpisů. A contrario pak odpovědnost za to, že v informačním systému zveřejněný právní předpis odpovídá tomu, co skutečně jeho vydavatel prostřednictvím informačního systému zveřejnil, nenese vkladatel, ale správce. Zdůrazňuje se tak postavení vydavatele právního předpisu s tím, že správce pouze zajistí jeho zveřejnění prostřednictvím automatizovaného systému, aniž by jej podroboval jakékoli předběžné kontrole.

Pouze pokud správce provede opravu metadat podle § 4 odst. 2, odpovídá za jejich správnost.

K § 5 odst. 2

Pokud dojde k vyhlášení právního předpisu v jiné textové podobě, než která byla schválena jeho vydavatelem, provede po zjištění tohoto nesouladu územní samosprávný celek nebo správní úřad opravu, a to způsobem stanoveným zákonem. Stejně bude postupovat při zjištění nesprávnosti v metadatech. Původní text opravovaného právního předpisu nebo metadat zůstane ve Sbírce právních předpisů zachován, přičemž systém bude umět rozlišovat původní již „neaktivní“ znění od opraveného, tj. aktuálně platného. Informační systém bude nastaven tak, aby bylo zřejmé, jaké právní předpisy jsou v daném okamžiku platné a účinné.

Zjevné nesprávnosti v metadatech může opravit správce, o čemž informuje územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal. Metadata mají „technickou“, nikoliv normativní povahu, vyhlášení právního předpisu či jeho účinnost nejsou na metadatech nijak závislé. Jejich opravu proto nelze považovat za zásah do práva na územní samosprávu, neboť jde o ryze technický úkon mimo vazby na výkon samostatné působnosti. Centrální editace metadat je zárukou funkčnosti Sbírky právních předpisů a provázanosti aktů, které jsou jejím prostřednictvím zveřejněny.

Správce však nebude mít oprávnění opravovat texty právních předpisů, a to i kdyby se jednalo o zjevné chyby. Případná nezákonnost právního předpisu územního samosprávného celku pak bude řešena standardními dozorovými postupy podle zákonů o územních samosprávných celcích.

K § 5 odst. 3

Ustanovení řeší opravu pro případ, že právní předpis byl zveřejněn v jiném než požadovaném formátu. V takové situaci provede územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, opravu zveřejněním předpisu v otevřeném a strojově čitelném formátu. Zjistí-li tento nedostatek správce, vyzve vydavatele právního předpisu k provedení opravy.

K § 5 odst. 4

Ustanovení pamatuje na situaci, kdy dojde ke zveřejnění dokumentu, který není (z hlediska svého obsahu) právním předpisem. Zjistí-li to územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, požádá správce o výmaz tohoto dokumentu ze Sbírky právních předpisů. Nedojde-li k nápravě tímto způsobem, upozorní správce na tuto skutečnost dotčený územní samosprávný celek nebo správní úřad.

K § 5 odst. 5

Provedení opravy nemá vliv na vyhlášení právního předpisu, ke kterému došlo již zveřejněním elektronického obrazu jeho původního obsahu.

K § 5 odst. 6

V případě, že byl právní předpis vyhlášen „záložním“ postupem, tedy zveřejněním na úřední desce územního samosprávného celku nebo správního úřadu, který právní předpis vydal, bude se v případě potřeby opravy nesprávností právního předpisu postupovat obdobně podle předchozích odstavců.

K § 6

Územní samosprávný celek a správní úřad označují své právní předpisy arabskými čísly, a to v souvislé řadě. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.

Přestože je Sbírka právních předpisů jednotnou publikační platformou a jednotným informačním systémem, jednotná číselná řada všech ve Sbírce publikovaných právních předpisů zavedena nebude.

Vydavatelé právních předpisů nebudou muset nadále vést evidenci svých právních předpisů. Taková povinnost se jeví jako nadbytečná, neboť tuto funkci bude nově plnit informační systém Sbírky právních předpisů. Informační systém bude schopen vést evidenci právních předpisů jednotlivých vydavatelů v samostatných číselných řadách. Funkcionality informačního systému tak ulehčí a minimalizují úkony územních samosprávných celků a dotčených správních úřadů.

K § 7

V návaznosti na zrušení povinnosti územního samosprávného celku vést evidenci právních předpisů se nově upravuje zpřístupnění právních předpisů vyhlášených ve Sbírce právních předpisů. Navzdory rozšíření množiny orgánů podílejících se na zpřístupnění právních předpisů je takové řešení pozitivním krokem, neboť ubude publikace na úředních deskách a fakticky se pouze rozšíří „zpřístupňovací“ povinnosti podle § 15 odst. 1 zákona č. 222/2016 Sb., o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv), o další právní předpisy.

K § 8 odst. 1

Ve Sbírce právních předpisů budou zveřejňována rozhodnutí Ústavního soudu ve věci posouzení ústavnosti a zákonnosti právního předpisu územního samosprávného celku

a právního předpisu správního úřadu. Přestože se rozhodnutí Ústavního soudu o návrzích na zrušení právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení vyhlášují na základě § 57 odst. 1 písm. a) zákona o Ústavním soudu ve Sbírce zákonů, ve Sbírce právních předpisů budou uváděny pro informaci s ohledem na komplexnost a provazbu na právní předpisy, které se ve Sbírce právních předpisů vyhlášují. V dané souvislosti je třeba též zdůraznit, že v souladu s § 2 odst. 1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, se vyhlášují jen některá z nich, a to nálezy Ústavního soudu a sdělení Ústavního soudu, jestliže o jejich vyhlášení Ústavní soud rozhodne. Smyslem ustanovení je tak zajistit komplexní informování o aktech vztahujících se k platnosti a účinnosti právního předpisu. Nejedná se přitom o duplicitní vyhlášení, neboť ve Sbírce právních předpisů budou rozhodnutí Ústavního soudu zveřejňována pouze s informativním účinkem, čímž nebudou nijak dotčeny právní účinky jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů.

Dále se zveřejní rozhodnutí dozorových orgánů (např. Ministerstva vnitra nebo krajského úřadu) vydávaná v rámci výkonu dozoru nad zákonností právních předpisů vyhlášených ve Sbírce právních předpisů.

Územní samosprávné celky již nebudou vyvěšovat výše uvedené dokumenty na svých úředních deskách, nýbrž budou publikovány centrálně správcem v informačním systému veřejné správy. Tím odpadne další z dosavadních informačních povinností územních samosprávných celků, resp. dojde k jejímu převzetí správcem Sbírky právních předpisů.

K § 8 odst. 2

V návaznosti na zrušení Věstníku právních předpisů kraje se nově upravuje zveřejnění sdělení o počtu členů zastupitelstva kraje, který má být zvolen, rozhodnutí o stavu nebezpečí podle krizového zákona, smlouva, na základě které bylo území prohlášeno za chráněné, podle zákona o ochraně přírody a krajiny a usnesení zastupitelstva kraje o vyhlášení krajského referenda nebo o tom, že krajské referendum nevyhlásí, jestliže o navržené otázce nelze krajské referendum konat.

Navrhovanou právní úpravou bude výrazně zjednodušen přístup k těmto dokumentům relevantním pro výkon veřejné správy, které jsou dosud publikovány roztříštěně a k jejich vyhledání je proto třeba využít vícero prostředků. Zveřejnění, resp. nezveřejnění uvedených aktů ve Sbírce právních předpisů ovšem nebude mít dopad na jejich platnost ani účinnost, s výjimkou zveřejnění usnesení zastupitelstva kraje o vyhlášení krajského referenda, u něhož podle § 14 zákona o krajském referendu k vyhlášení referenda v kraji dojde zveřejněním tohoto usnesení ve Sbírce právních předpisů.

K § 8 odst. 3

Akty vymezené v odstavcích 1 a 2 zašlou správci orgány, které je vydaly. Zveřejnění zajistí správce.

K § 8 odst. 4

Za úplnost a správnost obsahu zveřejňovaných aktů odpovídá ten, kdo je správci zaslal.

K § 8 odst. 5

Pokud dojde ke zveřejnění aktu v jiné textové podobě, než je jeho skutečný obsah, provede jeho opravu ten, kdo jej správci zaslal ke zveřejnění. Původní text opravovaného aktu přitom zůstane v informačním systému zachován.

K § 9 odst. 1 (přechodné ustanovení)

Územní samosprávné celky a dotčené správní úřady mají povinnost zveřejnit ve Sbírce právních předpisů i platné a účinné právní předpisy (spolu s metadaty), které byly vydány před nabytím účinnosti tohoto zákona, a to nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona.

Stanovení tohoto požadavku je nezbytné k dosažení primárního cíle zřízení Sbírky právních předpisů, jímž je vznik ucelené moderní databáze, v níž bude možno vyhledat a seznámit se s obsahem všech obecně závazných vyhlášek a nařízení územních samosprávných celků ČR a všech právních předpisů dotčených správními úřady, tj. zajištění dostupnosti a poznatelnosti aktuálně platného a účinného práva. Nepochybně se tak směřuje i k naplnění ústavních principů právní jistoty a předvídatelnosti trestnosti jednání adresátů právních norem.

K § 9 odst. 2 (přechodné ustanovení)

Stanoví se sankce za nesplnění povinnosti zveřejnit právní předpisy uvedené v odstavci 1, a to v podobě pozbytí platnosti právních předpisů uplynutím stanovené tříleté přechodné lhůty. S ohledem na to, že ve většině případů se bude jednat o obecně závazné vyhlášky obcí, jejichž počet lze odhadnout cca na 100 000, jeví se tříletá přechodná lhůta jako přiměřená a dostačující. Předpokládaný počet ostatních právních předpisů je v poměru k množství obecně závazných vyhlášek obcí zanedbatelný.

Nesplněním povinnosti podle § 9 odst. 1 je v kontextu s jeho odstavcem 3 třeba rozumět, nezveřejnění právního předpisu v dostupném formátu spolu s metadaty podle § 2 odst. 3; nedostatek formy (otevřeného a strojově čitelného formátu) tak nemůže mít za následek ztrátu platnosti. Jelikož cíle navrhované právní úpravy může být dosaženo jen tehdy, jestliže Sbírka právních předpisů bude obsahovat všechny platné a účinné právní předpisy územních samosprávných celků a dotčených správních úřadů, je toto sankční ustanovení důvodné.

Možný střet s ústavně zaručeným právem na územní samosprávu je v tomto kontextu třeba poměřovat s ústavním principem právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR) a z něj vyplývajícími zásadami poznatelnosti práva a právní jistoty. Je proto třeba opětovně poukázat na nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2004, sp. zn. I. ÚS 429/01, dle něhož je „*publikace právní normy 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*“. Obdobně Ústavní soud judikoval ve svém nálezu ze dne 28. 5. 2003, sp. zn. I. ÚS 472/01, 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*“.

K § 9 odst. 3 (přechodné ustanovení)

Právní předpisy vydané přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona nebude nutno zveřejňovat ve Sbírce právních předpisů v otevřeném a strojově čitelném formátu. S ohledem na problematičnost a zejména pracnost převádění „starých“ dokumentů do otevřeného a strojově čitelného formátu, nelze trvat na vložení v takovém formátu. Tím ovšem není vyloučeno, aby v případě, že vydavatel disponuje právním předpisem v otevřeném a strojově čitelném formátu, jej v této podobě zveřejnil.

K § 9 odst. 4 (přechodné ustanovení)

Zákon nepředpokládá publikaci jiných předpisů než těch, které jsou uvedeny v § 1. Historické předpisy správních úřadů, které již zanikly, do informačního systému Sbírky právních předpisů zahrnuty nebudou. Ve Sbírce právních předpisů tak nebudou vyhlášována např. nařízení okresních úřadů.

K § 9 odst. 5 (přechodné ustanovení)

Z důvodu předejití případným interpretačním nejasnostem ve vztahu k historickým obecně závazným vyhláškám, jimiž byla vymezena závazná část územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny, územního plánu nebo regulačního plánu, se výslovně stanoví, že tyto obecně závazné vyhlášky se ve Sbírce právních předpisů nezveřejňují. Text ustanovení vychází z přechodného ustanovení § 188 odst. 4 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

K § 9 odst. 6 (přechodné ustanovení)

Akty zveřejňované ve Sbírce právních předpisů podle § 8 odst. 2, které jsou platné ke dni nabytí účinnosti zákona, se zveřejní ve Sbírce právních předpisů ve tříleté přechodné lhůtě. Při zveřejnění se obdobně použije postup podle § 8 odst. 3 až 5. Toto ustanovení tak ukládá povinnost zveřejnění uvedených aktů, nedodržení této povinnosti však není stiženo sankcí v podobě jejich neplatnosti.

K § 10 - Účinnost

Nabytí účinnosti zákona se navrhuje k 1. lednu 2021.

V Praze dne 30. července 2019

Předseda vlády:

Ing. Andrej Babiš v.r.

1. místopředseda vlády a ministr vnitra:

Jan Hamáček v.r.