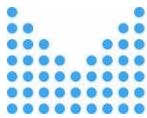


Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 3/2023

- Označení stanoviska:** Zveřejňování právních předpisů hlavního města Prahy a statutárních měst Brno, Ostrava a Plzeň vydaných při výkonu působnosti 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:** § 9 odst. 1 až 4 zákona o Sbírce právních předpisů
- Související právní předpisy:** 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.“).
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění platném do 11. listopadu 2000 (dále jen „zákon č. 367/1990 Sb.“).
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění platném účinném do 31. prosince 2002 (dále jen „zákon o obcích“).
- 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. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném do 31. prosince 2002 (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“).
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění účinném do 31. prosince 2002 (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“).



Klíčová slova:	Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, zveřejnění, vyhlášení, okresní úřad, pravomoc, působnost, kompetence, správní úřad, obecně závazná vyhláška, nařízení
Datum zpracování:	5. dubna 2023
Zpracoval:	odbor veřejné správy, dozoru a kontroly

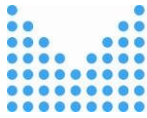
Jsou hlavní město Praha a statutární města Brno, Ostrava a Plzeň povinny zveřejnit ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „Sbírka právních předpisů“) právní předpisy, jež byly v minulosti vydány při výkonu jejich působnosti okresního úřadu, i když podle v současné době účinné právní úpravy vydání takových právních předpisů do jejich působnosti (kompetence) nespadá?

Pozbydou uvedené právní předpisy hlavního města Prahy a statutárních měst Brno, Ostrava a Plzeň platnosti v případě, že nebudou ve lhůtě stanovené § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů zveřejněny ve Sbírce právních předpisů?

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**. Důvodová zpráva k zákonu o Sbírce právních předpisů jako příklad zaniklých správních úřadů



uvádí okresní úřady, byť v jejich případě zcela jistě nejsou naplněny podmínky pro zveřejňování jejich právních předpisů již dle § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů.¹

Pojem „správní úřad“ užívaný v § 9 odst. 4 zákona o Sbírce právních předpisů je třeba chápat **v pojetí institucionálním**, které v teorii správního práva převažuje, tedy jako organizační složku státu, 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, **nikoliv ve významu (pojetí) funkčním**, tedy jako zákonem ohraničený okruh specifických záležitostí, které jsou přiřazeny nějaké organizační jednotce jako její pravomoc a působnost (kompetence).²

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.

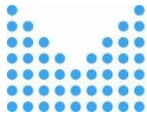
V případě okresů Brno-město, Ostrava-město a Plzeň-město okresní úřady zřízeny nebyly. Jejich působnost s účinností od 1. července 1992 vykonávaly dle § 61 odst. 2 písm. b) zákona č. 367/1990 Sb. **magistráty měst Brno, Ostrava a Plzeň**. V případě hlavního města Prahy pak dle § 13 odst. 1 zákona č. 418/1990 Sb. státní správu svěřenou okresním úřadům **vykonávalo hlavní město Praha**.

V návaznosti na novelizaci zákona č. 425/1990 Sb. dle § 5b tohoto zákona s účinností od 31. prosince 1994 platilo, že v okresech Brno-město, Ostrava-město a Plzeň-město a v hlavním městě Praze **vykonávaly působnost okresních úřadů samotná města**.³ Uvedené obdobně platilo i dle § 139 odst. 1 zákona o obcích (ve znění platném do 31. prosince 2002) ve spojení s § 10 zákona č. 147/2000 Sb., který stanovil, že „[p]ůsobnost okresního úřadu ve městech Brno, Ostrava a Plzeň

¹ Právní předpisy okresních úřadů nejsou obecně závaznými vyhláškami a nařízeními vydanými územními samosprávnými celky, ani právními předpisy vydávanými správními úřady, o nichž by to stanovil jiný právní předpis. Blíže viz stanovisko odboru veřejné správy dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 2/2023.

² Srov. např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 261-266. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009. s. 138-139.

³ Důvodová zpráva k návrhu zákona č. 254/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících, ve znění pozdějších předpisů, k této legislativní změně uváděla: „*Navrženou novelou § 5b se přenáší působnost OkÚ ve vyjmenovaných městech na města samotná a nikoliv na magistráty těchto měst, jak bylo upraveno doposud. Tím dojde k odstranění neodůvodněného rozdílu s úpravou v zákoně o obcích, kde výkonem státní správy jsou pověřeny obce a nikoliv jejich obecní úřady. Zařazení hlavního města Prahy do výčtu měst, kde působnost OkÚ vykonávají tato města, odstraňuje absenci této úpravy v zákoně o OkÚ.*“

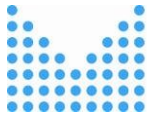


vykonávají orgány těchto měst, případně orgány městských obvodů a městských částí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak“, a dle ustanovení § 31 odst. 1 a § 32 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze (ve znění platném do 31. prosince 2002), která stanovila, že hlavní město Praha (případně jeho městské části, kterým je uvedené svěřeno statutem) vykonává přenesenou působnost, která je zvláštním zákonem svěřena okresním úřadům.

Ze shora uvedeného vyplývá, že vydávaly-li orgány hlavního města Prahy a statutárních měst Brno, Ostrava a Plzeň v minulosti právní předpisy v působnosti okresních úřadů, **šlo o právní předpisy orgánů těchto územních samosprávných celků jakožto nepřímých vykonavatelů státní správy, a nikoliv o právní předpisy okresních úřadů jakožto přímých vykonavatelů státní správy.** Ty totiž jako správní úřady v institucionálním pojetí **existovaly pouze v okresech** (tj. nikoliv na území hlavního města Prahy, které dle § 2 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění platném do 31. prosince 2020, tvořilo samostatnou územní jednotku), **a to vyjma okresů Brno-město, Ostrava-město a Plzeň-město** (srov. § 1 zákona č. 425/1990 Sb. a § 1 odst. 2 ve spojení s přílohou k zákonu č. 147/2000 Sb.). Proces schvalování a vyhlásování právních předpisů orgánů hlavního města Prahy a statutárních měst Brno, Ostrava a Plzeň vydávaných v rámci jimi vykonávané působnosti okresních úřadů byl upraven v zákonech upravujících územní samosprávu.

V této souvislosti se lze v praxi doposud setkat například s platnými a účinnými právními předpisy statutárních měst Brno, Ostrava a Plzeň vydanými v působnosti tehdejších okresních úřadů na základě § 77 odst. 3 zákona o ochraně přírody a krajiny (ve znění účinném do 31. prosince 2002). Těmito právními předpisy mohla být stanovena omezení nebo zákazy rušivé činnosti (§ 5 odst. 1) nebo mohl být zřízen přírodní park (§ 12 odst. 3), přírodní rezervace (§ 33) nebo přírodní památka (§ 36). Přestože dle současného znění § 77a zákona o ochraně přírody a krajiny je úprava této problematiky svěřena krajským úřadům, a to ať už formou opatření obecné povahy v případě omezení nebo zákazu rušivé činnosti dle § 5 odst. 1, nebo formou nařízení v ostatních případech, **nemá uvedená skutečnost na dříve vydané právní předpisy vliv.**

V návaznosti na nález Ústavního soudu ze dne 20. října 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03, je totiž **nutné trvat na rozlišování pravomoci a kompetence.** Pravomocí orgánu veřejné moci je třeba chápat samotnou realizaci veřejné moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci. Pod tímto úhlem pohledu je třeba vykládat čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky, a to tak, že **pravomoc ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů územní samosprávy vydávat odvozené sekundární předpisy je založena již čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky.** Jedná se o právní normu, která v obecné rovině zakládá pravomoc exekutivy k tvorbě sekundárních právních norem za podmínky, že realizace této pravomoci je konkretizovaná v zákoně ve vztahu



k určité kompetenci (k určité zákonem vymezené části výkonu státní moci). Pravomoc exekutivy vydávat podzákoné právní normy je založena přímo v Ústavě, nikoliv v zákonné úpravě. Zákonné zmocnění, které odpovídá požadavkům uvedeným v čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky, je pak naplněním této pravomoci co do rozsahu a obsahu (kompetence).

Z výše uvedeného vyplývá, že ačkoliv orgány hlavního města Prahy a statutárních měst Brno, Ostrava a Plzeň mohly pozbýt kompetenci v záležitostech, které byly v minulosti svěřené okresním úřadům, a to z důvodu, že tato kompetence byla buď přenesena na jiné orgány veřejné moci, nebo zcela zanikla, nemá tato skutečnost vliv na konkrétní jimi v minulosti realizovanou pravomoc spočívající ve vydání právního předpisu. Právní předpisy hlavního města Prahy a statutárních měst Brno, Ostrava a Plzeň vydané v rámci působnosti (kompetence) svěřené dřívějším okresním úřadům tak **zůstávají nadále právními předpisy těchto územních samosprávných celků, a to bez ohledu na to, zda materie v nich upravená zůstala v jejich kompetenci. Z tohoto důvodu jsou v jejich případě naplněny podmínky stanovené v § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů.**

Jinými slovy řečeno, **ve Sbírce právních předpisů mají povinnost zveřejnit právní předpisy ty územní samosprávné celky, které jejich vydáním realizovaly svou vlastní normotvornou pravomoc.** Dotčené územní samosprávné celky pak mají s přihlédnutím k závěrům shora citovaného nálezu Ústavního soudu současně pravomoc tyto právní předpisy derogovat, a to ať už na základě přímého rozhodnutí o jejich zrušení ve formě nařízení města, nebo nepřímo, tj. jejich nezveřejněním ve Sbírce právních předpisů v zákonem stanovené lhůtě dle § 9 odst. 1 a 3 zákona o Sbírce právních předpisů.

Závěr:

Hlavní město Praha a statutární města Brno, Ostrava a Plzeň, která vykonávala působnost okresního úřadu a v rámci této působnosti vydala právní předpisy, mají povinnost tyto právní předpisy zveřejnit ve Sbírce právních předpisů dle § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů, a to bez ohledu na to, který jejich orgán je vydal; v opačném případě uplynutím lhůty uvedené v přechodném ustanovení § 9 odst. 1 zákona o Sbírce právních předpisů tyto právní předpisy pozbydou dle § 9 odst. 3 zákona o Sbírce právních předpisů platnosti.

Poznámky:

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