

Informace o Semináři k přípravě Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů

Dne 8. října 2019 se v prostorách Ministerstva vnitra uskutečnil odborný seminář k přípravě zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. V rámci prezentace představili zástupci odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ing. Miroslav Veselý a JUDr. Adam Furek návrh legislativního zakotvení Sbírky, důvody pro jeho přípravu a plánované funkcionality tohoto informačního systému.

Ministerstvo vnitra připravilo legislativní návrh na zřízení informačního systému právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Tento úkol by zařazen do plánů legislativních prací jmenovaného ministerstva.

Navrhované legislativní řešení spočívá právě ve vytvoření jednotné veřejně přístupné elektronické platformy (informačního systému veřejné správy) - Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, ve kterém by bylo na jednom místě uvedeno znění všech právních předpisů vydaných jednotlivými územními samosprávnými celky ČR a správními úřady s omezenou místní působností.

Návrh zákona předpokládá, že **nabytí platnosti právního předpisu je podmíněno zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů** (dále též jen „Sbírka právních předpisů“). Správcem tohoto informačního systému veřejné správy bude Ministerstvo vnitra.

Spolu s elektronickým obrazem obsahu právních předpisů budou ve Sbírce právních předpisů uveřejňována i jejich metadata, díky nimž bude možno provádět v informačním systému vyhledávání a generování sestav dle zvoleného klíče (např. získat přehled obecně závazných vyhlášek konkrétní obce).

Dále budou ve Sbírce právních předpisů zveřejňovány další dokumenty relevantní pro výkon veřejné správy, které jsou dosud publikovány roztržštěně a k jejich vyhledání je proto třeba využít vícero prostředků, především dosud zveřejňované ve Věstníku právních předpisů krajů (s výjimkou veřejnoprávních smluv a rozhodnutí o převedení výkonu přenesené působnosti, které budou publikovány v nově zřízeném rejstříku převodů agend orgánů veřejné moci podle zákona č. 111/2009 Sb.). Zavedením Sbírky právních předpisů by měl být výrazně zjednodušen přístup k těmto dokumentům.

Změna zákonných pravidel pro publikaci právních předpisů územních samosprávných celků představující zřízení centrálního systému (spravovaného státem), v jejímž důsledku bude nahrazena dosavadní povinnost územních samosprávných celků zasílat své právní předpisy Ministerstvu vnitra, věcně příslušným ministerstvům a krajským úřadům povinností územních samosprávných celků vyhlásit své právní normy jeho prostřednictvím se nepochybně dotkne výkonu práva na územní samosprávu, které zahrnuje i vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy.

Připravovaný informační systém by měl mít překlenující charakter a následně by měl být transformován do systému e-Sbírka. Začlenění je plánováno v návaznosti na dokončení systému e-Sbírka a e-Legislativa jako rozvojový projekt tohoto systému, přičemž základem nového modulu e-Sbírky se stanou právní předpisy a další akty zahrnuté do Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Vláda návrhy zákonů zakotvující Sbírku právních předpisů projednala a schválila dne 30. 7. 2019 svým usnesením č. 537. Materiál byl předán Parlamentu a je veden jako sněmovní tisky č. 575 a č. 576. V případě schválení by Sbírka právních předpisů měla být zřízena k 1. lednu 2021.

Hlavním cílem návrhu zákona o Sbírce právních předpisů a některých správních úřadů a o změně souvisejících zákonů je posílení právní jistoty, dosažení adekvátní a skutečné informovanosti adresátů právních předpisů územních samosprávných celků a správních úřadů s jinou než celostátní působností o obsahu těchto právních předpisů a zajištění možnosti předvídatelnosti zákonnosti jednání adresátů.

Návrh byl zpracován na základě poznatků z praxe, potvrzených provedenou analýzou, které poukázaly na podstatné nedostatky současné právní úpravy i praxe dostupnosti právních předpisů obcí a krajů. Problematická je především nedostačující míra zajištění informovanosti adresátů o právních předpisech vydaných jednotlivými územními samosprávnými celky, a tedy i výrazně ztížená možnost zjistit, které právní předpisy na území konkrétního územního samosprávného celku platí. Stávající právní úprava publikace právních předpisů územních samosprávných celků, jakož i některých správních úřadů, tak vykazuje nedostatky zejména ve vztahu k ústavnímu principu dostupnosti práva – poznatelnosti práva ze strany jeho adresátů (k tomu viz též nálezy Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2315/15).

Současná zákonná pravidla pro publikaci právních předpisů územních samosprávných celků podmiňují platnost takového právního předpisu vyhlášením, které se provede vyvěšením právního předpisu na úřední desce obecního úřadu v případě obecních předpisů, nebo vyhlášením ve Věstníku právních předpisů kraje, resp. ve Sbírce právních předpisů hl. města Prahy. Kromě toho ukládají příslušné zákonné normy samosprávám zaslat obecně závazné vyhlášky a nařízení příslušným dozorovým orgánům. Pokud jde o zveřejnění právních předpisů samospráv způsobem umožňujícím dálkový přístup, ukládá § 5 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím (tedy i územním samosprávným celkům) zveřejnit je způsobem umožňujícím dálkový přístup, a to v souladu s vyhláškou č. 442/2006 Sb.

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 toho dochází k podstatnému omezení možnosti adresátů se s jejich obsahem seznámit, tj. až na možnost nahlédnout do nich na příslušném úřadu samosprávy či Ministerstvu vnitra, což jistě nemůže v konfrontaci se současnými technickými prostředky a požadavky na fungování moderní veřejné správy obstát. Nepochybně to nepřispívá ani k právní jistotě adresátů právních předpisů, kteří se nemohou přiměřeně komfortním způsobem seznámit s povinnostmi, které jsou jim těmito právními předpisy ukládány, a tím je narušena předvídatelnost zákonnosti jejich jednání. Kromě toho není plně respektována ani povinnost zasílat právní předpisy dozorovým orgánům, byť neplnění této povinnosti při současné absenci centrálního registru právních předpisů, nemá na garanci právní jistoty adresátů právních norem místních samospráv přímý vliv.

Změna právní úpravy je tedy nezbytná s ohledem na podstatné nedostatky současné právní úpravy a komplikace při jejich aplikaci v právní praxi, pramenící z jejich obtížné poznatelnosti.

V ČR totiž neexistuje centrální veřejně přístupný registr všech právních předpisů vydaných všemi územními samosprávnými celky, ve kterém by si mohli jejich adresáti zjistit, které „lokální“ právní normy na území konkrétního územního samosprávného celku platí, resp. jaké povinnosti z nich pro ně vyplývají.

Navrhovaná změna zákonné úpravy usiluje o dosažení větší garance poznatelnosti práva a logicky i právní jistoty adresátů právních norem obcí, krajů a hlavního města Prahy. Dosažení tohoto stavu vyžaduje provedení legislativní změny (konkrétně zřízení informačního systému přístupného prostřednictvím internetu). **Pokud uvážíme přínos zpřístupnění právních norem územních samospráv z hlediska ústavní konformity zákonné úpravy vydávání těchto právních předpisů a naplnění zásad právního státu, pak nelze zavedení povinnosti obcí a krajů uveřejnit obecně závazné vyhlášky a nařízení v centrálně státem (Ministerstvem vnitra) spravovaném informačním systému (a s ním spojené finanční výdaje) za nepřiměřený prostředek regulace jejich normotvorné pravomoci, či snad dokonce za hraniční zásah státu do výkonu samosprávy (pokud jde o vyhlášení obecně závazných vyhlášek).** Kromě již vyzdvihovaných zásad poznatelnosti práva a právní jistoty je nepopíratelně i v zájmu samotných územních samospráv coby tvůrců právních norem, aby byl naplněn zásadní předpoklad pro jejich dodržování, a sice reálné zprostředkování jejich obsahu adresátům. Efektivní právní regulace nemůže být dosaženo bez odpovídajícího úsilí o publikaci právního předpisu nejen ve smyslu formálním, ale i materiálním, tj. jeho uvedení v obecnou známost.

Vzhledem ke skutečnosti, že informační systém právních předpisů územních samosprávních celků a právních předpisů některých správních úřadů dosud neexistuje, je **podmínkou realizace navrhované právní úpravy zřízení takového informačního systému veřejné správy, spravovaného Ministerstvem vnitra. Náklady na jeho zřízení lze předpokládat ve výši 12 mil. Kč, náklady na provoz systému včetně jeho dalšího rozvoje by pak představovaly řádově 7 mil. Kč ročně. Nárůst výdajů z jiných veřejných rozpočtů (rozpočtů územních samosprávních celků) se neočekává, protože nedojde ani k nárůstu povinností těchto subjektů. Právně dojde k nahrazení povinnosti zaslat vyhlášený právní předpis dozorovému orgánu povinností tento předpis vyhlásit ve Sbírce právních předpisů. Z „technického hlediska“ bude povinnost plněna identicky jako dosud – odesláním datové zprávy datovou schránkou Ministerstvu vnitra.**

Zpracoval: Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly