

24. 1. 2023

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Nová sbírka právních předpisů jako nechtěný dar

V českém právním prostředí se jako *deus ex machina* zjevil zčistajasna nový oficiální zdroj práva. Náš historicky první publikační prostředek v elektronické formě. Místo dlouhá léta marně očekávané eSbírky zákonů nabízející oficiální závazná úplná znění platného práva, nakonec přišla velmi nečekaně a překvapivě úplně jiná sbírka předpisů. Nová Sbírka právních předpisů má od počátku roku 2022 za úkol nabízet oficiální online přístup k předpisům tzv. nižší úrovně vydávaných státem i samosprávami. Má sloužit k úřednímu vyhlášení pouze vybraných určitých typů právních předpisů.

Návrh zákona o sbírce nebyl ani vůbec avizován ve vládních legislativních plánech. Bez předchozího projednávání a diskuse s odbornou veřejností a především samotnými samosprávami se najednou zjevil.

Proti takovému totálně neplánovanému a překvapivému tahu se vcelku nepřekvapivě strhla značná vlna nevole především od dotčených samospráv, které ze dne na den dostaly nečekaný a poněkud nechtěný dar.

Sbírka má již fungovat skoro rok, ale je stále velkou neznámou, když nemáme dostupné téměř žádné oficiální či odborné informace.

Zřízení nové sbírky jako překvapivý tah

Nová sbírka je jako oficiální publikační prostředek zřízena speciálním zákonem a nese název Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (zkrácený oficiální název zní „Sbírka právních předpisů“).^[1] Má být veřejně přístupným (bezplatně) seznamem vyhlášených právních předpisů a zveřejňovaných aktů.^[2]

Ryze elektronická verze (formulář) sbírky má být uveřejněna správcem na internetových stránkách portálu veřejné správy. Jedinou (a originální) závaznou oficiální formou sbírky tak bude verze elektronická.

První skupinou vyhlášených aktů ve sbírce jsou právní předpisy vydané správními úřady, které nejsou zákonem určeny přímo k publikaci ve Sbírce zákonů, ale jejich vyhlášení v nové Sbírce právních předpisů výslovně požadují zvláštní zákony.^[3]

Druhou kategorií určenou pro vyhlášení jsou obecně závazné vyhlášky a nařízení vydané územními samosprávnými celky.^[4]

Poslední kategorií určenou pouze pro publikaci pak tvoří jiné akty vznikající při výkonu působnosti územních samosprávných celků. Na rozdíl od předchozích dvou kategorií mají být tyto „jiné akty“ pouze „zveřejňovány“ a ne „vyhlášovány“. V jejich případě nebude tak platit tzv. princip formální publicity.^[5]

Základní publikační pravidla nové sbírky

Právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu se vyhláší jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. Předpisy nabývají platnosti jejich vyhlášením.[\[6\]](#)

Zveřejnění právního předpisu ve sbírce provede územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, zasláním jeho textu v otevřeném a strojově čitelném formátu a jeho metadat prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené správcem pro tento účel.

Správce sbírky (ministerstvo vnitra) uveřejní elektronický formulář na portálu veřejné správy. Není-li možné zveřejnit právní předpis nebo jeho část ve strojově čitelném formátu, zveřejní se právní předpis nebo jeho část pouze v otevřeném formátu.

Nastane-li překážka bránící zveřejnění právního předpisu ve sbírce, správce uveřejní oznámení o existenci této překážky na své úřední desce.[\[7\]](#)

Správce o vyhlášení právního předpisu ve sbírce vyrozumí územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, a vyznačí ve sbírce datum a čas vyhlášení předpisu.

Autor předpisu zveřejní oznámení o vyhlášení právního předpisu ve sbírce na své úřední desce po dobu alespoň 15 dnů ode dne, kdy byl o vyhlášení správcem vyrozuměn.[\[8\]](#)

Ministerské důvody pro vznik sbírky

Povinnost zveřejňovat právní předpisy způsobem umožňujícím dálkový přístup existuje již v současnosti.[\[9\]](#) V praxi ale není pokaždé plněna a tak dochází k podstatnému omezení možnosti adresátů se s jejich obsahem seznámit.

Stávající právní úprava podle názoru ministerstva vnitra nedokázala zajistit dostupnost textů předpisů samosprávy, přestože jsou zákonným způsobem publikovány. Nezajišťovala míru trvalé informovanosti adresátů norem. Neexistoval centrální veřejně přístupný registr všech právních předpisů vydaných všemi územními samosprávnými celky.

Nedostatečnost „poznatelnosti“ právních předpisů územních samosprávných celků se má projevovat i různé osoby často žádají ministerstvo vnitra o součinnost, např. zda obecně závazná vyhláška jednotlivé obce je stále platná, novelizovaná.[\[10\]](#)

Ministerstvo při své kontrolní činnosti údajně naráží na případy, kdy obecně závazné vyhlášky zveřejněné na internetových stránkách konkrétní obce nejsou aktuální. Jsou zveřejněny i několik let neplatné obecně závazné vyhlášky nebo naopak nejsou zveřejněny ty aktuálně platné.

V praxi se také mají vyskytovat i případy, kdy obce své obecně závazné vyhlášky na internetových stránkách nezveřejňují vůbec, nebo v jiném znění, než které bylo zasláno ministerstvu vnitra jako dozorovému orgánu.

Dosavadní styl vyhlášení předpisů samosprávy

V případě obecních a krajských právních předpisů fungovalo obdobné pravidlo jako u právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů. Platnými se stávají až jejich vyhlášením.

Obecné vyhlášky a nařízení obce byly vyhlášeny vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dní.[\[11\]](#) Dnem vyhlášení byl první den jeho vyvěšení. Kromě toho zákon umožňoval obci uveřejnit právní předpis způsobem v místě obvyklým. Obec musela vést evidenci vydaných právních

předpisů.[\[12\]](#) Zaslala také text obecné vyhlášky Ministerstvu vnitra a text nařízení obce naopak krajskému úřadu.

Krajské předpisy nabývaly platnosti vyhlášením v krajských věstnících.[\[13\]](#) Dnem vyhlášení byl den rozeslání příslušné částky věstníku. Pravidlo nabývání účinnosti bylo obdobné jako u obecních předpisů.

Územní samosprávy musely zasílat obecně předpisy příslušným dozorovým orgánům. Pro oblast přenesené působnosti se orgány samosprávy při vyhlášení řídily usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů.[\[14\]](#)

Nyní byla tato tradiční pravidla vyhlášení předpisy územní samosprávy po dlouhých letech opuštěna a byl s čerstvě zřízenou elektronickou sbírkou úplně nový způsob vyhlášení.

Starší předpisy a jejich pročištění

Nová Sbirka právních předpisů má být postavena na koncepci úplnosti. Všechny platné a účinné předpisy určené k vyhlášení v této sbírce a vydané před jejím zřízením musí být zveřejněny ve sbírce (včetně metadat) nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti zákona. Jinak pozbývají své platnosti.[\[15\]](#) Tento revoluční princip sbírky platí i pro ostatní, pouze publikované akty.

Nový publikační systém je tak postaven na kompletně odlišném pojetí než dosavadní oficiální sbírky předpisů. Tradičně nově zřizované úřední sbírky nepřebíraly dřívější ani jejich obsah, ale zároveň je nijak nerušily. Navazovaly se na sebe postupně, chronologicky a fungovaly vedle sebe i do budoucna.

Plánovaný publikační systém sbírky právních předpisů uplatňuje koncepci tzv. totální depurace (očistění) právního řádu. Pokud nebudou zpětně ve stanovené lhůtě platné a účinné předpisy vloženy do sbírky, přestanou být součástí právního řádu.

Navržený koncept je ale v podstatě ještě silnější než koncepce pročištění právního řádu. Depurace právního řádu bývá založena na derogaci již neúčinných norem, ale platných norem. V tomto případě mohou být eventuálně odstraněny z právního řádu dokonce i potenciálně účinné předpisy (pokud by se nestihly z různých příčin vložit do sbírky).

Takto revoluční pojetí diskontinuity a pročištění vyvolalo v meziresortním připomínkovém značně silné reakce. Přicházely ze strany územních samospráv.[\[16\]](#)

Ústavní žaloba proti zřízení sbírky

Po schválení zákona o zřízení nové sbírky byl předložen návrh k ústavnímu soudu na zrušení části tohoto nového zákona, který požadoval vynechání jedné konkrétní skupiny předpisů z režimu této nové sbírky, a to obecně závazných vyhlášek.[\[17\]](#)

Primárně byla na ústavní úrovni zpochybněna hlavní motivace a účel zřízení nové sbírky. Navrhovatel pouze obecně uváděl rozpor s ústavním pořádkem, kdy viděl omezení ústavního práva samosprávy vydávat obecně závazné předpisy. Jako jediný konkrétní argument specificky ale uváděl pouze administrativní náročnost nové sbírky pro nejmenší obce.

Údajná neinformovanost ministerstva vnitra o nově vyhlášených předpisech by měla být ale řešena spíše zlepšením komunikace. Chyběla také komplexní analýza celého problému.[\[18\]](#) Sporným konceptem byla také avizované řešení nové sbírky jako přechodného právního informačního systému, který by měl později zakomponován do nového systému eSbirka zákonů.

Dát státní moci do rukou tak silný nástroj, jako je podmínění nabytí účinnosti právních předpisů samospráv jejich zveřejněním skrze státní správu, je podle navrhovatele krok „výrazně riskantní a potenciálně zneužitelný“. Nový způsob vyhlášení je svěřen ministerstvu vnitra, které je vůči k samosprávám současně dozorovým orgánem a mohlo by tak podle navrhovatele eventuálně dojít k možnému zneužití kumulace takových pravomocí.[19]

V případě vyhlášení právních předpisů ve formě zákonů je výslovně na ústavní úrovni stanovena podmínka, že „k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen“[20] Zatímco v případě právních předpisů samosprávy taková výslovná ústavní podmínka chybí.

Jako poslední argument byl v návrhu zmíněn i pohled komparativní. Srovnáním úpravy v několika evropských státech došel k závěru, že platnost a účinnost právních předpisů samosprávy nejsou vázány na akt státu, resp. jím podmíněny. Navrhovaná česká úprava „nemá obdobu“ a z komparativního pohledu napadená úprava „zcela vybočuje“ z principů ve srovnatelných demokratických právních státech.[21]

Ústavní přezkum nové sbírky

Podle finálního výroku ústavního soudu je povinnost publikace právních předpisů nově podmiňující tímto zveřejněním jejich platnost, nezasahuje do práva zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky. Cíl shromáždit ucelený soubor právních předpisů na jednom veřejnosti přístupném místě způsobem umožňujícím dálkový přístup, sledovaný tímto opatřením je legitimní a slučitelný s principem právního státu.

Sbírka podle ústavního soudu představuje přijatelný nový legislativní nástroj k dosažení primárního sledovaného cíle, kterým je poznatelnost platného a účinného práva. Naopak tvrzení navrhovatelky, že jde o „kanón na vrabce“, neboť vláda měla celou paletu nástrojů, jak uvedeného cíle dosáhnout, nemůže Ústavní soud přisvědčit.[22]

Administrativní zátěž spojená s povinností obce zasílat vydané obecně závazné vyhlášky do datové schránky správce sbírky pod sankcí jejich neplatnosti není argumentem. Nahrazuje pouze dosavadní povinnost zaslat vyhlášku neprodleně po dni jejího vyhlášení ministerstvu vnitra.

Vyhlášení ve sbírce nebude v rukou jejího správce, tedy ministerstva vnitra, ale provede je sám územní samosprávný celek, a to zasláním předpisu do databáze.[23] Napadená právní úprava nijak neomezuje územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace v procesu jejich normotvorby. Ústavní východiska práva na samosprávu jsou zachována a sladěna s možnostmi zpřístupnění právních předpisů. Odlišný způsob zveřejňování právních předpisů územních samosprávných celků sám o sobě nepředstavuje relevantní důvod pro shledání protiústavnosti napadených ustanovení.

Závěr

Zřízení první „elektronické sbírky“ právních předpisů v naší historii je krok jistě významný. Záměr na koncepci jednotné online sbírky pro právní předpisy nižší síly a právní předpisy samosprávy můžeme obecně hodnotit jako kladný posun v digitalizaci zdrojů práva. Oficiální online přístup k textům předpisů, i když pouze na úrovni samosprávy, je koncepce zasluhující ocenění.

Na druhou stranu vyvstává i více zásadních otázek při tvorbě této sbírky. Sbírka právních předpisů byla od počátku navrhována jako náhradní a přechodné řešení do doby. Měla mít pouze „překlenující charakter“ a následně být sloučena a nahrazena novým modulem systému eSbírky. Ve finální verzi zákona se o takovém přechodném charakteru nehovoří. Sbírka má mít tedy trvalou existenci.

Sbírka právních předpisů také nemá nabízet konsolidovanou či úplně znění vyhlášených předpisů.

Tento koncept ale bývá obvykle primárním účelem pro zřízení nějakého elektronického informačního systému právních informací. Potřeba nabízet oficiální konsolidované znění platných předpisů zde tak byla promarněna.[\[24\]](#)

Asi nejvíce kontroverzním bodem byla pravděpodobně koncepce rušení starších i účinných právních předpisů, pokud by nebyly znovu zveřejněny ve sbírce.

Můžeme shrnout, že zřízení této sbírky předpisů jako oficiálního publikačního prostředku nenarušuje ústavní právo na samosprávu. Škodou pak ale může být, že neproběhla žádná plánovací fáze a odborná diskuse při přípravě takového nového koncepčního projektu.



JUDr. Lukáš Králík, Ph.D. *

**Autor je právníkem ve státní správě a vysokoškolským pedagogem a působil jako hlavní editor právního informačního systému ASPI.*

[\[1\]](#) Zákon č. [35/2021](#) Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (účinný od 1. ledna 2022).

[\[2\]](#) Sbírka je vyjmenována ze zákona výslovně jako jeden z informačních systémů veřejné správy. Správcem sbírky má být Ministerstvo vnitra.

[\[3\]](#) Vyhlášenými akty ve sbírce právních předpisů na základě zvláštních zákonů jsou:

- nařízení Agentury ochrany přírody a krajiny podle zákona o ochraně přírody a krajiny
- právní předpis Státní veterinární správy o mimořádných opatřeních podle veterinárního zákona
- nařízení Krajské hygienické stanice podle zákona o ochraně veřejného zdraví
- nařízení Ústavu kontrolního a zkušebního zemědělského podle zákona o rostlinolékařské péči

[\[4\]](#) Viz § 1 odst. 1 písm. a) zákona o sbírce právních předpisů.

[\[5\]](#) Zveřejňovanými akty mají být:

1. rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení právního předpisu územního samosprávného celku nebo právního předpisu správního úřadu nebo jejich jednotlivých ustanovení,
2. rozhodnutí Ministerstva vnitra, krajského úřadu nebo věcně příslušného ministerstva

nebo jiného ústředního správního úřadu o pozastavení účinnosti právního předpisu územního samosprávného celku,

3. rozhodnutí o podaném rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti právního předpisu územního samosprávného celku,
4. rozhodnutí Ministerstva vnitra, krajského úřadu nebo věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu územního samosprávného celku,
5. sdělení Ministerstva vnitra, krajského úřadu nebo věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu o pozbytí platnosti jejich rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu územně samosprávného celku.

[6] Viz § 4 zákona o sbírce právních předpisů

[7] Viz § 2 zákona o sbírce právních předpisů.

[8] Viz § 3 zákona o sbírce právních předpisů.

[9] § 5 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím, povinné subjekty (tedy i správní orgány i územní samosprávné celky) musí zveřejňovat, ve spojení s vyhláškou č. [442/2006](#) Sb.

[10] Viz důvodová zpráva k návrhu zákona o sbírce právních předpisů, obecná část.

[11] § 12 odst. 1 zákona č. [128/2000](#) Sb., o obcích (ve znění do 31. 12. 2021).

[12] Evidence právních předpisů obsahuje pořadové číslo a název právního předpisu, datum schválení, datum platnosti, datum účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.

[13] § 8 odst. 2 zákona č. [129/2000](#) Sb., o krajích, resp. § 45 odst. 2 zákona č. [131/2000](#) Sb., o hlavním městě Praze (ve znění do 31. 12. 2021)..

[14] Viz § 61 odst. 2 zákona o obcích, resp. § 30 zákona o krajích (ve znění do 31. 12. 2021)..

[15] Podle § 9 odst. 4 se návrhu zákona to netýká právních předpisů vydaných zaniklými správními úřady. Starší předpisy ale nemusí být publikovány v otevřeném a strojově čitelném formátu.

[16] Připomínky ze strany samosprávy proti nově zřizované sbírce zmiňovaly zejména protiústavnost takové koncepce. K výtkám se zásadně připojil i Senát a odmítl návrh zákona a zopakoval výslovně svůj postoj i na plénu sněmovny ze dne 19. ledna 2021, které přehlasovalo usnesení Senátu a zákon definitivně schválilo, viz sněmovní tisk č. 575.

[17] Návrh na zrušení podle čl. 87 Ústavy předložený skupinou 26 senátorů ze dne 15. března 2020, za které jednal senátor Michael Canov a právně zastupoval advokát a europoslanec Stanislavem

Polčák.

[18] Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 2021, sp. zn. Pl. ÚS 18/21, bod 4.

[19] Nález Pl. ÚS 18/21, bod 5.

[20] Viz čl. 52 odst. 1 Ústavy.

[21] Nález Pl. ÚS 18/21, bod 47.

[22] Nález Pl. ÚS 18/21, bod 47.

[23] Nález Pl. ÚS 18/21, bod 42.

[24] Pozitivem může být, že zřízení a financování projektu sbírky na ministerstvu vnitra. Na rozdíl od dosti kontroverzního projektu eSbírky zákonů, více i k samotné funkcionalitě sbírky, např. CIBULKA, J., ŠTORKÁN M. ‚Jako vyvíjet jeden kus bugatti.‘ Legislativa online se opět odkládá, eSbírka se rozjede nejdřív v roce 2024. Irozhlas (online) 14. 2. 2022, dostupné >>>[zde](#).

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Mimosmluvní odměna při společném zastupování více osob](#)
- [Nepřiznané koalice](#)
- [Společnost s podíly 50:50 – právní rizika patových situací a jejich smluvní řešení](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 34: Jednání za společnost – prokura](#)
- [Jak nastavit smlouvy s dodavateli podle nové právní úpravy kybernetické bezpečnosti?](#)
- [Vada koupené věci – kdy zjištěné nedostatky zakládají kupujícímu práva z vadného plnění a kdy nikoliv?](#)
- [Smluvní autonomie vs. ochrana slabší strany v moderním kontraktačním právu](#)
- [Reklamace vad stavby](#)
- [Konec „severních ateliérů“? Nový stavební zákon otevírá dveře k rekolaudaci ubytovacích jednotek na plnohodnotné byty](#)
- [Oceňování nemovitosti a přiměřená náhrada při zrušení spoluvlastnictví](#)
- [Byznys a paragrafy, díl 33.: Prevence střetu zájmů \(jednatel × společnost\)](#)