

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Adam Vondra**

**Normotvorba územních  
samosprávných celků**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. Helena Prášková, CSc.

Katedra: Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 1. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 124 266 znaků včetně mezer.

Adam Vondra

V Praze dne 31. 1. 2022

## **Poděkování**

Tímto bych rád poděkoval  
doc. JUDr. Heleně Práškové, CSc.  
za její cenné rady, vstřícný přístup a trpělivost při vedení této práce.

A také celé mé rodině za podporu při celém studiu.

## Obsah

Úvod.....	6
1. Vymezení některých pojmů .....	8
1.1. Samospráva .....	8
1.2. Územní samospráva .....	9
1.3. Normotvorba .....	12
1.4. Obecně závazné vyhlášky .....	13
1.5. Nařízení.....	14
2. Obecně závazné vyhlášky .....	15
2.1. Problematika rozsahu samostatné působnosti .....	15
2.2. Vydávání obecně závazných vyhlášek.....	21
2.2.1. Navrhovatelé vyhlášek a motivace k přijetí .....	21
2.2.2. Zpracovatel vyhlášky .....	23
2.2.3. Náležitosti obecně závazných vyhlášek .....	24
2.2.4. Přijetí vyhlášek.....	27
2.2.5. Platnost, účinnost a evidence vyhlášek .....	29
2.2.8. Rozsah vyhlášek.....	33
2.4. Dozor a rušení vyhlášek .....	36
2.4.1. Dozor nad vyhláškami.....	37
2.4.3. Rušení vyhlášek .....	40
3. Nařízení.....	44
3.1. Nařízení, jejich náležitosti a rozdělení .....	44
3.2. Vydávání nařízení .....	47
3.2.2. Návrh a vydávání nařízení .....	47
3.2.3. Platnost a účinnosti nařízení.....	48
3.2.4. Působnost nařízení .....	49
3.3. Dozor, přezkum a náprava nařízení .....	49
3.4.1. Dozor a přezkum při vydávání nařízení .....	50
4. Normotvorba města Lovosice .....	53
4.1. Omezení volného pohybu psů.....	56
4.2. Vyhláška o místním poplatku ze psů .....	58
4.3. Omezení konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích.....	59
4.4. Regulace a omezení hazardních, sázkových, loterijních a dalších her.....	62
4.5. Zhodnocení právních předpisů města Lovosice .....	63

Závěr .....	64
Seznam pramenů a literatury.....	67
Abstrakt.....	72
Klíčová slova.....	72
Abstract.....	73
Key words .....	74

## Úvod

Normotvorba je pojem označující tvorbu norem, a to nejen právních, ale norem obecně. V případě územních samosprávných celků se jedná hlavně o tvorbu obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti a nařízení v přenesené působnosti. Územní samospráva je v moderním demokratickém státě velmi důležitým prvkem zakotveným a garantovaným Ústavou České republiky. Právě vydávání norem územních samosprávných celků patří mezi jeden z významných projevů práva na samosprávu a spravování si místních záležitostí v určité míře samostatně.

Normotvorba územních samosprávných celků není ničím novým a bylo jí již věnováno množství odborných textů. Ve své práci se nesnažím obsáhnout celou problematiku normotvorby územních samosprávných celků. Ostatně by to s ohledem na šíři daného tématu ani nebylo možné, a z tohoto důvodu je celá práce zaměřena na normotvorbu obcí, jakožto nejzákladnějších samosprávných celků. Jsou tak vynechány celé části, které by se mohly věnovat obsáhlé historii a vývoji, obdobné problematice v jiných státech Evropy nebo ty věnující se krajům, jakožto vyšším územně samosprávným celkům.

Naopak cílem mé práce bylo poukázat na současný stav obecní normotvorby, aktuální novelizovanou úpravu a její vliv do budoucna. Stejně tak jsem nemohl vynechat vliv rozhodování Ústavního soudu a částečně se věnuji též postupnému vývoji, neboť normotvorba v této oblasti prošla za posledních třicet let značným vývojem, ve které Ústavní soud sehrál významnou roli. Právě i s ohledem na opakující se téma a mnohdy deskriptivní charakter tématu jsem se rozhodl zařadit pohled z praxe na město Lovosice a několik vybraných oblastí normotvorby v samostatné působnosti.

V úvodní části mé práce se zabývám vymezením základních pojmů, se kterými v práci dále pracuji a jejichž definice a zákonné vymezení je důležitá pro pochopení celé problematiky normotvorby územních samosprávných celků.

V následujících kapitolách se snažím popsat celý proces vzniku obecně závazných vyhlášek a nařízení, a to od jejich návrhu, přes náležitosti, schválení, platnost, vyhlášení, účinnost a rozsah, až po následný velmi důležitý dozor ze strany Ministerstva vnitra. Zde jsou vidět nejen možné problematické oblasti při vydávání právních předpisů, ale též význam Ministerstva vnitra, které má, kromě činnosti dozorové, vliv i na metodickou pomoc obcím v jednotlivých bodech.

V závěrečné části práce se snažím demonstrovat praktickou část normotvorby obce na příkladu města Lovosice spolu s upozorněním na možné problematické aspekty místní normotvorby s ohledem na významné nálezy Ústavního soudu v daných oblastech.

I když jsem toho názoru, že v případě normotvorby územních samosprávných celků je stále množství prostoru pro posun a zlepšení, jsem zároveň velkým zastáncem práva na samosprávu a lokální řešení problematiky s ohledem na potřeby daného místa. Pevně věřím, že jsou oblasti, kde je doslova nežádoucí centrální řešení ze strany státu, a naopak více než vhodné řešení ze strany územní samosprávy. Každá obec je jedinečný celek a potřeby každého takového celku jsou, dle mého názoru, zcela jedinečné a individualizované s ohledem na místní poměry.

Zároveň zastávám názor, že není ani tak důležitá reálná využitelnost možnosti vydávání právních předpisů na místní úrovni, ale spíše zaručená možnost tyto předpisy vydávat.

Diplomová práce byla vypracována na základě studia množství odborné literatury, judikatury Ústavního soudu, právních předpisů, ať už se jednalo o zákony či normy územní samosprávy, ale taktéž s pomocí účasti na jednání zastupitelstva a konzultacích se zástupci územní samosprávy ve městě Lovosice.

## 1. Vymezení některých pojmů

V této části bych rád vymezil některé základní pojmy, zásadní pro další části této práce. Jedná se pojmy samospráva, územní samospráva, normotvorba, obecně závazné vyhlášky a nařízení.

### 1.1. Samospráva

Samospráva je jednou ze dvou hlavních částí veřejné správy. Lze rozlišovat dvě základní pojetí samosprávy. V pojetí politickém je kladen důraz na to, že se na veřejné správě mohou podílet občané. Z hlediska pojetí právního je podstatné, že je veřejná správa vykonávána subjektem odlišným od státu.<sup>1</sup>

Veřejnou správu jako takovou lze definovat z hlediska pojetí formálního (institucionálního, organizačního) a materiálního (funkčního). Slovy prof. JUDr. Dušana Hendrycha CSc., ve formálním pojetí veřejné správy se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají pravomoc a působnost řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.<sup>2</sup> V materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní.<sup>3</sup>

Slovy Pavla Zářeckého „*je samospráva v nejobecnějším smyslu vymezována jako samostatná, nezávislá, svobodná sebespráva*“.<sup>4</sup>

Samospráva je vykonávána právním subjektem, tj. veřejnoprávní korporací, který je nositelem veřejné moci, ale je odlišný od státu, což ovšem neznamená, že by musel být od státu striktně oddělen. Subjekt ovšem spravuje určité záležitosti nezávisle na státu.

---

<sup>1</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 102, 103.

<sup>2</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 6.

<sup>3</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 5.

<sup>4</sup> ZÁŘECKÝ, P. in PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. 1. díl Obecná státověda*. Praha: Leges, 2014, s. 329.



Tuto činnost provádí subjekt vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky.<sup>5</sup> V demokratickém právním státě je samospráva takřka nezbytnou součástí, přispívající k vertikální dělbě moci.

Dle Ústavního soudu České republiky „se jedná o demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem. Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejich rozhodnutí (prováděným soudy). Je však státním orgánům (především orgánům státní správy) nepodřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně.“<sup>6</sup> Ústavní soud tak sice vymezuje samosprávu a její postavení v organizační struktuře státu, ale neřeší její vlastní hospodaření, tedy vymezený majetek určený k vypořádávání určitých záležitostí.

Samospráva je nedílnou a podstatnou složkou demokracie, neboť dává prostor v rámci zákonných mezí a v zájmu občanů vykonávat, regulovat a řídit část věcí veřejných samostatně a v nejlepším zájmu. Toto se projevuje, jak v povinnosti vykonávat svěřenou působnost, tak i v právu samostatně rozhodovat o svěřených záležitostech.

Samospráva není jednotná a lze jí, dle Vladimíra Sládečka, rozdělit na územní, kterou se zaobírá tato práce a která je zaručena přímo Ústavou, a dále profesní a ostatní<sup>7</sup>samosprávou. Lze uvést, do profesní samosprávy jsou řazeny například Česká advokátní komora, Notářská komora České republiky nebo Česká lékařská komora. V případě ostatní samosprávy se jedná například o samosprávu vysokých škol. Územní samosprávě se tato práce více věnuje v následujících částech.

## 1.2. Územní samospráva

---

<sup>5</sup> KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 7.

<sup>6</sup> Nález Ústavního soudu České republiky sp. zn.: Pl. ÚS. 5/93, ze dne 5.1.1994.

<sup>7</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 307, 315.

Územní samospráva je zakotvena v Ústavě české republiky, jako jeden ze základních prvků demokratického právního státu. Územní samospráva je vykonávána samosprávnými celky, což jsou územní společenství občanů, které mají právo na samosprávu, a veřejnoprávní korporace, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří dle svého vlastního rozpočtu. Základními územními samosprávnými celky jsou dle čl. 99 Ústavy obce. Vyššími územními samosprávnými celky jsou pak kraje. Na pomezí těchto dvou subjektů pak stojí hlavní město Praha. Všechny zmíněné celky jsou dle čl. 100 odst. 1 Ústavy společenství občanů, která mají právo na samosprávu daného území. Jednotlivé obce jsou vždy součástí některého z vyšších územně samosprávných celků, tedy krajů. S ohledem na vymezení v Úvodu mé práce a budu dále věnovat pouze obcím. Územní samosprávné celky mají 3 základní znaky, na kterých stojí, a to územní základ, osobní základ a právo na samosprávu.<sup>8</sup>

*„Územní samosprávné celky vykonávají svou působnost v rámci své území vymezeného hranicemi oddělujícími je od jiných územních samosprávných celků.“<sup>9</sup>* Každá část území České republiky je součástí území některé obce dle ust. § 18 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (dále jen „obecní zřízení“). Výjimku z tohoto ustanovení tvoří zvláštní případy dané zákonem. Územní samosprávné celky vykonávají svou působnost na daném území. V případě obcí dle § 1 obecního zřízení tvoří tento prostor územní celek, který je vymezen hranicí obce. Dále má dle § 18 odst. 2 obecního zřízení jedno či více katastrálních území.

Osobní základ je tvořen občany obce, tedy osobami, které mají trvalý pobyt v obci a zároveň jsou státními občany České republiky. Dále sem můžeme řadit cizince s trvalým pobytem v obci, právnické osoby se sídlem nebo provozovnou či vlastníky nemovitostí na území obce, tedy celkově osoby mající právně kvalifikovaný vztah k území obce.<sup>10</sup> Práva občanů, cizinců s trvalým pobytem a vlastníků nemovitostí upravuje obecní zřízení v ust. § 16 a násl. Lze z mého pohledu konstatovat, že i přes

---

<sup>8</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 90-105.

<sup>9</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 91.

<sup>10</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 97, 98.

obecnou důležitost volebního práva, je z hlediska normotvorby podstatným právem možnost vyjadřování stanovisek k projednávaným záležitostem a právo požadovat projednání určitých záležitostí, neboť takto mohou oprávněné osoby prosazovat zájmy osob v obci žijících, pokud je to potřeba.

Právo na samosprávu územních samosprávných je dáno čl. 8 Ústavy. Jedná se o ústavně zaručené právo územně vymezeného společenství obyvatel k samostatnému spravování veřejných záležitostí daného území, a to ať už se jedná o obce či kraje. Ochrana před zásahy státu je poskytována územní samosprávě Ústavním soudem dle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy. Zde musím uvést, že úprava je v tomto velmi strohá a k jejímu rozvoji velmi podstatně přispívá Ústavní soud. Samosprávné celky vykonávají buď samostatnou nebo přenesenou (delegovanou) působnost, která je výkonem státní správy. Obě působnosti pak musí být logicky vykonávány na základě zákona a v jeho mezích.<sup>11</sup>

V samostatné působnosti samosprávné celky spravují záležitosti, které jsou samosprávnému subjektu vlastní a jsou vykonávány vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a na vlastní účet, ovšem v mezích určených zákonodárcem zákonem či jinými právními předpisy, vydanými na základě zákona. Výkon samostatné působnosti je subjektivním právem samosprávných celků řídit své vymezené záležitosti nezávisle. Rozsah samostatné působnosti by měl být obecně dán zásadou proporcionality mezi zájmy a schopnostmi územních společenství řešit místní záležitosti relativně samostatně a potřebou jednotné regulace a výkonu záležitostí celostátního významu při respektování ústavně jednotně garantovaného okruhu základních práv a svobod, který nemůže být činností samosprávných celků měněn.<sup>12</sup> Zasahování do této působnosti může být uskutečněno jen v případě nutnosti ochrany zákona nebo zákonem chráněných zájmů a zároveň i v zákonem stanovených mezích. V zásadě jsou úkoly svěřené do samostatné působnosti celků dobrovolné (fakultativní) a jejich správa je čistě na rozhodnutí těchto celků, ovšem můžeme se setkat s některými povinnostmi (obligatorními), na kterých vidí zákonodárce větší zájem, a je tedy podle něj žádoucí je upravit. Jednotlivé celky nejsou v samostatné působnosti vzájemně podřízené a stojí v zásadě samostatně. Ústava samotná

---

<sup>11</sup> Zde vycházím především z Ústavy a příslušných zákonů.

<sup>12</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016, s. 102.

nevymezuje rozsah samostatné působnosti, ale dle § 35 obecního zřízení patří do samostatné působnosti záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů a nespádají co působnosti krajů nebo se nejedná o přenesenou působnost státní správy.

Přenesená působnost je výkon státní správy svěřený dle čl. 105 Ústavy orgánům samosprávy na základě zákona. V případě přenesené působnosti již lze, na rozdíl od samosprávy, sledovat vztah podřízenosti a nadřazenosti mezi jednotlivými složkami správy. Výkon přenesené působnosti povahou povinnost, ukládaná na základě zákona.

Přenesenou působnost v případě obcí rozlišujeme v rámci jejího rozsahu dle hlavy III. obecního zřízení na základní, pověřeného obecního úřadu a obecního úřadu s rozšířenou působností. Lze říci, že obce s obecním úřadem s rozšířenou působností vykonávají část přenesené působnosti v oblasti vydávání právních předpisů i pro ostatní obce ve správním obvodu stanoveném zákonem vyhláškou Ministerstva vnitra.<sup>13</sup>

### 1.3. Normotvorba

Pojem normotvorba v obecném smyslu označuje tvorbu jakýchkoliv norem, nejen právních. V případě mé práce pojem normotvorba označuje právem a v jeho mezích danou formu vytváření právních předpisů.

Jak jsem již uvedl výše, v případě obcí můžeme rozlišovat hlavně normotvorbu v samostatné a v přenesené působnosti. V samostatné působnosti vydávají obce obecně závazné vyhlášky, pro které je zásadním ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy a jejich obsah a rozsah je dán obecním zřízením a zvláštními zákony. V přenesené působnosti obce vydávají nařízení, na základě zákona a v jeho mezích, jsou-li k tomu zmocněny.<sup>14</sup> Zatímco v případě obecně závazných vyhlášek se jedná o právo k vydávání, v případě nařízení je tomu opačně a jedná se o povinnost právní předpis vydat.

---

<sup>13</sup> Zákon č. 51/2020 Sb. Zákon o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

<sup>14</sup> Zde bych rád upozornil na terminologický nesoulad mezi úpravou v Ústavě a v zákoně. Dle Ústavy mohou nařízení vydávat „orgány obce“, dle zákona „obce“. V praxi v tomto ovšem nevzniká problém, když obecní zřízení stanovuje orgány příslušné k vydávání.

Z mého pohledu je třeba uvést, že k terminologickému rozlišení na obecně závazné vyhlášky a nařízení došlo až v novém právní úpravě z roku 2000.<sup>15</sup> Do přijetí nové zákonné úpravy se oba druhy právních předpisů ukrývaly pod pojmem obecně závazné vyhlášky a k rozlišení docházelo pouze na základě právní podstaty, na které byl konkrétní právní předpis vydán. Jako první přinesl rozlišení Ústavní soud ve svém nálezu, dle kterého „*kdy podle čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky mohou orgány územní samosprávy vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy zastupitelstva územních samosprávných celků mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Rozdílnou dikcí uvedených zmocňovacích ustanovení nutno interpretovat systematickým zařazením citovaných norem v Ústavě. Pakliže čl. 79 odst. 3 Ústavy je zařazen v hlavě třetí: Moc výkonná, potom čl. 104 odst. 3 Ústavy v hlavě sedmé: Územní samospráva. Z toho lze dovodit, že zmocňující ustanovení, obsažené v čl. 79 odst. 3 Ústavy, se vztahuje na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti a zmocňující ustanovení, obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy, na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce.*“<sup>16</sup> Ústavní soud tedy rozlišil oba druhy právních předpisů vydávaných územně samosprávnými celky dříve než zákonodárce, neboť ten terminologicky oba druhy právních předpisů rozlišil až ve zmíněném zákoně.

#### 1.4. Obecně závazné vyhlášky

Dle čl. 104 odst. 3 Ústavy<sup>17</sup> je zastupitelstvům obcí, ale též zastupitelstvům krajů, svěřena v mezích jejich působnosti pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky. Ty jsou vyjádřením možnosti v mezích právní autonomie samosprávných celků vydávat právní předpisy. Jak jsem uvedl výše, tak vydávání obecně závazných vyhlášek je právem územních samosprávných celků, nikoliv jejich povinností jako v případě přenesené působnosti. Jejich vydávání je svěřeno Ústavou a zákony do pravomoci zastupitelstev.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Nejen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ale též zákonem č. 129/2000 Sb. o krajích a zákonem č. 131/2000 Sb. o hl. městě Praze.

<sup>16</sup> Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93, ze dne 5. 1. 1994.

<sup>17</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.

<sup>18</sup> Zde vycházím jednak z Ústavy, ale též ze zákonů č. 128/2000 Sb. a č. 129/2000 Sb.

Působnost k vydávání obecně závazných vyhlášek s ohledem na čl. 104 odst. 1 Ústavy může být dána pouze zákonem, což je naplněno zejména obecním zřízením.

Ústava zároveň výslovně nepředpokládá pro vydávání obecně závazných vyhlášek zvláštního zmocnění, ale některé zákony toto zmocnění výslovně obsahují (např. zákon o odpadech, o hazardních hrách aj.) a zároveň je v obecním zřízení taxativně vymezeno, ve kterých zvlášť neupravených případech může obec vyhlášky vydávat. V případě neomezení by mohlo docházet k neúměrnému zatížení v některých obcích nebo naopak k přílišné „volnosti“. Této problematice se budu ale věnovat dále v části věnované konkrétně obecně závazným vyhláškám.

## 1.5. Nařízení

Nařízení jsou druhem podzákonného právního předpisu, který „*Při výkonu státní správy se vydávání právních předpisů orgány územní samosprávy řídí režimem shodným jako u právních předpisů správních úřadů.*“<sup>19</sup> Dle čl. 79 odst. 3 Ústavy tedy vydávají orgány územní samosprávy právní předpisy (nařízení) na základě zákona a v jeho mezích, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Jak jsem uvedl již výše z hlediska práva se nejedná o právo, tedy orgány samosprávného celku nemají možnost, ale naopak musí (doslova je jim nařízeno) v přenesené působnosti vydat právní předpis. Nařízení se, kromě základního předpokladu, že se jedná o projev přenesené působnosti, vyznačují několika typickými znaky, které musí naplňovat.<sup>20</sup> Prvním znakem jest podzákonnost, tedy že musí být v souladu se zákonem a v jeho mezích a nařízení nemohou vznikat nezávisle na zákonně a zároveň, dle Zdeňka Koudelky, musí být i v souladu s tím, na co zákon odkazuje.<sup>21</sup> Dále abstraktnost, která je chápána jako opak konkrétnosti. Dále obecnost a jednostrannost, která je projevem pravomoci orgánu autoritativně a vrchnostensky rozhodnout.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 48.

<sup>20</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 123.

<sup>21</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 58. a srovnatelně Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/04.

<sup>22</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 123.

## 2. Obecně závazné vyhlášky

V této kapitole se věnuji obecně závazným vyhláškám obcí, normotvorbě v samostatné působnosti. Postupně se zaměřuji na obecný základ a následně na celý proces přijímání těchto právních předpisů od samotného počátku, až po dozor ze strany Ministerstva vnitra a případné řízení před Ústavním soudem. V současnosti je zvyšován zájem veřejnosti na obecní normotvorbě, ale též ne větší přehlednosti a otevřenosti a také zásadní změny týkající se platnosti, účinnosti a evidence vyhlášek. I tomuto se budu dále věnovat.

### 2.1. Problematika rozsahu samostatné působnosti

Obecní zřízení v ust. § 10 odráží ústavní základ a stanovuje okruh povinností, pro které lze obecně závazné vyhlášky vydávat:<sup>23</sup>

*a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může být stanoveno, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,*

*b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,*

*c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,*

*d) případně stanoví-li tak zvláštní zákon,<sup>24</sup>*

Bohužel toto vymezení v obecním zřízení je relativně vágní. Zákonodárce stanovil v čl. 104 odst. 3 Ústavy, že zastupitelstva mohou v mezích zákona vydávat obecně

---

<sup>23</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 127.

<sup>24</sup> § 10 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích.

závazné vyhlášky a obecní zřízení oprávnění a rozsah vydávání rozvádějí. Problém stále spatřuji ve spojení s ustanovením v čl. 2 odst. 4 Ústavy, ve kterém je uvedeno, že „každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“ a v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kde je obdobně stanoveno, že „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích....“. O této problematice se vedou od počátku obsáhlé debaty a Ústavní soud se k této otázce musel v průběhu svého rozhodování opakovaně vyjadřovat.

Existují dva základní právní názory, stojící v protikladu. První z nich dává do popředí jistou „volnost“ a tedy ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny. Argumentem je znění těchto ustanovení, a tedy že je k ukládání povinností nutné zvláštní zmocnění zákona. K tomuto názoru se v prvních letech rozhodování přikláněl i Ústavní soud, např. ve svém nálezu kdy dle něj: „Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.“<sup>25</sup> Toto rozhodnutí je možná logické, ale dle mého názoru popírá samou podstatu samosprávy, neboť normotvorba v samostatné působnosti by tak byla silně omezena a v zásadě by převládalo vydávání právních předpisů v přenesené působnosti.

Názor Ústavního soudu z počátečních let jeho existence však byl změněn po vydání obecního zřízení, jakož i zákonů o krajích a hl. městě Praze. Dle výše citovaného nálezu by však ani tato zákonná formulace k vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti nestačila a nebylo by možné jimi ukládat povinnosti.

---

<sup>25</sup> Nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 5/93, ze dne 5. 1. 1994.



Názor Ústavního soudu a jeho rozhodovací praxe se po vydání uvedených zákonů změnila a v současné době se Ústavní soud kloní spíše k druhému názorovému proudu, který dává do popředí čl. 104 odst. 3 Ústavy. Dle tohoto názorového směru v sobě již uvedený článek Ústavy obsahuje zmocnění k jednostrannému ukládání práv a povinností územních samosprávných celků. S tímto názorem souhlasím, neboť se dle mě se jedná o logický názor, protože jak jsem již uvedl, v případě, že by k vydávání každé obecně závazné vyhlášky muselo být stanoveno zmocnění zákonem, byl by tím v podstatě smazán rozdíl mezi nařízením a vyhláškou a docházelo by tak k silnému omezení samostatné působnosti v oblasti normotvorby.<sup>26</sup>

K vysvětlení mého názoru a k podpoře druhého směru, je nutné uvést zcela zásadní nálezn Ústavního soudu č. Pl. ÚS 45/06 z 11. prosince 2007,<sup>27</sup> který se stal pro dosavadní praxi zlomovým.

V tomto případě Ministerstvo vnitra došlo při své dozorové činnosti k závěru, že jedno z ustanovení vyhlášky č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích města Jirkova<sup>28</sup> je v rozporu se zákonem. Ustanovení, které bylo dle názoru ministerstva v rozporu, ukládalo vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně v katastru města povinnost k udržování zeleň formou pravidelných sečí, včetně povinnosti hrabat trávu ve stanovených termínech. Městu byla poskytnuta lhůta ke zjednání nápravy, ale když nedošlo ke změně a město trvalo na svém znění, zahájilo ministerstvo správní řízení o pozastavení účinnosti, na základě, kterého byla účinnost celé vyhlášky pozastavena.

Ze strany tehdejšího ministra vnitra Mgr. Františka Bublana byl podán k Ústavnímu soudu návrh na zrušení uvedeného ustanovení vyhlášky. Navrhovatelem bylo uvedeno, že ač byla vyhláška řádně schválena a vstoupila v účinnost, jím napadené ustanovení je v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny základní práv a svobod, neboť stanovuje

---

<sup>26</sup> Došlo by tak ke stejné situaci, jaká panovala před přijetím zákona o obcích č. 128/2000 Sb.

<sup>27</sup> Nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 45/06 z 11. prosince 2007.

<sup>28</sup> Obecně závazná vyhláška města Jirkova č. 4/2005.

obecně povinnost pro vlastníky pozemků v katastrálním území obce. Dle navrhovatele bylo problematické, že pojem veřejná zeleň lze dávat do souvislosti s pojmem veřejné prostranství dle ust. § 34 obecního zřízení, jenž zahrnuje dané pozemky a neřeší jejich vlastnictví, tedy spojuje jak pozemky ve vlastnictví obce, tak i pozemky v soukromém vlastnictví. Druhým problematickým bodem byl pojem uživatel veřejné zeleně, neboť z tohoto označení dle navrhovatele nebylo možné určit, zda se jedná pouze o uživatele daného určitým právním způsobem nebo o kteroukoliv osobu, veřejnou zeleň užívající, a lze tedy pod tento pojem zahrnout obě skupiny osob, ač to pravděpodobně záměrem města nebylo.

Navrhovatelem byl zároveň spatřován problém i v tom, že ustanovení obecně závazné vyhlášky je nadbytečné, neboť dopadá na stejnou problematiku, která je již regulována zákonem č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů. V ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) tohoto zákona je uložena povinnost vyjmenovaným fyzickým a právnickým osobám, ke zjištění a zároveň omezení výskytu a šíření škodlivých organismů, tak aby nedošlo ke vzniku škody jiným osobám, k poškození životního prostředí ani k ohrožení zdraví lidí a zvířat. Za porušení této povinnosti pak obecní úřady s rozšířenou působností projednávají přestupky dle stejného zákona a ust. § 73 odst. 3, v případě, že nedostatečnou péčí dochází k porušení ustanovení citovaného výše, tedy § 3 odst. 1 písm. a) zákona. Přestupku se dle zákona dopouští dle navrhovatele i ten, kdo neudrží čistotu a pořádek a způsobuje tak narušení vzhledu obce.

Navrhovatel dospěl na základě výše uvedených argumentů k tomu, že povinnost uložená v ustanovení vyhlášky nespádala do samostatné působnosti, nebylo k ní dáno žádné zvláštní zmocnění, odporovalo dle něj právnímu řádu, a proto navrhl předmětné sporné ustanovení vyhlášky města Jirkova zrušit.

Ústavní soud při svém rozhodování o návrhu na zrušení předmětné obecně závazné vyhlášky využil tzv. testu čtyř kroků. K nutnosti využití toho testu Ústavní soud několikrát judikoval, že je podstatný z hlediska ústavní garance územní samosprávy. Jednotlivé kroky testu jsou založeny na následujících otázkách:

- 1) zda měla obec pravomoc obecně závaznou vyhlášku vydat, či zda měla pravomoc vydat danou část vyhlášky,
- 2) zda obec vydala vyhlášku nebo její část v mezích své věcné působnosti,
- 3) zda nedošlo ke zneužití pravomoci či působnosti obce,
- 4) zda vydáním vyhlášky nešlo o zjevně nerozumné jednání obce.

Kromě těchto čtyř bodů testu se samozřejmě Ústavní soud zaobíral, a i dále ve své praxi zaobírá, otázkou, zda vyhláška nebo její napadená část splňuje obecně dané nároky na právní předpis, tedy zda se vůbec jedná o právní předpis.

V prvním bodě napadená vyhláška obstála. Ústavní soud dle své ustálené praxe judikoval, že dle zákonného zmocnění jsou zastupitelstva územních samosprávných celků oprávněna v mezích své působnosti dané různými právními předpisy k vydávání obecně závazných vyhlášek, což ostatně již v předchozích nálezech a rozhodnutích Ústavní soud několikrát potvrdil.<sup>29</sup> K vydávání obecně závazných vyhlášek zastupitelstva, respektive obce, nepotřebují na rozdíl od nařízení vydávaných v přenesené působnosti, kromě ukládání daní a poplatků s přihlédnutím k čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, zvláštní zmocnění. Dle názoru Ústavního soudu tedy tímto bodem vyhlášky prošla, neboť celý normotvorný proces byl správný, byl dodržen postup při schválení, vyhláška řádně nabyla platnosti i účinnosti a zároveň se týká oblasti samostatné působnosti obce, neboť upravuje veřejný pořádek a veřejnou obecní zeleň na katastrálním území města Jirkova.

V druhém bodě Ústavní soud judikoval, že základní věcná působnost při vydávání obecně závazných vyhlášek je obci dána již v ust. § 10 obecního zřízení, ve kterém jsou stanoveny 3 základní (a čtvrtá odkazující na další právní předpisy) oblasti, ve kterých může obec vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky. V případě napadené vyhlášky lze jí regulovanou oblast nepochybně subsumovat pod písm. c) uvedeného ustanovení, ve kterém je uvedeno vydávání vyhlášek k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v

---

<sup>29</sup> např. nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 18/94 ze dne 8. 11. 1994, nález č. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005, nález č. Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. 2. 2007.

zástavbě a ostatní veřejné zeleně. Dle názoru Ústavního soudu město Jirkov nepostupovalo nad rámec své věcné působnosti, neboť reguluje pouze problematiku na svém katastrálním území a upravuje pouze problematiku veřejné zeleně, což je dle právního názoru zeleň nacházející se na veřejných prostranstvích, tedy místa veřejně bez omezení přístupná, ať se již jedná o místa ve vlastnictví veřejném či soukromém. Zároveň se Ústavní soud neztotožnil s názorem navrhovatele, že tato oblast je již regulována zákonem, neboť vyhláška nedopadá pouze na šíření nebo výskyt obecně závadných organismů, ba naopak se k tomuto výslovně ani nevyjadřuje ani se tímto nezaobírá. Obec tedy nepřekročila své oprávnění vydáním předmětné vyhlášky, neboť reguluje pouze oblast spadající dle zákona do její samostatné působnosti.

K bodu třetímu se Ústavní soud krátce vyjádřil v tom smyslu, že město Jirkov nezneužilo své pravomoci nebo působnosti, neboť vyhláškou město nesleduje žádné zákonem neaprobované, nelegitimní cíle a nebylo vedeno nerelevantními úvahami.

V posledním bodu se Ústavní soud zabýval tím, zda vyhláška splňuje základní podmínky, které jsou zákonem kladené na právní předpisy, tedy zda je dostatečně určitá, srozumitelná a vzájemně nerozporná, aby nedošlo k narušení právní jistoty ve zřízení demokratického právního státu. V tomto bodě byl navrhovatelem spatřován jeden ze zásadních problémů, neboť dle něj nebyl ve vyhlášce dostatečně určen a vysvětlen pojem „uživatel veřejné zeleně“, a díky tomu nebylo zcela jasné, kdo je pod tímto určením myšlen. Ústavní soud se s tímto názorem neztotožnil, neboť dle něj nešlo o nedostatečné určení. V zásadě je dle právního názoru tímto pojmem označován někdo, kdo využívá veřejnou zeleň na základě určitého právního titulu, a pokud tím byl myšlen někdo jiný, muselo by město Jirkov toto dodatečně v individuálním případě jasně a dostatečně zdůvodnit.

Ústavní soud, na základě uvedených bodů a zmíněné argumentace, zamítl předmětný návrh jako zjevně neodůvodněný a vyhlášku ponechal v platnosti.

Tímto rozhodnutím se změnila rozhodovací praxe Ústavního soudu a došlo k příklonu k uvedenému názorovému směru, se kterým se ztotožňují, a který tvrdí, že

k vydávání obecně závazných vyhlášek není potřeba zvláštního zmocnění, ale postačuje ústavní rámeček v čl. 104 odst. 3 a na něj navazující zákonná úprava v podobě obecního zřízení. Zároveň byl Ústavním soudem judikován v nálezů rozsah kompetencí pravomocí v samostatné působnosti obcí, ač je dle mého názoru nutné uvést, že se i nadále setkáváme a setkávat budeme s mnohými problémy při vydávání obecně závazných vyhlášek a jejich obsahu s ohledem na sestavení obecních zastupitelstev a jejich členů a zástupců občanů vytvářejících obsah vyhlášek. Tento argument je zjevný v závěrečné části mé práce, věnující se vyhláškám města Lovosice, neboť zde v minulosti velké množství vyhlášek nebylo v souladu se zákonem či nálezy Ústavního soudu a k jejich uvedení do stavu v souladu se zákonem došlo až v posledních letech.

## **2.2. Vydávání obecně závazných vyhlášek**

V této části se postupně věnuji vzniku, schválení, ale i informování a evidenci obecně závazných vyhlášek obcí, tedy celému procesu přijetí obecně závazných vyhlášek.

### **2.2.1. Navrhovatelé vyhlášek a motivace k přijetí**

První, čemu je potřeba se věnovat, je určení okruhu osob, které jsou oprávněny navrhnout zastupitelstvu přijetí obecně závazné vyhlášky.<sup>30</sup> Dle ust. § 94 odst. 1 obecního zřízení jsou to jednotliví členové zastupitelstva, rada obce a jednotlivé výbory obce. Dle komentáře k zákonu o obcích<sup>31</sup> je toto ustanovení navíc dále modifikována ust. § 16 odst. 2, dle kterého mají občané obce právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce na základě návrhu, je-li takový návrh podepsán nejméně 0,5 % občanů obce. V tom případě musí být návrh projednán zastupitelstvem obce, nejpozději do 90 dnů. Vystává zde tak další oprávněný subjekt, který nelze opomenout, neboť dle mého názoru by právě návrhy občanů měly být zastupitelstvem brány v potaz, neboť právě potřeby obyvatel v obci by měly být reflektovány na úrovni samosprávy. Aktivní legitimaci k závaznému návrhu obecně

---

<sup>30</sup> Zde jsou myšleny návrhy, které musí být zastupitelstvem projednány. Návrhy obecně může podat v zásadě kdokoliv, ale není zde povinnost se takovými návrhy zabývat.

<sup>31</sup> VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENÍČKA, Stanislav. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 508.

závazné vyhlášky tak mají čtyři subjekty. Občané obce mají možnost, v případě zájmu a potřeby, požadovat vyřešení z jejich pohledu problematické situace nebo přijetí vhodného opatření pomocí vyhlášky. Potřebná hranice podpisů se může jevit jako nízká, ale podle mě se jedná o přijatelnou hodnotu, tak aby se nemuselo zastupitelstvo zabývat každým návrhem, ale zároveň nebylo bráněno návrhům potřebou zbytečně vysokého počtu občanů.

Zákonná úprava nebrání, aby kdokoliv podal z osobní iniciativy návrh na jednání zastupitelstva, a tedy i návrh k projednání určité obecně závazné vyhlášky nebo podnět k řešení problému, k němuž by byla následně přijata vyhláška. Ovšem obdobně jako například v případě Poslanecké sněmovny, zastupitelstvo není takovým návrhem vázáno a nemusí ho zařadit do svého programu jednání.

Dle názoru Zdeňka Koudelky se mezi subjekty oprávněné k podání návrhu obecně závazné vyhlášky, kterým se zastupitelstvo musí zabývat, řadí i tajemník obce.<sup>32</sup> Vzhledem k poradnímu hlasu tajemníka na všech jednáních zastupitelstva by se na jednu stranu dalo s tímto názorem souhlasit, ovšem díky zákonu je v tomto případě jasná a vyjdeme-li z doslovného znění právní úpravy a zároveň z komentáře k zákonu o obcích, tajemník obce tímto oprávněním nedisponuje, neboť nespadá ani do jedné ze skupin, tedy v zásadě není členem zastupitelstva, členem rady ani výborem. Samozřejmě může využít svého občanského práva a vlastní iniciativou jako občan může podat nezávazný návrh k řešení nebo se svým podpisem připojit pod návrh.

Podněty k přijetí obecně závazných vyhlášek mohou být různé a souvisí se řešenou problematikou a děním v obci. Nejčastějším tématem obecně závazných vyhlášek je řešení místních poplatků, např. za odpad či chování zvířat, vyhlášky organizačně technické povahy, např. zřízení obecní policie nebo stanovení požárního řádu a dále vyhlášky regulující chování osob, a to až už fyzických či právnických. Mezi tyto vyhlášky lze zařadit regulaci zábavní pyrotechniky, regulaci volného pohybu psů nebo regulaci hazardních her a jejich provozování.

---

<sup>32</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 112.

Dle mého názoru by měl být návrh, před projednáním či následným přijetím některých vyhlášek, dán v obecnou známost a měla by být daná možnost vyhlášku a její problematiku projednat v diskuzi s občany. Tím mám na mysli obzvláště vyhlášky regulující a omezující. Soudím, že občané by mohli pomoci k tomu, aby došlo v obci k co možná nejefektivnějšímu řešení a nejpřesnějšímu dosažení zamýšleného výsledku.

### 2.2.2. Zpracovatel vyhlášky

Zpracovatelem vyhlášky nemusí být samotný navrhovatel a často jím ani není. Při zpracování návrhu vyhlášky je nutné určité odborné znalosti a péče nejen z hlediska právního, tak aby výsledek byl co nejvíce odpovídající řešení dané problematiky. Z těchto důvodů jsou zpracovateli návrhů obecně závazných vyhlášek různá oddělení obecních úřadů (např. stavební odbor, odbor pro životní prostředí atd.), které se však mohou, a z mého pohledu se toto jeví jako velmi vhodné, nadále radit s dalšími orgány samosprávy i státní správy, dotčenými subjekty nebo veřejnosti, která by měla mít dle mého názoru možnost se k těmto návrhům vyjádřit. V případě, že se jedná o statutární města, musí být vyhlášky konzultovány s jednotlivými obvodními částmi. Kromě toho je v praxi často využívána inspirace dříve vypracovanými vyhláškami jiných obcí, upravujících určitou problematiku, kdy tento fakt může být ku prospěchu věci, ale zároveň sebou nese i jistou míru rizika, neboť případné chyby jedné obce mohou být mnohdy dále šířeny.<sup>33</sup>

Ve své publikaci Zbyněk Šín upozorňuje na fakt, že se při přípravě předpisů „opomíjí někdy racionální přístup k právní úpravě. Dává se přednost administrativním zvyklostem a navyklé rutině, neberou se dostatečně v úvahu stanoviska a připomínky řízených orgánů a organizací a jejich praktické zkušenosti. Nový předpis se vydává jen proto, že se vyskytl ojedinělý poruchový případ, jehož příčina nebyla v obsahu právní úpravy, přitom se však hledá východisko v legislativním opatření, vymýšlejí se kazuistické způsoby řešení, předepisují se další podmínky a náležitosti, vyžadují se další opatření a potvrzení, nejrozmanitější kritéria, k nimž se má přihlížet. Pro předcházení poruchovým

---

<sup>33</sup> Zde jsem vycházel z porovnání vyhlášek města Lovosice a okolních obcí, kdy si jednotlivé právní předpisy jsou velmi podobné a lze se tedy dle mého k tomuto názoru přiklonit.

*jevům má takový způsob zanedbatelný význam, zato přináší další úřadování a další poplatky za úřední výkony a zbytečně zatěžuje občany i organizace.*“<sup>34</sup>

I z výše uvedeného mám za to, že by měla být do tvorby vyhlášek více zapojena jak odborná, tak široká veřejnost, která by měla mít možnost se vyjádřit již jen k samotným návrhům.

### **2.2.3. Náležitosti obecně závazných vyhlášek**

Každá obecně závazná vyhláška musí splňovat určité základní náležitosti. V obecním zřízení je na náležitosti vyhlášek kladeno pouze několik málo požadavků. Prvním z nich je řádné označení vydavatele vyhlášky dle § 111 odst. 1 zákona a orgánu, který vyhlášku vydal dle odst. 4 totožného ustanovení. Dále právní předpisy obsahují podpisy starosty a místostarosty obce dle § 104 odst. 2. Z logiky věci<sup>35</sup> obsahuje vyhláška kromě dvou ze zákona citovaných prvků název, úvodní větu, samotný text vyhlášky. Ten sice není přímo zmíněn, ale je zcela jasně předpokládanou částí vyhlášky. Dále, ne však nezbytně, můžeme zmínit přechodná ustanovení, odkazy, poznámky, či přílohy, které například mohou specifikovat části obce nebo blíže určit okruh dotčených osob. Dle Zdeňky Koudelky by měla vyhláška obsahovat označení vydavatele, název, úvodní větu, samotný text, odkazy a poznámky, podpisy a případné přílohy.<sup>36</sup> Ač tento požadavek není nikde přímo dán, dle mého názoru by měl být text vyhlášky co nejjasnější a srozumitelný, s ohledem na to, že se přímo dotýká širokého okruhu subjektů v běžném denním životě.

Budeme-li postupovat postupně strukturou vyhlášky, prvním, na co narazíme je název. Ten se skládá z povinného označení „obecně závazná vyhláška“, nestačí pouze vyhláška.<sup>37</sup> Dále dle výše uvedeného ust. § 111 odst. 1 je v názvu obsažen název obce,

---

<sup>34</sup> ŠÍŇ, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 130, 131.

<sup>35</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 94.

<sup>36</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 94.

<sup>37</sup> S označením obecně závazná vyhláška počítá Ústava i obecní zřízení, a pouhé označení vyhláška by bylo nejen matoucí, ale i nedostatečné.



který je zároveň specifikován i určením, tedy obec, město či městys. Následuje pořadové číslo a rok vydání a následuje označení vyhláškou řešené problematiky. Jako příklad lze uvést vyhlášku města Lovosice – Obecně závazná vyhláška 3/2021 O místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství.<sup>38</sup>

Po názvu by měla následovat úvodní věta. V té je označen orgán obce, který vyhlášku vydal, určen den vydání vyhlášky a uvedeno, na základě, kterého zákonného ustanovení byla vyhláška vydána. Jak jsem již uvedl výše, v obecním zřízení jsou určeny 4 základní oblasti, ve kterých mohou obce vyhlášky vydávat. Ty by měly být vymezeny právě v úvodních větách vyhlášek. V případě, že je vyhláška vydávána na základě zvláštního zákona s ohledem § 10 odst. 1 písm d), musí ten být též uveden v této části. Takovými zvláštními zákony jsou např. zákony č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů či č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

Následující částí je samotný text vyhlášky. Zákon sice samotný text vyhlášky nezmiňuje, ale bez něj by se nemohlo jednat o právní předpis.<sup>39</sup> Na obsahovou část obecně závazných vyhlášek jsou kladeny stejné nároky, jako na jiné právní předpisy. Dle Ústavního soudu „*musí rovněž naplňovat obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Nedostatek některé z těchto podmínek pak představuje vadu, pro kterou je nutno obecně závaznou vyhlášku nebo její jednotlivá ustanovení zrušit.*“<sup>40</sup>

Zároveň by měl být obsah vyhlášek, jak jsem uvedl částečně výše, přesný, srozumitelný a logicky rozdělený do přehledných částí.<sup>41</sup>

---

<sup>38</sup> Dostupná v plném znění na webových stránkách města Lovosice - <https://www.meulovo.cz/obecne-zavazna-vyhlaska-3-2021/d-49551>.

<sup>39</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 94.

<sup>40</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09.

<sup>41</sup> K tomu např. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/12.

Po hlavní obsahové části lze v některých vyhláškách nalézt i přechodná či zrušovací opatření. Přechodná ustanovení mohou řešit práva a povinnosti založená dříve vydanými vyhláškami, tak aby byla zachována zásada právní jistoty pro subjekty a zároveň i zásada zákazu zpětné účinnosti právních předpisů. Zrušovací opatření pak řeší soulad vyhlášky s ostatními dříve vydanými. Sice platí zásada „*lex posteriori derogat priori*“, přesto by mělo být co nejpřesněji samotným zpracovatelem vyhlášky definováno zrušovací opatření, aby nedocházelo ke zbytečným dohadům a problémům, které by mohly případné nejasnosti přinést, neboť se nemusí vždy jednat jen o zrušení předchozích vyhlášek, ale i určitou konkurenci mezi vyhláškami starými a nově přijatou, a mělo by tak být definováno konkrétně v jakém jsou vztahu a jak na sebe působí. Opět je tak naplňována důležitá zásada právní jistoty.

Vyhlášky musí být, dle výše zmíněného ustanovení obecního zřízení, opatřeny podpisy starosty a místostarosty obce. S absencí podpisů ovšem zároveň není spojena žádná sankce v podobě neplatnosti vyhlášky, což ve svém nálezu judikoval i Ústavní soud.<sup>42</sup>

V případě, že je to vhodné, mohou vyhlášky obsahovat i odkazy a přílohy. Odkazy jsou využívány k odkazování na jiné právní předpisy. Přílohy vyhlášky mohou obsahovat, je-li to vhodné pro lepší vymezení nebo určení a může se jednat např. o mapy s vymezením určených prostranství, přehledové tabulky atd.

Součástí vyhlášek může být i důvodová zpráva. Ta je sice nezávaznou částí vyhlášek, ale dle mého názoru se jeví jako vhodná. Zpráva dává nejen orgánu, který o vyhlášce rozhoduje a jeho členům potřebné informace, důvody a znalosti o tom, proč vyhlášku v dané podobě přijmout, ale též následně dotčeným subjektům a občanům možnost seznámit se s důvody, předpoklady a např. též dopady vyhlášky. V případě

---

<sup>42</sup> Nález Ústavního soudu sp zn. Pl. ÚS 1/96, ve kterém Ústavní soud uvedl: „*Právní důsledky chybějících či irelevantních podpisů na obecně závazných vyhláškách zákon o obecním zřízení výslovně neupravuje. Zároveň stanoví v § 16 odst. 3 jedinou podmínku jejich platnosti, a to vyhlášení na úřední desce. Z uvedeného se tedy podává, že nedostatky v podpisech obecně závazné vyhlášky, byla-li tato jinak v souladu se zákonem přijata a publikována, platnost takovéto vyhlášky nijak neovlivňují.*“ Nález sice souvisel se zákonem č. 367/1990 Sb. o obcích, ale nový zákon v tomto stojí obdobně a lze tedy stanovisko vztáhnout i na něj.

menších obcí je zastupitelstvo jako přijímající orgán s obsahem a důvodem vyhlášky srozuměno, ale pro občany může být důvodová zpráva přínosná, neboť je jim díky ní umožněno srozumitelně pochopit její účel a důvod přijetí vyhlášky a jejího znění. Zároveň vidím přínos důvodové zprávy v případě větších obcí na úrovni města či statutárního města, kde nemusí zastupitelé zcela přesně znát přehledně veškerou problematiku a důvodová zpráva jim dá potřebné informace o situaci a návrhu a podstatě obecně závazné vyhlášky. Nemohu obecně konstatovat, že důvodová zpráva by měla být obligatorní součástí vyhlášek, ale jistě mohu říci, že je velmi vhodnou součástí.

#### 2.2.4. Přijetí vyhlášek

Jak již bylo uvedeno, orgánem obce určeným k přijímání vyhlášek je zastupitelstvo obce. Toto vychází jednak přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy, kde je uvedena pravomoc zastupitelstva vydávat v mezích své samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky obce, ale také z ust. § 84 odst. 2 písm h) obecního zřízení, kde jest přímo stanoveno přijímání vyhlášek zastupitelstvem.

Je možné uvést rozdíl mezi současnou právní úpravou obsaženou v obecním zřízení a úpravou obsaženou v zákoně č. 367/1990 Sb.<sup>43</sup> Ten dával za splnění specifických podmínek právo k vydávání obecně závazných vyhlášek též radě obce, případně starostovi obce, pokud nebyla rada volena. Předpokladem pro takovou možnost byla nutnost a neodkladnost vydání vyhlášky, ale zároveň, v rámci respektování Ústavou daného pořádku, bylo zákonodárcem vyžadováno následné schválení, tedy ratihabice předmětné vyhlášky zastupitelstvem. V případě, že nebyl dán zastupitelstvem následný souhlas, rušila se vyhláška ex nunc. V současné právní úpravě již toto možné není a jediným orgánem obce s pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky je zastupitelstvo.<sup>44</sup>

Zasedání zastupitelstva je vždy veřejné dle § 93 odst. 3 obecního zřízení.<sup>45</sup> Je ovšem třeba rozlišovat zasedání a neveřejné schůze zastupitelstva, které ovšem mají spíš

---

<sup>43</sup> Zákon č. 367/1990 Sb. o obcích, konkrétně ust. § 45 písm. l)

<sup>44</sup> FURKOVÁ, Petra a kol. *Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2013.

<sup>45</sup> A dále viz. např. rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 8 A 316/2011-47, ze dne 13. 3. 2012.

poradní charakter, a na kterých nemohou být přijímána závazná usnesení. Vyhlášky ovšem mohou být platně přijímány pouze na veřejném zasedání, v opačném případě by se jednalo o vadu, která by vedla k nemožnosti přijetí.<sup>46</sup> K platnému přijetí je třeba nadpoloviční většina všech členů dle § 87. Ač se toto ustanovení může jevit jako jednoznačné, není tomu tak. Problematická se jeví situace, kdy nejsou všechny mandáty v zastupitelstvu obsazeny. V teorii nepanuje shoda, zda se v tomto případě nadpoloviční většina určuje z plně obsazeného počtu členů nebo z aktuálně obsazených mandátů.<sup>47</sup> Z mého pohledu je třeba si uvědomit skutečnost, že rozsah počtu členů zastupitelstev v závislosti na počtu obyvatel obce stanovený v obecním zřízení od 5 do 55 je dosti široký. Kloním se spíše k názoru, že je třeba nadpoloviční většinu počítat z celkové počtu volených mandátů. Obecní zřízení ve svém ust. § 90 přepokládá situaci, kdy počet členů klesne pod polovinu, ale tento počet by v případě největších obcí byl např. méně než 28 členů. Tedy v případě nejnižšího možného počtu hlasů dle druhého názorového proudu by reálně k přijetí vyhlášky stačilo pouhých 15 členů. Dle mého názoru by tím byla oslabena legitimita takto přijatých vyhlášek.

O průběhu zasedání zastupitelstva je vyhotoven zápis dle § 95 obecního zřízení, ve kterém je uveden počet přítomných, program jednání, průběh schůze a průběh hlasování a jeho výsledky.

Dle § 94 odst. 2 obecního zřízení lze navrhopvat body k projednání i během jednání zastupitelstva, přičemž záleží na jeho rozhodnutí, zda takový návrh bude projednán. Jsem toho názoru, že toto by v případě vyhlášek nemělo být využíváno, případně by zastupitelstvo mělo projednání takového návrhu odmítnout. Přijímání vyhlášek je, dle mého, důležitým procesem, ke kterému by měla mít veřejnost čas se vyjádřit a možnost se s návrhy vyhlášek seznámit a případně mít možnost připravit si k projednání návrhy či připomínky.

---

<sup>46</sup> KOUDELKA, Zdeněk, PRŮCHA, Petr, HAMPLOVÁ ZWYRTEK Jana. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Leges, a.s., 2019.

<sup>47</sup> Viz. k tomu KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017, s. 211 a KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 147.

Dle mého názoru se jako problematické může jevit, že schvalování a přijímání obecně závazných vyhlášek je dáno pouze samotným obcím jako celkům, ale nikoliv jejich částem. Řada částí velkých měst je velikostně srovnatelných, ne-li dokonce řádově větších než jiné obce sami o sobě. V důvodové zprávě k zákonu ovšem stojí: „*městské obvody a městské části jsou organizačními jednotkami města, činí právní úkony v samostatné působnosti jménem města. Ze stejného důvodu se proto městským obvodům a městským částem nesvěřuje vydávání právních předpisů obce*“.<sup>48</sup> Podle mě by tedy bylo vhodnější, že by i městské části či obvody měly možnost vydávat samostatně vyhlášky a vedení města by činilo nad tímto dozor.

### 2.2.5. Platnost, účinnost a evidence vyhlášek

Platností se právní předpis stává součástí právního řádu<sup>49</sup>. Pro platnost vyhlášky je stanoveno, s účinností od 1. 1. 2022, její řádné vyhlášení ve Sbírce právních předpisů (dále také jen „Sbírka“).<sup>50</sup> Správcem sbírky je stanoveno Ministerstvo vnitra. Obec má povinnost zaslat kompletní znění správci a vyhlášením myšlen den zveřejnění právního předpisu ve Sbírce. Správce následně informuje samosprávný celek o vyhlášení. Následně je stanovena povinnost spočívající v tom, že „*Územní samosprávný celek nebo správní úřad, který právní předpis vydal, zveřejní oznámení o vyhlášení právního předpisu ve Sbírce právních předpisů na své úřední desce po dobu alespoň 15 dnů ode dne, kdy byl o vyhlášení správcem vyrozuměn.*“<sup>51</sup> Úřední deska je upravena v § 26 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád, přičemž pro všechny orgány jednoho samosprávného územního celku se zřizuje jedna společná. Zároveň je stanovena v totožném ustanovení povinnost zveřejnit vyhlášku způsobem umožňující dálkový přístup.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 128/2000 Sb. o obcích ve znění pozdějších předpisů, komentář k ust. § 134.

<sup>49</sup> GERLOCH, Aleš. Teorie práva. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021.

<sup>50</sup> Zákon č. 35/2021 Sb. o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

<sup>51</sup> Ust. § 3 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb.

<sup>52</sup> V dnešní době je zcela jistě myšleno prostřednictvím internetových stránek, kterými každá obec nepochybně disponuje.

Z mého pohledu se jako ne úplně vhodné jeví to, že z § 12 odst. 1 obecního zřízení byla vypuštěna část, která dávala obcím možnost vyhlásit vyhlášky v místě obvyklým způsobem, tedy např. místním rozhlasem či tiskovinami. Ač si myslím, že rozšíření digitalizace státní správy a novelizovaný způsob vyhlášení je krok správným směrem k větší přehlednosti a lepšímu přístupu občanů nejen k vyhláškám územních samosprávných celků, tak zároveň je třeba si uvědomit, že stále existuje nezanedbatelná skupina obyvatel, která má omezený přístup k digitalizované formě a zároveň se např. ani nemůže informovat na úřední desce. Z toho důvodu si myslím, že by obce měly i dále zvažovat možnost informování o svých vyhláškách i jiným způsobem.

Zajímavostí je, že novým zněním se zákonodárce v zásadě, dle mého názoru, ztotožnil s názorem Ústavního soudu, týkajícího se podpisů starosty a místostarosty obce. K tomuto tématu se vyjádřil ve svém rozhodnutí Ústavní soud s tím, že absence předmětných podpisů pod vyhláškou nezakládá její neplatnost. Dle nálezu Ústavního soudu<sup>53</sup> mají podpisy představitelů obce pouze deklaratorní účinek, ovšem konstitutivní účinek dává vyhláše jen řádné schválení k tomu určeným orgánem a její vyhlášení. Ust. § 2 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb. nepředpokládá podpisy mezi nezbytné části elektronické verze předpisu, bez kterých právní předpis nelze vyhlásit.

Účinnost znamená, že správní akt, tedy i právní předpis již způsobuje zamýšlené právní důsledky.<sup>54</sup> Zákon o sbírce právních předpisů územních samosprávných celků předpokládá tři možné doby nabytí účinnosti vyhlášek.

Není-li vydavatelem, tedy obcí, stanoveno jiné datum, nabývají vyhlášky obecně účinnosti 15. dnem po svém vyhlášení. Legisvakanční lhůta, tedy lhůta mezi platností a účinností, zůstává totožná jako za předchozí úpravy. Z mého pohledu ovšem až praxe ukáže vhodnost této úpravy. Pokud totiž byla předchozí legisvakanční lhůta patnáctidenní, byla započata dnem následujícím po vyhlášení, kterým bylo vyvěšení na úřední desce. Občané tak měli po celou dobu trvání lhůty možnost se s předpisem seznámit v daném místě. V nové úpravě sice musí být vyhláška zveřejněna po dobu 15

---

<sup>53</sup> Nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS. 1/96.

<sup>54</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. Academia iuris (C.H. Beck). s. 157.

dnů na úřední desce, ale nikoliv od vyhlášení, ale od oznámení o vyhlášení. Dle mého názoru nelze tyto dva termíny brát jako vzájemně totožné. Bude jistě záležet na rychlosti, s jakou budou vydavatelé vyhlášek ze strany Ministerstva vnitra informováni. Myslím, že tento problém bude v budoucnu tématem sporů řešených Ústavním soudem, neboť by se mohlo stát, že než dojde ke zveřejnění právního předpisu na úřední desce, tento nabyde účinnosti. Z mého pohledu by se jevilo jako vhodné stanovení povinnosti zveřejnění vyhlášek v plném znění současně se zasláním Ministerstvu vnitra.

Druhou možností je stanovení účinnosti pozdější dle § 4 odst. 2 věta první,<sup>55</sup> což může být pro obec vhodné např. v případě delších či složitějších vyhlášek nebo takových, které mají velký vliv na obyvatele. Dle výše uvedeného mám za to, že tato možnost by měla být v budoucnu obcemi využívána více, tak aby byla dána všem potencionálním adresátům dostatečná možnost se s vyhláškami seznámit.

Poslední, a z mého pohledu nejzásadnější výjimkou, je pak stanovení počátku účinnosti dřívější. Tato možnost byla dána obcím již ve zrušeném § 12 odst. 2 větě druhé obecního zřízení, kde bylo uvedeno „*Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.*“ Pro takový počátek účinnosti platilo několik podmínek. Účinnost nemohla předcházet platnosti s ohledem na zásadu zákazu retroaktivity právních předpisů. Problematicky se mohla jevit druhá podmínka „*naléhavý obecný zájem*“, neboť ta nebyla blíže specifikována, a to ani demonstrativním výčtem příkladů a záleželo tak čistě a pouze na uvážení zastupitelstev v jednotlivých konkrétních případech. Obecní zřízení zároveň výslovně nestanovovalo, že by určený naléhavý zájem musel být ve vyhlášce uveden. K tomuto se vyjádřil i Ústavní soud, který ve svém nálezu uvedl, že „*Zkrácení zákonné legisvakanční lhůty je opatřením výjimečným, pro jehož užití by měla mít obec skutečně naléhavý a legitimní důvod.*“<sup>56</sup> Uvedený postup zůstal i v nové úpravě v § 4 odst. 2.<sup>57</sup> Nadto byla přidána možnost stanovení účinnosti současně s vyhlášením „*je-li pro to důvod spočívající v ohrožení*

---

<sup>55</sup> Zákon č. 35/2021 Sb. o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

<sup>56</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/11.

<sup>57</sup> Zákon č. 35/2021 Sb. o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

života, zdraví, majetku nebo životního prostředí“<sup>58</sup> Dle mého názoru je krok správným směrem, že došlo k výčtu naléhavých případů, umožňujících zkrácení legisvakanční lhůty na minimum.

Obecní zřízení ukládalo povinnost obcím vést evidenci právních předpisů spolu s pravidly, jak má být vedena, až novelou<sup>59</sup> z roku 2002, zařazením ust. § 12 odst. 4, které uvádělo: „*Obec vede evidenci právních předpisů, které vydala. Evidence právních předpisů obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.*“ Ač to nebylo v obecním zřízení uvedeno, bylo např. z dle názoru Zdeňka Koudelky vhodné, aby obce vedly zvlášť evidenci aktuálně účinných a zároveň odděleně evidenci již zrušených právních předpisů, neboť minimálně pro veřejnost mohl být jednotný seznam často matoucí a nepřehledný.<sup>60</sup>

Dle nové úpravy je evidence právních předpisů územních samosprávných celků, tedy i vyhlášek, vedena ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Obce samotné již tedy nejsou povinny vést samostatnou evidenci svých právních předpisů, dle § 7 zákona č. 35/2021 Sb. ovšem musí být z jejich strany v úředních hodinách umožněno nahlížet do Sbírky v elektronické podobě.<sup>61</sup> Zároveň mají obce povinnost zveřejnit své právní předpisy způsobem umožňující dálkový přístup, tak aby se s nimi mohl kdokoliv seznámit dle 5 odst. 2 písm. a) a odst. 4 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. V současné době tedy existuje v zásadě dvojí možnost, jak se pomocí dálkového přístupu seznámit s právními předpisy obcí a územních samosprávných celků obecně.

Bod, který musím zmínit, se týká překladu vyhlášek obcí do cizích jazyků. Například v pohraničních oblastech se, dle mého názoru, jeví využití překladu vyhlášek

---

<sup>58</sup> Tamtéž.

<sup>59</sup> Novela zákona o obcích č. 313/2002 Sb. s účinností od 1. 1. 2003.

<sup>60</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd.* Praha: Linde, 2008

<sup>61</sup> I když to není výslovně uvedeno, mám za to, že zde je myšleno v úředních hodinách obecního úřadu obce.



do příslušných cizích jazyků vhodné, a to nejen s ohledem na návštěvníky ze zahraničí, ale i s ohledem na zapojení naší země do Schengenského prostoru. Nejedná se o povinnost uloženou zákonem a pro obce to představuje další zátěž, ovšem lze konstatovat, že čím větší informovanost, tím menší následná správní zátěž pro orgány obce při realizaci práv a povinností ve vyhláškách obsažených. Navíc nelze nezmínit, že tato problematika nesouvisí jen s krátkodobým pobytem či transitem, ale se zvyšujícím se počtem cizinců, žijících u nás.<sup>62</sup>

Problematické by se mohlo jevit ustanovení § 9 odst. 1 uvedeného zákona, kde je stanovena povinnost obcí vložit do sbírky všechny platné a účinné právní předpisy vyhlášené dle tohoto zákona přede dnem jeho účinnosti, tedy všechny před dnem 1. 1. 2022, a to do tří let.<sup>63</sup> Pokud nebudou právní předpisy vloženy do sbírky, pozbydou uplynutím lhůty platnosti. Bude jistě zajímavé sledovat, jak se k tomuto obce a jejich orgány v následujících letech postaví.

### **2.2.8. Rozsah vyhlášek**

K tématu rozsahu samostatné působnosti obce v oblasti vydávání právních předpisů jsem se již částečně věnoval v části 2.1. této práce. V této části bych rád zmíněné dále rozvedl.

V případě, že je rozhodnuto o potřebě přijetí obecně závazné vyhlášky, musí být v první řadě určeno, zda tímto způsobem lze problematiku upravit, a také co lze tímto způsobem stanovit. Na obě tyto otázky mělo zásadní vliv rozhodování Ústavního soudu, a proto lze v tomto bodě sledovat složitý vývoj. Dle Jiřího Grospiče „*Judikáty Ústavního soudu ve věcech obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti však významně orientují tvorbu těchto místních předpisů k dodržování odpovídajících ústavních a*

---

<sup>62</sup> V praxi se lze setkat s překladem obecně závazných vyhlášek dostupných na internetových stránkách obcí, a to např. do německého či anglického jazyka.

<sup>63</sup> Konkrétně Územní samosprávné celky a správní úřady jsou povinny platné a účinné právní předpisy, které se vyhláší 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.

*zákonných mezí. Negativní vymezení kompetenčního okruhu otázek obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti vyplývá z judikátů Ústavního soudu jednoznačně; zčásti přispívají tyto judikáty též k pozitivnímu vymezení kompetencí obcí v této oblasti.*“<sup>64</sup>

Dle § 10 obecního zřízení existují 4 vymezené oblasti, ve kterých mohou obce v samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, a to:<sup>65</sup>

*a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,*

*b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,*

*c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,*

*d) stanoví-li tak zvláštní zákon,*

V první řadě je, dle mého názoru, třeba se věnovat smyslu obecně závazných vyhlášek obecně. Ať už vyhlášky spadají pod kteroukoliv z výše uvedených oblastí, je základním smyslem ukládání povinností a s tím spojené regulace určitého chování. Právě tímto se musel hned v počátku zabývat Ústavní soud, neboť zde vznikl rozpor mezi zákonem<sup>66</sup>, Ústavou a Listinou.<sup>67</sup> Ve svém nálezu Ústavní soud uvedl „*Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, obsahem kterých jsou právní povinnosti, jenom na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného*

---

<sup>64</sup> GROSPIČ, J. K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu. Právník, 1/1997.

<sup>65</sup> Obdobně též další územně samosprávné celky, tedy kraje a hl. město Praha v příslušných zákonech.

<sup>66</sup> V té době účinný Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích.

<sup>67</sup> K tomu čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny.

zmocnění. “<sup>68</sup> Dle tohoto názoru by tedy k ukládání povinností bylo vždy nutné zvláštní zmocnění. Hned od počátku se tento názor stal předmětem diskuze a kritiky.<sup>69</sup>

Dle mého názoru byl tento názor nesprávný a omezoval právo na samosprávu obcí, když zásadně omezoval možnosti realizace a okruh otázek řešených obecně závaznými vyhláškami. Tento názor opírám o stanovisko Zdeňka Koudelky „*Ústavní soud si musí uvědomit důležitost samosprávy pro moderní demokratický stát, důležitost práva územního společenství občanů na vlastní správu svých věcí, byť nepřímo prostřednictvím volených zástupců, proti nevolené, jmenované byrokratické státní správě i podstatu samosprávy jako čtvrté moci ve státě, sloužící k oslabení silné centrální státní moci na základě horizontální dělby moci. Pokud si toto Ústavní soud při svém rozhodování neuvědomoval a požadoval pro stanovení povinností v obecně závazných vyhláškách vydaných v samostatné působnosti konkrétní zákonné zmocnění, tak snižoval demokratický obsah mandátu člena zastupitelstva vůči mandátu člena Parlamentu a navíc podlamoval mocenský základ samosprávy v možnosti vydávání obecně závazných vyhlášek bez výslovného zákonného zmocnění a tím narušoval rozdělení a vzájemnou kontrolu mocí dané Ústavou ČR.*“<sup>70</sup>

Pokud mělo být ze strany zákonodárce umožněno upravovat své místní záležitosti v samostatné působnosti, musela být přijata řada zvláštních zákonů, na jejichž základě mohly být vydávány vyhlášky ukládající povinnosti. Tento postup byl ovšem z mého pohledu velmi neefektivní.

Zásadní obrat přišel v již výše uvedeném nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06. Ostatně z toho nálezu je v rozhodování stále vycházeno. V tomto nálezu bylo uvedeno „*Ústavní soud konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných*

---

<sup>68</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

<sup>69</sup> Viz. např. KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 74–84.

<sup>70</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 76.

vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.<sup>71</sup> Tento náleží Ústavního soudu je podstatným i v tom, že zde byla dána možnost regulace vyhláškami i oblasti, již upravené zákonem. Určení, zda obec nepřekročila samostatnou působnost „předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.“<sup>72</sup>

Uvedený náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 byl a je zcela zásadním pro normotvorbu v samostatné působnosti. Jedním z argumentů pro názorový obrat byl postupný vývoj samosprávy od roku 1993 a větší soulad normotvorby obcí se zákonem.<sup>73</sup> Ze strany Ústavního soudu byly v zásadě rozšířeny kompetence obcí v oblasti normotvorby a posílena role samosprávy. Zároveň jsou ovšem tímto rozhodnutím kladeny na obce větší nároky při vydávání obecně závazných vyhlášek.

#### **2.4. Dozor a rušení vyhlášek**

V této části mé práce se věnuji dozoru nad obecně závaznými vyhláškami ze strany Ministerstva vnitra, jakož i jejich přezkumu a následnému případnému řízení před Ústavním soudem. Právě role Ústavního soudu je v problematice obecně závazných vyhlášek velmi podstatnou již od počátku jeho existence a jeho rozhodnutí mají na vývoj obecní normotvorby zásadní vliv.

---

<sup>71</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>72</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>73</sup> K tomuto konkrétně body 24 a 25 nálezu.

### 2.4.1. Dozor nad vyhláškami

Úprava dozoru na samostatnou působností obcí je obsažena v hlavě VI. Obecního zřízení. Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí vykonává dle § 123 obecního zřízení Ministerstvo vnitra. Základem dozoru je součinnost obcí, kdy ty jsou povinny zaslat kompletní znění obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra dle nové úpravy obsažené v uvedeném zákoně č. 35/2021 Sb. Odbor kontroly a dozoru veřejné správy Ministerstva vnitra,<sup>74</sup> následně provádí hodnocení vyhlášek.<sup>75</sup> Po obdržení vyhlášky je povinností Ministerstva vnitra posoudit její soulad s právními předpisy vyšší právní síly, tedy jak se zákony, tak i ústavními zákony, předpisy EU a mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána. Jako každý jiný správní orgán i ministerstvo postupuje dle správního řádu.<sup>76</sup> Jedná se o dozor následný, tedy dozorčím orgánem jsou posuzovány již platné předpisy. Je třeba uvést, že takto bylo postupováno před novelou obecního zřízení a před účinností zákona č. 35/2021 Sb., ale dle mého názoru tento postup není změnou ovlivněn a bude ze strany Ministerstva vnitra postupováno obdobně.

V případě, že vyhláška neodporuje zákonu, nic se neděje a dozor tímto končí. V opačném případě, tedy pokud je ze strany Ministerstva vnitra shledán rozpor se zákonem, vyzve dozorový orgán dotčenou obec dle ust. 123 odst. 1.<sup>77</sup> Ze strany dozorujícího orgánu je zkoumána nejen hmotněprávní rozpor s právním řádem, ale též soulad procesu přijetí se zákonem a Ústavou.<sup>78</sup> Výzva ke zjednání nápravy musí mít písemnou formu a obvykle obsahuje i zdůvodnění, proč a které části vyhlášky jsou

---

<sup>74</sup> V České republice je zřízeno 13 územních oddělení odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, přičemž jejich sídla jsou v každém kraji a jedno pracoviště je v hl. městě Praze. V uspořádání územních oddělení a dozorových pracovišť Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra vycházím z dokumentu Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra v roce 2006, Praha 2006, vydalo MV ČR, str. 10-11.

<sup>75</sup> K tomuto částečně i v předchozí části věnující se platnosti, účinnosti a evidenci obecně závazných vyhlášek obcí. Zároveň je zde podstatné upozornit na rozdíl mezi dozorem a kontrolou dle zákona o obcích, kdy dozor nad rozhodnutími orgánů obce v přenesené působnosti se netýká rozhodnutí vydaných podle správního řádu a podle zákona o správě daní a poplatků, kdy ale kontrola naopak dopadá právě na tato rozhodnutí.

<sup>76</sup> Zákon č. 500/2004 Sb. Správní řád ve znění pozdějších předpisů.

<sup>77</sup> Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

<sup>78</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 170.

shledány v rozporu se zákonem, případně může obsahovat i návrh řešení. Obec má na sjednání nápravy a uvedení stavu lhůtu 60 dní od doručení výzvy.<sup>79</sup> Nejedná se o správní řízení, to nastupuje až v případě nesplnění nápravy obcí. Zároveň je třeba uvést, že ze strany ministerstva by mělo být postupováno tak, aby nebylo narušeno právo na samosprávu, neboť dozorčí orgán není v postavení nadřazenosti nad obcí, kdy k tomu například Martin Kopecký „*Poměr státu k samosprávným jednotkám nelze vidět pouze jako poměr „vrchnosti“ k „poddanému“, nejen jako poměr k objektu právní regulace, ale i z hledisek jiných. (...) Stát by měl mít proto zájem o podmínky pro činnost obcí, o poměry života v nich. Vedle stanovení obecných pravidel pro organizaci a činnost územních samosprávných celků a jejich orgánů by se měl stát a jeho orgány orientovat na vzájemnou spolupráci a pomoc za účelem náležitého personálního a materiálního zajištění veřejných činností v obcích a krajích.*“<sup>80</sup>

Pokud obec nápravu nezjedná a vyhlášku nezmění, může Ministerstvo vnitra zahájit správní řízení, směřující k pozastavení platnosti vyhlášky,<sup>81</sup> odst. 1 uvedeného ustanovení obecního zřízení. Jediným účastníkem řízení je obec, což vyplývá z ust. § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu. Správní rozhodnutí je účinné dnem doručení obci a tímto okamžikem je pozastavena i účinnost vyhlášky. V rozhodnutí je ministerstvem stanovena přiměřená lhůta ke zjednání nápravy vyhlášky v částech, ve kterých je spatřován rozpor. V případě, že je ve stanovené lhůtě obcí zjednána náprava, ministerstvo pozastavení účinnosti vyhlášky neprodleně zruší. K tomu je potřeba, aby bylo obcí zasláno oznámení o zjednání nápravy společně s obecně závaznou vyhláškou, kterou byla náprava zjednána. V případě, že obec s rozhodnutím správního orgánu nesouhlasí, může proti jeho rozhodnutí podat rozklad dle ust. § 152 správního řádu a s ohledem na § 123 odst. 3 obecního zřízení. Rozklad nemá odkladný účinek a vyhláška má tedy dále pozastavenou účinnost i po jeho podání. O rozkladu rozhoduje Ministr vnitra jako nejvyšší představitel

---

<sup>79</sup> Nápravou je myšleno všech vytýkaných částí vyhlášky. Pokud by došlo k jen částečnému zjednání nápravy, pak ministerstvo pozastaví následně jen ty části, kde nedošlo k nápravě. Nemusí ale znovu dojít u částečně opravené vyhlášky k novému stanovení lhůty 60 dnů.

<sup>80</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 316.

<sup>81</sup> Ministerstvo samo nemůže vyhlášku zrušit, neboť toto náleží pouze Ústavnímu soudu a prvotním krokem tedy musí být řízení o pozastavení platnosti.

správního orgánu na návrh rozkladové komise. Může napadené rozhodnutí buď změnit, nebo ponechat v platnosti.

Jediná možnost změny v uvedeném postupu je, pokud Ministerstvo vnitra shledá ve vyhlášce zřejmý rozpor s dobrými mravy či se základními právy a svobodami. V tomto případě může být ze strany dozorcího orgánu pozastavena účinnost bez předchozí výzvy.

V případě, že není v obci dané lhůtě zjednána náprava, a zároveň není ani podán rozklad, nabude rozhodnutí Ministerstva právní moci. Po uplynutí lhůty pro podání rozkladu, která je 30 dní, podá Ministerstvo vnitra k Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. K tomuto podání je sice stanovena lhůta 30 dnů, ale v minulosti bylo Ústavním soudem judikováno, že se jedná pouze o lhůtu pořádkovou a její marné uplynutí není důvodem pro odmítnutí žaloby.<sup>82</sup> V případě podání rozkladu, který byl odmítnut, je lhůta pro podání návrhu na zrušení 30 dnů od právní moci rozhodnutí o tomto rozkladu. Ústavní soud následně rozhoduje o návrhu zrušení obecně závazné vyhlášky obce.<sup>83</sup>

Dle ust. § 8 zákona č. 35/2021 Sb. se rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazných vyhlášek, stejně jako rozhodnutí o návrhu na rozklad zveřejňují ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Oproti předchozí úpravě již obec nemá povinnost zveřejnit rozhodnutí Ministerstva vnitra na úřední desce dle obecního zřízení. Dle mého názoru ovšem stále musí dojít ke zveřejnění těchto rozhodnutí pro veřejnost dle § 5 zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím, neboť tato rozhodnutí se přímo týkají nejen obce, ale také jejích obyvatel, i když je přístup umožněn díky Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> K tomuto nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 9/04.

<sup>83</sup> Zde jsem vycházel přímo z příslušných ustanovení obecního zřízení, konkrétně z § 123 odst. 3.

<sup>84</sup> Zároveň by měl být umožněn i dálkový přístup pomocí např. internetu.

### 2.4.3. Rušení vyhlášek

V předchozí části je popsán dozor ze strany Ministerstva vnitra nad obecně závaznými vyhláškami obcí. V případě, že ani po pozastavení účinnosti není náprava, je povinností ministerstva podat návrh na zrušení předmětné vyhlášky Ústavnímu soudu, jakožto jedinému orgánu mimo původního vydavatele,<sup>85</sup> který může o zrušení tohoto právního předpisu rozhodnout. Řízení před Ústavním soudem by mělo být „řízení před Ústavním soudem je krajním prostředkem nápravy, jež nastupuje až poté, co ostatní prostředky nápravy selhaly.“<sup>86</sup>

Ústavní soud může rozhodovat o rušení vyhlášek či jejich částí dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, přičemž tento článek je dále rozveden v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Tuto pravomoc může Ústavní soud v jednotlivých případech delegovat na Nejvyšší správní soud dle Čl. 87 odst. 3 písm a). Tento přesun se zdá být logický hlavně díky zaneprázdněnosti Ústavního soudu a zahlcení jeho agendy.<sup>87</sup>

Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podává Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky. Tuto lhůtu stanovuje ust. § 123 odst. 3 obecního. Ústavní soud postupuje v řízení dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, zejména pak dle hlavy druhé, oddíl první - Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. Kromě Ministerstva vnitra v rámci dozoru jsou k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky oprávněnými subjekty vláda, skupina nejméně 25 poslanců či nejméně 10 senátorů, zastupitelstvo kraje, v jehož obvodě se nachází obec vydávající vyhlášku, jejíž zrušení je sledováno, veřejný ochránce práv, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o Ústavní stížnosti, a také osoba, která podala ústavní stížnost dle ust. § 74 zákona o Ústavním soudu a osoba, která

---

<sup>85</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 166.

<sup>86</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/06.

<sup>87</sup> Zde je nutné konstatovat obecnou zátěž Ústavního soudu, nikoliv pouze návrhy na rušení právních předpisů, kterých v případě právních předpisů obcí a krajů není tolik, jak vyplývá ze statistik dostupných na internetových stránkách Ústavního soudu. Dále srov. Koudelka, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 177.



podala návrh na obnovu řízení dle ust. § 119 odst. 4 zákona o Ústavním soudu.<sup>88</sup> Nejčastějším navrhovatelem však v praxi zůstává právě Ministerstvo vnitra jako přímo dozorující orgán.

Dle zákona<sup>89</sup> rozhoduje o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky 15 ti členné plénum.<sup>90</sup> Při řízení o návrhu jsou účastníky navrhovatel, obvykle tedy Ministerstvo vnitra a ten, kdo obecně závaznou vyhlášku vydal, tedy příslušná obec. V případě, že návrh není odmítnut, má dojít k ústnímu jednání dle § 44 odst. 1, ovšem vzhledem k tomu, že takový zásah do práva na samosprávu a do vydávání právních předpisů v samostatné působnosti je závažný, lze předpokládat, že návrhy i další podklady by měly být velmi dobře připraveny, a lze od ústního jednání upustit, což se v praxi stává velmi často.<sup>91</sup> V řízení využívá Ústavní soud pro přezkum vyhlášek, jak jsem již uvedl dříve v mé práci, tzv. „test čtyř kroků“, který se skládá z „1. Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky. 2. Přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání *ultra vires*). 3. Vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. 4. Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“.“<sup>92</sup> kterým zkoumá zákonnost vyhlášky a důvody pro její zrušení či nezrušení.<sup>93</sup>

V prvním kroku se soud zabývá otázkou, zda byla vyhláška vydána k tomu zákonem oprávněným orgánem, tedy zastupitelstvem a zda byl dodržen zákonem daný proces přijetí. V druhém kroku je posuzováno, zda byla vyhláška vydána v mezích samostatné působnosti územně samosprávného celku. S tím souvisí i krok třetí, ve kterém je hodnoceno, zda nedošlo ke zneužití zákonem dané působnosti vydávajícího

---

<sup>88</sup> Dle ust. § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavním soudu.

<sup>89</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>90</sup> Dle Zdeňka Koudelky je tato úprava vhodnější, než např. na Slovenku s ohledem na to, že díky tomuto je judikatura a rozhodování jednotnější a ucelenější. In KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 177.

<sup>91</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 197.

<sup>92</sup> Poprvé byl test čtyř kroků použit v nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

<sup>93</sup> Např. zmiňovaný nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS. 45/06 z 11. prosince 2006.

samosprávného celku. Ve čtvrtém a posledním pak soud posuzuje obecně závaznou vyhlášku z hlediska její „(ne)rozumnosti“.

Ústavní soud může návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky odmítnout, zamítnout, řízení zastavit, pokud nejsou odstraněny vytýkané nedostatky nebo pokud je dle něj návrh neopodstatněný, vydavatel vyhlášku sám zruší nebo bude např. zrušen zákon, se kterým je údajně v rozporu aj.<sup>94</sup> Ani v případě vyhovění návrhu nemusí být vyhláška zrušena celá, ale pouze její jednotlivé části, a část může být ponechána v platnosti, pokud neodporuje zákonu a může být ponechána v platnosti i bez zrušených částí.

Samosprávné celky mohou i během řízení samy provést nápravu problematického stavu. V tom případě je jejich povinností o tomto informovat Ústavní soud a Ministerstvo vnitra, které následně musí do 15 dnů zrušit své rozhodnutí o pozastavení činnosti, ale zároveň má povinnost znovu provést dozor nad upravenou vyhláškou.

Rozhodnutí Ústavního soudu se dle nové úpravy zveřejňují ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Obce mají povinnost rozhodnutí zveřejnit. Činí tak prostřednictvím Úřední desky obce, kde rozhodnutí zveřejní po dobu 15 dnů. V případě, že je Ústavním soudem rozhodnuto ve věci nálezem, je tento zveřejněn ve Sbírce zákonů České republiky.<sup>95</sup>

Jako příklad lze uvést řízení před Ústavním soudem o zrušení části obecně závazné vyhlášky města Cheb.<sup>96</sup> Zastupitelstvem města Cheb byla dne 26. dubna 2012 vydána obecně závazná vyhláška č. 6/2012 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Po zaslání Ministerstvu vnitra, byl ze strany dozorcího orgánu spatřen nesoulad se zákonem v čl. III. odst. 2 poslední věta uvedené

---

<sup>94</sup> K tomu KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 189-209.

<sup>95</sup> Dle § 2 odst. 1 písm. a) zákona č. 309/1999 Sb. o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv ve spojení s § 57 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu., s účinností od 1. 1. 2023 obdobně dle § 4 písm. a) zákona č. 222/2016 Sb. Zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlašovaných ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv.

<sup>96</sup> Nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 35/13.

vyhlášky, která zněla „Zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem Cheb.“ Z tohoto důvodu byl podán, po upozorněních a snaze o změnu, návrh k Ústavnímu soudu na zrušení této části vyhlášky.

Ústavní soud rozhodl, tak že návrhu vyhověl a předmětnou část vyhlášky zrušil. V tomto případě soud ani nemusel využít výše uvedený „test čtyř kroků“, který je jinak obvyklým postupem, neboť byl ve vyhlášce spatřován rozpor se základními principy demokratického právního státu. Nejenže se soud neztotožnil s tvrzením města Cheb, že veškeré jeho akce jsou ve „veřejném zájmu“, a tedy nepotřebují zvláštní povolení, a mají tedy z vyhlášky generální výjimku, ale zároveň byl spatřován problém i v nejasnosti vyhlášky, a ve velmi volném individuálním posuzování případů, přičemž nebyly taxativně vymezeny podmínky stejné pro všechny, kteří by případně žádali o udělení výjimky pro pořádání dané akce. Vyhláška tak zakládala dva odlišné právní režimy, kdy první pro fyzické a právnické osoby ukládal nutnost podání žádosti a udělení výjimky a druhý pro město Cheb tuto povinnost neukládal, naopak akce města mohly být konány v neomezeném množství bez jakýchkoliv zvláštních podmínek a udělovaných výjimek. Dle Ústavního soudu chyběl racionální a přípustný účel, který by odůvodňoval toto rozdělení akcí jen z hlediska pořadatele. Dle názoru Ústavního soudu musejí omezení či zákazy stanovené právním předpisem dopadat na všechny obdobné případy stejně a nenastavovat dvojí způsob určování. Zároveň bylo různě nahlíženo i na osoby dotčené, neboť v případě procesu o udělení výjimky tyto mohly do tohoto řízení vstupovat a svým vyjádřením ho ovlivnit, proti akcím obce ovšem nemohly jakkoliv zasáhnout, neboť akce města v tomto řízení nikdy nebudou řešeny, a proto je tím kráceno jejich právo. Z těchto důvodů tedy Ústavní soud návrhovateli vyhověl a napadenou část obecně závazné vyhlášky zrušil. Po prostudování podkladů a nálezu samotné jsem toho názoru, že pokud by soud přistoupil k „testu čtyř kroků“, vyhláška města Cheb by díky svému znění a stanovování rozdílných podmínek neprošla 3. krokem, tedy zneužití pravomoci obce, kdy město upřednostnilo napadenou část vyhláškou samo sebe, a ani 4. krokem, tedy nerozumnost právní úpravy, neboť jak jsem již uvedl, soud neshledal jediný racionální nebo přípustný důvod pro toto znění části vyhlášky a vyjmutí sebe sama z obecného právního režimu. Dle mého názoru by tedy navrhovaná část vyhlášky byla zrušena i při použití testu čtyř kroků.

### 3. Nařízení

V této kapitole se věnuji nařízením obcí, tedy normotvorbě v přenesené působnosti. Postupně se zaměřuji, obdobně jako v předchozí části, na obecný základ a následně celý proces přijetí nařízení od samého počátku, až po dozor a nápravu.

#### 3.1. Nařízení, jejich náležitosti a rozdělení

Nařízení jsou právní předpisy vydávané v přenesené působnosti územními samosprávnými celky.<sup>97</sup> Ústavního základ pro vydávání právních předpisů v přenesené působnosti je dán, čl. 79 odst. 3 Ústavy, dle kterého „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“

Nařízení jsou tedy právní předpisy vydávané v přenesené působnosti na základě zákona a v jeho mezích, případně též v mezích nařízení vlády, vyhlášek ministerstev a dalších právních předpisů, přičemž dle Dušana Hendrycha mají čtyři charakteristické znaky, kterými jsou<sup>98</sup> podzákonost, tedy že musí být v souladu se zákonem a v jeho mezích a nařízení nemohou vznikat nezávisle na zákoně. Dále abstraktnost, která je chápána jako opak konkrétnosti. Dále obecnost a jednostrannost, která je projevem pravomoci orgánu autoritativně a vrchnostensky rozhodnout.

Obce vydávají nařízení dle § 11 odst. 1 obecního zřízení. Obcím může být uložena povinnost nařízení dle zákonného zmocnění vydat a nesplnění této povinnosti a nečinnost mohou být ze strany „nařizovatele“ sankcionovány. V tomto případě můžeme mluvit o obligatorním vydávání nařízení. Dle Stanislava Kadečky jsou nařízení vždy obligatorní.<sup>99</sup>

---

<sup>97</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 57.

<sup>98</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 123.

<sup>99</sup> KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. str. 75.

S tímto názorem ovšem naopak nesouhlasí Zdeněk Koudelka, kdy dle něj nelze nařízení takto jednoduše paušalizovat.<sup>100</sup> V mém názoru se kloním spíše k tomu, že nařízení nemusí vždy být obligatorními, ale naopak jsou oblasti, kde lze nařízení vydat, ale zároveň to není povinností obce. V tomto názoru vycházím i přímo ze zákonného znění § 11 odst. 1 obecního zřízení, které zní „*Obec může v přenesené působnosti vydávat...*“

Náležitosti nařízení jsou dány obdobně, jako v případě obecně závazných vyhlášek, a vždy by tedy měly obsahovat: určení, kdo nařízení vydal, název, jmenovité a doslovné uvedení zákonného zmocnění, obsah, podpisy povinných osob, případně též odkazy a přílohy.<sup>101</sup>

Označení vydavatele nařízení v přenesené působnosti není v obecním zřízení přímo vymezeno. Východiskem může být jednak úprava pro obecně závazné vyhlášky,<sup>102</sup> ale též zákon č. 35/2019 ust. § 2 odst. 3 písm. a) věnující se digitálním informacím.

Název právního předpisu obsahuje kromě samotného označení „nařízení“ a určení vydavatele, číslo a rok vydání a nezavádějící vymezení problematiky či okruhu vztahů, které jsou jím upraveny. Jako příklad lze uvést – *Nařízení města Lovosice č. 1/2010 o rozsahu, způsobu a časových lhůtách pro odstraňování závad ve sjízdnosti a schůdnosti místních komunikací na území města Lovosice.*<sup>103</sup> Dle názoru Zdeňka Koudelky je vhodné uvést též datum přijetí nařízení.<sup>104</sup> Tento požadavek je nově jako povinnost obdobně stanoven i v zákoně o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů v případě metadat.

Následující částí nařízení je samotný text určující předpoklady, obsah či případné sankční prostředky. Textová část začíná úvodní větou, jejíž znění může být např.: „Rada

---

<sup>100</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 63.

<sup>101</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 94 a násl.

<sup>102</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 95.

<sup>103</sup> Dostupné na internetových stránkách města Lovosice.

<sup>104</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 98.

města Lovosice vydává v souladu s ustanovením...“ Obsah nařízení se dělí na jednotlivé části, podčásti, oddíly, pododdíly a články. V závěrečných částech nařízení mohou být, vedle obvykle uváděné účinnosti, též zrušovací ustanovení, tak aby nedocházelo k případným rozporům v aktuální a staré právní úpravě. V nařízeních lze využívat i odkazy, tedy texty odkazující např. na jiná nařízení či zákony.

Obligatorií částí nařízení výslovně uvedenou v § 104 odst. 2 obecního zřízení jsou podpisy starosty a místostarosty obce. Jak jsem však již uváděl výše, u obecně závazných vyhlášek dle zákona, by předpis podpisy povinných osob obsahovat měl, ale jejich případná absence nebrání jeho platnosti,<sup>105</sup> neboť ta je spojena s řádným vyhlášením, způsobem určeným zákonem, tedy ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

Poslední částí nařízení mohou být případné přílohy, určující např. daná území ve formě map atd.

Dle mého názoru je možné rozdělit nařízení obcí do dvou skupin, kdy toto dělení vyplývá z ust. § 11 odst. 1 a 2 obecního, díky kterému dochází k částečnému narušení územní působnosti právních předpisů obcí.<sup>106</sup> V uvedeném ustanovení je totiž rozlišeno mezi „prostým“ nařízením, které je obcí vydáváno pouze pro její vymezené území a mezi „zvláštním“ nařízením, které může vydávat obec s obecním úřadem s rozšířenou působností s ohledem na § 66 zákona, a které je závazné pro celé správní území této obce stanovené zvláštním předpisem.<sup>107</sup>

Toto rozdělení nařízení bylo přidáno po zrušení okresních úřadů a jejich rozhodování od 1. 1. 2003. Jejich působnost tak částečně přešla na obecní úřady obcí

---

<sup>105</sup> K tomu např. KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 106 a 107.

<sup>106</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 90. a také § 66 obecního zřízení.

<sup>107</sup> Zákon č. 51/2020 Sb. Zákon o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

s rozšířenou působností. V tomto lze spatřovat dle Stanislava Kadečky<sup>108</sup> jistou problematiku, neboť může být namítáno, že o nařízeních rozhodují volení zástupci, respektive členové obecních rad, kteří nebyli některými dotčenými občany přímo zvoleni, tedy byli zvoleni pouze na základě volebního práva obyvatel konkrétní obce, ale již ne obcí menších, spadajících do jejího správního obvodu. Rozhodování a podílení se na samosprávě plynoucí z Ústavy je dle kritiků omezováno pouhým zákonem. Tuto spatřovanou problematiku je však, dle mého názoru, třeba vyvrátit s ohledem na to, že nařízení v podstatě nezáleží přímo na vůli zastupitelů obce a není projevem vůle v oblasti samosprávy, ale naopak projevem státní správy a vyplývá z konkrétní zákonné úpravy, když nařízení jsou vydávána na základě zákona a v jeho mezích.

### **3.2. Vydávání nařízení**

V této části je věnován prostor přijímání nařízení od jejich návrhu, až po účinnost, evidenci a působnost.

#### **3.2.2. Návrh a vydávání nařízení**

Orgánem obce oprávněným k vydávání nařízení je dle § 102 odst. 2 písm d) obecního zřízení rada obce. Jedná se o kolektivní orgán, který má vždy lichý počet členů, který je stanoven na 5 až 11 členů, přičemž nesmí přesahovat jednu třetinu členů zastupitelstva.<sup>109</sup> V případě, že má zastupitelstvo obce méně než 15 členů, rada se nevolí, o tom ale dále.

K návrhu nařízení je oprávněn ze zákona každý člen rady obce. Dle Zdeňka Koudelky má toto oprávnění též tajemník s ohledem na § 110, případně též mohou být nadřízenými orgány stanoveny zvláštní podrobnosti, čímž je myšlen i upravený proces navrhování.<sup>110</sup> Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek zde souhlasím s názorem, že

---

<sup>108</sup> KADEČKA, Stanislav. Nařízení obcí s rozšířenou působností - nový pramen českého práva. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. 2003, s. 210-213.

<sup>109</sup> § 99 odst. 3 obecního zřízení.

<sup>110</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 113.

tajemník má možnost návrhu nařízení s ohledem na plnění svých funkcí a na povahu nařízení, jakožto podzákoných právních předpisů. Dle mého názoru se jako správné jeví též tvrzení, že navrhnout přijetí nařízení mohou i specializované zvláště určené komise obce zřízené k určité problematice dle § 103 odst. 4 písm. c). Dle mého názoru by právě tyto komise měly znát daný okruh řešených problémů, a tedy by měly mít vyšší stupeň specializace a odbornosti.

Dle § 101 odst. 2 obecního zřízení je rada obce schopna usnášet se v případě přítomnosti nadpoloviční většiny členů, zároveň je ale k přijetím je potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů. Nepostačuje tedy prostá většina zúčastněných členů rady na zasedání. Zasedání rady obce je neveřejné, přičemž ale je povinností vyhotovení zápisu ze schůze, a to do 7 dnů ve kterém se uvedou veškeré informace o celém zasedání, včetně informací o přijetí nařízení a hlasování.

Jak již bylo uvedeno, v případě že se jedná o menší obce, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů, rada obce není volena. V takovém případě jsou pravomoci rozděleny mezi starostu a zastupitelstvo. Právě zastupitelstvu je v takovém případě vyhrazeno vydávání nařízení. Dle mého názoru se jedná o logický krok, neboť v takovém případě je zastupitelstvo jediným kolektivním orgánem ve vedení obce. Rozdílem je též veřejnost zasedání. Zároveň se zde může obdobně jako v případě obecně závazných vyhlášek projevit problém ve vymezení většiny potřebné k přijetí usnesení. K tomu více v předchozí části.

### **3.2.3. Platnost a účinnosti nařízení**

Platností se rozumí stav, kdy je nařízení řádně dle zákonných předpokladů přijato k tomu určeným orgánem obce a předepsaným způsobem vyhlášeno a stává se součástí právního řádu.<sup>111</sup> Způsob vyhlášení je totožný jako v případě vyhlášek a je stanoven zákonem č. 35/2021 Sb. Obdobně jako v případě vyhlášek je obec povinna zaslat přijaté nařízení správci, tedy Ministerstvu vnitra. Vyhlášení je provedeno zveřejněním předpisu

---

<sup>111</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 118.



ve Sbírce. Následně je oznámení o vyhlášení vyvěšeno na úřední desce vydavatele po dobu 15 dnů.

V případě, že se jedná o nařízení obce s obecním úřadem s rozšířenou působností, tedy obce „vyššího“ typu, je povinností dle § 3 odst. 3<sup>112</sup> vyvěsit oznámení o vyhlášení nařízení i na úředních deskách obecních úřadů obcí ve správním obvodu takové obce.

Je třeba uvést, že obce i nadále mají povinnost zveřejnit plné znění právního předpisu způsobem umožňující dálkový přístup.

Účinností se rozumí stav, kdy z právního předpisu vyplývají práva a povinnosti pro adresáty.<sup>113</sup> Obecně nařízení, není-li stanoveno výslovně jinak, nabývá účinností patnáctým dnem po vyhlášení. Lhůta může být prodloužena, či v případě naléhavého obecného zájmu zkrácena. V obou případech je postup totožný jako v případě výše popsaných vyhlášek obcí.

#### **3.2.4. Působnost nařízení**

Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek, není v obecním zřízení a ani v jiné zákonné úpravě stanovena oblast, ve které mohou být nařízení vydávána a jaký okruh záležitostí mohou upravovat, což vychází z jejich samotné podstaty. Nařízení jsou vydávána pouze na základě zvláštních zákonných zmocnění a v jejich mezích, případně na základě dalších právních předpisů, a tedy vždy konkrétní zákonné zmocnění určuje, co jimi má být upraveno či regulováno. Takovými předpisy je např. zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku nebo zákon č. 201/2002 Sb. o ochraně ovzduší.

### **3.3. Dozor, přezkum a náprava nařízení**

---

<sup>112</sup> Zákon č. 35/2021 Sb. o sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

<sup>113</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 123.

Obdobně jako v případě obecně závazných vyhlášek, i v případě nařízení je v obecním zřízení v hlavě VI Díl 2 stanoven postup dozoru při vydávání nařízení obcí. Na rozdíl od obecně závazných vyhlášek se nejedná o zásah do práva na samosprávu. Zároveň dozor funguje na principu nadřazenosti a je tedy svěřen nejbližší nadřazenému orgánům, kterým je kraj, do jehož území obec vydávající nařízení spadá.<sup>114</sup>

Samotnou podstatou dozoru veřejné správy je zajištění souladu právních předpisů, tedy nařízení a fungování demokratického právního státu a zjednání nápravy v případě, že územními samosprávnými celky dojde k vydávání právně vadného nařízení, které není v souladu se zákonem nebo jiným právním předpisem s ním souvisejícím. Jde tedy o činnost, směřující k dosažení řádného výkonu přenesené působnosti v mezích a v souladu se zákonem a ostatními právními předpisy.

Stát prostřednictvím svých orgánů nemůže ani v případě přenesené působnosti postupovat libovolně, ale je limitován zákony, Ústavou a jinými právními předpisy, přičemž dříve než dojde k možnosti „ultima ratio“, tedy k návrhu na zrušení nařízení podanému Ústavnímu soudu, mělo by dojít k postupnému řízení, během kterého může dojít k nápravě vad nařízení. Ústavní soud tak vystupuje jako nejvyšší instance a nejzazší možnost řešení problematice situace a sporu mezi jednotlivými subjekty.

### **3.4.1. Dozor a přezkum při vydávání nařízení**

Působnost dozorujícího subjektu v případě nařízení, která jsou vydána obcí, respektive její radou v přenesené působnosti nese kraj, v jehož území se daná obec nachází. Tato činnost je taktéž vykonávána v přenesené působnosti, což má fakticky vliv na pravomoci, organizaci či financování.<sup>115</sup>

Celý proces dozoru začíná po vyhlášení nařízení obce. Proti předchozí úpravě již obec není povinna zasílat kompletní znění nařízení po vyhlášení krajskému úřadu, ale

---

<sup>114</sup> Rozdělení je dáno zákonem č. 51/2020 Sb. Zákon o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

<sup>115</sup> K tomu KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 2. vydání Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s, 2012. a ust. § 128 odst. 5 obecního zřízení.

předpokladem je dozor nad vydávanými nařízeními prostřednictvím Sbírkou právních předpisů územních samosprávných celků. Výslovně sice nebylo zákonodárcem stanoveno, který krajský úřad je pověřen dozorem, ale logickým výkladem a s ohledem na odbornou literaturu lze dojít k názoru, že se jedná o krajský úřad obci přímo nařízený, tedy úřad kraje, v jehož území se obec nachází. Krajský úřad si může vyžádat zaslání usnesení o přijetí nařízení. Dojde-li po prostudování nařízení krajský úřad k závěru, že odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, následuje postup dle ust. § 125 a násl. obecního zřízení.

V první řadě je krajský úřad povinen vyzvat obec ve lhůtě 60 dnů ke zjednání nápravy dle odst. 1 výše uvedeného ustanovení. Dle komentáře Vítězslava Šemory by měla taková výzva splňovat určité náležitosti, mezi které se řadí zejména:

- *označení daného nařízení, tedy jeho jasná a správná identifikace,*
- *určení spatřovaných problematických částí, tedy těch v rozporu se zákonem nebo jinými právními předpisy,*
- *informace o lhůtě 60 dnů, dané zákonem o obcích a následků za její promeškání,*
- *výzva k urychlenému zjednání nápravy v nejbližší možné době, případě o rozhodnutí o neshledání uvedeného rozporu,*
- *stanovení o následném informování nadřízených subjektů,<sup>116</sup>*

Pokud obec a jí k tomu určené orgány nezjednají nápravu nařízení ve lhůtě 60 dnů, přistoupí krajský úřad k pozastavení účinnosti. Pozastavení samotné nabývá účinnosti dnem doručení obci. Spolu s rozhodnutím o pozastavení účinnosti je krajský úřad povinen stanovit lhůtu ke zjednání nápravy. Tato nová lhůta je subjektivní a její délka závisí na uvážení krajského úřadu. Je třeba uvést, že obec proti tomuto rozhodnutí nedisponuje opravnými prostředky, neboť se nejedná o správní řízení dle správního řádu, tedy zákona č. 500/2004 Sb., z důvodu, že není rozhodováno o subjektivním právu obce.

---

<sup>116</sup> ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, a.s., 2007. s. 40.

Příslušný orgán obce má dvě možnosti. Ze strany orgánu obce může být zjednána náprava, a pokud je dostačující, krajský úřad okamžitě zruší své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení.<sup>117</sup> Vzhledem k tomu, že se nepostupuje dle správní řádu, jak je uvedeno výše, má rozhodnutí o zrušení pozastavení okamžitou účinnost a nečeká se na doručení obci. Opačným případem je, že náprava zjednána ve stanovené lhůtě není. V tomto případě je ze strany ředitele krajského úřadu podán návrh na zrušení nařízení obce Ústavnímu soudu, neboť ten v tomto případě, obdobně jako u obecně závazných vyhlášek, může daný právní předpis zrušit. Tento návrh podává do 30 dnů od uplynutí lhůty ke zjednání nápravy.

Dle ust. § 125 odst. 3 pokud Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Jinak Ústavní soud rozhoduje nálezem, ve kterém určí rozpor se zákonem a zruší nařízení nebo jeho problematické části, pokud jsou oddělitelné od zbytku. Obec má, dokud nedojde k meritornímu rozhodnutí ve věci, možnost zjednat nápravu nařízení, V tomto případě zašle oznámení o zjednání nápravy Ústavnímu soudu a krajskému úřadu. Druhý jmenovaný zruší, pokud dojde k závěru, že náprava je dostačující, rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení ve lhůtě 15 dnů.

Všechna rozhodnutí, ať už krajského úřadu o pozastavení nebo rozhodnutí Ústavního soudu jsou zveřejňovány ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků.<sup>118</sup> Důvod k tomuto konání je zcela logický a nasnadě, neboť tato rozhodnutí nemají vliv pouze na obec samotnou, ale zároveň i na osoby v ní žijící nebo vytvářející svou činnost. Pokud by tyto subjekty neměly možnost se s nastalou situací seznámit, došlo by k možnému vytvoření právní nejistoty. Dle mého názoru měla zůstat povinnost zveřejňovat uvedená rozhodnutí též na úřední desce obce.

---

<sup>117</sup> Obec musí příslušným orgánům doručit i opravné nařízení, tak aby logicky mohla být náprav přezkoumána.

<sup>118</sup> Ustanovení § 8 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb.

Částečně odlišná je situace, kdy krajský úřad, tedy dozorující orgán, dojde k závěru, že nařízení je v rozporu se základními lidskými právy a svobodami. V tom případě může pozastavit účinnost nařízení bez předchozí výzvy a zákonné lhůty 60 dnů ke zjednání nápravy.<sup>119</sup>

Jako příklad výše popsaného celého procesu a postupu dozoru lze uvést např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 24/20,<sup>120</sup> ve kterém bylo zrušeno nařízení obce Provodov ze dne 8. ledna 2007 o stavební uzávěře. K posouzení navrhnutého zrušení nařízení došlo na základě rozboru ve třech krocích, a to 1. zda měl orgán pravomoc a zda přijal nařízení správně, 2. zda byl napadený předpis vydán v mezích zákonné úpravy, a ne mimo působnost a 3. zda není dán nesoulad mezi vydaným nařízením a zákonem či ústavním pořádkem.<sup>121</sup>

#### **4. Normotvorba města Lovosice**

Tato kapitola je věnována tomu, jak v praxi dochází k realizaci práva obce na normotvorbu v oblasti samosprávy a k výkonu přenesené působnosti na příkladu města Lovosice ve vybraných oblastech regulace.

Pro svou práci jsem si vybral město Lovosice, ve kterém jsem žil velkou část života, a tedy jeho právní předpisy města stojí v popředí mého zájmu. Lovosice jsou menším městem v Ústeckém kraji, které v současné době obývá více než devět tisíc obyvatel. Město má 21 členů zastupitelstva a 7 členů rady. Jedná se o obec s obecním

---

<sup>119</sup> Zde je tedy obdobná situace jako v případě obecně závazných vyhlášek.

<sup>120</sup> Nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS. 24/20 ze dne 28. července 2020.

<sup>121</sup> Je velmi zajímavé sledovat rozdíl v posouzení v případě nařízení a obecně závazných vyhlášek, kdy kde např. nařízení neobstojí, neboť musí je zde orgán obce velmi striktně limitován zákonem, naopak by regulace pomocí obecně závazné vyhlášky mohla být v pořádku (za předpokladu, že by to zákon umožňoval), neboť v jejich případě je obcím daná širší volnost uvážení, když zde se oprávnění pohybuje v mezích zákona, ale u nařízení je potřeba výslovného zmocnění.

úřadem s rozšířenou působností<sup>122</sup> a v současné době má město 20 obecně závazných vyhlášek<sup>123</sup> a pouze 2 nařízení.<sup>124</sup>

V předchozích částech práce jsem se podrobně zaměřil na teoretický popis procesu tvorby právních předpisů obcí, a to jak obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, tak i nařízení v přenesené působnosti. V této části je mým cílem rozebrat správnost po stránce formální a obsahové a zároveň i procesu přijetí ve městě Lovosice.

V první řadě si dovoluji rozebrat obecně právní předpisy z hlediska formálních náležitostí. Jako první je vždy uvedeno označení „Město Lovosice“, jakožto vydavatele. Po tomto následuje vymezení formy právního předpisu, tedy „obecně závazná vyhláška“ nebo „nařízení“ a pořadové číslo předpisu spolu s rokem vydání. Následuje název, který by měl dostatečně určitě, a co nejpřesněji vystihovat oblast, či problematiku, kterou se předpis zaobírá. Dále je zahrnuta úvodní věta, která vymezuje orgán obce, který předpis vydal a následují odkazy na zákony a jejich konkrétní ustanovení, či případně na další právní předpisy, na jejichž základě k vydání došlo. Lze říci, že název a označení je plně u všech aktuálně platných předpisů funkční a odpovídá zákonem daným požadavkům. Následuje samotný text předpisů, který je jednoduše strukturován. V poznámkách pod čarou jsou pak mnohdy uvedeny další odkazy na konkrétní ustanovení zákonů, na jejichž základě došlo k přijetí daných předpisů. V závěrečné části je uveden prostor pro obligatorní podpisy představitelů města – starosty a místostarosty. Podpisy samotné v předpisech někdy absentují a jejich řádky jsou prázdné. Jak jsem již uvedl v předchozí části, podpisy jako takové mají pouze deklaratorní charakter, ale z hlediska jisté vážnosti se jeví jako vhodné, aby v plném znění právních předpisů byly obsažené. Dle mého názoru to dodává předpisům jistou větší váhu a větší formálnost. Další částí je informace o platnosti a účinnosti předpisů s ohledem na jejich přijetí a vyvěšení. Musím konstatovat, že je, dle mého názoru, škoda, že město nevyužívá dalších místních prostředků

---

<sup>122</sup> Ustanovení § 4 odst. 5 písm. c) zákonem č. 51/2020 Sb. Zákon o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů (zákon o územně správním členění státu).

<sup>123</sup> Veřejné vyhlášky: Město Lovosice. Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Dostupné z: <https://www.meulovo.cz/verejne-vyhlasiky/ds-1020>.

<sup>124</sup> Veřejné vyhlášky: Město Lovosice. Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Dostupné z: <https://www.meulovo.cz/verejne-vyhlasiky/ds-1020>.

k informování o svých vydaných normách. V tomto ohledu by se velmi nabízel místní, běžně používaný rozhlas, ale také městské noviny, které vycházejí pravidelně každý měsíc, a ve kterých by se jistě našel prostor minimálně pro krátký článek informující a upozorňující na nové místní právní předpisy. V případě některých vyhlášek následuje navíc ještě část příloh, ve kterých jsou specifikovány např. oblasti obce, na které má vyhláška dopad nebo tabulky určující zvláštní podmínky.<sup>125</sup>

Návrhy předpisů jsou vždy precizně připraveny. To soudím z prostého faktu, že vždy dojde k jednoznačnému přijetí zastupitelstvem nebo radou města, což jsem zjistil z dostupných zápisů schůzí těchto orgánů,<sup>126</sup> a zároveň při své osobní účasti na pravidelných zasedáních. Všechny platné právní předpisy obce byly vydány za účinnosti staré úpravy pro platnost a vyhlášení. Po schválení byly předpisy vyvěšeny na úřední desce městského úřadu, kde se s nimi mohli všichni, nejen dotčené subjekty, seznámit. Kromě zveřejnění na úřední desce, využívá město též svých internetových stránek, kde lze kompletní seznam a znění vyhlášek a nařízení jednoduše dohledat. Umožnění dálkového přístupu k plnému znění právních předpisů obce je povinností, dle nové úpravy bude mít kdokoli možnost seznámit se s plným zněním předpisů též online ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků, na což je ze strany obce na internetových stránkách upozorněno.<sup>127</sup> I když musím konstatovat, že Lovosice nejsou výrazným centrem turismu, přesto stále platí zásada „neznalost práva neomlouvá“ a každý by měl mít možnost – a díky internetovým stránkám jí má – seznámit se s aktuálně platnými a účinnými předpisy obce. Navíc jsou stránky velmi jednoduše vyřešeny a po zadání „vyhláška“ do vyhledávače, dostane každý celý seznam právních předpisů v jejich plném aktuálním znění. Případně stačí využít cesty přes řádek „Městský úřad“ a záložku „Veřejné vyhlášky“. To ovšem může být zavádějící s ohledem na fakt, že se nejedná pouze o vyhlášky, ale též o nařízení. Dle mého názoru by vhodnějším označením bylo „Právní předpisy obce“. Ač chápu, že tento fakt běžným občanům nebude na překážku,

---

<sup>125</sup> Viz. např. Obecně závazná vyhláška 3/2021: Město Lovosice. Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Dostupné z: <https://www.meulovo.cz/obecne-zavazna-vyhlaska-3-2021/d-49551>.

<sup>126</sup> Usnesení zastupitelstva města: Město Lovosice. Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Dostupné z: <https://www.meulovo.cz/usneseni-zastupitelstva-mesta/ds-1021>.

<sup>127</sup> K tomu více v předchozích částech a v několikrát zmiňovaném zákoně č. 35/2021 Sb. o sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

z hlediska formálního by podle mne mělo město, jakožto představitel samosprávy a veřejné správy obecně, zachovávat přehlednou terminologii. Lze uvést, že celý systém internetových stránek je veden v několika jazycích, kdy tento fakt je vhodný v kontextu množství národnostních menšin žijících ve městě.

#### 4.1. Omezení volného pohybu psů

Problematika volného pohybu psů se dle mého jeví jako stále se zvětšující problém, vzhledem k tomu, jak dochází k úbytku volných ploch a zvětšování zastavění, přičemž ale zároveň zcela volně pohybující se zvířata mohou být nebezpečím nejen pro osoby, jako např. děti, ale i pro majetek či veřejný pořádek. Základní právní úpravu v oblasti chování zvířat obecně nabízí několik zákonů. Jedná se např. o zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, který stanovuje požadavky veterinární péče (dále jen "veterinární požadavky") na chov a zdraví zvířat a na živočišné produkty, upravuje práva a povinnosti fyzických a právnických osob, soustavu, působnost a pravomoc orgánů vykonávajících státní správu v oblasti veterinární péče.<sup>128</sup> Dále zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, odlišující zvíře od věci a zároveň řešící problémy spojené s imisemi způsobené zvířaty.<sup>129</sup> Pro normotvorbu územních samosprávy je ovšem podstatným zejména ust. § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého mají obce možnost upravit volný pohyb psů, a na určitém území ho zakázat nebo naopak vymezit místa k tomu určená. Dle názoru Ústavního soudu lze takové povinnosti ukládat též dle § 10 písm. a) obecního zřízení.<sup>130</sup>

Město Lovosice má v současné době účinnou vyhlášku č. 3/2018,<sup>131</sup> kterou je volný pohyb psů na území města regulován, a kterou jsou zároveň dány oblasti, ve kterých naopak může, pod dohledem zodpovědné osoby, k volnému pohybu psa dojít. K tomu jsou zde stanoveny obecné podmínky k zajištění psů na veřejných místech, a také místa

---

<sup>128</sup> § 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>129</sup> K tomu viz. ust. § 494, § 1013 a § 2933 a násl. zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

<sup>130</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05.

<sup>131</sup> Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Obecně závazná vyhláška města Lovosice č. 3/2018, Copyright © [cit. 31.12.2021]. Dostupné z: [https://www.meulovo.cz/assets/File.ashx?id\\_org=8770&id\\_dokumenty=43556](https://www.meulovo.cz/assets/File.ashx?id_org=8770&id_dokumenty=43556).



výslovného zákazu venčení psů. Vyhláška neplatí absolutně, a jsou z ní stanoveny výjimky pro určité profese nebo zájmové skupiny, což se, dle mého názoru, jeví jako více než vhodné a s takovým omezením působnosti souhlasím. Aktuální znění vyhlášky je, dle mého názoru, zcela v pořádku a dle zákona. Lze konstatovat, že míra jejího vymáhání závisí na konkrétní situaci a přístupu městské policie. Z mého pohledu je třeba uvést, že do účinnosti této vyhlášky bylo postupováno dle vyhlášky č. 6/2005 o zajištění veřejného pořádku ve městě Lovosice, ze dne 24. 11. 2005. Obě vyhlášky jsou si velmi podobné, ale je mezi nimi jeden podstatný rozdíl, na který jsem se snažil vedení města dlouhodobě upozornit, a který nebyl řešen. Dle § 24 odst. 2 může obec omezit pohyb psů, ale měla by také stanovit volné plochy pro venčení. Právě druhé jmenované ovšem v předchozí úpravě chybělo. V podstatě celé území města tak bylo vymezeno jako „zakázaná“ zóna, bez bližší specifikace konkrétních oblastí a občanům nebyla dána možnost k volnému venčení svých psů. V praxi pak docházelo k často až absurdnímu přehlížení ze strany městské policie i občanů, a pokud se nejednalo o centrum města, bylo porušování vyhlášky obvykle přehlíženo, což jistě není žádoucí situace a mohlo to vést k benevolenci i v dalších, vyhláškami řešených, oblastech ze strany obyvatel.

Problematika obecně závazných vyhlášek regulující volný pohyb psů byla v minulosti několikrát řešena Ústavním soudem. Hlavní oblastí, která byla řešena, bylo vymezení území, na kterém je pohyb omezen. Dle stanoviska Ústavního soudu nestačí vágní omezení na celé území obce, ale musí být specifikováno, na kterém území je pohyb omezen, a to buď konkrétním výčtem daných oblastí nebo naopak vymezením oblastí, kde může k volnému pohybu dojít.<sup>132</sup> Zajímavým z hlediska vyhlášek o volném pohybu psů je též náleží Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky obce Kořenov,<sup>133</sup> kde soud došel k názoru, že omezení se nemusí vztahovat pouze na veřejná prostranství jako taková, ale regulovat může obec i činnosti mimo ně, pokud by tato činnost mohla mít vliv na veřejný pořádek. Zároveň se zde soud zabýval otázkou, zda může obec uložit i další povinnosti k omezení volného pohybu, jako např. nošení identifikační známky či nošení povinného náhubku.

---

<sup>132</sup> K tomu např. Nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 62/04.

<sup>133</sup> Nález Ústavního soudu č. Pl. ÚS 47/06.

Oblast úpravy řešená vyhláškou obce se může jevit jako otevřená, neboť neřeší všechny otázky, které by mohly občany napadnout. Z mého pohledu se jako problematické může jevit např. to že vyhláškou je řešen pouze volný pohyb psů, ale nikoliv dalších zvířat. Dle názoru Ústavního soudu totiž nelze vyhlášku na jiná zvířata aplikovat a je třeba zvláštní úpravy.<sup>134</sup> Je třeba říct, že další otázky jsou řešeny přímo zákonem nebo jinými předpisy, jako např. přeprava zvířat ve veřejných prostředcích.

## 4.2. Vyhláška o místním poplatku ze psů

S výše uvedenou problematikou tematicky souvisí i místní poplatky ze psů. Město Lovosice na základě vyhlášky č. 2/2019,<sup>135</sup> o místním poplatku ze psů stanovuje vlastníkům psů hradit poplatky za chování těchto zvířat na svém území. Při vydání této vyhlášky vycházelo město z ust. § 2 zákona č. 565/1990 o místních poplatcích. Ve vyhláše je jednak definováno, kdo je poplatníkem s odkazem na zákon a zároveň i sazebník poplatků u jednotlivých skupin občanů. Zároveň jsou stanoveny i výjimky z působnosti.

Vyhláška jako taková se jeví jako zcela v pořádku a v souladu se zákonem. Ovšem osobně v ní spatřuji dva problémy. Tím prvním je nezaplacení poplatku. Město v tomto případě postupuje cestou, kdy zašle vlastníkovvi psa obyčejný dopis, ve kterém upozorní na nezaplacení, ale zároveň okamžitě informuje o možném vyměření pokuty ve výši dvojnásobku samotného poplatku. V tomto spatřuji problém v tom, že nikdo již nekontroluje, zda se písemnost k adresátovi řádně dostala, pouze je následně zaslán druhý dopis v časovém rozmezí pouhého jednoho měsíce, kde je vyměřena nová výše poplatku pro vlastníka. Opět formou běžné písemnosti bez jakékoliv kontroly nebo potvrzení doručení. Jistě je třeba řídit se zásadou „neznalost práva neomlouvá“, a každý má povinnost informovat se a plnit své právními předpisy uložené povinnosti, ale zároveň je třeba uvést, u mnoha občanů např. staršího věku by mělo docházet k lepší informovanosti a vstřícnějšímu přístupu ze strany města a jeho pověřených osob, tak aby byl naplněn

---

<sup>134</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

<sup>135</sup> Obecně závazná vyhláška 2/2019: Město Lovosice. Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Dostupné z: <https://www.meulovo.cz/obecne-zavazna-vyhlaska-2-2019/d-46256>.

princip právní jistoty. Druhou problematickou část vyhlášky spatřuji v obsaženém sazebníku poplatků. Dle něj jsou psy a jejich držitelé v zásadě rozděleni do tří skupin s rozdílnou výší poplatku. Problém spatřuji v definování rozdělení na „psa chovaného v rodinném domě nebo u takového rodinného domu“ a „psa jiného než uvedeného v předchozích bodech“. S ohledem na ustálenou judikaturu Ústavního soudu a výše zmíněný „test čtyř kroků“ mi nepřijde vhodné a správné, aby byli při chování psů zvýhodňováni držitelé, obývající rodinný dům, proti občanům žijícím např. v bytech. Dle doslovné dikce vyhlášky je každý, kdo chová psa jinde než v rodinném domě povinný hradit částku vyšší o 50 %. V této části vyhlášky nevidím žádné zjevné opodstatnění a smysl a ani vedení města mi po mém dotazu k tomu nebylo schopno odpovědět, neboť pouhé ústní stanovisko že „psi u domů se nemusí tolik venčit venku a neznečišťují tolik veřejná prostranství jako psi z bytů“ nelze dle mého názoru považovat za vhodný argument, který by, dle mého názoru, před Ústavním soudem obstál. Dle mého názoru a po prostudování judikatury mám za to, že tato část vyhlášky by neprošla čtvrtým, závěrečným bodem, uvedeného testu, neboť rozdílná sazba poplatku je v tomto případě dle mého nerozumná.<sup>136</sup> Dle mého by měla být výše poplatku sjednocena.

V problematice místních poplatků ze psů lze upozornit na zajímavý vývoj a posun v tom, kde je povinný poplatek hradit. V současné době hradí poplatek držitel psa, nikoliv vlastník. Ke změně došlo novelou účinnou od 1. 1. 2004. V předchozím období totiž mohlo dojít k situaci, kdy byl za vlastníka psa označován někdo jiný, než jeho skutečný držitel a mohla tím být obcházena poplatková povinnost v obci, kde se držitel se psem nacházel.<sup>137</sup>

### **4.3. Omezení konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích**

Město Lovosice řeší problematiku alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích vyhláškou č. 1/2016 o zákazu požívání alkoholických nápojů na vybraných

---

<sup>136</sup> Viz. „test čtyř kroků“ Ústavního soudu, kterému se věnuji v předchozích částech mé práce podrobněji.

<sup>137</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2008, s. 239.

veřejných prostranstvích.<sup>138</sup> Primárním cílem vyhlášky je dle textu samotné vyhlášky „*přispět k ochraně veřejného pořádku, dobrých mravů, bezpečnosti ve městě a k zajištění mravního vývoje dětí a mladistvých v rámci zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, a to prostřednictvím zákazu požívání alkoholických nápojů na některých vymezených veřejných prostranstvích města Lovosice*“. Ve vyhlášce je na jedné straně definován pojem veřejné prostranství s ohledem na zákon o obcích, přičemž seznam míst se zákazem je taxativně vyjmenován v příloze vyhlášky i s případnými předem danými výjimkami během událostí pořádaných městem nebo za povolení města. Zároveň jsou ve vyhlášce dané výjimky pro předzahrádky a zahrádky podniků provozujících hostinskou činnost a oslavy konce, respektive začátku roku.

Hlavním smyslem vyhlášky bylo omezení míry alkoholu hlavně na centrálních veřejných místech, jako jsou náměstí či hlavní ulice, ale hlavně v blízkosti školských zařízení, kde dochází k velké koncentraci dětí a mládeže, což jasně vyplývá z ulic a míst vymezených v příloze vyhlášky. Toto se jeví jako účelné a velmi vhodné, neboť v rámci ochrany mravnosti a zdraví bychom měli právě nejmladší části obyvatel dávat vhodný příklad.

Vyhláška je již několikátým pokusem o regulaci této problematiky na území města. Předchozí vyhlášky zabíraly ve své územní působnosti mnohem větší území, což ovšem nebylo účelné a vymahatelné městskou policií, neboť ta disponuje pouze omezeným počtem příslušníků, kteří ve městě působí dle svých slov v této oblasti spíše jako preventisté a morální zastánci, než skuteční prosazovatelé městských norem.

Názor na tuto problematiku se mezi obyvateli silně liší. Na jedné straně je zastáván názor protiústavnosti a porušování základních lidských práv zbytečnou a nadměrnou diskriminací, kterýžto názor byl prezentován i na samotném zastupitelstvu při přijetí vyhlášky. Na straně druhé většina obyvatel s vyhláškou souhlasí, i když hlavně z důvodu jiného, než na který vyhláška původně cílila. Díky omezení konzumace v parcích a na

---

<sup>138</sup> Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Obecně závazná vyhláška města Lovosice č. 1/2016, Copyright © [cit. 31.12.2021]. Dostupné z: [https://www.meulovo.cz/assets/File.ashx?id\\_org=8770&id\\_dokumenty=37618](https://www.meulovo.cz/assets/File.ashx?id_org=8770&id_dokumenty=37618).

vybraných místech totiž došlo k omezení osob bez domova, kteří obtěžovali pod vlivem alkoholu ostatní, rušili klid a ničili či znečišťovali veřejná prostranství. Zastupitelstvo města souhlasilo s názorem druhým, neboť vyhláška byla v současném znění řádně přijata.

Obecní normotvorba je v oblasti problematiky vyhlášek omezujících konzumaci alkoholických nápojů hojná. Zároveň je řešena Ústavním soudem již od počátku, kdy k tomu například následující nálezy.

Město Cheb zakázalo ve své vyhlášce konzumaci alkoholu na svém území na základě ustanovení § 10 odst. a), tedy stejně jako v případě města Lovosice. Ústavní soud ve svém nálezu judikoval, že takový zákaz nelze použít absolutně, ale musí být vymezen a jasně definován, a co možná nejpřesněji určen prostor veřejných prostranství, na kterých se konzumace zakazuje, neboť dle názoru soudu „*Imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby takové prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.*“<sup>139</sup> Soud zde dále využil spojení s § 4 odst. 3 zákona o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, kde je sice obsažen možný zákaz prodeje a podávání, ale nikoliv konzumace. Dle názoru Ústavního soudu tedy nelze plošně zakázat konzumaci alkoholických nápojů na celém území obce, ale musí být vymezeno dostatečně jasně kde.

V případě města Krupky došlo k vydání vyhlášky s ohledem na zákon č. 379/2005 Sb., který reguloval problematiku návykových látek, tak aby bylo chráněno zdraví a duševní stav občanů obce, což musel vzít Ústavní soud ve svém rozhodování v úvahu i přes fakt, že vyhláška byla přijata primárně za jiným účelem. Ústavní soud v tomto případě došel k závěru, že konzumaci omezit lze a regulace je možná s ohledem na specifické podmínky daného místa a obce, a pokud by mohlo dojít k narušení bezpečnosti, dobrých mravů či veřejného pořádku.<sup>140</sup>

Další nález Ústavního soudu se týká vyhlášky města Jeseník. Město nejen že ve své vyhlášce omezovalo samotnou konzumaci, ale též pod tento pojem subsumovalo i pohyb s otevřenou nádobou s alkoholem na veřejných prostranstvích. Ústavní soud se

---

<sup>139</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 9. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03.

<sup>140</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05.

v tomto případě ztotožnil s názorem města a uvedenou podmínku označil jako legitimní, neboť pohyb s otevřenou nádobou je dle něj tzv. „předpolím“ ke konzumaci samotné. S tím souvisí i příprava či prodej alkoholických nápojů a dle názoru soudu obsaženého v nález, pokud má obec možnost regulovat konzumaci, má zároveň i možnost regulovat přípravný proces k ní vedoucí.<sup>141</sup>

Dle mého názoru je právě problematika omezování konzumace alkalických nápojů stále aktuální a s jejím řešením se budeme do budoucna dále potkávat. Z mého pohledu je třeba si uvědomit zjevný rozpor mezi tendencí k liberálnějším postojům ve společnosti a zároveň potřebou regulace nežádoucího chování plynoucího z přílišné konzumace alkoholu na veřejnosti.

#### **4.4. Regulace a omezení hazardních, sázkových, loterijních a dalších her**

Další oblastí, které se věnuji je regulace a omezení hazardních her, loterií a sázení. Tato problematika prošla v průběhu let velkým vývojem v souvislosti s tím, jak velkým problémem se stávala pro společnost. S tím, jak dochází k rychlému rozvoji techniky, docházelo i k prohloubení a rozvoji hazardu a s ním spojených problémů. Cílem obcí bylo v průběhu let omezování možností, jak se k hazardu dostat i s ohledem na to, jak se často snižoval věk hráčů, ale i ke zvětšujícím se negativním dopadům na společnost jako celek a sociálně patologickými jevy s hazardním hraním spojenými. V současné době účinný zákon č. 186/2016 Sb.<sup>142</sup> dává obcím široké možnosti k regulaci.

Město Lovosice tuto problematiku řešilo nejprve vyhláškou č. 2/2012,<sup>143</sup> která ovšem vycházela ze staré právní úpravy, kdy obec nemohla vyloučit plošně hazardní hry ze svého území. Následně bylo na problematiku navázáno vyhláškou č. 3/2015,<sup>144</sup> kterou bylo zakázáno provozování sázkových her na celém území města. Ohledně tohoto tématu

---

<sup>141</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/09.

<sup>142</sup> Zákon č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách ve znění pozdějších předpisů.

<sup>143</sup> Vyhláška 2/2012: Město Lovosice. Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Dostupné z: <https://www.meulovo.cz/vyhlaska-2-2012/d-15889>.

<sup>144</sup> Město Lovosice: Titulní stránka [online]. Copyright © [cit. 31.12.2021]. Dostupné z: [https://www.meulovo.cz/assets/File.ashx?id\\_org=8770&id\\_dokumenty=32717](https://www.meulovo.cz/assets/File.ashx?id_org=8770&id_dokumenty=32717)

se ve městě vedly dlouhé diskuze, kdy hlavně ze strany vlivných provozovatelů, bylo omezování silně kritizováno a jeho potřeba zpochybňována. Osobně ovšem s regulací nemohu než souhlasit. Tzv. „gamblerství“ je široký celospolečenský problém, který postihuje nejen samotné hráče, ale často i jejich širokou rodinu a má silný negativní dopad na společnost.

Původní právní úprava, která byla několikrát novelizována s ohledem na stanoviska a nálezy Ústavního soudu<sup>145</sup> vytvářela konflikt mezi samosprávou obcí a Ministerstvem financí, kdy každý z těchto dvou subjektů měl pod svou dikcí část zařízení a problematiky. Docházelo k častým rozporům mezi ministerstvem a obcemi v rámci samosprávy v rozsahu jejich pravomocí. Situace byla neúnosnou až do té míry, že došlo k přijetí zákona č. 186/2016 Sb., kde je v ust. 12 odst. 1 nabídnuto obcím východisko v podobě možnosti přísné regulace hazardních her, spočívající zejména v možnosti plošného zákazu takových her na území obce. Zákonem byla posílena možnost obcí, jak se nežádoucím hazardním hrám a jejich provozovatelům bránit, což má v zásadě vést k efektivnějšímu způsobu vzhledem k místním poměrům, neboť město by mělo mít nejlepší přehled o dění a potřebách na svém území.<sup>146</sup>

#### **4.5. Zhodnocení právních předpisů města Lovosice**

Po svém studiu právních předpisů města Lovosice nemohu uvést, že by všechny byly v úplném pořádku a bez pochybení. Většina platných právních předpisů byla vydána a je v souladu s ústavními zákony, zákony, ale i stanovisky Ústavního soudu, zejména pak z hlediska zkoumání testu čtyř kroků. Nerozumnost úpravy spatřuji ve vyhlášce o místních poplatcích ze psů, která by dle mého měla být upravena. Nejvhodnějším řešením se jeví sjednocení výše poplatku. Dále jsem toho názoru, že ze strany města by měl být upraven kromě psů i pohyb dalších druhů zvířat s ohledem na fakt stále častějšího chování např. exotických druhů zvířat.

---

<sup>145</sup> Např. Nálezy Ústavního soudu č. Pl. ÚS 7/97., č. Pl. ÚS 21/97, č. Pl. ÚS 29/10, č. Pl. ÚS 22/11.

<sup>146</sup> LEŽATKA, Radek. Nový zákon přináší průlom v regulaci zahrady na území České republiky. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. MFCR.CZ, publikováno 9. 10. 2014 [cit. 1. 12. 2021].

## **Závěr**

Normotvorbě územních samosprávných celků již bylo věnováno množství prostoru a nemalé množství publikací. V mé práci jsem se snažil zejména ukázat zásadní změny a novou právní úpravu, která přinesla do tématu normotvorby územních samosprávných celků novinky. I když jsem nemohl opomenout některé důležité otázky, které již byly opakovaně řešeny, má snaha směřovala k tomu, abych přinesl aspoň z části nový a odlišný pohled.

Hlavní část mé práce má vzhledem k tématu převážně deskriptivní charakter, kterému se ovšem nelze zcela vyhnout, neboť je důležité vymezit a vysvětlit všechny části procesu normotvorby v samostatné působnosti i v působnosti přenesené. Přesto bylo mou snahou ukázat na některé současné problémy, které při jednotlivých fázích vydávání právních předpisů mohou vznikat. I když dochází ke stále větší profesionalizaci a zvyšování míry odbornosti členů obecních orgánů vydávajících na místní úrovni právní předpisy, je stále částečným problémem špatný výklad, orientace v právních předpisech a neznalost, ukazující se zejména v návrzích a vydávání právních předpisů. Stále je třeba si uvědomovat, že v zastupitelských orgánech obcí zasedají občané rozdílných profesí a zkušeností. V tomto ohledu se jako vhodný jeví dozor a metodická pomoc ze strany Ministerstva vnitra.

Díky nové právní úpravě by mělo dojít k posílení dozoru Ministerstva vnitra, když nyní již nestačí k platnosti právních předpisů obcí jejich pouhé vyhlášení formou vyvěšení na úřední desce, ale je stanovena nová, a dle mého zcela zásadní, povinnost právní předpis zařadit do nově vzniklé Sbírký právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Díky této povinnosti by již nemělo docházet k situacím, kdy zástupci obce neplní, byť z neznalosti, své povinnosti a nemůže dojít k řádnému doзору nad předpisy.

I když je právo na územní samosprávu podstatným prvkem demokratického právního státu, který prochází neustálým vývojem, je třeba se do budoucna zamyslet nad možnostmi v oblasti dozoru. Jeví se jako zcela logické, že nejzásadnější možnost zásahu



do vydávání právních předpisů samosprávy má Ústavní soud, ale zároveň shledávám jistý problém v omezených možnostech dozorcího orgánu.

Další problematický bod stále spatřuji v zapojení veřejnosti. Z jejího pohledu je normotvorba územních samosprávných celků vnímána často velmi okrajově a jako něco nezajímavého, zbytečně zatěžujícího. Přitom si je třeba uvědomit častou potřebu, někdy dokonce nutnost a vhodnost zapojení veřejnosti pro efektivní řešení mnoha problémů na místní úrovni. Z mého pohledu se jeví jako více než vhodné do budoucna řešit větší zapojení veřejnosti formou místních referend a otevřených diskuzí, což by jistě pomohlo k efektivnějšímu fungování místní samosprávy a její tvorby právních předpisů.

S veřejností souvisí i mnou spatřovaný problém v malém využívání místních prostředků pro šíření informací o přijatých a vydaných právních předpisech. Tento problém se jeví jako ještě zjevnější ve světle nové právní úpravy. Je sice z mého pohledu chvályhodné, že ze strany státu dochází k větší digitalizaci a tím i lepší pozici dozoru, ale zároveň je třeba myslet na všechny obyvatele, kdy ne pro všechny je internet a dálkový přístup něčím samozřejmým a vhodným.

V závěrečné části mé práce jsem se snažil ukázat problematiku normotvorby územních samosprávných celků a některých řešených oblastí na praktickém příkladu města Lovosice i s ohledem na vývoj judikatury Ústavního soudu. Zde je vidět, že i přes mnohaletý vývoj a neustálou úpravou, stále nedošlo k vyjasnění všech problémů, a i nadále je třeba věnovat se dozoru a překonávání nových výzev.

Ve své práci jsem se věnoval obecně závazným vyhláškám vydávaným v samostatné působnosti a nařízením vydávaným v přenesené působnosti v případě obcí. Samostatnou kapitolou by byly kraje, jakožto vyšší územně samosprávné celky, a hl. město Praha, které podléhá zvláštnímu režimu, ležícímu na pomezí obcí a krajů. V obou případech by ovšem v mnohém docházelo ke zbytečnému opakování již řečeného a zároveň by toto téma mohlo posloužit jako základ mé rigorózní práce.

Dle mého názoru je normotvorba územních samosprávných celků významným prvkem v demokratickém státě, který slouží zejména pro co nejvhodnější zásahy do práv a povinností občanů na té nejnižší možné úrovni rozhodování. Jedná se o téma, které procházelo, prochází a bude procházet dalším vývojem a stále je třeba věnovat mu pozornost.

## Seznam pramenů a literatury

### Monografie

1. FILIP, Jan. HOLLÄNDER Pavel. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007. 944 s. ISBN 978-80-7179-599-5.
2. FURKOVÁ, Petra. MATĚJKOVÁ, Lenka. ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 398 s. ISBN 978-80-7400-470-4
3. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 8. aktualizované vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2021. 352 s. ISBN 978-80-7380-838-9.
4. GROSPÍČ, Jiří. LOUDA, Tomáš. VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 423 s., ISBN 978-80-7380-028-4
5. HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H. Beck, 2016. 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.
6. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 425 s. ISBN 80-7179-794-4
7. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s, 2017. 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8
8. KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2017. 376 s. ISBN 978-80-7552-862-9
9. KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5
10. KOUDELKA, Zdeněk. PRŮCHA, Petr. ZWYRTEK HAMPLOVÁ, Hana. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: Leges, 2019. Komentátor. ISBN 978-80-7502-335-3.
11. KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000. 279 s. ISBN 80-7201-202-9.
12. KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a Kraje*. Praha: Linde, 2001. 421 s. ISBN 80-7201-272-X

13. KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7
14. KOUDELKA, Zdeněk. *Průvodce územní samosprávou po roce 1. 1. 2003*. Praha: Linde, 2003. 237 s. ISBN 80-7201-403-X
15. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda II.díl, Ústavní právo České republiky část 3*.vydání. Leges: Praha, 2020, 1160 s. ISBN 978-80-7502-468-8.
16. POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 336 s. ISBN 978-80-7400-447-6
17. SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky: komentář*. 2. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2016. 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9.
18. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019. 512 s. ISBN 978-80-7598-564-4.
19. ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a související právní předpisy*. 1.vydání. Praha: Linde, 2007, 253 s. ISBN 978-80-7201-640-2.
20. ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva: pravidla, metodika, technika*. Vyd. 2. V Praze: C.H. Beck, 2009. 200 s. ISBN 978-80-7400-162-8.
21. VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4
22. VEDRAL, Josef. VÁŇA, Luboš. BŘEŇ, Jan. PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1

## Články

1. MÜLLEROVÁ, Hana. Obecně závazné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky. *Správní právo*, 2011, roč. 44, č. 7, s. 385-403. ISSN 0139-6005
2. ŠEMORA, Vítězslav. Dozor nad právními akty obcí po novele zákona o obcích. *Veřejná správa*, 2006, roč. 17, č. 26, s. 22-23. ISSN 1213-6581

3. KADEČKA, S. Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních a jejich novelizacích. Správní právo, 5-6/2003.
4. KADEČKA, Stanislav. Nařízení obcí s rozšířenou působností - nový pramen českého práva. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. 2003, 11 (5)s. 210-213.
5. GROSPÍČ, J. K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu. Právník, 1/1997.

### **Internetové zdroje**

1. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků, dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>
2. Právní předpisy města Lovosice, dostupné z: <https://www.meulovo.cz/verejne-vyhlasiky/ds-1020>

### **Judikatura**

1. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ze dne 5. 1. 1994
2. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 18/94 ze dne 8. 11. 1994
3. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996
4. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 7/97 ze dne 4. 6. 1997
5. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 21/97 ze dne 10.03.1998
6. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 17/02 ze dne 20. 10. 2004
7. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 50/03 ze dne 21. 9. 2004
8. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005
9. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005
10. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005
11. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. 2. 2007
12. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007
13. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008
14. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009
15. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010

16. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010
17. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011
18. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011
19. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 ze dne 5. 8. 2014
20. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 1/15 ze dne 11. 8. 2015
21. Nález Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 24/20 ze dne 28. 7. 2020
22. Rozsudek Městského soudu v Praze, sp. zn. 8 A 316/2011-47 ze dne 13. 3. 2012

### **Právní předpisy**

1. Zákon č. 133/1985 Sb., Zákon České národní rady o požární ochraně
2. Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
3. Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
4. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
5. Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů
6. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky („Ústava“)
7. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
8. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
9. Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
10. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů („obecní zřízení“)
11. Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích, ve znění pozdějších předpisů
12. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
13. Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
14. Zákon č. 89/2012 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
15. Zákon č. 186/2016 Sb. o hazardních hrách ve znění pozdějších předpisů
16. Zákon č. 222/2016 Sb. o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv a o tvorbě právních předpisů vyhlášených ve Sbírce zákonů a mezinárodních smluv
17. Zákon č. 51/2020 Sb. Zákon o územně správním členění státu a o změně souvisejících zákonů

18. Zákon č. 35/2021 Sb. o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů
19. Obecně závazná vyhláška města Cheb č. 4/2005
20. Obecně závazná vyhláška města Lovosice č. 2/2012
21. Obecně závazná vyhláška města Lovosice č. 3/2015
22. Obecně závazná vyhláška města Lovosice č. 1/2016
23. Obecně závazná vyhláška města Lovosice č. 3/2018
24. Obecně závazná vyhláška města Lovosice č. 2/2019
25. Obecně závazná vyhláška města Lovosice č. 3/2021

# Normotvorba územních samosprávných celků

## Abstrakt

Tato diplomová práce se zabývá tématem tvorby právních předpisů územních samosprávných celků v České republice, tedy obecně závaznými vyhláškami v souladu s ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy a nařízeními dle čl. 79 odst. 3 Ústavy. Je zde postupně rozebrán proces jejich vzniku od počátku až po možnost zrušení Ústavním soudem s upozorněním na možné problémy v jednotlivých částech. Práce je rozdělena do čtyř tematických kapitol a v rámci nich do podkapitol věnujících se jednotlivým bodům.

První část práce se věnuje vymezení a vysvětlení důležitých základních pojmů, které se v této práci často objevují a souvisí s tématem práce. Jedná se například o základní vymezení pojmů obecně závazná vyhláška a nařízení, stejně jako vymezení rozdílů mezi nimi. Dále o definici samosprávy, vymezení působností a normotvorby, neboť ty jsou podstatné pro celou práci.

Následující dvě kapitoly blíže pojednávají o samotné normotvorbě územních samosprávných celků, která je v nich postupně rozebrána od základního vymezení, přes návrh, vydání až po dozor a následnou možnost rušení těchto právních předpisů ze strany Ústavního soudu. V této části je blíže rozebrána nová aktuální právní úprava týkající se platnosti, vyhlásování a evidence právních předpisů samosprávy.

Závěrečná čtvrtá kapitola je věnována praktickému náhledu na právní předpisy územní samosprávy ve městě Lovosice, a to na příkladech několika oblastí, kterým se obecně závazné vyhlášky věnují, spolu s doplněním o některé nálezy Ústavního soudu, které formovaly zásadním způsobem vývoj v dané oblasti.

Cílem práce bylo zejména ukázat aktuální změny, upozornit na možné problémy a zároveň ukázat v praxi stav v jednom z měst, ale také na zcela zásadní vliv rozhodování Ústavního soudu na vývoj v oblasti normotvorby územních samosprávných celků.

## Klíčová slova

normotvorba, obecně závazné vyhlášky, nařízení, samospráva, obec



# **Legislation of territorial self-governing units**

## **Abstract**

Theme of this thesis is legislation of territorial self-governing units in the Czech republic, ie generally binding ordinances in accordance with the provisions of Article 104 para. 3 of the Constitution and regulations pursuant to Article 79 para. 3 of the Constitution. The process of their creation from the beginning to the possibility of annulment by the Constitutional Court is gradually analyzed with a warning of possible problems in individual parts. This thesis is divided into four thematic chapters and within them into subchapters devoted to individual points.

In the first part of this thesis I deal with the definition and explanation of important basic concepts that often appear in this thesis and are related to the topic of the thesis. These include defining the terms generally binding ordinances and regulation, as well as describing the difference between them. Furthermore, the definition of self-government, the definition of competences and legislation, as these are essential for the whole thesis.

The following two chapters deal in more detail with the norm-setting of territorial self-governing units, which is gradually analyzed in them from the basic definition, through design, issue to supervision and the subsequent possibility of repealing these legal regulations by the Constitutional Court. In this part, the new current legislation concerning the validity, promulgation and registration of local government legislation is discussed in more detail.

The final fourth chapter is devoted to a practical insight into the legislation of local government in the town of Lovosice, on the examples of several areas addressed by generally binding decrees, together with the addition of some findings of the Constitutional Court, which fundamentally shaped developments in the section.

The goal of this thesis was mainly to show the current changes, to draw attention to possible problems and at the same time to show in practice the situation in one of the cities, but also the fundamental influence of the Constitutional Court on developments in the area of territorial self-governing units.

**Key words**

Legislation, general binding ordinances, regulation, self-government, municipality

---