

Stanovisko

odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

č. 5/2006

Označení stanoviska: Důsledky zrušení zákonného zmocnění nebo změny zákonného zmocnění jeho převedením ze samostatné do přenesené působnosti (nebo naopak) na platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce.

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; Ústava a Listina základních práv a svobod

Ustanovení: čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

Související práv. předpisy: -----

Klíčová slova: zrušení zákonného zmocnění; změna zákonného zmocnění; platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce

Datum zpracování: 4. září 2006, aktualizováno k 1. září 2018

Zpracoval: JUDr. Adam Furek, v. r.

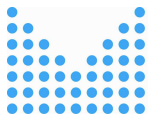
Schválili: Mgr. Vítězslav Šemora, v. r., vedoucí oddělení metodiky a koordinace dozoru

Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru

Dotaz: *Jaké důsledky má zrušení zákonného zmocnění na platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce vydaného na jeho základě? Jaké důsledky na platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce má skutečnost, že dojde k „převedení“ zákonného zmocnění ze samostatné do přenesené působnosti obce nebo naopak? Který orgán obce je v těchto případech oprávněn právní předpis obce zrušit? Za jakých podmínek bude v těchto případech dán prostor pro uplatnění represivních dozorových opatření?*

Stanovisko:

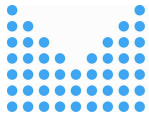
Český právní řád umožňuje orgánům obcí vydávat typově dva druhy právních předpisů – *obecně závazné vyhlášky* jako právní předpisy upravující záležitosti, které náležejí do samostatné působnosti obcí, a *nařízení* upravující záležitosti, které náležejí do přenesené působnosti obcí. K regulaci záležitostí svěřených obci do její přenesené působnosti může obec svými nařízeními přistoupit pouze tehdy, existuje-li v právním řádu k takové úpravě výslovné zákonné zmocnění (srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy). K regulaci záležitostí náležejících do samostatné působnosti dle současné judikatury Ústavního soudu (např. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06) není třeba výslovného zákonného zmocnění, jelikož



oprávnění k vydání obecně závazné vyhlášky obsahuje přímo Ústava ve svém čl. 104 odst. 3 Ústavy. Dále z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo jsou obsaženy v § 10 zákona o obcích. V uvedeném ustanovení zákona o obcích jsou však fakticky uvedena nebo je odkazováno na zákonná zmocnění k regulaci určitých problematik obecně závaznou vyhláškou.

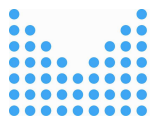
V právním řádu však **obecně není upraven „právní“ osud právních předpisů obcí, jestliže dojde ke zrušení zákonného zmocnění, na jehož základě byly tyto předpisy vydány, resp. jestliže dojde k převedení zákonného zmocnění ze samostatné do přenesené působnosti obce či naopak¹⁾**. V těchto případech je nezbytné zabývat se dopady takových změn na platnost, další aplikovatelnost a zákonnost existujících právních předpisů obcí a rovněž související otázkou, za jakých podmínek je možné v těchto případech přistupovat k uplatňování represivních dozorových opatření.

K problematice **existence a aplikovatelnosti podzákonného právního předpisu po zrušení zákonného zmocnění, na jehož základě byl tento právní předpis vydán**, se ve své judikatuře v několika publikovaných nálezech již vyjádřil Ústavní soud. V nálezu ze dne 21. června 2000, **sp. zn. Pl. ÚS 3/2000**, publikovaném pod č. 231/2000 Sb. a pod č. 93 ve Sb. n. a u. ÚS, sv. 18, Ústavní soud konstatoval, že *vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu*. Dále pak v nálezu ze dne 20. října 2004, **sp. zn. Pl. ÚS 52/03**, publikovaném pod č. 568/2004 Sb. a pod č. 133 ve Sb. n. a u. ÚS, sv. 34, konstatoval, že *pokud zákonodárce zruší příslušné zmocňovací ustanovení zákona, nelze totiž sice hovořit o tom, že taková derogace rovněž bez dalšího vyvolává formální derogaci prováděcích právních předpisů, je však třeba v takové situaci vždy zkoumat materiální předpoklady existence a působení (účinnosti) takového odvozeného právního předpisu. Takový právní předpis - dokud nebude formálně právně zrušen jiným normativním právním aktem - sice zůstává platným právním předpisem, při jeho aplikaci je však třeba přihlížet ke skutečnosti, že zde chybí materiální předpoklad působení takového předpisu, tedy konkrétní zákonné zmocnění*. Ačkoli se závěry Ústavního soudu v obou případech týkaly právních předpisů vydaných v oblasti státní správy, lze je bez dalšího vztáhnout též na právní osud obecně závazných vyhlášek, neboť vztah zákonného zmocnění k ustanovením ukládajícím povinnosti třetím osobám v obecně závazných vyhláškách bude v těchto případech obdobný jako u zákonných zmocnění pro vydávání norem v oblasti státní správy. Lze proto shrnout, že **zrušením zákonného zmocnění k ukládání povinností v právním předpisu obce bez náhrady nedochází k zániku platnosti tohoto právního předpisu, nicméně tento předpis nebude nadále aplikovatelný, a to v případě nařízení obcí jako celek, v případě obecně závazných vyhlášek přinejmenším v těch částech, ve kterých jsou uloženy povinnosti třetím osobám**.



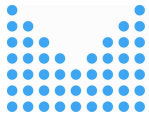
Ke zrušení právního předpisu obce bude i po zrušení zákonného zmocnění, o který se tento předpis opírá, oprávněn vždy ten orgán obce, který tento předpis vydal, tzn. za platného právního stavu zastupitelstvo obce, jde-li o obecně závaznou vyhlášku, nebo rada obce, jde-li o nařízení obce. Tento závěr lze rovněž opřít o judikaturu Ústavního soudu, konkrétně o již citovaný nálezn **sp. zn. Pl. ÚS 52/03**: *podle Ústavního soudu je nutné trvat na rozlišování pravomoci a kompetence. Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní 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 ČR, a to tak, že pravomoc ministerstev a jiných správních úřadů, popřípadě orgánů územní samosprávy, vydávat odvozené sekundární právní předpisy je založena právě již čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Jedná se o právní normu, která v obecné rovině zakládá pravomoc orgánů exekutivy k tvorbě sekundárních právních norem za podmínky, že realizace této pravomoci je konkretizována v zákoně ve vztahu k určité kompetenci (k určité zákonem vymezené části výkonu státní moci). Jinými slovy, pravomoc exekutivy vydávat podzákonné právní normy je založena přímo v Ústavě ČR, nikoliv v úpravě zákonné. Zákonné zmocnění, které odpovídá požadavkům uvedeným v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, je pak naplněním této pravomoci co do rozsahu a obsahu (kompetence). Zrušení příslušných zmocňovacích ustanovení (...) nemělo za následek automatickou derogaci vyhlášky (...), která tak i (...) nadále tvořila platnou, z druhé strany však stěží bez dalšího aplikovatelnou, tj. účinnou, součást právního řádu. (...) Pokud jde o otázku pravomoci k jejímu [vyhlášky] zrušení, je třeba vyjít ze skutečností konstatovaných shora, a to zejména z působení principu dělby moci. Ze shora uvedeného vyplývá, že ministerstvo, do jehož kompetence spadá také úprava obsažená ve zrušené vyhlášce (podle kompetenčního zákona), pravomocí ke zrušení původní vyhlášky (...) disponovalo, aniž by k takovému aktu bylo třeba výslovného zákonného zmocnění. Pravomoc vydávat právní předpisy totiž nebyla založena zrušeným zmocňovacím ustanovením (...), nýbrž již samotným čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR (...). **Po zrušení zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu příslušný exekutivní orgán disponuje normotvornou pravomocí, nicméně pouze pravomocí takovou úpravu derogovat, a protože šlo o zrušující akt - tj. akt bez věcného obsahu, nepotřeboval zákonné - tj. kompetenční vymezení, jež se dotýká, jak uvedeno shora, toliko rozsahu a obsahu takového aktu. Ve skutečnosti zákonodárce nemůže vydat zmocnění k zrušení podzákonného předpisu, protože jde o svébytnou mocenskou sféru exekutivy, která není v takovém případě vázána na zákonodárce, neboť vydává na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR akt bez věcného obsahu, který by mohl ovlivnit zákonodárce prostým zákonem.** Z textu citovaného judikátu lze dokonce dovodit **povinnost příslušného orgánu právní předpis, který se již nemůže opřít o existující zákonné zmocnění, zrušit.***

Všechny výše uvedené závěry Ústavního soudu pak bude možné **obdobně aplikovat i v těch případech, kdy dochází k převedení zákonného zmocnění ze**



samostatné do přenesené působnosti, případně naopak. Ačkoli v tomto případě dochází k vynětí určitých otázek z jedné působnosti obce a k jejich svěřením do působnosti druhé (a to ve formálně totožném rozsahu), důležité je, že i toto převedení bude charakterizováno zrušením a tedy zánikem původního zákonného zmocnění. Současně platí, že nestanoví-li přechodné ustanovení zákona měnícího zákonné zmocnění jinak, nemá toto převedení vliv ani na další existenci právních předpisů vydaných na jeho základě, ani na jejich právní povahu (jako předpisu vydaného v samostatné/přenesené působnosti), tj. převedení zákonného zmocnění např. ze samostatné do přenesené působnosti neznámá, že i právní předpisy vydané na jeho základě v samostatné působnosti se „automaticky“ mění v právní předpisy vydané v přenesené působnosti. Naopak, tyto předpisy zůstanou i nadále předpisy vydanými v samostatné působnosti. Z uvedeného pak na prvním místě vyplývá, že **převedení zákonného zmocnění z jedné působnosti do druhé neznámá zánik platnosti právního předpisu vydaného na jeho základě, avšak tento právní předpis nebude nadále aplikovatelný jako celek a v tomto případě bez rozdílu, zda půjde o nařízení či o obecně závaznou vyhlášku** (odnětím určité záležitosti ze samostatné působnosti obce nebude již možno aplikovat ani „obecné“ ústavní zmocnění uvedené v čl. 104 odst. 3 Ústavy). Dále pak z uvedeného vyplývá, že **ke zrušení právního předpisu obce vydaného před převedením příslušného zákonného zmocnění bude i nadále oprávněn ten orgán obce, který tento právní předpis vydal,** neboť touto změnou zákonného zmocnění nejenže nedojde ke změně právní povahy předpisů na jeho základě vydaných, ale nedochází ani k převodu oprávnění tyto právní předpisy rušit z orgánu, který je vydal, na jiný orgán obce.

Pokud jde o posuzování zákonnosti právních předpisů obcí v těchto případech, lze z formálního hlediska nepochybně konstatovat, že **zánikem zákonného zmocnění či jeho převedením do jiné působnosti obce se dosavadní právní předpisy obcí vydané na jeho základě principiálně dostávají do rozporu se zákonem** (stanou se normami existujícími bez zákonného zmocnění, a to v rozsahu, v jakém nebudou v praxi aplikovatelné – viz výše). Při posuzování toho, zda jsou dány důvody pro dozorový zásah ze strany orgánů dozoru, je však třeba uplatnit též materiální hledisko charakterizovatelné jako *princip minimalizace zásahů do činnosti územních samosprávných celků* a vyplývající z čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy. **K uplatnění dozorových zásahů bude v těchto případech možno přistupovat pouze a výlučně tehdy, jestliže to ochrana zákona zcela nepochybně vyžaduje** (srov. k tomu náleží Ústavního soudu ze dne 30. září 2002, **sp. zn. IV. ÚS 331/02**, publikovaný pod č. 113 ve Sb. n. a u. ÚS, sv. 27). Tento požadavek zpravidla nebude splněn v těch případech, kdy obec podle takového právního předpisu již delší dobu nepostupuje či pokud zřetelně deklaruje, že podle tohoto právního předpisu již do budoucna nebude postupováno (předpis se stane obsoletní), či pokud od zrušení či „převedení“ zákonného zmocnění dosud neuplynula přiměřená doba nutná pro jeho zrušení v příslušném orgánu obce nebo konečně v případech převedení zákonného zmocnění, jestliže obec již vydala nový právní předpis podle nového zákonného zmocnění a dosavadní právní předpis pouze



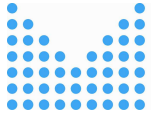
formálně nezrušila. Ve všech těchto případech je třeba **oproti realizaci represivních dozorových zásahů upřednostnit metodickou pomoc obcím a v jejím rámci obce seznámit s důsledky změny či zrušení zákonného zmocnění a přimět příslušné orgány obcí, aby stávající právní předpisy zrušily**. K uplatnění represivních dozorových opatření proto bude zásadně prostor pouze tehdy, jestliže obec i přes poskytnutou metodickou pomoc právní předpis nezruší a i nadále jej bude v praxi uplatňovat, resp. požadovat plnění povinností v tomto předpisu uvedených, čímž ve svém důsledku nastane totožná situace jako v případech právních předpisů vydaných obcemi bez zákonného zmocnění a uvedená podmínka pro realizaci dozorového zásahu (zásah bude ochrana zákona zcela nepochybně vyžadovat) bude splněna.

Závěrem je třeba upozornit, že zákon, jímž se ruší nebo mění příslušné zákonné zmocnění, může osud právních předpisů vydaných na jeho základě upravit odlišně. V takovém případě je třeba postupovat podle těchto přechodných ustanovení.

¹⁾ Odlišovat je třeba pochopitelně „pouhé“ **převedení zákonného zmocnění z jednoho do jiného zákona, aniž by docházelo k zásadní změně zákonného zmocnění či jeho převedení z jedné působnosti do druhé**. V tomto případě lze podpůrně odkázat na relativně hojnou judikaturu Ústavního soudu, který v souvislosti s přezkumem zákonnosti obecně závazných vyhlášek „vyhledává“ v právním řádu adekvátní zákonné zmocnění, aniž by se cítil být vázán odkazem na konkrétní zákonné zmocnění uvedené v posuzovaném právním předpise, přičemž soulad těchto předpisů zkoumá podle právního stavu platného a účinného v době svého rozhodování, nikoli v době přijetí posuzované normy (Ústavní soud zde vychází z § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Z judikatury správních soudů lze odkázat na právní větu rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. října 2003, č. j. **5 A 75/2002-53** (publikovaného pod č. 116 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. 2/2004, str. 176): *Přenesení zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu z jednoho zákona do zákona jiného nezpůsobuje, že prováděcí právní předpis se stane samotným zrušením původní delegační klauzule neplatným. Vyhláška federálního ministerstva financí, ministerstva financí České republiky a ministerstva financí Slovenské republiky č. 580/1990 Sb., kterou se provádí zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, se proto nestala neplatnou tím, že zákon č. 135/1994 Sb. zrušil § 20 zákona o cenách a obsahově totožnou normu vložil do § 2 zákona ČNR č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen.*

Poznámky:

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



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY