

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Pavla Šámala, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka (soudce zpravodaj) o návrhu **skupiny senátorů**, za které jedná senátor Michael Canov, zastoupené JUDr. Stanislavem Polčákem, advokátem, sídlem Řehenice 10, na zrušení části ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) ve slovech „obecně závazné vyhlášky a“, § 1 odst. 2, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 a § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb., § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb., a § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 36/2021 Sb., za účasti **Poslanecké sněmovny Parlamentu** a **Senátu Parlamentu** jako účastníků řízení, a **vlády** jako vedlejší účastnice řízení, takto:

Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace návrhu na zahájení řízení

1. Skupina 26 senátorů Poslanecké sněmovny Parlamentu (dále jen „navrhovatelka“) se návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 17. 3. 2021 domáhala zrušení části ustanovení § 1 odst. 1 písm. a) ve slovech „obecně závazné vyhlášky a“, § 1 odst. 2, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 a § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „zákon č. 35/2021 Sb.“), § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb. (dále jen „zákon č. 128/2000 Sb.“), § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zákona č. 36/2021 Sb. (dále jen „zákon č. 129/2000 Sb.“) a § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění zákona č. 36/2021 Sb. (dále jen „zákon č. 131/2000 Sb.“). Podle navrhovatelky zahrnutím samosprávných předpisů, zejména obecně závazných vyhlášek, které jsou výrazem originární samosprávné normotvorby, do režimu zákona č. 35/2021 Sb. a zakotvením podmíněnosti jejich platnosti a účinnosti zveřejněním ve Sbírce právních předpisů porušil zákonodárce ústavním pořádkem zaručené právo územních samosprávných celků na samosprávu (čl. 8 Ústavy) a právo jejich zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy).

2. Navrhovatelka ve svém návrhu zpochybňuje předpoklad, který vedl vládu k předložení návrhu zákona č. 35/2021 Sb. a zákona č. 36/2021 Sb. Parlamentu, tedy že územní samosprávné celky v praxi řádně neplní svou zákonnou povinnost zveřejnit způsobem umožňujícím dálkový přístup všechny své vydané právní předpisy.

3. Cituje-li vláda v důvodové zprávě k zákonu č. 35/2021 Sb. rozhodnutí Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, navrhovatelka zdůrazňuje, že se v těchto rozhodnutích nehovoří o přípustnosti navázání platnosti samosprávných právních předpisů na jejich publikaci v celostátní sbírce spravované státem. Jde-li o nález ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99), který hovoří o publikaci všech právních předpisů obcí a krajů na internetu nebo jejich centrálním zpřístupnění, navrhovatelka klade otázku, proč vláda nevyužila mechanismu, na který Ústavní soud poukázal, tedy proč legitimního cíle náležité dostupnosti předpisů nelze dosáhnout za současné právní úpravy prostřednictvím povinnosti územních samosprávných celků zaslat obecně závazné vyhlášky a nařízení příslušným dozorovým orgánům (§ 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., § 8 odst. 9 zákona č. 129/2000 Sb., § 45 odst. 12 zákona č. 131/2000 Sb.). Je-li vládou poukazováno na neinformovanost Ministerstva vnitra o samosprávné normotvorbě, je namístě zlepšit komunikaci mezi jednotlivými státními orgány a institucemi, nikoli zatěžovat externí subjekty, navíc v rozporu s ústavním pořádkem. Jde-li skutečně o tak závažný a dlouhodobý problém, měla na něj státní správa reagovat již dříve, a to způsobem, který by nezatížil územní samosprávné celky řadou povinností, tím spíše, že má jít pouze o překlenovací řešení do doby vybudování nového systému e-Sbírka. Navrhovatelka upozorňuje, že zejména pro malé obce bude např. i z personálního hlediska obtížné nově stanovené povinnosti plnit.

4. Navrhovatelka nezpochybňuje vládou zdůrazňovaný požadavek na poznatelnost práva, uvádí však, že z tohoto principu již vychází dosavadní právní úprava, jež podmiňuje platnost samosprávného právního předpisu vyhlášením provedeným jeho vyvěšením na úřední desce obecního úřadu v případě právních předpisů obce (§ 12 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb.) nebo vyhlášením ve Věstníku právních předpisů kraje, resp. ve Sbírce právních předpisů hl. města Prahy (§ 8 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., § 45 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb.). Má-li vláda za to, že účinná právní úprava či její uplatňování v praxi není optimální, měla vzhledem k normativním omezením volit spíše cestu přiměřených oprav a doplnění než radikální přestavby. V první řadě přitom měla vláda důkladně zdokumentovat, jak vážný a frekventovaný problém nezveřejňování samosprávných právních předpisů na příslušných internetových stránkách představuje.

5. Navrhovatelka poukazuje na čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého jsou obecně závazné vyhlášky originárními právními předpisy a představují projev ústavně zaručeného práva na samosprávu, v tomto smyslu Ústava ingerenci jiných než samosprávných orgánů nepředpokládá. Navázání platnosti a účinnosti právních předpisů samospráv výhradně na jejich vlastní úkony (jakkoli podmínky stanovuje zákon) plní významnou úlohu i z hlediska decentralizace moci. Dát proto státní moci do rukou tak silný nástroj, jako je podmínění nabytí účinnosti právních předpisů samospráv jejich zveřejněním, je z tohoto pohledu krok výrazně riskantní a potenciálně zneužitelný. To platí i pro skutečnost, že vyhlásování je svěřeno Ministerstvu vnitra, které je vůči k samosprávám současně dozorovým orgánem, kdy se s ohledem na výrazné kompetence Ministerstva vnitra vůči samosprávám navrhovatelka obává jejich možného zneužití.

6. Navrhovatelka nesouhlasí se způsobem, jakým vláda v důvodové zprávě provedla test proporcionality a předkládá posouzení vlastní, v němž ze shora uvedených důvodů ke zrušení navržená právní úprava neuspěla zejména z hlediska kritérií potřebnosti a přiměřenosti v užším slova smyslu.

II.

Vyjádření účastníků a vedlejší účastnice k obsahu návrhu

7. Ústavní soud podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), vyzval Poslaneckou sněmovnu a Senát jako účastníky řízení, a vládu a Veřejného ochránce práv jako vedlejší účastníky řízení, aby se vyjádřili k obsahu návrhu.

8. Poslanecká sněmovna ve svém vyjádření uvedla, že jí návrhy obou zákonů, posléze publikovaných pod č. 35/2021 Sb. a č. 36/2021 Sb., předložila vláda dne 26. 8. 2019. Poslanecká sněmovna projednala návrhy v prvním čtení dne 10. 3. 2020 a přikázala je k projednání Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj, který je věcně projednal dne 14. 5. 2020 a vydal usnesení, jež byla publikována pod číslem sněmovního tisku 575/2 a 576/2. Poslanecká sněmovna poté projednala návrhy obou zákonů ve druhém čtení dne 23. 10. 2020 a ve třetím čtení dne 13. 11. 2020 a vyslovila s nimi souhlas. Poslanecká sněmovna postoupila dne 24. 11. 2020 návrhy zákonů Senátu, který je na své schůzi konané dne 16. 2. 2020 zamítl. Poslanecká sněmovna opakovaně projednala návrhy obou zákonů dne 19. 1. 2021. Z příslušného stenoprotokolu vyplývá, že návrhy byly přijaty, když v závěrečném hlasování o sněmovním tisku 575/5 z přítomných 172 poslanců pro návrh hlasovalo 146 poslanců, proti návrhu hlasovalo 12 poslanců, a o sněmovním tisku 576/5 z přítomných 173 poslanců pro návrh hlasovalo 146 poslanců, proti návrhu hlasovalo 14 poslanců. Zákony byly doručeny dne 21. 1. 2021 k podpisu prezidentu republiky, který je dne 22. 1. 2021 podepsal. Zákony byly vyhlášeny ve Sbírce zákonů v částce 17 rozeslané dne 3. 2. 2021 pod čísly 35/2021 Sb. a 36/2021 Sb.

9. Senát ve svém vyjádření uvedl, že mu Poslanecká sněmovna postoupila oba návrhy zákonů dne 23. 11. 2020. Návrhy zákonů byly přikázány Výboru pro územní rozvoj, veřejnou správu a životní prostředí jako garančnímu a dále Ústavně-právnímu výboru. Garanční výbor přijal na 2. schůzi dne 9. 12. 2020 usnesení č. 5 a 6, v nichž doporučuje Senátu návrhy zákonů zamítnout. Ústavně-právní výbor na 4. schůzi dne 9. 12. 2020 přijal usnesení č. 12 a 13, v nichž doporučil Senátu návrhy zákonů vrátit Poslanecké sněmovně s pozměňovacími návrhy. Senát návrhy obou zákonů dne 16. 12. 2020 zamítl.

10. Vláda dne 15. 7. 2021 Ústavnímu soudu sdělila, že jako vedlejší účastnice vstupuje do řízení, navrhla zamítnutí návrhu, a zmocnila ministryni spravedlnosti ve spolupráci s ministrem vnitra k vypracování vyjádření vlády k návrhu.

11. Vláda ve svém vyjádření odkázala na důvodovou zprávu k zákonu č. 35/2021 Sb. a dále uvedla, že praktické problémy spojené se současným způsobem vyhlašování právních předpisů územních samosprávných celků a zejména pak případné neplnění povinností spojených se zveřejněním právních předpisů a jejich zasíláním dozorovým orgánům některými obcemi mají zásadní vliv na reálnou možnost adresátů právních norem seznámit se s jejich obsahem. Účinná právní úprava již proto nezajišťuje informovanost adresátů těchto právních norem v takové míře, kterou by s ohledem na současný stav informačních technologií bylo možné považovat za optimální. Vláda

upozornila, že Ministerstvo vnitra při své kontrolní činnosti 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) a rovněž na případy, kdy obce své obecně závazné vyhlášky na internetových stránkách nezveřejňují vůbec, nebo nikoli ve znění, které bylo zasláno Ministerstvu vnitra jako dozorovému orgánu (v letech 2015 až 2019 bylo porušení zjištěno ve 299 ze 463 kontrol, v posledních pěti letech Ministerstvo vnitra zjistilo neplnění povinnosti zasílat vydané obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra u 28 % kontrolovaných obcí, vysoký podíl obcí nezasílajících obecně závazné vyhlášky v souladu se zákonem byl Ministerstvem vnitra na jaře 2020 zaznamenán i v rámci ministudie, v níž bylo prověřeno 210 obcí).

12. Uvedené poznatky Ministerstva vnitra dokládají podle vlády věcnou odůvodněnost nevyužití varianty právní úpravy, při níž by Sbíрка právních předpisů byla utvářena až *ex post* po nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů na základě jejich zaslání Ministerstvu vnitra jednotlivými územními samosprávnými celky. Stejně tak ani stanovení sankce za neplnění povinnosti obcí zasílat právní předpisy dozorovým orgánům by nezabezpečilo zasílání všech právních předpisů těmto orgánům. K tomu je třeba připočítat i důsledek ve formě personálních dopadů a administrativních nákladů nezbytných k vynucování splnění povinnosti. Nelze též opomenout, že řešení založené na *ex post* zveřejňování právních předpisů zasláných územními samosprávnými celky by nezbytně vedlo k tomu, že po určitou dobu by existovaly platné předpisy obcí a krajů, které by ale ještě nebyly dohledatelné ve Sbírce právních předpisů. To by výrazně snižovalo informační hodnotu Sbířky právních předpisů a jistotu adresátů práva ohledně aktuálně platných právních předpisů. Vláda zdůrazňuje, že přijatá právní úprava nijak nezasahuje do samotné normotvorné činnosti územních samosprávných celků, a dotýká se toliko způsobu publikace, tj. samotného vyhlášení právních předpisů, které je v současné době rovněž upraveno na úrovni zákona. Zveřejnění ve Sbírce právních předpisů přitom nebude v rukou jejího správce, tedy Ministerstva vnitra, ale provede je sám územní samosprávný celek, a to zasláním textu právního předpisu prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené správcem. Doručením právního předpisu do datové schránky bude tento právní předpis ve Sbírce právních předpisů zveřejněn a tím vyhlášen. Ze strany státu tedy nemůže docházet k žádnému zasahování do procesu vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků.

13. Vláda poté ve svém vyjádření přikročila k testu proporcionality, a dospěla k závěru, že za situace, kdy se současný způsob publikace právních předpisů územních samosprávných celků ukázal jako nevyhovující, je ke zrušení navržená právní úprava z hlediska vhodnosti přijatelným legislativním nástrojem k dosažení jejího primárního sledovaného cíle, kterým je poznatelnost platného a účinného práva. Územním samosprávným celkům je přitom poskytnuta přiměřeně dlouhá doba (tři let od nabytí účinnosti zákona č. 35/2021 Sb.), v níž bude třeba ve Sbírce právních předpisů zveřejnit jejich platné právní předpisy. Současně je naplněno i hledisko potřebnosti, spočívající v dosažení účelu optimalizace vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků a zvýšení garance předvídatelnosti práva a s tím souvisejícího principu právní jistoty a rovnosti před zákonem. Z hlediska porovnání závažnosti střetávajících se práv, tzv. principu přiměřenosti (v užším smyslu), nelze zavedení povinnosti obcí a krajů zveřejnit obecně závazné vyhlášky a nařízení v centrálně státem spravovaném informačním systému považovat za nepřiměřený prostředek regulace jejich normotvorné pravomoci, či snad dokonce za hraniční zásah státu do výkonu samosprávy.

14. Závěrem vláda konstatuje, že Sbírka právních předpisů je zákonem koncipována a budována jako zcela samostatný a svébytný informační systém, jehož případné propojení se systémem e-Sbírky v budoucnosti nemůže mít vliv na posouzení aktuálně uplatňované koncepce ve vztahu k ústavněprávní souladnosti. Současně vláda odmítá navrhovatelkou namítanou administrativní náročnost nové právní úpravy pro obce, neboť z technického hlediska bude povinnost u obecně závazných vyhlášek obcí plněna identicky jako dosud odesláním zprávy do datové schránky Ministerstvu vnitra; rozdíl je prakticky pouze v tom, že obce údaje o obecně závazné vyhlášce vyplní do připraveného jednoduchého formuláře. Zákonem č. 36/2021 Sb. byla navíc zrušena povinnost územních samosprávných celků zveřejňovat jimi vydané právní předpisy na svých internetových stránkách, což naopak znamená snížení jejich administrativní zátěže. Vláda proto navrhuje, aby Ústavní soud návrh zamítl.

15. Veřejný ochránce práv Ústavnímu soudu dne 29. 6. 2021 sdělil, že do řízení nevstupuje.

16. Ústavní soud zaslal vyjádření účastníků a vedlejší účastnice zástupci navrhovatelky, aby se k nim mohla vyjádřit.

17. Navrhovatelka ve své replice předně upozorňuje, že ve vyjádření vlády zcela absentuje analýza obsahu Ústavy týkající se vyhlášení normativních aktů. Přitom právě zásadní distinkce, která je obsažena v čl. 52 odst. 1 Ústavy, v němž se stanovuje, že „*k platnosti zákona je třeba, aby byl vyhlášen*“, kdežto v čl. 104 odst. 3 žádnou takovou podmíněnost Ústava nestanoví, vyvolává i s ohledem na další ústavněprávní záruky podle čl. 8 a hlavy sedmé Ústavy pochybnosti ohledně napadené materie. Navrhovatelka dále nesouhlasí s vyjádřením vlády, že vyhlášený nouzový stav neměl na způsob projednání návrhů zákonů vliv, když vláda současně hovoří o výjimce v podobě omezení osobní účasti veřejnosti na jednáních výborů. Jde-li o výsledky kontrol prováděných Ministerstvem vnitra na úseku plnění povinností vyplývajících ze zákona o svobodném přístupu k informacím a z obecního zřízení (zasílání vyhlášených právních předpisů Ministerstvu vnitra), není uvedeno, kolik z uvedených případů porušení se týká nedostatků při zveřejňování právních předpisů. Navrhovatelka má za to, že není-li tato povinnost samosprávami v určitém rozsahu plněna, zůstává otázkou, zda tomu není proto, že samosprávy mají vzhledem k dosud formální povaze této povinnosti pochybnosti o její smysluplnosti. Což neznamená, že by snad územně samosprávné celky řádně nevyhlášovaly své normotvorné předpisy předepsaným postupem.

18. Navrhovatelka opětovně vyjadřuje nesouhlas se zákonným zrušením všech normotvorných předpisů samospráv, k němuž dojde na základě § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., pakliže nebudou vloženy do Sbírky právních předpisů ve lhůtě 3 let od nabytí účinnosti napadeného zákona. Hovoří-li vláda ve svém vyjádření o tom, že nový systém pro samosprávy neznamená nárůst administrativní náročnosti, neboť stávající povinnost zaslat vyhlášený právní předpis dozorovému orgánu je pouze nahrazena povinností zaslat tento předpis do Sbírky právních předpisů, poukazuje navrhovatelka na případné negativní dopady nesplnění předmětné povinnosti, když nezaslání vyhlášeného právního předpisu dozorovému orgánu nemělo tak fatální důsledky, jako nesplnění povinnosti zaslat právní předpis do Sbírky právních předpisů. Napadeným postupem dochází podle navrhovatelky k „utahování šroubů“ ve vztahu k samosprávám, nadaným ústavně zaručeným právem na originární normotvorbu.

19. Navrhovatelka připomíná, že byla k dispozici vhodnější řešení, která by věrněji zohledňovala střetávající se ústavní principy, např. možnost sankcí pro ty samosprávy, které by právní předpisy do celostátní sbírky s evidenčním charakterem opomíjely vkládat, případně zefektivnění současného mechanismu zasílání vyhlášených právních předpisů dozorovým orgánům, jehož současnou formální povahu lze jen stěží klást k tíži výhradně samosprávám.

20. Navrhovatelka poukazuje na právní úpravu ve Slovenské republice, kde podle § 6 odst. 9 zákona č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, je „vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci podmienkou jeho platnosti; okrem toho sa nariadenie zverejní aj na webovom sídle obce“. Ve Spolkové republice Německo, kde čl. 28 ústavy (Základního zákona) hovoří o značné samostatnosti samospráv, pokud jde o místní záležitosti, je úprava těchto záležitostí ponechána na jednotlivých spolkových zemích, např. podle čl. 26 bavorského obecního zřízení se platnost a účinnost samosprávami vydávaných předpisů opírá o jejich vlastní úkony spočívající v jejich vyhlášení. Ze sdělení spolku Sdružení místních samospráv České republiky, z. s. vyplývá, že obdobně administrativně náročný proces zveřejňování „místních“ závazných předpisů není ustanoven dosud v žádné srovnatelné zemi Evropské unie.

21. Podáním ze dne 13. 10. 2021 doplnila navrhovatelka svou repliku o podrobné srovnání právní úpravy zveřejňování právních předpisů územních samosprávných celků dalších států (Rakouská republika, Polská republika a Španělské království). Navrhovatelka uvádí, že v jí uvedených státech jsou obecní vyhlášky zveřejňovány na úřední desce obce, případně v jejím obecním věstníku, což je zároveň obecnou podmínkou, na kterou je také navázána jejich platnost a účinnost. Existují výjimky (Polská republika a Španělské království, kde vyhlášky nejnižších územních samosprávných celků bývají publikovány v úředních věstnících vyšších územních samosprávných celků), v žádném z těchto států však nejsou platnost a účinnost právních předpisů samosprávy navázány na akt státu, resp. jím podmíněny. Z toho navrhovatelka dovozuje, že v komparativním pohledu jí napadená úprava zcela vybočuje z principů, kterými je platnost a účinnost samosprávných právních předpisů upravena ve srovnatelných demokratických právních státech.

III.

Znění napadených ustanovení

22. Ústavní soud pro přehlednost uvádí celé znění příslušných ustanovení, přičemž tučně zvýraznil jejich ke zrušení navrženou část.

§ 1 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

(1) Zřizuje se Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů (dále jen „Sbírka právních předpisů“) jako informační systém veřejné správy. Ve Sbírce právních předpisů se

*a) vyhlášují **obecně závazné vyhlášky a** nařízení vydané územními samosprávnými celky (dále jen „právní předpis územního samosprávného celku“) a právní předpisy vydané správními úřady, stanoví-li tak jiný právní předpis (dále jen „právní předpis správního úřadu“), a*

b) zveřejňují akty stanovené tímto zákonem, které vznikají při výkonu působnosti územních samosprávných celků nebo v souvislosti s tímto výkonem (dále jen „akt“).

§ 1 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb.

(2) Správcem Sbírký právních předpisů (dále jen „správce“) je Ministerstvo vnitra.

§ 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

(1) Právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu se vyhláší jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů.

§ 4 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

(1) Právní předpis územního samosprávného celku a právní předpis správního úřadu nabývají platnosti jejich vyhlášením podle § 2.

§ 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb.

(3) Právní předpisy uvedené v odstavci 1, které nebyly zveřejněny ve Sbírce právních předpisů podle odstavce 1, pozbývají platnosti uplynutím lhůty uvedené v odstavci 1.

§ 12 zákona č. 128/2000 Sb.

Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obce (dále jen „právní předpis obce“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů obce stanoví zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

§ 8 zákona č. 129/2000 Sb.

(1) Obecně závazné vyhlášky kraje musí být v souladu se zákony a nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.

(2) Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje (dále jen „právní předpis kraje“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů kraje stanoví zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

§ 45 zákona č. 131/2000 Sb.

Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení hlavního města Prahy (dále jen „právní předpis hlavního města Prahy“) a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů hlavního města Prahy stanoví zákon o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

IV.

Aktivní legitimace navrhovatelů a podmínky řízení

23. Podle § 64 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu má právo podat návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení skupina nejméně 17 senátorů. Tento návrh

podala skupina 26 senátorů. V souladu s § 64 odst. 5 zákona o Ústavním soudu k němu připojila i podpisovou listinu, na které každý z nich jednotlivě potvrdil, že se k návrhu připojuje. Podmínku aktivní legitimace tedy navrhovatelka splňuje.

24. Návrh obsahuje veškeré zákonem požadované náležitosti a je přípustný ve smyslu § 66 zákona o Ústavním soudu. Současně neexistuje žádný z důvodů pro zastavení řízení podle § 67 téhož zákona.

V.

Ústavní konformita zákonodárného procesu

25. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Ústavní soud kromě posouzení souladu napadeného ustanovení s ústavním pořádkem zjišťuje, zda byl zákon přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

26. Vzhledem k tomu, že navrhovatelka nenamítala vadu zákonodárného procesu, ani překročení Ústavou stanovené kompetence Parlamentu, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže zkoumat a postačí, vedle přihlídnutí k vyjádřením předloženým Poslaneckou sněmovnou a Senátem, ověření průběhu legislativního procesu z veřejně dostupného informačního zdroje na <http://www.psp.cz>.

27. Namítala-li navrhovatelka, že oba zákony byly projednány a přijaty z podstatné části za nouzového stavu, kdy možnost dotčených subjektů (územních samosprávných celků i právnických osob zastupujících jejich zájmy) účinně zasáhnout do veřejné debaty byla ztížena, neboť primárně své kapacity věnovaly zmírnění následků pandemie Covid-19, což platí i pro možnost veřejnosti a zájmových sdružení účastnit se projednávání zákonných předloh, Ústavní soud konstatuje, že sama navrhovatelka připouští, že například spolek Sdružení místních samospráv České republiky, z. s., který zastupuje třetinu všech obcí a měst v České republice, vůči návrhům uplatnil řadu výtek. Taktéž vláda ve svém vyjádření k návrhu uvedla, že navrhované varianty řešení byly opakovaně projednány se zástupci spolků Sdružení místních samospráv České republiky a Svazu měst a obcí České republiky a sdružení Asociace krajů České republiky, k návrhu zákona proběhlo ve dnech 14. 2. – 14. 3. 2019 připomínkové řízení, v němž uplatnila své připomínky zájmová sdružení územních samospráv i jednotlivé kraje.

VI.

Upuštění od ústního jednání

28. Ve smyslu § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

VII.

Meritorní přezkum návrhu

VII./1

Obecná východiska

29. Článek 8 Ústavy zaručuje samosprávu územních samosprávných celků. Článek 99 Ústavy stanoví, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Jde

o veřejnoprávní korporace, které jsou nadány právní subjektivitou. Podle čl. 100 odst. 1 věty první Ústavy platí, že územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu. Územní samospráva je tak v citovaném ustanovení vymezena jako ústavně garantované právo, jehož obsah je dále vymezen v zákoně č. 128/2000 Sb. a v zákoně č. 129/2000 Sb. Základními znaky samosprávy jsou správa vlastních věcí, vytváření vlastních samosprávných orgánů, pravomoc vydávat v rámci samosprávné působnosti individuální (s)právní akty a právní předpisy a konečně vlastnit majetek, mít vlastní rozpočet a samostatně hospodařit (čl. 101 až 104 Ústavy). Z orgánů obce upravuje Ústava pouze zastupitelstvo, které obec samostatně spravuje (čl. 101 odst. 1), další odvozené orgány jsou upraveny až na úrovni zákona, jejich vytváření je tak ponecháno v rukou zákonodárce. Článek 101 odst. 1 a 2 Ústavy hovoří o zastupitelstvech jako orgánech, které jsou nadány všeobecným výkonem samosprávy. Na toto ustanovení navazuje úprava pravomoci zastupitelstev obsažená v zákoně č. 128/2000 Sb., v zákoně č. 129/2000 Sb. a v zákoně č. 131/2000 Sb. Možnost státu zasahovat do činnosti územních samosprávných celků je přitom omezena čl. 101 odst. 4 Ústavy, který takový zásah připouští, pouze vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

30. Pro posouzení souladu ke zrušení navržených ustanovení s Ústavou je rozhodný čl. 104 odst. 3 Ústavy, který zmocňuje zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Zastupitelstvo vykonává tuto svou pravomoc na zasedání, která jsou ze zákona veřejná (§ 93 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., § 42 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb. a § 60 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb.), zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, k platnému schválení návrhu na přijetí obecně závazné vyhlášky je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva (§ 87 zákona č. 128/2000 Sb. a § 40 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.).

31. Zákon č. 128/2000 Sb. stanoví taktéž podmínky pro nabytí platnosti právního předpisu obce, a to v § 12 odst. 1, podle kterého obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Obecně závazná vyhláška kraje a nařízení kraje nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje (§ 8 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb.), vyhlášení právního předpisu hlavního města Prahy se provede tak, že se uveřejní ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy (§ 45 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb.), ve výjimečném případě může být právní předpis hlavního města Prahy vyhlášen vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy a na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká.

32. Jak již bylo uvedeno, právní předpisy obce se vyhláší vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Vyvěšuje se originál obecně závazné vyhlášky spolu s podpisy starosty a místostarosty. Prvním dnem vyvěšení může být nejdříve den schválení právního předpisu příslušným orgánem obce. Obec může právní předpis zveřejnit též způsobem v místě obvyklým, což však již nemá vliv na právní účinky vyhlášení. Obecní úřad má zajistit vyvěšení právního předpisu na úřední desku bez zbytečného odkladu po jeho schválení. Úřední deska musí být nepřetržitě veřejně přístupná [§ 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“)], zpravidla na budově obecního úřadu, listiny na ní mají být

chráněny proti běžnému poškození. Na vyvěšovaných dokumentech musí být zaznamenáno jak datum vyvěšení, tak datum sejmutí písemnosti. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obecní úřad tuto povinnost zpravidla splní tím, že zřídí internetové stránky, na kterých zpřístupní obsah úřední desky. Může také postupovat podle § 26 odst. 3 správního řádu, tj. uzavřít veřejnoprávní smlouvu o zveřejňování obsahu úřední desky způsobem umožňujícím dálkový přístup s obcí s rozšířenou působností, v jejímž správním obvodu má sídlo. Za obsah dokumentů zveřejněných na elektronické úřední desce vždy zodpovídá obec, o jejíž úřední desku jde, což platí i v případě, že tuto službu za ni vykonává jiný subjekt. I po sejmutí obecně závazné vyhlášky z úřední desky a nabytí její platnosti musí být její text zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup (na internetových stránkách), a to na základě § 5 odst. 2 a 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 106/1999 Sb.“). Pokud není v právním předpise přímo uvedeno ustanovení o účinnosti, nabývá právní předpis obce účinnosti podle § 12 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb. patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Obecně závazná vyhláška může být změněna nebo zrušena pouze jinou obecně závaznou vyhláškou, v případech nezákonných obecně závazných vyhlášek může dojít k jejich zrušení rozhodnutím Ústavního soudu.

33. Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí vykonává na základě § 123 zákona č. 128/2000 Sb. Ministerstvo vnitra, a to prostřednictvím odboru veřejné správy, dozoru a kontroly. Obce mají podle § 12 odst. 6 tohoto zákona povinnost zaslat obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra neprodleně po dni jejího vyhlášení, tj. jejího vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Podle § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů, je obec povinna zasílat obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra prostřednictvím datové schránky. Obecně závazné vyhlášky se zasílají s uvedením údaje o jejím vyvěšení na úřední desce včetně vlastnoručních podpisů starosty a místostarosty. Ministerstvo vnitra posoudí soulad zaslané obecně závazné vyhlášky se zákonem a vypracuje její právní rozbor. V případě, kdy Ministerstvo vnitra konstatuje rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem, požádá příslušnou obec o zjednání nápravy a poskytne jí za tímto účelem potřebnou metodickou pomoc. Není-li obec ochotna zjednat nápravu, přistupuje Ministerstvo vnitra k použití represivních dozorových opatření podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., tj. nejprve oficiálně vyzve obec k nápravě. Nejednala-li obec nápravu v zákonné 60 denní lhůtě, zahájí Ministerstvo vnitra správní řízení, jehož výsledkem je pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky (či pouze některých jejích ustanovení) a následné podání návrhu na její zrušení (či pouze některých jejích ustanovení) Ústavnímu soudu. Je-li obecně závazná vyhláška ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost i bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Nesouhlasí-li obec s konstatováním Ministerstva vnitra, že je obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, může proti jeho rozhodnutí o pozastavení její účinnosti podat rozklad ministrovi vnitra. O tom, zda je konkrétní obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, závazně rozhoduje pouze Ústavní soud, Ministerstvo vnitra toliko pozastavuje její účinnost (obdobně § 81 zákona č. 129/2000 Sb. a § 106 zákona č. 131/2000 Sb.).

34. Ústavní soud, s respektem k principu právního státu zakotvenému v čl. 1 odst. 1 Ústavy, vyložil obecný rámec ústavních mezí zásahu státu do územní samosprávy v nálezu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02 (N 113/27 SbNU 245), a to tak,

že požadavek ochrany zákona podle čl. 101 odst. 4 Ústavy, tedy možnost státu zasahovat do výkonu územní samosprávy, je třeba vykládat velmi restriktivně, neboť jde o ústavně založenou výjimku zasahující do ústavně zaručeného práva na samosprávu. Jinak řečeno, při posuzování zákonnosti takového zásahu nelze příslušný zákon vykládat extenzivně, byť by byl takový výklad logický, účelný a rozumný. Zásah státu do ústavně zaručeného práva na samosprávu je totiž podle právního názoru Ústavního soudu možno připustit toliko za situace, kdy je porušení zákona územním samosprávným celkem dovozeno subsumpcí pod právní normu vyloženou *secundum et intra*, nikoliv již *praeter legem*.

35. V nálezu ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.) v bodě 36 Ústavní soud uvedl, že „právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat“. V nálezu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) v bodě 19 Ústavní soud konstatoval, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Ústavní soud tak v citovaném nálezu, na který obsahově navázaly nálezy ze dne 2. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 6/13 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.), ze dne 6. 5. 2013 sp. zn. IV. ÚS 2315/12 (N 75/69 SbNU 281) a ze dne 18. 6. 2013 sp. zn. III. ÚS 2336/12 (N 110/69 SbNU 761), vymezil, že existují určité Ústavou předpokládané implicitní limity, jimiž je i zákonodárce omezen, a to i v situaci, kdy samotná Ústava vyhrazuje oblasti, resp. působnost samosprávy, právě zákonodárci.

36. V důvodové zprávě, na kterou vláda ve svém vyjádření odkazuje, se uvádí, že se vytváří nový informační systém veřejné správy nazvaný „Sbírka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů“ (dále jen „Sbírka právních předpisů“). Jeho prostřednictvím budou vyhledávány právní předpisy územních samosprávných celků (obecně závazné vyhlášky a nařízení vydávané obcemi, kraji a hlavním městem Prahou), a právní předpisy vydávané správními úřady, pokud tak stanoví zvláštní zákon. Nově se tak stanoví pravidla pro publikaci právních předpisů územních samosprávných celků, která jsou dosud obsažena v zákoně č. 128/2000 Sb., v zákoně č. 129/2000 Sb. a v zákoně č. 131/2000 Sb. 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 č. 35/2021 Sb.

37. Navrhovatelka z důvodů uvedených v návrhu, které byly popsány shora, požaduje vynětí obecně závazných vyhlášek obcí z působnosti zákona č. 35/2021 Sb. (návrh na zrušení části § 1 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb. ve slovech „obecně závazné vyhlášky a“). Navrhovatelka nezpochybňuje důležitost dostupnosti právní úpravy jejím adresátům,

za dostatečnou v tomto směru však považuje stávající právní úpravu, která územním samosprávným celkům ukládá povinnost zaslat obecně závazné vyhlášky a nařízení příslušným dozorovým orgánům (§ 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., § 8 odst. 9 zákona č. 129/2000 Sb. a § 45 odst. 12 zákona č. 131/2000 Sb.).

38. Vláda naproti tomu argumentuje, že 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 čehož dochází k podstatnému omezení možnosti adresátů se s jejich obsahem seznámit (mimo možnost nahlédnout do nich u příslušného úřadu územního samosprávného celku či na Ministerstvu vnitra), což oslabuje právní jistotu adresátů právních předpisů.

VII./2

Uplatnění obecných východisek ústavněprávního přezkumu na napadená ustanovení

39. Veden uvedenými ustanoveními ústavního pořádku i právními názory vyjádřenými ve svých relevantních nálezech, dospěl Ústavní soud v abstraktní kontrole ústavnosti napadených ustanovení k níže uvedeným závěrům.

40. Z textu návrhu je zřejmé, že jeho těžištěm není primárně nesouhlas navrhovatelky s povinným vyhlásováním obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů [§ 1 odst. 1 písm. a) zákona č. 35/2021 Sb.], nýbrž především s tím, že § 4 odst. 1 ve spojení s § 2 odst. 1 tohoto zákona podmiňuje nabytí jejich platnosti zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. S uvedeným souvisí i odmítnutí koncepce, podle které právní předpisy územních samosprávných celků a správních úřadů vydané před nabytím účinnosti tohoto zákona pozbývají platnosti uplynutím tří let (ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona), nebudou-li v této lhůtě (dodatečně) zveřejněny ve Sbírce právních předpisů (§ 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb.).

41. Ústavní soud ve své judikatuře přiznává obecně závazným vyhláškám povahu originárních norem, k jejichž tvorbě jsou obce zmocněny přímo na úrovni Ústavy a nepotřebují další výslovné zmocnění zákonem [např. nález ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) či nález ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317; 486/2006 Sb.)]. Pravomoc k vydávání právních předpisů je tedy pod ochranou Ústavy, zatímco vlastní obsah této pravomoci je naplňován zákonem (§ 10 zákona č. 128/2000 Sb., který vymezuje působnost, v níž může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou). Obecně závazné vyhlášky přijímají, jak vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy, zastupitelstva obce, tato činnost je zastupitelstvům vyhrazena a nemohou ji vykonávat jiné orgány obce. Na tomto právním stavu zákon č. 35/2021 Sb. ničeho nezměnil, dotčena byla pouze ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., zákona č. 129/2000 Sb. a zákona č. 131/2000 Sb. stanovující podmínky pro nabytí platnosti a účinnosti právního předpisu obce, kraje a hlavního města Prahy. Oproti dosavadnímu stavu, kdy se vyhlášoval právní předpis na úřední desce obecního úřadu, ve Věstníku právních předpisů kraje či ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy, se podle zákona č. 35/2021 Sb. vyhlášují právní předpisy územního samosprávného celku a správního úřadu zveřejním ve Sbírce právních předpisů. Jde tedy o nastavení nového procesu, resp. formy, jakou se seznámí s obsahem dotčených předpisů jejich adresáti. Do práva územního samosprávného celku vydat

či nevydat právní předpis, rozhodnout o jeho obsahu a způsobu jeho přijímání není ke zrušení navrženou právní úpravou s výjimkou napadeného ustanovení § 9 odst. 3 zasahováno (blíže viz sub 51). Nově zákonem upravené vyhlášení právních předpisů jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů bude provádět územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, a to zasláním jeho textu (v otevřeném a strojově čitelném formátu) a jeho metadat prostřednictvím elektronického formuláře do datové schránky zřízené správcem pro tento účel (§ 2 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb.). Popsaný postup tedy *de facto* nahrazuje stávající povinnost obce zaslat vyhlášený právní předpis dozorovému orgánu, a to jako doposud prostřednictvím datové schránky. Z uvedeného plyne, že právní úpravou obsaženou v § 1 odst. 1 a § 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb. nedošlo k zásahu do práva územních samosprávných celků na samosprávu podle čl. 100 odst. 1 Ústavy, resp. do práva jejich zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky.

42. To platí i pro návrh na zrušení § 1 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb., podle kterého je správcem Sbírek právních předpisů Ministerstvo vnitra. Navrhovatelka považuje skutečnost, že vyhlášení obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů je svěřeno Ministerstvu vnitra, za problematické, neboť Ministerstvo vnitra je ve vztahu k územním samosprávám současně dozorovým orgánem, který by mohl svou pravomoc vůči nim zneužít.

43. Z obsahu § 1 odst. 2 a souvisejících ustanovení zákona č. 35/2021 Sb. však nevyplývá, že by správce Sbírek právních předpisů do procesu publikace právních předpisů mohl nějak zasahovat, když k jejich zveřejnění dojde doručením do datové schránky správce. Není tedy zjevné, jakým způsobem by Ministerstvo vnitra mohlo svého postavení správce Sbírek právních předpisů zneužít. Již účinná právní úprava svěřuje výkon kontroly a dozoru v oblasti samosprávy Ministerstvu vnitra, přičemž konkrétní způsoby zásahu se liší podle toho, zda je dozor vykonáván nad normativní činností zastupitelstev (přijímání obecně závazných vyhlášek), nebo nad jinými usneseními a opatřeními přijímanými při výkonu samosprávy. Základním principem je však vždy to, že v rámci dozoru se zkoumá toliko jejich zákonnost, případně ústavnost, jak bylo popsáno výše v bodě 33. Ministerstvo vnitra je oprávněno jenom k sistaci, tj. odložení účinnosti těchto aktů, konečné rozhodnutí je svěřeno, jde-li o kontrolu zákonnosti a ústavnosti právních předpisů, Ústavnímu soudu.

44. Vláda ve svém vyjádření k návrhu uvádí, že Ministerstvo vnitra se při své dozorové činnosti vykonávané na základě § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb. dlouhodobě setkává s tím, že obce nezveřejňují na svých internetových stránkách aktuální znění platných obecně závazných vyhlášek, nebo je nezveřejňují vůbec. Vláda přiznává, že uvedená pochybení nejsou Ministerstvem vnitra systematicky evidována, na rozdíl od nesplnění povinnosti obce zaslat Ministerstvu vnitra vyhlášenou obecně závaznou vyhláškou, kde bylo porušení této povinnosti zaznamenáno v letech 2016 – 2020 u 28 % kontrolovaných obcí. Navrhovatelka za situace, kdy vláda poukazuje na uvedený závadný stav, trvá na povinnosti vlády důkladně zdokumentovat, jak vážný a frekventovaný problém nezveřejňování samosprávných právních předpisů na příslušných internetových stránkách představuje. V návrhu a především v replice navrhovatelka klade otázku, zda příčinou není dosud formální charakter povinnosti obce zasílat vyhlášené právní předpisy Ministerstvu vnitra, jenž se očividně odráží i v přístupu státní správy k plnění této povinnosti, a mohl být důvodem pochybností orgánů samosprávy o její smysluplnosti. Získala-li by uvedená povinnost praktický smysl, bylo by podle navrhovatelky možné

očekávat i změnu postoje samospráv.

45. Ústavní soud si je vědom svých závěrů, ke kterým dospěl v nálezu ze dne 13. 8. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 1/02 (N 104/27 SbNU 167, 404/2002 Sb.), v němž dovedil, že opatření dozorových orgánů vůči samosprávě by měla být předvídatelná, měla by být založena na jasných a seznatelných důvodech a při své dozorové činnosti by měly zachovávat princip rovnosti mezi jednotlivými územními celky. Podmíněnost platnosti právních předpisů územních samosprávních celků jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů však nelze považovat za sankci svého druhu ze strany Ministerstva vnitra, jak činí navrhovatelka, nýbrž jde o konstrukci, která má zajistit, aby se ve Sbírce právních předpisů nacházely všechny platné právní předpisy územních samosprávních celků.

46. Ústavní soud má za to, že vláda dostatečně odůvodnila svá tvrzení, že ne vždy obce řádně zveřejňují údaje a dokumenty v souladu s § 5 odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb. způsobem umožňujícím dálkový přístup, a taktéž že obce řádně nezasílají obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra v souladu s § 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb. Nesmí se zapomínat, že publikace (nejen právních předpisů územní samosprávy) má své ryze praktické odůvodnění: znalost práva jeho adresáty [*ignorantia iuris non excusat*, srov. též náleze ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (N 163/9 SbNU 399; 30/1998 Sb.)] lze sotva předpokládat za stavu, kdy právní předpisy územních samosprávních celků nejsou každému zpřístupněny. V opačném případě lze jen obtížně zdůvodňovat požadavek jejich dodržování, případně ukládat sankce za jejich porušení. Lze sice přisvědčit navrhovatelce, že vláda neuvedla, o jaký počet obcí v případě neplnění povinnosti zveřejnit právní předpisy vydané v rámci jejich působnosti způsobem umožňujícím dálkový přístup jde, tato skutečnost však není nijak zásadní pro tvrzený záměr vlády vyjádřený v důvodové zprávě k zákonu č. 35/2021 Sb., tedy pro záměr vytvořit veřejně a bezplatně přístupný elektronický informační systém (centrální databázi), v němž bude možno vyhledat a seznámit se s obsahem obecně závazných vyhlášek a nařízení všech územních samosprávních celků v České republice, i právních předpisů některých správních úřadů, které nejsou publikovány ve Sbírce zákonů. Ústavní soud se ztotožňuje s vládou v tom, že tohoto cíle by nebylo dosaženo, bylo-li by zasílání uvedených právních předpisů ponecháno na „dobrovolnosti“ územních samosprávních celků tak, jako je tomu doposud, kdy nabytí platnosti právního předpisu není vázáno na splnění povinnosti obce zaslat jej Ministerstvu vnitra. Na rozdíl od neplnění povinnosti zveřejňovat vydané právní předpisy na internetových stránkách obce, kterou vláda nedoložila konkrétními údaji, přitom neplnění povinnosti obce zasílat vydané právní předpisy neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra vláda specifikovala uvedením počtu zjištěných porušení povinnosti v jednotlivých letech.

47. Je tedy zřejmé, jak uvedla vláda ve svém vyjádření, že nově zákonem č. 35/2021 Sb. stanovený okamžik nabytí platnosti právních předpisů územního samosprávního celku a správního úřadu představuje přijatelný 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, ani akceptovat její tvrzení, že by Ministerstvo vnitra již za současné právní úpravy disponovalo uceleným souborem všech obcemi vydaných právních předpisů, byly-li obce přesvědčeny o smysluplnosti uvedené zákonné povinnosti. Skutečnost, že některé obce svou zákonnou povinnost stanovenou v § 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb. nyní řádně neplní, nelze použít jako argument pro tvrzení, že bylo-li by plnění této povinnosti Ministerstvem vnitra důsledně

vymáháno a sankcionováno, nebylo by nutné přistoupit k podmínění platnosti právních předpisů územního samosprávného celku jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů. Jde pouze o spekulativní tvrzení navrhovatelky, které neposouvá její argumentaci do ústavněprávní roviny. To platí i pro její závěr, že je-li neplnění povinností obcí zasílat jimi vyhlášené právní předpisy dozorovým orgánům závažným problémem, měla na něj státní správa reagovat dříve.

48. Navrhovatelka i vláda poukazují na náleze ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99), ve kterém Ústavní soud uvedl, že účinná právní úprava „... snižuje šanci, že soud z vlastní iniciativy na věc aplikuje právní předpis obce či kraje, a 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 podotýká, 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 [srov. § 12 odst. 6 zákona o obcích, § 8 odst. 9 zákona o krajích a § 45 odst. 12 zákona o hlavním městě Praze]“. Vláda v důvodové zprávě interpretuje závěry citovaného nálezu tak, že Ústavní soud vytýkal ve vztahu k možnosti poznat a aplikovat právní normy územních samosprávných celků absenci informační platformy, ve které by byly všechny právní předpisy územních samosprávných celků centrálně shromažďovány a zveřejňovány způsobem umožňujícím dálkový přístup. Navrhovatelka naopak zdůrazňuje, že Ústavní soud poskytl jasné vodítko, jakým způsobem při zajištění dostupnosti předpisů samospráv postupovat již podle účinné právní úpravy, která ukládá územním samosprávám příslušné právní předpisy zasílat dozorovým orgánům.

49. Ústavní soud konstatuje, že v citovaném nálezu predestřenými úvahami směřoval k tomu, že by bylo přínosné vytvoření centrálně zpřístupněné databáze právních předpisů obcí či krajů, a to v zájmu soudů a účastníků řízení, pro něž je za nyní platné a účinné právní úpravy obtížné tyto předpisy vyhledat. Ze závěrů nálezu však nevyplývá, že by Ústavním soudem zmíněná skutečnost, že právní předpisy obcí a krajů přitom jsou již nyní shromažďovány krajskými úřady a Ministerstvem vnitra či jiným příslušným ústředním správním úřadem, měla tyto obtíže sama o sobě vyřešit, naopak je z textu odůvodnění nálezu zřejmé, že takto shromážděné právní předpisy by mohly být základem pro vytvoření zmíněné databáze. Otázkou okamžiku nabytí platnosti takto publikovaných právních předpisů se Ústavní soud nezabýval, nepochybně však měl na mysli databázi úplnou, nikoli závislou na pouhé ochotě, případně reálné schopnosti obcí a krajů splnit svou zákonnou povinnost a dozorovému orgánu právní předpis zaslat.

50. Hovoří-li navrhovatelka ve své replice o pouhé formální povaze povinnosti stanovené v § 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., není zřejmé, co má uvedenou formálností na mysli, ani jak by si představovala zefektivnění současného mechanismu zasílání vyhlášených právních předpisů dozorovým orgánům. S tím souvisí i otázka administrativní náročnosti, na kterou nahlíží navrhovatelka právě ve světle případných negativních dopadů nesplnění předmětné povinnosti. Jinými slovy, dle navrhovatelky u samospráv dojde k situaci, kdy ve snaze odvrátit závažný dopad hrozící v případě nesplnění jejich povinnosti, přijmou „preventivně opatření“, což způsobí nárůst administrativní náročnosti. Ústavní soud konstatuje, že ani administrativní zátěž, která by takto měla podle navrhovatelky nově obcím vzniknout, nemůže být argumentem pro to, aby povinnost obcí zasílat vydané

obecně závazné vyhlášky do datové schránky správce Sbírký právních předpisů pod sankcí jejich neplatnosti byla shledána zasahující do práva zastupitelstev vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy), a to tím spíše, že nově zákonem č. 35/2021 Sb. stanovený postup pouze nahradí dosavadní povinnost obce zaslat obecně závaznou vyhlášku neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra.

51. Z požadavku na úplnost nově vytvořené Sbírký právních předpisů pak vyplývá nutnost jejího doplnění o již přijaté platné a účinné právní předpisy samospráv (§ 9 odst. 1 a 3 zákona č. 35/2021 Sb.). Navrhovatelka považuje skutečnost, že k tomu má dojít pod sankcí pozbytí platnosti dotčených právních předpisů uplynutím lhůty tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona, za invazivní zásah do práva územních samosprávných celků na samosprávu. Jakkoli se navrhovatelce může jevit plošné „automatické“ pozbytí platnosti řádně podle dosavadní právní úpravy vyhlášených právních předpisů způsobilé zasáhnout do práva zaručeného čl. 104 odst. 3 Ústavy, je nutno mít za podstatné, že územní samosprávné celky a úřady mají ke zveřejnění jimi vydaných právních předpisů ve Sbírci právních předpisů lhůtu tří let, tedy do 1. 1. 2025. Nemůže přitom obstát argument navrhovatelky, že představitelé obcí či adresáti těchto právních předpisů nemusí o uvedené povinnosti či jejich následcích vědět. Představitelům obcí, popř. úředníkům obecních a krajských úřadů jsou nepochybně známy právní předpisy vztahující se k jejich činnosti, nemluvě o metodické pomoci, kterou Ministerstvo vnitra poskytne obcím.

52. Jde-li o adresáty právních předpisů, pro ty se nic nemění, právní předpisy vyhlášené před nabytím účinnosti zákona č. 35/2021 Sb. budou přístupné na internetových stránkách obce, a nejpozději ve lhůtě tří let ode dne nabytí účinnosti tohoto zákona budou zveřejněny ve Sbírci právních předpisů. Nestane-li se tak, právní předpis pozbude platnosti, stejně tak jako všechny nově přijaté právní předpisy, které nebudou zveřejněny ve Sbírci právních předpisů. Teprve poté bude naplněn požadavek plynoucí z pojmu právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy, podle kterého může subjekt práva počítat s tím (od 1. 1. 2025), že vše, co je ve Sbírci právních předpisů zachycuje stav práva s územní působností. Nebude-li obec respektovat požadavek seznámit každého tímto zákonem stanoveným způsobem se svými právními předpisy, pak bude postupovat v rozporu s požadavkem přístupnosti práva. Ústavní soud uzavírá, že splnění tohoto požadavku není spojeno se svévolně či libovolně stanovenými požadavky z hlediska času a způsobu jejich splnění, nýbrž naopak je zde zákonem stanovena dostatečná lhůta ke splnění této povinnosti uložené obcím jako veřejnoprávním korporacím (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Tím bude dosaženo zamýšleného cíle, kdy budou všechny platné právní předpisy územních samosprávných celků publikovány uceleně ve Sbírci právních předpisů. O tom, že pouze ve Sbírci právních předpisů zveřejněné právní předpisy budou součástí platného práva, bude veřejnost nepochybně uvědoměna, ostatně nelze pominout zásadu, že neznalost práva neomlouvá.

53. Kritizuje-li navrhovatelka provedení testu proporcionality, jak byl proveden vládou, Ústavní soud konstatuje, že napadená právní úprava nijak neomezuje územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace podle čl. 101 odst. 3 Ústavy v procesu jejich normotvorby. Ústavní východiska práva na samosprávu jsou zachována a sladěna s možnostmi zpřístupnění právních předpisů. Jejich zveřejnění v nově vytvořené Sbírci právních předpisů pouze sleduje cíl shromáždit soubor platných právních předpisů na jednom veřejnosti přístupném místě. Z toho důvodu podmínění platnosti právního

předpisu jeho zveřejněním ve Sbírce právních předpisů nepředstavuje zásah do práva na samosprávu neslučitelný s principem vlády práva podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

54. Na výše uvedeném ničeho nemění ani odkaz stěžovatelky na zahraniční právní úpravy týkající se publikace právních předpisů (Slovenská republika, Rakouská republika, Spolková republika Německo, Polská republika a Španělské království). Odlišný způsob zveřejňování právních předpisů územních samosprávných celků sám o sobě nepředstavuje relevantní důvod pro shledání protiústavnosti napadených ustanovení, ostatně navrhovatelka kromě poukazu na „vybočení z principů“ na žádný jiný důvod nepoukazuje. K uvedenému přistupuje skutečnost, že napadená právní úprava není ani v rozporu s čl. 4 odst. 4 Evropské charty místní samosprávy (Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.), která způsob zveřejňování právních předpisů územních samospráv neupravuje a podle které ústřední či regionální orgán může zasáhnout do pravomoci poskytnuté místním společenstvím nebo je omezit, jen stanoví-li tak zákon.

VIII. Závěr

55. Ze všech uvedených důvodů neshledal Ústavní soud důvod ke zrušení napadených zákonných ustanovení, neboť nevedou – v rozporu s principem právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy – k porušení ústavně chráněných základních práv zaručených v čl. 8 ani čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Ústavní soud proto podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh na zrušení části § 1 odst. 1 písm. a) ve slovech „obecně závazné vyhlášky a“, § 1 odst. 2, § 2 odst. 1, § 4 odst. 1 a § 9 odst. 3 zákona č. 35/2021 Sb., § 12 zákona č. 128/2000 Sb., § 8 zákona č. 129/2000 Sb. a § 45 zákona č. 131/2000 Sb. zamítl.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 30. listopadu 2021

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu