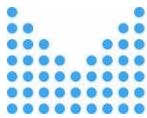


Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 2/2023

- Označení stanoviska:** Zveřejňování obecně závazných nařízení národních výborů a právních předpisů okresních úřadů ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů
- Právní předpis:** Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „zákon o Sbírce právních předpisů“).
- Ustanovení:** § 5 odst. 4 a § 9 odst. 1 až 4 zákona o Sbírce právních předpisů
- Související právní předpisy:** Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění účinném do 23. listopadu 1990 (dále jen „Ústava ČSSR“).
- Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění platném do 23. listopadu 1990 (dále jen „zákon o národních výborech“).
- Zákon č. 111/1967 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění platném do 23. listopadu 1990 (dále jen „zákon č. 111/1967 Sb.“).
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obecních (obecní zřízení), ve znění platném do 11. listopadu 2000 (dále jen „zákon č. 367/1990 Sb.“).
- Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění platném do 31. listopadu 2000 (dále jen „zákon č. 418/1990 Sb.“).
- Zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění platném do 11. listopadu 2000 (dále jen „zákon č. 425/1990 Sb.“).
- Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, ve znění platném do 31. prosince 2002 (dále jen „zákon č. 147/2000 Sb.“).



Klíčová slova:	Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, zveřejnění, vyhlášení, národní výbor, okresní úřad, správní úřad, obecně závazné nařízení, obecně závazná vyhláška, nařízení, výmaz dokumentu, který není právním předpisem
Datum zpracování:	6. dubna 2023
Zpracoval:	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

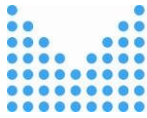
Mají územní samosprávné celky povinnost zveřejnit ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „Sbírka právních předpisů“) obecně závazná nařízení národních výborů nebo právní předpisy okresních úřadů, které byly vydány v působnosti národních výborů nebo okresních úřadů, jež na tyto územní samosprávné celky po jejich zániku přešla?

Pozbydou uvedené právní předpisy platnosti v případě, že nebudou ve lhůtě stanovené § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů zveřejněny ve Sbírce právních předpisů?

Jaký je postup správce Sbírky právních předpisů v případě, kdy ve Sbírce právních předpisů budou zveřejněny uvedené právní předpisy?

Stanovisko:

Dle § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů platí, že územní samosprávné celky a správní úřady jsou povinny **platné a účinné právní předpisy, které se vyhlášují podle tohoto zákona a které byly těmito územními samosprávnými celky nebo správními úřady vydány přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona**, zveřejnit ve Sbírce právních předpisů spolu s jejich metadaty nejpozději do 3 let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona. Podle § 1 odst. 1 písm. a) zákona o Sbírce právních předpisů se ve Sbírce právních předpisů vyhlášují **obecně závazné vyhlášky a nařízení vydané územními samosprávnými celky a právní předpisy vydané správními úřady, stanoví-li tak jiný právní předpis**. Dle § 9 odst. 4 zákona o Sbírce právních předpisů pak platí, že povinnost zveřejnit platné a účinné právní předpisy ve Sbírce právních předpisů se **nevztahuje na právní předpisy, které byly vydány zaniklými správními úřady**.



1. **Obecně závazná nařízení národních výborů**

Dle čl. 94 Ústavy ČSSR a § 24a zákona o národních výborech ve spojení s § 23 zákona č. 111/1967 Sb. mohly národní výbory (místní nebo městské, okresní, krajské a hlavního města Prahy) vydávat k plnění svých úkolů právní předpisy označované jako „**obecně závazná nařízení**“. Obecně závazná nařízení vydávala z hlediska orgánů národních výborů ve vyhrazené pravomoci „plenární zasedání národních výborů“ [§ 39 odst. 2 písm. l) zákona o národních výborech].

Národní výbory byly v souladu s § 1 odst. 1 zákona o národních výborech a § 2 zákona č. 111/1967 Sb. **orgánem socialistické státní moci a správy v obcích, okresech, krajích, hlavním městě Praze a jeho obvodech**. Obdobné vymezení národních výborů obsahoval i čl. 86 odst. 1 Ústavy ČSSR. Obce, okresy, kraje i hlavní město Praha a jeho obvody v zásadě existovaly jako územní jednotky a správní obvody národních výborů, které **neměly působnost samosprávné korporace**.¹ Byť národní výbory byly též označovány jako „státní orgány samosprávného charakteru“ (§ 2 věta druhá zákona o národních výborech) a v některých záležitostech formálně vykonávaly „samostatnou působnost“ (§ 34 zákona o národních výborech), **do 24. listopadu 1990**, kdy nabyl účinnosti ústavní zákon č. 294/1990 Sb.² a na něj navazující zákony č. 367/1990 Sb. a č. 418/1990 Sb., **nelze o existenci územních samosprávných celků na území dnešní České republiky ve smyslu současného pojetí (tedy jako celků spravujících samostatně své vlastní záležitosti) hovořit**. Po tomto datu nadto byla ústavně zakotvena toliko územní samospráva na úrovni obcí a hlavního města Prahy (místní samospráva), **nikoliv samospráva krajská**.

V souladu se zásadou právní kontinuity lze dovodit, že **dnešní obce a hlavní město Praha jsou nástupci tehdejších místních (městských) národních výborů a Národního výboru hlavního města Prahy**, resp. nestanovil-li zákon jinak, přešla zákonem stanovená působnost orgánů těchto národních výborů na orgány obcí a hlavního města Prahy.³ Přestože materie obsažená v doposud platných a účinných obecně závazných nařízeních národních výborů může spadat do působností orgánů dnešních obcí a hlavního města Prahy, uvedené neznámá, že tyto právní předpisy byly samotnými územními samosprávnými celky (jakožto subjekty formálně i kvalitativně odlišnými od národních výborů) též vydány. Jinými slovy řečeno, **obecně závazná nařízení národních výborů nebyla výrazem realizace pravomoci územních samosprávných celků**.

¹ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 304.

² Celým názvem ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

³ Pouze pro úplnost je vhodné uvést, že okresní národní výbory a krajské národní výbory byly předchůdci zejména okresních úřadů, případně jiných správních úřadů, na něž v souvislosti se zánikem jmenovaných národních výborů přešel výkon jejich působnosti [srov. § 5 písm. c) ve spojení s přílohou č. I, § 18 ve spojení s přílohou č. II a III a § 20 zákona č. 425/1990 Sb.].



S ohledem na tuto skutečnost není pro zveřejnění obecně závazných nařízení národních výborů ve Sbírce právních předpisů splněna základní podmínka stanovená v § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů, **tj. nejedná se o obecně závazné vyhlášky ani nařízení, které byly vydány územními samosprávnými celky, ani o právní předpisy vydané správními úřady, které se ve Sbírce právních předpisů publikují na základě zvláštních zákonů.**

Nadto je o obecně závazných nařízeních vzhledem ke specifické povaze národních výborů jako „*orgánů státní správy a moci*“ možné souběžně uvažovat jako **o právních předpisech „zaniklých správních úřadů“, které se v souladu s § 9 odst. 4 zákona o Sbírce právních předpisů ve Sbírce právních předpisů nezveřejňují.** Z obecné teorie správního práva vyplývá, že „*správní úřad*“ je termínem, který byl v právním řádu po roce 1989 rehabilitován z období první republiky a „*nahradil ne zcela výstižnou terminologii socialistického státu, kdy se používalo pojmu orgán státní správy či správní orgán*“.⁴ Na „*správní úřad*“ je v této souvislosti nezbytné nahlížet především v institucionálním pojetí významu tohoto termínu, tedy jako **na organizační jednotku, která je zřízena a jejíž působnost je stanovena zákonem, je navenek ohraničena a vystupuje vůči veřejnosti prostřednictvím svých orgánů nebo zástupců, kteří jednají prostřednictvím subjektu, jehož je správní úřad organizační součástí.** Kromě zákonem stanovené pravomoci a působnosti správní úřad definuje především to, že jde **o organizační složku státu zřízenou zákonem.**⁵

S ohledem na výše uvedené lze tvrdit, že národní výbory jakožto orgány státní moci (nikoliv samosprávy) uvedenou teoretickou definici „správního úřadu“ z dnešního hlediska ve své podstatě naplňují.

2. Právní předpisy okresních úřadů

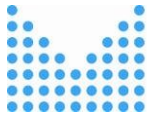
Dle § 3 odst. 1 zákona č. 425/1990 Sb. mohly okresní úřady na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích pro své územní obvody vydávat právní předpisy označované jako „**nařízení okresního úřadu**“ (do 30. prosince 1994 byly tyto právní předpisy okresních úřadů označovány jako „obecně závazné vyhlášky“). Obdobné ustanovení pak bylo obsaženo i v § 6 odst. 1 zákona č. 147/2000 Sb.

Okresní úřady byly přímými vykonavateli státní správy a správními úřady s všeobecnou věcnou působností. Vydávání právních předpisů tedy bylo v případě okresních úřadů projevem realizace normotvorné pravomoci správních úřadů, nikoliv normotvorné pravomoci orgánů územních samosprávných celků.

Obdobně jako v případě materie obsažené ve výše zmiňovaných obecně závazných nařízeních národních výborů není pro účely povinnosti stanovené v § 9 odst. 1

⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s. 244 a 255. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. s. 138-139.

⁵ Tamtéž.



zákona o Sbírce právních předpisů rozhodné, na jaký orgán (zda např. orgán územního samosprávného celku) po zániku daného správního úřadu jeho působnost (kompetence) přešla. **Pro zveřejňování právních předpisů ve Sbírce právních předpisů je rozhodná toliko skutečnost, zda územní samosprávný celek nebo správní úřad, který na základě zákona vyhlašuje své právní předpisy ve Sbírce právních předpisů, v minulosti (tj. před nabytím účinnosti zákona o Sbírce právních předpisů) sám určitý právní předpis vydal a tím realizoval vlastní normotvornou pravomoc.**

Vedle uvedeného je pak možné zmínit, že povinnost zveřejňovat právní předpisy okresních úřadů ve Sbírce právních předpisů je souběžně vyloučena na základě § 9 odst. 4 zákona o Sbírce právních předpisů, neboť okresní úřady jsou „zaniklými správními úřady“. Uvedené ostatně zmiňuje i důvodová zpráva k zákonu o Sbírce právních předpisů.

3. *Vliv nezveřejnění obecně závazných nařízeních národních výborů a právních předpisů okresních úřadů ve Sbírce právních předpisů na jejich platnost*

Vzhledem k tomu, že se obecně závazná nařízení národních výborů a právní předpisy okresních úřadů ve Sbírce právních předpisů na základě § 9 odst. 1 a 4 zákona o Sbírce právních předpisů nezveřejňují, **nepozbydou na základě § 9 odst. 3 zákona o Sbírce právních předpisů uplynutím 3 let od nabytí účinnosti tohoto zákona platnosti.** Jinými slovy řečeno, uvedené právní předpisy zůstanou i po datu 1. ledna 2025 platnou součástí právního řádu České republiky, a to až do doby, než budou zrušeny k tomu kompetentními orgány.

4. *Postup správce Sbírky právních předpisů v případě, kdy bude ve Sbírce právních předpisů zveřejněno obecně závazné nařízení národního výboru nebo právní předpis okresního úřadu*

Dle § 5 odst. 4 zákona o Sbírce právních předpisů platí, že „[z]jistí-li územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, že postupem podle § 2 došlo ke zveřejnění dokumentu, který není právním předpisem, požádá správce o výmaz tohoto dokumentu ze Sbírky právních předpisů. Zjistí-li tuto skutečnost správce, upozorní na ni územní samosprávný celek nebo správní úřad.“

Byť se má daný postup dotýkat „dokumentů, které nejsou právním předpisem“, při výkladu pojmu „právní předpis“ nelze odhlížet od systematických souvislostí daných celým zákonem o Sbírce právních předpisů. Tento zákon upravuje publikaci a dodatečné zveřejňování právních předpisů, které byly vydány v rámci normotvorné pravomoci územními samosprávnými celky a zákonem stanovenými správními úřady [srov. § 1 odst. 1 písm. a) a § 9 odst. 1 předmětného zákona]. Hovoří-li tudíž § 5 odst. 4 o zveřejnění „dokumentu, který není právním předpisem“, rozumí se uvedeným „dokument, který není právním předpisem vydávaným územním samosprávným celkem nebo právním předpisem vydaným správním úřadem, který se ve Sbírce právních předpisů vyhlašuje na základě zvláštního zákona“.



Z výše uvedeného vyplývá, že zveřejní-li územní samosprávný celek ve Sbírce právních předpisů obecně závazné nařízení národního výboru nebo právní předpis okresního úřadu, zveřejní ve Sbírce právních předpisů dokument, který není právním předpisem, jenž se v tomto publikačním prostředí zveřejňuje. **Z tohoto důvodu bude územní samosprávný celek na tuto skutečnost správcem Sbírkou právních předpisů upozorněn a vyzván k podání žádosti o výmaz předmětného dokumentu.**

Závěr:

- I. **Obecně závazná nařízení vydaná národními výbory ani právní předpisy vydané okresními úřady se ve Sbírce právních předpisů na základě § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů nezveřejňují; pokud tak územní samosprávný celek učiní, bude správcem Sbírkou právních předpisů dle § 5 odst. 4 zákona o Sbírce právních předpisů vyzván k podání žádosti o výmaz dokumentu, který není právním předpisem zveřejňovaným ve Sbírce právních předpisů.**
- II. **Právní předpisy uvedené v předchozím bodě nepozbývají platnosti dle přechodného ustanovení § 9 odst. 3 zákona o Sbírce právních předpisů.**

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování,
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud.