

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta strana

Lukáš Batfalský

# **ABSTRAKTNÍ AKTY VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČR**

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ivana Millerová, Dr., PhD.

Katedra správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce: 9. ledna 2015

## **Čestné prohlášení**

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

V Praze dne 9. 1. 2015

.....

Lukáš Batfalský

## **Poděkování**

Tímto děkuji vedoucí své diplomové práce JUDr. Ivaně Millerové, Dr., Ph.D., za věcné připomínky, konzultace k této práci a její ochotu. Dále děkuji celé své rodině za podporu a pomoc během celého mého studia.

## **OBSAH:**

<b>Úvod.....</b>	<b>4</b>
<b>1. Vymezení základních pojmů.....</b>	<b>6</b>
1.1 Abstraktní akty veřejné správy v České republice.....	6
1.2 Veřejná správa.....	7
1.3 Samospráva.....	8
1.4 Územní samosprávné celky.....	11
1.5 Obec.....	13
1.6 Kraj.....	14
1.7 Obecně závazná vyhláška.....	15
1.7.1 Problematika vydávání obecně závazných vyhlášek.....	16
1.7.2. Odlišnosti zákona č. 367/1990 Sb. od zákona č. 128/2000 Sb.....	23
1.8 Nařízení.....	25
1.8.1 Problematika terminologického označení nařízení obcí.....	25
1.8.2 Problematika terminologického označení nařízení krajů.....	26
<b>2. Proces vzniku obecně závazných vyhlášek obcí a krajů.....</b>	<b>27</b>
2.1 Náležitosti a struktura obecně závazných vyhlášek obcí a krajů.....	27
2.2 Přijímání obecně závazných vyhlášek obcí.....	29
2.2.1 Přijímací orgán obecně závazných vyhlášek obce.....	29
2.2.2 Navrhování obecně závazných vyhlášek obce.....	30
2.2.3 Schválení obecně závazných vyhlášek obce.....	31
2.2.4 Platnost obecně závazných vyhlášek obce.....	31
2.2.5 Účinnost obecně závazných vyhlášek obce.....	32
2.3 Přijímání obecně závazných vyhlášek krajů.....	33
2.3.1 Přijímací orgán obecně závazných vyhlášek kraje.....	33
2.3.2 Navrhování obecně závazných vyhlášek kraje.....	33

2.3.3 Schválení obecně závazných vyhlášek kraje.....	34
2.3.4 Platnost obecně závazných vyhlášek kraje.....	34
2.3.5 Účinnost obecně závazných vyhlášek kraje.....	35
<b>3. Proces vzniku nařízení obcí a krajů.....</b>	<b>35</b>
3.1 Náležitosti a struktura nařízení obcí a krajů.....	35
3.2 Přijímání nařízení obcí.....	37
3.2.1 Přijímací orgán nařízení obce.....	37
3.2.2 Navrhování nařízení obce.....	37
3.2.3 Schválení nařízení obce.....	37
3.2.4 Platnost nařízení obce.....	37
3.2.5 Účinnost nařízení obce.....	38
3.3 Přijímání nařízení krajů.....	38
3.3.1 Přijímací orgán nařízení kraje.....	38
3.3.2 Navrhování nařízení kraje.....	38
3.3.3 Schválení nařízení kraje.....	38
3.3.4 Platnost nařízení kraje.....	39
3.3.5 Účinnost nařízení kraje.....	39
<b>4. Působnost obecně závazných vyhlášek .....</b>	<b>40</b>
4.1 Působnost obecně závazných vyhlášek obcí.....	40
4.2 Působnost obecně závazných vyhlášek krajů.....	43
<b>5. Působnost nařízení.....</b>	<b>45</b>
5.1 Působnost nařízení obcí.....	45
5.2 Působnost nařízení krajů.....	47
<b>6. Dozor nad vydáváním právních předpisů územních samosprávných celků.....</b>	<b>48</b>
6.1 Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí.....	50
6.2 Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí.....	55
6.3 Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů.....	59

6.4 Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení krajů.....	61
<b>7. Vydávání právních předpisů územních samosprávných celků ve Slovenské republice.....</b>	<b>64</b>
7.1 Úvod.....	64
7.2 Obec.....	64
7.3 Kraj.....	66
7.4 Shrnutí.....	67
<b>Závěr.....</b>	<b>69</b>
Abstrakt.....	72
Abstract.....	73
Název práce v anglickém jazyce.....	74
Klíčová slova/ Keywords.....	74
Seznam použité literatury.....	75

# ÚVOD

Ve své diplomové práci se budu věnovat problematice vydávání abstraktních aktů veřejné správy. Vydávání abstraktních aktů lze pojmut jako vrchnostenský výkon veřejné správy, tedy vydávání právních předpisů nebo zavazování pracovníků (či členů) jednotlivých organizačních útvarů veřejné správy.

Pod právní předpisy veřejné správy spadají nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a ústředních správních úřadů, obecně závazné vyhlášky a nařízení územních samosprávných celků.

Mimo právní předpisy spadá pod abstraktní akty vydávání směrnic, instrukcí aj. vyššími organizačními jednotkami veřejné správy, které jsou závazné pro nižší organizační jednotky veřejné správy. Dále také statutární předpisy, které jsou závazné pro členy daného organizačního útvaru, kterým může být např. vysoká škola či Česká advokátní komora, blíže uvedu ve své práci.

Z důvodu velké obsáhlosti tohoto tématu a limitací rozsahu diplomové práce obecně jsem se zaměřil na vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení krajů a obcí, tedy na vydávání právních předpisů územních samosprávných celků. Výše uvedené abstraktní akty veřejné správy, které z důvodu rozsáhlosti tématu opomenu, můžu případně doplnit ve své eventuální rigorózní práci zpracovávající toto téma.

Budu se snažit popsat vývoj vydávání, a to u nařízení i obecně závazné vyhlášky obce nebo kraje. Jejich návrh, schválení, platnost, účinnost, okruh působnosti až do jejich zrušení v rámci dozoru nad zákonností činnosti územních samosprávných celků v jejich samostatné i přenesené působnosti.

Zmínil bych, že hlavní město Praha ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky a ve své přenesené působnosti vydává nařízení. Hlavní město Praha se považuje v rámci právní úpravy za obec, zároveň i za vyšší územní samosprávný celek, ale není krajem. Právní úpravu najdeme v zákoně o hlavním městě Praze.

Z důvodu velké podobnosti institutů u vydávání a rušení právních předpisů hlavního města Prahy s těmito instituty u obcí a krajů, ponechám problematiku vydávání a rušení právních předpisů hlavního města Prahy stranou, abych se vyvaroval opakování.

Na začátku své práce bych rád objasnil pojmy, se kterými pracuji, jako jsou abstraktní akty, veřejná správa, samospráva, územní samosprávné celky a další.

Ve své práci se věnuji problematice postupu při vydávání obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků. Zaměřil jsem se zejména na to, jak se postupně vyvíjel názor Ústavního soudu České republiky ohledně toho, zda obec či kraj při vydávání obecně závazných vyhlášek ve své samostatné působnosti potřebuje speciální zákonné zmocnění k jejímu generálnímu zákonnému zmocnění, které je obsažené v obecním či krajském zřízení.

Také poukazuji na rozdíly ve starém a současném zákoně o obcích. Starší úprava připouštěla normotvornou činnost městských či obvodních částí statutárních měst. Nerozlišovala termín pro právní předpis v samostatné nebo přenesené působnosti obcí. Dále také jednotně používala termín obecně závazná vyhláška, ať se jednalo o její samostatnou či přenesenou působnost.

Nakonec jsem se pokusil srovnat právní normotvorbu v České republice a ve Slovenské republice, eventuálně bych se pokusil poukázat na jejich odlišnosti a na to, v čem jsou si podobné.



# 1. VYMEZENÍ ZÁKLADNÍCH POJMŮ

## 1.1 Abstraktní akty veřejné správy v České republice

Abstraktní akty veřejné správy vydává veřejná správa. V oblasti činnosti veřejné správy se můžeme setkat s abstraktními akty, abstraktně konkrétními akty<sup>1</sup> a individuálními akty, které jsou nazývány také jako správní akty.

Při vydávání abstraktních aktů dochází k tvorbě právních či jiných předpisů. Vyznačují se buď neurčitým počtem adresátů<sup>2</sup> nebo druhovým vyjádřením věci (např. zdravotnictví, školství, doprava) či oběma těmito znaky.

Aby byl abstraktní akt veřejné správy právním předpisem, musí mít tyto znaky:

- A. obecnost, která spočívá ve druhovém vyjádření věci či druhovém vyjádření adresátů, nemá jím být rozhodováno v konkrétních věcech vůči konkrétním adresátům
- B. být ve vzájemné hierarchii s ostatními právními předpisy, to jest podle stupně jeho právní síly
- C. platnost, tou je doba, po kterou je daný právní předpis součástí právního řádu, od této doby je závazná pro jeho vydavatele
- D. účinnost, která vyjadřuje povinnost adresátů se tímto právním předpisem řídit

Pod abstraktní akty veřejné správy můžeme zahrnout: nařízení<sup>3</sup>, obecně závazné vyhlášky, statutární předpisy<sup>4</sup> (těmi jsou např. statuty vysokých škol), vnitřní předpisy<sup>5</sup> (např.: interní instrukce, směrnice, pokyny) a jiná opatření (provozní řád).

Vnitřní předpisy upravují podmínky užívání nějakého zařízení veřejností a ta se takovým podmínkám dobrovolně podřizuje. Jsou znakem formální organizace a prostředkem k jejímu efektivnímu chování. Dle D. Hendrycha „*vnitřní předpis je oprávněním každé relativně samostatné organizační jednotky (soustavy) stanovit vnitřní pravidla za účelem efektivního chování. Vnitřní předpisy slouží k uspořádání poměrů uvnitř jedné nebo více organizačních*

---

<sup>1</sup> Jediným příkladem u nás je opatření obecné povahy, které je upraveno v ustanovení §171 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>2</sup> Např. konkrétní věc se týká všech osob starších 15 let (vydání občanského průkazu).

<sup>3</sup> Vedle nařízení, které vydává orgán územního samosprávného celku dle článku 79 odst. 3 Ústavy, vydává nařízení také vláda v souladu s článkem 78 Ústavy a ministerstva a jiné ústřední správní úřady v souladu s článkem 79 odst. 3 Ústavy, kdy místo termínu nařízení se používá termín vyhláška.

<sup>4</sup> Jejich vymezením se budu zabývat níže ve své práci.

*jednotek nebo zařízení veřejné správy. Jejich vydání se opírá o právně zakotvený vztah podřízenosti k vydavateli vnitřního předpisu (dvojí: a) přímo se může dotýkat osob s různým postavením v jedné organizační jednotce, b) celých podřízených organizačních jednotek v rámci hierarchického uspořádání veřejné správy). Tím se liší od předpisu statutárního. Předmětem vnitřního předpisu mohou být různé skutečnosti: organizační řád, jednací řád, spisový řád, služební předpisy, pracovní postupy, koordinace úkolů apod.”<sup>6</sup>*

Obecně závazné vyhlášky jsou také statutárním předpisem, ale ústavodárce jim přiznal právní závaznost jako právnímu předpisu díky jejich vyhlášení a nabytí účinnosti podle zákonem předepsaného postupu, čímž je odlišil od ostatních statutárních předpisů.

Odlišení abstraktních aktů veřejné správy od abstraktních aktů v zákonodárství lze odlišit podle D. Hendrycha tím, že „zákonodárství je v demokratickém parlamentním státě veřejné správě nadřazeno, neboť pro ni formou zákonů vytváří právní rámec, ve kterém se jediné může správa pohybovat. Ve vztahu k zákonodárství je veřejná správa činností podzákonnou a výkonnou.”<sup>7</sup>

## **1.2 Veřejná správa**

Veřejná správa je činnost vykonávaná ve veřejném zájmu. Tato činnost může být vykonávána jen v případech a v mezích stanovených zákonem a způsobem, který zákon stanoví. Veřejná správa se dělí na státní správu, samosprávu a jinou správu<sup>8</sup>.

Státní správa je činnost státu prováděná buď přímo státními orgány, či nepřímo jinými orgány, na které stát výkon státní správy v určitém rozsahu přenesl, tedy svou pravomoc delegoval.

Jinou správou se dle M. Kindla a kol. „rozumí zpravidla poskytování veřejných služeb zvláštními institucemi, jež nejsou orgány státu ani správními úřady, ani nejsou samosprávné, jde například o Českou televizi nebo Český rozhlas.”<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> HENDRYCH, Dušan a kol.. Právní slovník. In: Předpis vnitřní. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.

<sup>7</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 7.

<sup>8</sup> V literatuře jsem se setkal také s pojmem ostatní veřejná správa, která se považuje za zbytkovou oblast veřejné správy, kterou vykonávají částečně samosprávné a nesamosprávné instituty, při plnění veřejných úkolů, dle SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 21.

<sup>9</sup> KINDL, Milan. KRAMÁŘ, Květoslav. RAJCHL, Jiří. TELECKÝ, Daniel. Základy správního práva. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 30.

Veřejnou správu lze dále charakterizovat z formálního a materiálního hlediska. Z formálního hlediska jde o jakousi instituci, která veřejnou správu vykonává. Z materiálního hlediska je veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí.

Pro srovnání dle D. Hendrycha: „v materiálním pojetí je veřejná správa činností státních nebo jiných veřejných institucí, která svým obsahem není ani činností zákonodárnou ani soudní. Tento druh činnosti, spojované dodnes nejčastěji se státem, můžeme vymezit dvojím způsobem: pozitivně a negativně.<sup>10</sup> Ve formálním pojetí správy se klade důraz na instituce a jejich orgány, které mají působnost a pravomoc řešit veřejné úkoly, pokud nejsou přikázány parlamentu nebo soudům.“<sup>11</sup>

Z výše uvedených definic lze chápat formální pojetí veřejné správy jako určitý správní úřad či správní orgán. Dále ji lze chápat jako jinou právnickou nebo fyzickou osobu, na kterou orgán veřejné správy své kompetence přenesl. Materiální pojetí veřejné správy lze chápat jako činnost materiálně vymezených institucí.

Materiální i formální pojetí veřejné správy lze dále rozšířit pozitivním a negativním vymezením veřejné správy. Pozitivní vymezení spočívá v popisu správních úkonů a jejich zobecnění metodami používanými v právní vědě. Negativní vymezení vyjadřuje veřejnou správu jako souhrn činností, které nelze podřadit zákonodárství nebo soudnictví.

Pozitivní vymezení veřejné správy spočívá ve vymezení a konkrétním popsání všech úkolů, které orgán veřejné správy může vykonávat. Negativní vymezení spočívá v nemožnosti popisu veškerých úkolů orgánu veřejné správy a upřednostňuje tedy popis, kdy činností veřejné správy je vše, co nelze podřadit pod zákonodárství nebo soudnictví.<sup>12</sup>

### **1.3 Samospráva**

Samospráva tvoří spolu se státní správou a jinou správou dohromady veřejnou správu. Vykonává ji právní subjekt, který je nositelem veřejné moci odlišné od státní moci. Pojem samospráva znamená, že určitou záležitost spravuje někdo jiný než stát, tj. veřejnoprávní

---

<sup>10</sup> Dále v HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 5.

<sup>11</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. s. 6.

<sup>12</sup> Zde jsem vycházel z HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012.

korporace. Přispívá se tím k dělbě moci ve státě. Samospráva je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky.

Samosprávný subjekt musí mít vlastní majetek, kterým volně disponuje, ovšem pro veřejnoprávní korporace<sup>13</sup> existují zákonná omezení, jak lze s tímto majetkem disponovat<sup>14</sup>.

Státní moc deleguje pravomoci normativní i výkonné, včetně tvorby mocenských aktů, na veřejnoprávní korporace odlišné od státu. Samospráva je vykonávána subjekty odlišnými od státu, avšak státem aprobovanými.

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 jejích rozhodnutí (prováděným soudy). Je však státním orgánům (především orgánům státní správy) nepodřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně.*“<sup>15</sup>

Je zvláštní, že Ústavní soud zde vymezuje pouze funkční pojetí samosprávy a její místo v organizační struktuře státu, avšak nezmiňuje již jako její podstatný prvek vlastní hospodaření, tj. vlastní majetek ke spravování svých záležitostí.

Samospráva je nezastupitelnou složkou demokracie. Je výrazem práva a schopnosti samosprávných orgánů v rámci své odpovědnosti a v zájmu obyvatelstva regulovat a řídit část veřejných záležitostí autonomně. Má jak subjektivní právo, tak povinnost vykonávat právem svěřenou působnost. Toto subjektivní právo je zároveň převtěleno v pravomoc svěřenou jejím orgánům.

Samosprávu lze rozdělit podle její působnosti na územní samosprávu<sup>16</sup>, zájmovou samosprávu a věcnou samosprávu<sup>17</sup>. Územní samospráva může vydávat obecně závazné

---

<sup>13</sup> Jedná se o člensky organizovaný subjekt veřejné správy, kterému byla svěřena moc samostatně plnit veřejné úkoly. Základními znaky veřejnoprávní korporace jsou: a) členský princip (tzn: členové při plnění úkolů korporace spolupůsobí), b) je právnickou osobou, c) je založena zákonem nebo jiným vrchnostenským aktem, d) musí jí být svěřena pravomoc plnit vrchnostenské úkoly, e) při plnění svých úkolů má jistou nezávislost na správních úřadech státu. Podrobněji uvedeno v HENDRYCH, Dušan a kol. Správní právo. Obecní část. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 101 – 102.

<sup>14</sup> Jak je uvedeno např. v ustanovení § 17 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>15</sup> Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 19.1.1994, sp. zn.: Pl. ÚS. 5/93.

<sup>16</sup> Které se budu ve své diplomové práci věnovat, konkrétně vydávání právních předpisů územně samosprávných celků.

<sup>17</sup> Příkladem věcné samosprávy jsou například vytvoření svazku obcí, kdy tento svazek založí základní školu a společně tuto školu provozují.

vyhlášky a nařízení, zájmová samospráva statutární předpisy. Obecně závazné vyhlášky jsou také statutárním předpisem, ovšem jsou i právním předpisem z důvodů, který jsem již zmínil výše. Příkladem statutárních předpisů jsou stavovské předpisy České advokátní komory.<sup>18</sup>

Zájmová samospráva se dále může dělit na profesní samosprávu (s nucenou příslušností osob určité profese – povinným členstvím, jako např. u České advokátní komory, Exekutorské komory České republiky, Notářské komory České republiky aj.), samosprávu bez nucené příslušnosti (jsou jimi např. hospodářské komory<sup>19</sup>), na akademickou samosprávu (u vysokých škol) aj.

Na okraj uvedu nastínění charakteristiky statutárních předpisů zájmové samosprávy dle D. Dvořáčka „*předpisy zájmové samosprávy naplňují obecné znaky právních předpisů, zejména v oblasti kompetenční, formální, procedurální a obsahové. V nich obsažené normy jsou normami právními se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Tyto normy mají regulativní povahu, právní závaznost, jsou věcně i osobně všeobecné a jsou mocensky vynutitelné. Právní předpisy zájmové samosprávy jsou podzákonné právní síly. Jsou proto přezkoumatelné každým soudem v každém konkrétním případě dle dispozic čl. 95 odst. 2 Ústavy a mohou se stát též předmětem abstraktní kontroly (a případného zrušení) ze strany Ústavního soudu.*“<sup>20</sup>

S tímto vymezením předpisů zájmové samosprávy JUDr. Dana Dvořáčka je možné souhlasit kromě faktu, že tyto předpisy označil jako právní předpisy. Zásadní nesoulad vidím v tom, že dle Ústavy právní předpisy (mám na mysli pouze národní normotvorbu) může vydávat jen vláda<sup>21</sup>, ministerstva<sup>22</sup>, ústřední správní úřady<sup>23</sup>, orgány územně samosprávných celků<sup>24</sup> a zejména Poslanecká sněmovna<sup>25</sup> (kdy zvláště Senát je oprávněn vydávat zákonná opatření Senátu<sup>26</sup>). O vydávání právních předpisů zájmových samosprávných celků není zmínka (opomenuli přesnou terminologii Ústavy a budu vydávání předpisů výše zmíněnými

---

<sup>18</sup> Např. Usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1997 Věstníku ze dne 31.10.1996, kterým se stanoví pravidla profesionální etiky a pravidla soutěže advokátů České republiky (etický kodex), Usnesení představenstva České advokátní komory č. 1/1998 Věstníku ze dne 10.3.1998, o výchově advokátních koncipientů a dalším vzdělávání advokátů, Usnesení představenstva České advokátní komory č. 2/1998 Věstníku ze dne 14.4.1998, kterým se upravuje smírčí řízení (advokátní smírčí řád).

<sup>19</sup> Příkladem jsou např. Hospodářská komora České republiky, Svaz průmyslu a dopravy České republiky, Agrární komora České republiky.

<sup>20</sup> Právní rozhledy 24/2006, sv. 882. DVOŘÁČEK, Dan. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy.

<sup>21</sup> Dle čl. 78 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>22</sup> Ve znění čl. 79 odst. 3 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>23</sup> Dle čl. 79 odst. 3 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>24</sup> Zde je dvojitý ústavní zmocnění a to dle čl. 79 odst. 3, čl. 104 odst. 3 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>25</sup> V souladu s čl. 15 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>26</sup> Za podmínky uvedené v čl. 33 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

institucemi označovat dle právní teorie jako právní předpisy). Z tohoto důvodu bych neoznačil předpisy zájmové samosprávy za právní předpisy a se stejným názorem jsem se setkal ve většině právní literatury.

Dle Právníckého slovníku lze charakterizovat předpis vydaný samosprávou „jako jednu z abstraktních forem správní činnosti, jako výraz oprávnění samosprávných svazků vydávat vlastní pravidla, a tím regulovat ty záležitosti, které patří do okruhu jim vymezené samostatné působnosti v oblasti veřejného práva. Je to výraz práva autonomní normotvorby, kterou zákon výslovně připouští. Formou statutárního předpisu nelze zasahovat do soukromoprávních vztahů. Statutární předpisy nejsou v ČR pramenem práva, ledaže by splňovaly podmínky a formu stanovenou pro právní předpis. Tyto předpoklady splňují statutární předpisy obcí a krajů<sup>27</sup> mající formu obecně závazné vyhlášky.“<sup>28</sup>

Toto vymezení statutárních předpisů je dle mého názoru přesnější a obsahově i formálně správnější než definice D. Dvořáčka zmíněná výše. Vydání statutárního předpisu je oprávněním dané samosprávy, kdy si může v zákonem vymezené působnosti upravovat vztahy autonomně, avšak v mezích této zákonnosti.

## 1.4 Územní samosprávné celky

Územní samosprávu v České republice vykonávají územní samosprávné celky, kterými jsou obce<sup>29</sup> a vyšší územně samosprávné celky (kterými jsou kraje<sup>30</sup> a hlavní město Praha<sup>31</sup>). Tyto jsou územním společenstvím občanů, které mají právo na samosprávu<sup>32</sup>.

Dle § 1 zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu se naše území dělí na kraje, kraje se dělí na okresy a okresy se dělí na obce a vojenské újezdy.

Obce jako základní územní samosprávné celky jsou vždy součástí vyšších územních samosprávných celků, kterými jsou buď kraje, nebo hlavní město Praha.<sup>33</sup>

---

<sup>27</sup> Zde bych doplnil, že toto splňují i statutární předpisy hlavního města Prahy.

<sup>28</sup> HENDRYCH, Dušan. Právnícký slovník. In 2009, sv. 3.

<sup>29</sup> Dle § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů: Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.

<sup>30</sup> Ve znění § 1 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů: Kraj je územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu.

<sup>31</sup> Dle § 1 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze: Hlavní město Praha je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, má vlastní příjmy vymezené tímto nebo zvláštním zákonem a hospodaří za podmínek stanovených tímto nebo zvláštním zákonem podle vlastního rozpočtu.

<sup>32</sup> Jak také zaručuje čl. 8 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zvláštní postavení mají vojenské újezdy<sup>34</sup>. Vojenské újezdy jsou součástí našeho státu určené k zajišťování obrany státu a k výcviku ozbrojených sil. Jsou součástí kraje, ale nejsou součástí obce. Úkoly, které by jinak zabezpečovala obec a její orgány, plní na jejich území újezdní úřad, který je podřízen přímo Ministerstvu obrany.

Mezi právní předpisy, které tvoří ústavní pořádek České republiky, dotýkající se oblasti územní samosprávy, patří Ústava České republiky<sup>35</sup> a Listina základních práv a svobod<sup>36</sup>. Ústava stanovuje, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Jak již jsem zmínil, specifické postavení má hlavní město Praha, která je obcí, vyšším územním samosprávným celkem a také je zvlášť upraveno zákonem o hlavním městě Praze.<sup>37</sup>

Ústavní vymezení je rozvedeno zákony, jako jsou zákon o obcích<sup>38</sup>, zákon o krajích<sup>39</sup>, zákon o hlavním městě Praze, které jsou právní páteří pravomocí územních samosprávných celků v České republice, a dalšími zákony.

Právo na samosprávu je právem územního společenství občanů na autonomní spravování veřejných záležitostí v rámci daného územního obvodu, a to buď přímo, nebo prostřednictvím volených zástupců. Toto právo územního společenství se pojímá jako uznání možnosti a schopnosti územní samosprávy zajišťovat veřejné úkoly lépe, než by to dokázal jiný subjekt, zejména stát.

Územní samosprávné celky mají ve své kompetenci samostatnou působnost a přenesenou působnost. Přenesená působnost je výkonem státní správy, její výkon je upraven zákony<sup>40</sup> a podzákonnými právními předpisy. Územním samosprávným celkům plyne ze státního rozpočtu příspěvek na plnění úkolů v přenesené působnosti.

Projevem normativních aktů územních samosprávných celků v samostatné působnosti je vydávání obecně závazných vyhlášek<sup>41</sup>, v přenesené působnosti jde o vydávání nařízení<sup>42</sup>.

---

<sup>33</sup> Zde bych chtěl podotknout, že žádná obec nespadá pod hlavní město Prahu, ale vždy pod kraj.

<sup>34</sup> Které jsou upraveny zákonem č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>35</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen* „Ústava“).

<sup>36</sup> Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů (*dále jen* „Listina“).

<sup>37</sup> Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>38</sup> Zákon č. 128/2000Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů (*dále jen* „zákon o obcích“).

<sup>39</sup> Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších právních předpisů (*dále jen* „zákon o krajích“).

<sup>40</sup> Jedná se především o již zmíněné zákony, jako jsou: zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze.

<sup>41</sup> Ty jsou vydávány zastupitelstvem kraje či obce.

K vydávání právních předpisů územních samosprávných celků se vyjádřil Ústavní soud, „*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<sup>43</sup> a zmocňující ustanovení, obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy, na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce.*“<sup>44</sup>

Toto tvrzení je možné stále využít, i když užívá ještě dřívější jednotnou terminologii, která se používala v zákoně č. 367/1990 Sb., o obcích<sup>45</sup>, kdy zákonodárce nerozlišoval pojmoslovně označení při vydávání právních předpisů územních samosprávných celků v přenesené či samostatné působnosti. Nazýval je jednotně termínem obecně závazné vyhlášky, ať již se jednalo o obecně závaznou vyhlášku vydanou v přenesené či samostatné působnosti. Až novým zákonem o obcích<sup>46</sup> a novelizací zákonů, které na tuto právní úpravu odkazují, došlo k nahrazení označení termínu obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti termínem nařízení. V samostatné působnosti byl termín obecně závazná vyhláška zachován.

## 1.5 Obec

Obec<sup>47</sup> je tradičním základem územní samosprávy. Je veřejnoprávní organizací. Vyznačuje se čtyřmi základními znaky, kterými jsou území, občané, právní osobnost<sup>48</sup> (s ní související svéprávnost<sup>49</sup>) a majetek (a hospodaření s ním).

---

<sup>42</sup> Tyto jsou vydávány radou kraje či obce. U menších obcí platí výjimka, kterou zmíním níže ve své práci.

<sup>43</sup> Tj. jestli obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony.

<sup>44</sup> Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 19.1.1994, sp. zn.: Pl. ÚS. 5/93.

<sup>45</sup> Tento zákon byl zrušen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>46</sup> Právní úprava na úrovni krajů v 90. letech neexistovala, zákonná úprava krajů je upravena až zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, kdy v tomto zákoně již bylo rozlišeno, že v oblasti samostatné působnosti vydává orgán kraje obecně závaznou vyhlášku a v přenesené působnosti vydává orgán kraje nařízení.

<sup>47</sup> Upravena zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.



Každá obec tedy musí mít území, na kterém se nachází. Další náležitostí jsou občané, jejichž společenství obec tvoří. Dále obec musí mít právní osobnost a s ní související svéprávnost, tedy právo být právnickou osobou, která je způsobilá k právnímu jednání. Nakonec obec musí mít majetek, který vlastní a hospodaří s ním na základě svobodného rozhodování.<sup>50</sup>

Základní povinností obce je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, přičemž při plnění svých úkolů obec též chrání veřejný zájem, jak je uvedeno v § 2 odst. 2 zákona o obcích.

Obec plní dvě základní působnosti, a to výkon samostatné a přenesené působnosti. Ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky, které vydává zastupitelstvo obce, a v přenesené působnosti vydává nařízení obce, které vydává rada obce.

## 1.6 Kraj

Kraje vznikly ústavním zákonem<sup>51</sup> o vytvoření vyšších územních samosprávných celků.

Kraj<sup>52</sup> je vyšším územním samosprávným celkem, jehož součástí jsou obce a vojenské újezdy. Je územním společenstvím občanů a náleží mu právo na samosprávu.

Charakteristickými prvky kraje jsou území, obyvatelstvo, právní osobnost (a s ní související svéprávnost) a vlastní hospodaření (a s ním související vlastní majetek).

Kraj je veřejnoprávní korporací. Může vystupovat v právních vztazích svým jménem, má postavení právnické osoby, i když právní řád výslovně nestanoví, že kraj je právnickou osobou. Lze mít však za to, že kraj splňuje všechny znaky právnické osoby. Například dle důvodové zprávy k vládnímu návrhu zákona o krajích: „*Kraje, obdobně jako obce, jsou člensky organizované územní veřejnoprávní korporace, jejichž členy jsou občané s trvalým*

---

<sup>48</sup> Právní osobnost je způsobilost mít v mezích právního řádu práva a povinnosti, dle § 15 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>49</sup> Svěprávnost je způsobilost nabývat pro sebe vlastním právním jednáním práva a zavazovat se k povinnostem (právně jednat), ve znění § 15 odst. 2 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>50</sup> Toto samostatné hospodaření obce je však omezeno § 38 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>51</sup> Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>52</sup> Upraven zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

*bydlištěm v obci, nacházející se na území kraje. Jsou právníckými osobami a jako právnícké osoby jsou způsobilé vlastními právními úkony nabývat práv a brát na sebe povinnosti, vystupovat v právních vztazích svým jménem a brát na sebe odpovědnost z těchto vztahů vyplývající...“<sup>53</sup>*

Kraj je tedy nositelem práv a povinností, má právo na vlastní majetek a na samostatné hospodaření s tímto majetkem v zákonných mezích.<sup>54</sup>

Plní dvě základní působnosti, a to výkon samostatné a přenesené působnosti. Ve své samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky, vydávané zastupitelstvem kraje. Ve své přenesené působnosti vydává nařízení, vydávané radou kraje.

Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a jeho občanů, pokud nejde o přenesenou působnost kraje, která je stanovena zákonem.

## **1.7 Obecně závazná vyhláška**

Obecně závazná vyhláška je právní předpis, který může územní samosprávný celek vydávat v mezích své samostatné působnosti, kterou může stanovit pouze zákon dle článku 104 odst. 1 Ústavy. Obecně závazná vyhláška je projevem samosprávy územních samosprávných celků, která je garantována článkem 8 Ústavy.

Vydávání obecně závazných vyhlášek svěřuje Ústava zastupitelstvu územně samosprávného celku dle čl. 104 odst. 3. Samostatná působnost k vydávání obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků je vymezena pro obce v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, pro kraje v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích a pro hlavní město Prahu v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Tyto zmíněné zákony vymezují záležitosti, které si obce, kraje a hlavní město Praha mohou upravovat v mezích své působnosti samy.

Obecně závazné vyhlášky musí obsahovat obecnou úpravu. Nemohou tedy upravovat práva a povinnosti jmenovitě určených osob. Jsou původním předpisem, není třeba výslovného zákonného zmocnění pro úpravu jim vyhrazených vztahů. Zmocnění jim dává

---

<sup>53</sup> Úplné znění v Tisku Poslanecké sněmovny č. 423/0, Vládní návrh zákona o krajích, 1999, důvodová zpráva, zvláštní část, k § 1.

<sup>54</sup> Které jsou uvedeny v ustanovení §17 a násled. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

sama Ústava a pravomoc k upravování právních vztahů je jim dána ve výše zmíněných zákonech<sup>55</sup>.

I přesto, že Ústava nevyžaduje přímé zákonné zmocnění pro vydání obecně závazné vyhlášky, obsahují některé zákony toto zmocnění. Např. ustanovení § 17 odst. 2 zákona č. 158/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdější právních předpisů: „*Obec může ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně jejich biologicky rozložitelné složky a systému nakládání se stavebním odpadem.*“ Dále ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů: „*Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a zrušuje obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou.*”

Při vydávání obecně závazných vyhlášek se zastupitelstvo obce či kraje řídí zákony.

### **1.7.1 Problematika vydávání obecně závazných vyhlášek**

O povaze a možném obsahu obecně závazných vyhlášek obcí a krajů, tedy o tom, co a jakým způsobem mohou územně samosprávné celky regulovat (ukládat povinnosti) se vede nepřetržitá diskuse již od roku 1993, kdy zahájil svou činnost Ústavní soud. Začal k těmto právním předpisům obcí vydávat nálezy, které ve většině případů v první dekádě jeho činnosti vedly převážně ke zrušení obecně závazných vyhlášek nebo alespoň jejich částí. Konflikt v povaze a možném obsahu obecně závazných vyhlášek vyvolává vzájemný vztah čl. 104 odst. 3 Ústavy, zakládajícího obecnou normotvornou pravomoc obcí a krajů, a čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého je možné ukládat povinnosti jen na základě a v mezích zákona a jen při zachování základních práv a svobod.

Problém spočívá v tom, zda je dostatečným základem pro ukládání povinností v obecně závazné vyhlášce samotný článek 104 odst. 3 Ústavy (první názor), který dává územnímu samosprávnému celku obecnou normotvornou pravomoc, nebo zda je pro ukládání povinností v obecně závazné vyhlášce vždy třeba mít konkrétní zákonné ustanovení, jak předkládá čl. 4 odst. 1 Listiny (druhý názor).

Pro první názor svědčí argumentace, že právní regulace, k níž jsou článkem 104 odst. 3 Ústavy územní samosprávné celky zmocněny, v sobě již zahrnuje jednostranné stanovování

---

<sup>55</sup> Zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze.

práv a povinností v obecně závazných vyhláškách. Není proto nutné hledat v každém jednotlivém případě explicitní zákonné zmocnění.

Druhý názor<sup>56</sup> dává přednost článku 4 odst. 1 Listiny. Vychází z podzákoného charakteru obecně závazných vyhlášek, které se vydávají v mezích zákonem stanovené působnosti obcí a krajů, tedy v mezích zákona a na jeho základě. Požaduje, aby možnost stanovit v obecně závazné vyhlášce povinnosti předpokládalo vždy konkrétní zákonné ustanovení, ke kterému se převážně v předchozí době (jeho první dekádě činnosti) klaněl Ústavní soud.

Tuto argumentaci (druhý názor) mohu podpořit nálezy Ústavního soudu z devadesátých let: sp.zn.: Pl. ÚS 37/96<sup>57</sup>, Pl. ÚS 5/93<sup>58</sup>, Pl. ÚS 26/93<sup>59</sup>. V nálezu Ústavního soudu, sp.zn: Pl. ÚS 5/93 je v právní větě uvedeno: „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>60</sup>

Jedná se naštěstí o překonanou judikaturu Ústavního soudu, protože, jak později vysvětlím, striktním dodržováním čl. 4 odst. 1 Listiny by obecně závazná vyhláška ztratila svůj účel, setřel by se rozdíl mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením.<sup>61</sup> V podstatě by územní samosprávné celky nemohly regulovat své záležitosti samostatně.

---

<sup>56</sup> Při psaní této diplomové práce jsem se nesetkal se současným právním názorem, který by se klaněl k této teorii. Dle mého názoru se jedná jen o historickou, dnes již nepoužívanou teorii, která platila především za účinnosti dnes již zrušeného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Tato teorie je dle mého názoru překonaná.

<sup>57</sup> Nález Ústavního soudu České republiky, sp.zn.: Pl. ÚS 37/96, ze dne 18.3.1997.

<sup>58</sup> Nález Ústavního soudu České republiky, sp.zn.: Pl. ÚS 5/93, ze dne 18.1.1994.

<sup>59</sup> Nález Ústavního soudu České republiky, sp.zn.: Pl. ÚS 26/93, ze dne 5.3.1994.

<sup>60</sup> Nález Ústavního soudu České republiky, sp.zn.: Pl. ÚS 5/93, ze dne 18.1.1994.

<sup>61</sup> V té době neexistoval rozdíl mezi obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti a obecně závaznou vyhláškou v přenesené působnosti, kdy již zrušený zákon č.367/1990 Sb., o obcích neznal termín nařízení. K této problematice se vyjádřím dále ve své diplomové práci.

Osobně se klaním k prvnímu názoru, podle kterého územně samosprávné celky mohou vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích jejich působnosti<sup>62</sup> na základě článku 104 odst. 3 Ústavy. Protože jak je již výše uvedeno, nač by tyto celky vydávaly obecně závazné vyhlášky, kdyby jimi nemohly bez speciálního zákonného zmocnění upravovat věci jim zákony<sup>63</sup> svěřené. K vyvrácení druhému názoru, který dává do popředí článek 4 odst. 1 Listiny, bych mohl dodat, že územní samosprávné celky mají zmocnění v zákoně, a to v zákonech o obecním zřízení, krajském zřízení a v zákoně o hlavním městě Praze.

Obecně závazné vyhlášky nejsou čistě prováděcím právním předpisem, byť některé zákony zmocňují ve svých ustanoveních územní samosprávné celky k vydávání obecně závazných vyhlášek k provedení zákona.<sup>64</sup> Domnívám se, že pro normotvornou činnost územních samosprávných celků v samostatné působnosti postačuje ustanovení článku 104 odst. 3 Ústavy, protože územní samosprávné celky mají zákony (obecní zřízení, krajské zřízení) vymezené meze své samostatné působnosti. Článek 4 odst. 1 Listiny by měl sloužit jako regulátor této pravomoci. Jeho působnost by se měla týkat pouze otázek, zda obec či kraj nepřekročily meze své samostatné působnosti nebo zda obecně závazná vyhláška není v rozporu se zákonem, který do samostatné působnosti územních samosprávných celků zasahuje svou úpravou.

I přesto, že Čl. 4 odst. 1 LZPS stanoví: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod*“, normotvorná pravomoc územních samosprávných celků vydávat obecně závazné vyhlášky ve své samostatné působnosti je deklarována na ústavní úrovni již zmiňovaným článkem 104 odst. 3 Ústavy. K vymezení části: „... *ukládány na základě zákona*...“ slouží např. zákon o obcích, jímž je obcím vymezena působnost, ve které může obec obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti a regulovat právní vztahy, čímž se naplňuje i díkce ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny.

Judikatura Ústavního soudu se ve svých počátcích klonil spíše k názoru, že pro každý případ, kdy má územní samosprávný celek stanovit povinnosti, tedy příkazy a zákazy, má být vyžadováno k tomuto zákonné zmocnění. Tím se obecně závazné vyhlášky stávají čistě prováděcím právním předpisem. Stírá se tím podstatně rozdíl mezi nařízením a obecně závaznou vyhláškou. Avšak od vydání nového zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a vydání

---

<sup>62</sup> Které jsou stanoveny zákonem o obcích, zákonem o krajích a zákonem o hlavním městě Praze.

<sup>63</sup> Opětně mám na mysli zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze.

<sup>64</sup> Např.: § 1 odst. 1 zákona č. 553/1999 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů aj.

zákona č. 129/2000 Sb., o krajích se postupně názor Ústavního soudu mění. Kloní se k prvnímu názoru, že další speciální zákonné zmocnění územní samosprávný celek v mezích své zákonem vymezené samostatné působnosti již nepotřebuje.

Pro první názor a také mou argumentaci svědčí náleze Ústavního soudu<sup>65</sup>, kdy Ústavní soud ve věci návrhu ministra vnitra Mgr. Františka Bublana<sup>66</sup> (dále jen „navrhovatel“) na zrušení čl. 3<sup>67</sup> obecně závazné vyhlášky města Jirkova (dále jen „město“) č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích (dále jen „vyhláška“), tento návrh v celém rozsahu zamítl.

Odůvodnění Navrhovatel uvedl, že zastupitelstvo města schválilo obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“), která nabyla účinnosti dne 6. 5. 2005. Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) došlo k závěru, že napadené ustanovení vyhlášky je v rozporu se zákonem. Z důvodu, že město v jemu poskytnuté lhůtě nezjednalo nápravu a trvalo na ponechání vyhlášky v platnosti, zahájilo ministerstvo správní řízení o pozastavení její účinnosti. Vyhlášku pozastavilo dne 29. 5. 2006. Napadené ustanovení ukládá vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně v katastru města povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí, včetně povinnosti hrabat trávu ve stanovených termínech.

Dle navrhovatele napadené ustanovení odporuje čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina) tím, že stanovuje povinnost obecně pro vlastníky pozemků. Pojem veřejná zeleň lze totiž subsumovat pod pojem veřejného prostranství podle § 34 zákona o obcích, jenž zahrnuje příslušné pozemky bez ohledu na vlastnictví, tedy i pozemky v soukromém vlastnictví. Navrhovatel namítal rovněž neurčitost pojmu uživatel veřejné zeleně, neboť zahrnuje nejen osoby, které veřejnou zeleň užívají právně určitým způsobem (na základě smlouvy), ale také kteroukoliv jinou osobu, jež užívá veřejnou zeleň jiným způsobem.

Dále navrhovatel tvrdil, že vyhláška reguluje problematiku již upravenou, konkrétně ustanovením § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, jež stanovuje povinnost uvedeným fyzickým i právnickým osobám zjišťovat a omezovat výskyt a šíření škodlivých organismů tak, aby nevznikla škoda jiným osobám, nedošlo k poškození životního prostředí

---

<sup>65</sup> Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. prosince 2007.

<sup>66</sup> V průběhu soudního řízení došlo ze zákona ke změně účastenství v osobě navrhovatele, kdy dále navrhovatelem bylo ministerstvo vnitra.

<sup>67</sup> Opatření k zajištění ochrany zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně.

ani k ohrožení zdraví lidí nebo zvířat a ustanovením § 73 odst. 3 téhož zákona, podle něhož obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávají přestupky týkající se § 3 odst. 1 písm. a) zákona o rostlinolékařské péči, jde-li o výskyt a šíření plevelů, jakožto škodlivých organismů, které se šíří z neobdělávané půdy a neudržované nezemědělské půdy, které ohrožují životní prostředí či zdraví lidí nebo zvířat. Tuto problematiku dále upravuje rovněž § 47b odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého se přestupku dopustí jen ten, kdo neudržuje čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku tak, že naruší vzhled obce. Toto také upravuje obdobně § 58 odst. 2 zákona o obcích.

Tímto navrhovatel dospěl k závěru, že napadané ustanovení reguluje problematiku, která je již upravena příslušnými zákony, nespadá do samostatné působnosti obce a ukládá fyzickým a právnickým osobám povinnosti bez zákonného zmocnění. Čímž se dané ustanovení dostává do rozporu s ústavním pořádkem České republiky a z tohoto důvodu jej navrhl zrušit.

Ústavní soud návrh dle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl, neboť ke zrušení ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města žádný důvod neshledal, protože vymezení veřejné zeleně na katastru města, na kterém jsou uloženy výše zmíněné povinnosti daného ustanovení, je uvedeno v grafické podobě jako příloha č. 2 této vyhlášky jako tmavě označená místa.

Ústavní soud k posouzení souladu napadeného ustanovení vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony pravidelně volí tzv. test čtyř kroků<sup>68</sup>. K použití tohoto testu v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenal, že jeho zvláštnost pro přezkum právních předpisů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem ústavní garance územní samosprávy dle čl. 8 Ústavy a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo dle čl. 104 odst. 3 Ústavy.

---

<sup>68</sup> Tento test čtyř kroků, který judikoval Ústavní soud (nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn.: Pl. ÚS 63/04), a který ve své práci dále popíšu, je dle mého názoru velmi podstatný, to jednak tím, že byl zmíněn v několika judikátech (které také ve své práci uvedu), ale především tím, že se jedná o test oprávněnosti, zákonnosti a důvodnosti dané obecně závazné vyhlášky obce (stejně tak lze toto vztáhnout i na kraje a hlavní město Prahu). Dále jde o ústavní kontrolu originální normotvorby územních samosprávných celků, kdy tento test bude Ústavní soud používat vždy v posouzení důvodnosti návrhu, na zrušení dané obecně závazné vyhlášky obce, kraje či hlavního města Prahy.

Ústavní soud tedy zkoumal: 1) zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, 2) zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, 3) zda obec při jejím vydávání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a za 4) zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Kromě výše zmíněného musí Ústavní soud vždy zkoumat, zda napadená vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

V bodě 1) podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, tedy jsou zmocněny přímo k originální normotvorbě.<sup>69</sup> Což opakovaně ve svých rozhodnutích Ústavní soud zdůrazňuje (např. nález sp. zn. Pl. Ús 18/94 ze dne 8. 11. 1994, nález sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005, nález sp. zn. Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. 2. 2007). 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. Napadená vyhláška města první krok testu překonala, neboť napadený právní předpis byl přijat ve formě obecně závazné vyhlášky orgánem k tomu určeným – zastupitelstvem v souladu s předepsanou procedurou přijímání (schválení, platnost a účinnost). Týká se úpravy místních záležitostí veřejného pořádku a ochrany veřejné zeleně, tedy oblastí, které spadají do samostatné působnosti obce, takže vydání této vyhlášky bylo v pravomoci obce.

V bodě 2) Ústavní soud se zaměřil na to, zda obec při vydání napadené vyhlášky nepostupovala *ultra vires*, tj. nejednala mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou. Stanovení mezí samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu, jímž je *de lege lata* již citovaný zákon o obcích<sup>70</sup>. Ten v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez speciálního zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, a to za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, počítaje v to i stanovení podmínek pro pořádání, průběh

---

<sup>69</sup> Z tohoto bodu je patrné, že Ústavní soud se jasně přiklání k prvnímu názoru (jehož zastáncem jsem i já), a to, že pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí či krajů stačí zmocnění v čl. 104 odst. 3 Ústavy.

<sup>70</sup> Pro kraje je to zákon o krajích a pro Prahu zákon o hlavním městě Praze.



a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků. Dále za účelem udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí, veřejné zeleně a za účelem úpravy užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Zvláštní zákony mohou stanovit další věcné oblasti, v nichž obec může realizovat své normotvorné oprávnění. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí společná podmínka, a to že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce. Musí jít vždy o místní záležitost, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy. Dále se obec musí řídit zákonem při vydávání obecně závazných vyhlášek. Ústavní soud dále uvádí odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě. Zdůvodňuje, že pokud se předmět a cíle regulace zákona na straně jedné a vyhlášky na straně druhé nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a jejich cíle zcela nepřekrývají. Dle Ústavního soudu daná vyhláška města především ukládá povinnosti ke zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně. Nejen z důvodu zamezení šíření škodlivých organismů, plevelů, plísní apod., které upravují zákony o ochraně životního prostředí. Dále napadená vyhláška omezuje regulaci jen na veřejnou zeleň a povinnosti sečí se nepokouší rozšiřovat na pozemky, které charakter veřejného prostranství nemají. Poté Ústavní soud vyložil pojem veřejná zeleň vzhledem k § 10 písm. c) a § 34 zákona o obcích jako zeleň nacházející se na veřejných prostranstvích a pojem veřejné prostranství jako prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství *ex lege*<sup>71</sup>. Za veřejné prostranství lze tedy považovat každý prostor, který je přístupný všem bez omezení, slouží obecnému užívání a je jako veřejné prostranství určen v obecně závazné vyhlášce obce. Což se vztahuje i na objekty, které jsou v soukromém vlastnictví. Ústavní soud uzavřel, že město se vydáním napadeného ustanovení vyhlášky neocitlo mimo zákonem vymezenou věcnou oblast samostatné působnosti obce a nejednalo *ultra vires*.

V bodě 3) se Ústavní soud zabýval otázkou, zda město při vydání napadené vyhlášky nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc a působnost, což neshledal. Vyhláška neměla žádné nelegitimní, neaprobované cíle ani žádné nerelevantní úvahy.

---

<sup>71</sup> Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržnice, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru – ustanovení § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

V bodě 4) se nakonec Ústavní soud zabýval tím, zda napadená vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy vyplývající z pojmu demokratického právního státu. Tedy zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná, neboť jinak by byl porušen princip právní jistoty a hrozilo by riziko porušení zákazu svévole. Ústavní soud se zabýval především námitkou navrhovatele, že pojem „uživatel veřejné zeleně“ je jako adresát povinnosti stanovené napadeným ustanovením značně neurčitý. Dle Ústavního soudu nelze označit tento pojem za natolik neurčitý a neinterpretovatelný, aby to bylo důvodem ke zrušení napadeného ustanovení vyhlášky. Adresátem stanovené povinnosti je zřejmě osoba, která veřejnou zeleň užívá na základě nějakého právního důvodu (z titulu nájmu či výpůjčky), a pokud by chtělo město vyžadovat splnění povinnosti po jiném uživateli, muselo by v individuálním případě svůj postup argumentačně unést. Právní neurčitost neshledal ani ve slovech „četnost sečí je minimálně 2x ročně“.<sup>72</sup>

Tento nálezn má velmi zásadní význam. Předně mění dosavadní judikaturu Ústavního soudu tím, že se přiklání k názoru, že pro vydání obecně závazné vyhlášky územně samosprávným celkem netřeba speciálních zmocnění v zákoně. Je tudíž postačující ústavní zmocnění a zákonný okruh společenských vztahů<sup>73</sup>, který může územně samosprávný celek tímto právním předpisem regulovat. Zahrnuje také výklad k okruhu společenských vztahů, v nichž může obec bez speciálního zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky.

### **1.7.2 Odlišnosti zákona č. 367/1990 Sb. od zákona č. 128/2000 Sb.**

Zákon o obcích č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 367/1990 Sb.“) oproti stávající úpravě obecního zřízení označoval obecně závaznou vyhláškou nejen právní předpisy obcí v samostatné působnosti, ale i v přenesené působnosti.<sup>74</sup>

Z hlediska doslovného výkladu čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky je subjektem přijetí obecně závazné vyhlášky zastupitelstvo obce či zastupitelstvo kraje. Zákon č. 367/1990 Sb. ale umožňoval, aby obecně závaznou vyhlášku obce, byť v samostatné působnosti přijala

<sup>72</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn.: Pl.ÚS 45/06.

<sup>73</sup> Tímto myslím zákon o obcích, zákon o krajích a zákona o hlavním městě Praze.

<sup>74</sup> Samospráva krajů v této době neexistovala, nebyl ani žádný zákon o krajích. Až ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků došlo k ústavnímu určení, že vyšší územně samosprávný celek je kraj, protože Ústava (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.) předvíдалa zřízení krajů nebo zemí. Tímto ústavním zákonem bylo vytvořeno 14 vyšších územně samosprávných celků s jejich sídlem. A to hlavně město Praha a dalších 13 krajů.

i rada, ovšem bylo vyžadováno její dodatečné schválení zastupitelstvem obce. Zastupitelstvu tak zůstávalo konečné rozhodnutí o dalším právním osudu obecně závazné vyhlášky přijaté v samostatné působnosti radou. Subjektem přijetí a právním autorem byla u těchto obecně závazných vyhlášek i po dodatečném schválení zastupitelstva rada obce.<sup>75</sup>

Ústava nezakazuje, aby obdobnou pravomoc, jako je přijímání obecně závazných vyhlášek zastupitelstvem, běžný zákon svěřil i jinému orgánu územní samosprávné korporace než zastupitelstvu, což učinil zákon č. 367/1990 Sb., ovšem s výhradou konečného rozhodnutí ve věci zastupitelstvem.

Zákon č. 367/1990 Sb., umožňoval přijetí obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti radou z důvodu nutnosti a neodkladnosti. I zde platí, že nejvyšším orgánem obce je zastupitelstvo. Rada obce měla vydání obecně závazné vyhlášky odůvodnit, zejména v čem spatřovala nebezpečí z prodlení v případě, kdyby mělo obecně závaznou vyhlášku schvalovat zastupitelstvo. Zastupitelstvo při dodatečném schvalování obecně závazné vyhlášky rady posuzovalo, zda je úprava přijatá radou právně správná a odpovídající zájmům obce a také, jestli byl skutečně důvod, aby obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti vydala rada obce. V obcích, které neměly radu, měl toto oprávnění starosta.

Za podmínek stanovených zákonem č. 367/1990 Sb. a dále ve statutu města mohly být v územně členěných statutárních městech přijímány obecně závazné vyhlášky i městskými částmi či obvody v rámci jejich působnosti pro územní obvod městské části. Šlo o decentralizační opatření v rámci samosprávy zvláště v těch městech, kde nepůsobil okresní úřad, jako města Brno, Ostrava, Plzeň a Praha.<sup>76</sup> Praha však měla zvláštní postavení a nebyla statutárním městem, ale z hlediska vnitřní organizace se tam může zařadit. V rámci statutárního města tak mohla vzniknout hierarchie místních pramenů práva, přičemž otázku kolize měl řešit statut města.

---

<sup>75</sup> Zde bych podotknul, že toto oprávnění již rada obce nemá dle zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>76</sup> Jsem toho názoru, že toto oprávnění mělo městským částem/obvodům být zachováno, bohužel tomu tak není.

## 1.8 Nařízení

Nařízení územních samosprávných celků je prováděcí právní předpis, který v přenesené působnosti vydává<sup>77</sup> rada územního samosprávného celku. Nařízení jsou vydávána k provedení zákona. Rada může nařízení vydat pouze na základě zákona a v jeho mezích, je-li k tomu zákonem zmocněna. Nařízení musí být v souladu se zákony, nařízeními vlády, vyhláškami ministerstev a dalšími právními předpisy.

Charakteristické rysy nařízení jsou<sup>78</sup>:

- A. podzákonost, nařízení jsou vydávány podle zákona, jejich prostřednictvím dochází k vykonávání a naplňování zásady legality, nemohou být v rozporu se zákonem, zákonodárce může nařízení zrušit či změnit zákonem,
- B. abstraktnost, ta se nejčastěji vymezuje tak, že je opakem konkrétnosti, tedy akt je abstraktní vždy, není-li konkrétní, spočívá ve druhovém vyjádření věci, adresátů či obou těchto znacích
- C. obecnost, ta je spojena s právní závazností aktu
- D. jednostrannost, nařízení je projevem pravomoci veřejného orgánu autoritativně a vrchnostensky rozhodnout o právech a povinnostech jemu nepodřízených adresátů

Vydávání nařízení rady územně samosprávného celku není oprávněním jako u zastupitelstva územně samosprávného celku, kdy v jeho zákoně vymezené působnosti je uvedeno, že může vydávat obecně závazné vyhlášky pro regulaci právních vztahů. Jde o povinnost rady obce či kraje, jako vykonavatele přenesené působnosti státní správy, pokud jí je tato povinnost nařízena, tedy vydat dané nařízení.

### 1.8.1 Problematika terminologického označení nařízení obcí

Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Úpravu najdeme v § 11 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Toto ustanovení navazuje na čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle kterého mohou orgány územní samosprávy vydávat na základě zákona a v jeho mezích právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

<sup>77</sup> Dle čl. 79 odst. 3 zákona č. 1/1993, Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>78</sup> Vycházel jsem především ze SLÁDEČEK, Vladimír. Obecné správní právo. 3. Aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 59 – 60.

Obecní zřízení tedy stanoví, že právní předpisy v přenesené působnosti může vydávat obec<sup>79</sup>, je-li k tomu zákonem zmocněna. Avšak podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou vydávat na základě zákona a v jeho mezích právní předpisy orgány územní samosprávy, kterými ale obce nejsou. Obec je veřejnoprávní korporací, která má své orgány. Zákon č. 128/2000 Sb. tak ne zcela sleduje terminologii Ústavy.

Tento terminologický rozpor však nemůže vyvolávat žádné praktické problémy, protože zákon č. 128/2000 Sb. stanoví, který orgán obce je příslušný k vydávání právních předpisů v přenesené působnosti.<sup>80</sup> Je jen na zváženu, proč tento částečný formální rozpor zákonodárci neupravili některou dílčí novelou k tomuto zákonu pro úplnou shodu s Ústavou.

Pro tyto právní předpisy vydávané obcí byl zvolen název nařízení, ovšem nebylo tomu tak vždy. Podle předešlé úpravy obecního zřízení, zákona č. 367/1990 Sb.,<sup>81</sup> o obcích, ve znění pozdějších předpisů, byly v období let 1990 – 2000 všechny právní předpisy obcí vydávané v přenesené či v samostatné působnosti nazývány obecně závaznými vyhláškami, což přinášelo značné komplikace. Bylo to vyřešeno jejich odlišením, které je již ve zmíněném zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích.

### 1.8.2 Problematika terminologického označení nařízení krajů

Je zvláštní, že v zákoně o krajích tento terminologický rozpor v tom, kdo je oprávněn k vydávání nařízení, není.<sup>82</sup> V zákoně<sup>83</sup> je již přímo uvedeno: „*na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje.*”

Je pozoruhodné, že dikce v zákoně o obcích a v zákoně o krajích je takto relativně formálně odlišná. Není jasné, proč zákonodárce nezvolil stejnou definici, když zákony byly přijaty v témž roce a dni za sebou.<sup>84</sup>

Jedinou mou nepatrnou výtkou k výše zmíněné dikci zákona o krajích je v části věty: „*rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti,*” kdy bych pro úplnost ke slovu *rada* dodal slovo *kraje*.<sup>85</sup> Nicméně jedná se pouze o můj osobní pohled na věc.

<sup>79</sup> Stanoveno v § 11 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>80</sup> Který daný orgán obce je oprávněn vydávat nařízení obce v přenesené působnosti stanoví § 61 ve spojení s § 102 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>81</sup> Pro úplnost uvádím, že zákonná úprava na úrovni krajů v 90. letech neexistovala.

<sup>82</sup> Srovnej § 11 zákona o obcích a § 7 zákona o krajích.

<sup>83</sup> § 7 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>84</sup> Zákon č. 128/2000 Sb. a zákon č. 129/2000 Sb.

## 2. PROCES VZNIKU OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ A KRAJŮ

### 2.1 Náležitosti a struktura obecně závazných vyhlášek obcí a krajů

Základem normotvorby územních samosprávných celků je čl. 104 odst. 3 Ústavy: „*zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*”

Základním obsahovým požadavkem obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků je srozumitelnost, určitost, předvídatelnost a adekvátní interpretovatelnost. V nálezů Ústavního soudu jsou vymezeny náležitosti obecně závazných vyhlášek obcí, tedy: „*obecně závazné vyhlášky obcí musí naplňovat obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Pokud pojem obytná zástavba není nikterak definován v právních normách ani v obecně závazné vyhlášce (ani v jiné vyhlášce obce), jedná se o pojem neurčitý, neboť nelze nikterak dovést, o jaký typ zástavby se jedná. Adresáti této normy by nebyli schopni předvídat její aplikaci a neměli by možnost upravit podle toho své chování.*”<sup>86</sup>

Dále obecně závazná vyhláška nesmí řešit konkrétně individuální problém, nesmí nahrazovat správní rozhodnutí. Dle P. Furkové: „*v případě obecně závazné vyhlášky jakožto výsledku činnosti orgánů územních samosprávných celků se jedná o normativní právní akt, který však rozhodně nesmí obsahovat prvky libovůle a musí být zcela v souladu se zákonem. V projednávané věci se stala spornou otázka, zdali je v případě výsledku činnosti orgánu samosprávy, jenž formálně splňuje znaky obecně závazné vyhlášky, obsahově však nikoli, možno uvažovat o tom, že se v takovém případě již nejedná o normativní právní akt, nýbrž o právní akt individuální, tedy rozhodnutí. Nejvyšší soud<sup>87</sup> shledává, že tomu tak je, když je nutno vycházet z obsahu tohoto právního aktu, jenž je pro danou věc s ohledem na specifické okolnosti případu relevantní.*”<sup>88</sup>

---

<sup>85</sup> Zaměnil bych tedy označení rada, za označení rada kraje.

<sup>86</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2.11.2010, sp.zn. Pl. ÚS 28/09.

<sup>87</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.4.2011, sp.zn. 28 Cdo 542/2011

<sup>88</sup> FURKLOVÁ, Petra. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 7

Obecně lze dovodit z právních předpisů požadavky pro náležitosti a strukturu obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků, kterými jsou: vydavatel, název, obsah, podpisy, odkazy, přílohy a další<sup>89</sup>.

Vydavatelem obecně závazné vyhlášky je vždy obec či kraj, poté je uveden vyhotovitel, jímž je orgán<sup>90</sup> územně samosprávného celku, který danou obecně závaznou vyhlášku vyhotovil.

První náležitostí obecně závazné vyhlášky je název. Ten by měl následovat po označení vydavatele a vyhotovitele. Jedná se o označení právního předpisu. Zákon o obcích a zákon o krajích hovoří pouze o dvou typech právních předpisů vydávaných obcemi a kraji, a to o obecně závazné vyhlášce a nařízení. Zde se tedy jedná o obecně závaznou vyhlášku.

Právní předpis obce či kraje musí mít v samostatné působnosti celé trojslovné označení, nestačí uvést pouze vyhláška obce či kraje. Za označením obecně závazná vyhláška následuje číslo a rok vydání a po něm označení věci či okruhu vztahů, které upravuje. Příklad názvu obecně závazné vyhlášky obce: Obecně závazná vyhláška Statutárního města Chomutov č. 15/2010, o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu.

Každá obecně závazná vyhláška musí mít vlastní obsah, tedy text. Obsah je tvořen hypotézou, dispozicí a sankcí. Hypotéza uvádí skutkové podmínky, které musejí nastat, aby bylo možné danou obecně závaznou vyhlášku na daný vztah aplikovat. Dispozice stanoví povinnost či právo v případě, že byla splněna hypotéza obecně závazné vyhlášky. Sankce je negativní následek nesplnění dispozice obecně závazné vyhlášky.

Vlastní text dané obecně závazné vyhlášky začíná úvodní větou, jako je např.: Zastupitelstvo města se usneslo dne 15. 12. 2010 vydat podle ustanovení § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a podle ustanovení § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku.<sup>91</sup> Po úvodní větě následuje vlastní text obecně závazné vyhlášky.

---

<sup>89</sup> Vycházel jsem především z KOUDELKA, Zdeněk. Právní předpisy samosprávy. Praha: Linde, 2008. s. 94.

<sup>90</sup> Kterým je pro obce i kraje zastupitelstvo územního samosprávného celku.

<sup>91</sup> Obecně závazná vyhláška č. 15/2000 o místním poplatku za provozovaný výherní hrací přístroj nebo jiné technické herní zařízení, povolené Ministerstvem financí podle jiného právního předpisu (statutárního města Ostravy).

Obecně závazná vyhláška se člení na články. V předposledním článku může být případné zrušovací ustanovení s přesným názvem a číselným označením zrušovaných nařízení, ať již kraje či obce. Poslední článek obvykle upravuje účinnost daného nařízení, tedy vymezuje, odkdy je nařízení závazné.

Další náležitostí obecně závazných vyhlášek jsou jejich podpisy. Obecně závazné vyhlášky obce podepisuje starosta s místostarostou obce<sup>92</sup>. U krajů podepisuje obecně závazné vyhlášky hejtman spolu se svým náměstkem<sup>93</sup>. Dle S. Vavrochové „jejich podpisy však nemají vliv na platnost právních předpisů, protože ta je vázána na vyhlášení obecně závazných vyhlášek – na úřední desce obecního úřadu, ve Věstníku právních předpisů kraje, či pro hlavní město Prahu ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.“<sup>94</sup>

Dále může obecně závazná vyhláška obsahovat odkazy. Odkazy odkazují na jednotlivé zákony.

Na konci obecně závazné vyhlášky mohou být přílohy. Přílohy jsou fakultativními částmi obecně závazných vyhlášek, jsou ale také právně závazné, jsou to např.: seznamy, tabulky, mapy a další.

## **2.2 Přijímání obecně závazných vyhlášek obcí**

Některé obce upravují celý proces přípravy obecně závazné vyhlášky v jednacím řádu zastupitelstva obce, jedná se zejména o větší obce.

### **2.2.1 Přijímací orgán obecně závazných vyhlášek obcí**

Obecně závazné vyhlášky přijímá a vydává zastupitelstvo obce. Tato činnost je zastupitelstvům vyhrazena a nemohou ji vykonávat jiné orgány územně samosprávných celků.<sup>95</sup> Přijetí se děje formou usnesení přijatého nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva.

Je nutné upozornit na odlišnosti v pojetí vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení městských částí a městských obvodů územně členěných statutárních měst mezi

---

<sup>92</sup> Dle § 104 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>93</sup> Podle § 61 odst. 3 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>94</sup> VAVROCHOVÁ, Simona. Územní samosprávné celky. Benešov: Mašek a spol., 2012, s. 85.

<sup>95</sup> Srovnatelně s FURKLOVÁ, Petra a kol. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 29.



současným a minulým zákonem o obcích. Současný zákon č. 128/2000 Sb., o obcích zakazuje vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení městským obvodům a městským částem. Oproti tomu zrušený zákon č. 367/1990 Sb., o obcích tento explicitní zákaz neobsahoval,<sup>96</sup> z čehož Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS. 40/95 dovedl, že: „*jestliže platná právní úprava výslovně nevylučuje možnost přenést pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek na městské části či obvody, lze dovést, že v tomto směru ponechal zákonodárce zastupitelstvům statutárních měst prostor, aby zvážila, v jakém rozsahu připouští či nepřipouští vydávání obecně závazných vyhlášek částmi města.*“<sup>97</sup>

V důvodové zprávě k současnému zákonu o obcích, v § 134 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*“ (obecně závazné vyhlášky a nařízení).<sup>98</sup>

Dle mého názoru, pokud mohou jednotlivé městské části (či městské obvody) územně členěných statutárních měst vydávat správní rozhodnutí, nad kterými vykonávají dozor městské magistráty, ať už v přenesené nebo samostatné působnosti, není důvod k tomu, aby nemohly mít tyto městské části oprávnění vydávat právní předpisy v jejich samostatné i přenesené působnosti, které by musely být v souladu s právními předpisy územně členěných statutárních měst. Státní dozor nad zákonností právních předpisů městských částí územně členěných statutárních měst by vycházel ze zákona o obcích. V přenesené působnosti by tuto kontrolu vykonával magistrát územně členěného statutárního města a v samostatné působnosti ministerstvo vnitra. Přičemž bych jako další argument uvedl, jak již jsem zmínil výše, že některé městské části jsou větší než některé obce a mají vyšší počet obyvatel než většina menších obcí v České republice.

### **2.2.2 Navrhování obecně závazných vyhlášek obce**

Zákon o obcích nepožaduje, aby byl návrh obecně závazné vyhlášky zveřejněn po určitou dobu na úřední desce obce před hlasováním zastupitelstva o jejím přijetí.<sup>99</sup>

---

<sup>96</sup> Jak jsem již zmínil v předchozí kapitole, to je dle mého názoru krok špatným směrem, už i z důvodu, že některé městské části statutárních měst či hlavního města Prahy mají větší rozlohu či vyšší počet obyvatel než většina menších obcí v ČR.

<sup>97</sup> Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 17.4.1996, sp.zn.: Pl. ÚS 40/95.

<sup>98</sup> Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o obcích, zákon o obcích 128/2000 Sb., ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>99</sup> Srovnej FURKOVÁ, Petra. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. Benešov: C. H. Beck, 2013. s. 31.

Přijetí obecně závazné vyhlášky může ze zákona navrhnout zastupitelstvu obce: rada, členové zastupitelstva a výbory zastupitelstva. Okruh osob, které mohou zastupitelstvu navrhnout přijetí obecně závazné vyhlášky, může být rozšířeno jednacím řádem či jiným předpisem – statutem. Rozšíření oprávněných osob k navrhnutí obecně závazné vyhlášky bylo obsaženo v čl. 75 odst. 2 obecně závazné vyhlášky č. 1/1997, Statut města Brna: „*Návrhy obecně závazných vyhlášek mohou zastupitelstvu města předkládat členové Zastupitelstva města Brna, Rady města Brna, zastupitelstev a rad městských částí*”<sup>100</sup>, která byla účinná do 6. 11. 2001.

Dle ustanovení §16 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích: „*občan obce, který je starší 18 let, má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.*” Po splnění těchto formálních požadavků lze říci, že kvalifikovaná skupina občanů dané obce může podat návrh zastupitelstvu ke schválení formou obecně závazné vyhlášky.

### **2.2.3 Schválení obecně závazných vyhlášek obce**

Schválení obecně závazných vyhlášek zastupitelstvem je dokončeno okamžikem hlasování. Zastupitelstvo může rozhodovat pouze na řádně svolaných a veřejně konaných zasedáních.<sup>101</sup> Charakter právního předpisu vyžaduje, aby byl vyhotoven písemně. Den schválení by měl být uveden v obecně závazné vyhlášce, aby byla možnost zpětně vyhledat a nahlédnout do příslušného zápisu ze zasedání zastupitelstva.

Usnesení zastupitelstva je platné přijetím, tedy jeho vyhlášením. Zastupitelstvo obce je schopné se usnášet, pokud je přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů, usnesení je platné, jakmile s ním souhlasí většina zastupitelů.

### **2.2.4 Platnost obecně závazných vyhlášek obce**

Platnost obecně závazné vyhlášky je stav, kdy je obecně závazná vyhláška součástí právního řádu. Od této chvíle může být měněna jen jinou obecně závaznou vyhláškou či

---

<sup>100</sup> Obecně závazná vyhláška č. 1/1997, Statut města Brna.

<sup>101</sup> Ke srovnání FURKLOVÁ, Petra a kol. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 32.

Ústavou stanoveným způsobem. Platnost je předpokladem toho, aby obecně závazná vyhláška nabyla účinnosti.

Obecně závazná vyhláška obce musí být vyhlášena, což je podmínkou její platnosti. Vyhlášení se provede tak, že se obecně závazná vyhláška vyvěsí na úřední desce<sup>102</sup> obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení obecně závazné vyhlášky obce je první den jejího vyvěšení na úřední desce. Mimo toto obec může uveřejnit obecně závaznou vyhlášku způsobem v místě obvyklým.<sup>103</sup>

Úřední deska musí být 24 hodin denně přístupná a umístěna na veřejně přístupném místě na budově obecního úřadu. Obecně musí být právní předpis na úřední desce vyvěšen minimálně 15 dní.

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.<sup>104</sup>

### **2.2.5 Účinnost obecně závazných vyhlášek obce**

Účinnost obecně závazných vyhlášek je stav, kdy platná obecně závazná vyhláška vyvolává zamýšlené právní následky, které jsou jí sledovány, tzn. je aplikovatelná na právní vztahy, které sleduje. Je závazná pro všechny subjekty práva, na které se tato obecně závazná vyhláška vztahuje. Vyplývají z ní práva a povinnosti.

Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývá obecně závazná vyhláška obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.<sup>105</sup> Den účinnosti musí být v obecně závazné vyhlášce uveden.<sup>106</sup>

---

<sup>102</sup> Upozornil bych, že úřední deska obce musí být vedle své fyzické podoby (která je v/u obecního úřadu), také přístupná způsobem umožňujícím dálkový přístup, dle § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>103</sup> Dle § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>104</sup> Dle § 12 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>105</sup> Podle § 12 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>106</sup> Dle úřednice městského úřadu města Vratimova nenabyla žádná obecně závazná vyhláška města účinnosti dříve, než patnáctým dnem od jejího vyhlášení.

Dle P. Furklové, „pokud obecně závazná vyhláška neobsahuje žádné ustanovení o nabytí účinnosti, tato nastává patnáctým dnem po dni vyhlášení. Obecně závazná vyhláška ovšem může sama stanovit okamžik nabytí své účinnosti. Je samozřejmé, že takový okamžik nemůže být stanoven zpětně přede dnem vyhlášení.”<sup>107</sup> Což vyplývá obecně z právní teorie.

Jednotlivé části obecně závazné vyhlášky obce mohou nabýt účinnosti různě.

## **2.3 Přijímání obecně závazných vyhlášek krajů**

### **2.3.1 Přijímací orgán obecně závazných vyhlášek kraje**

Obecně závaznou vyhlášku kraje přijímá zastupitelstvo kraje<sup>108</sup>. Tato činnost je zastupitelstvům vyhrazena a nemohou ji vykonávat jiné orgány územních samosprávných celků. Zastupitelstvo vykonává svou pravomoc na zasedáních, která jsou ze zákona veřejná.

### **2.3.2 Navrhování obecně závazných vyhlášek kraje**

Zastupitelstvu kraje nejčastěji podává návrhy obecně závazných vyhlášek rada kraje. Mimo jiné zákon o krajích stanoví, že radě kraje je vyhrazeno právo připravovat návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva.

Dále návrhy obecně závazných vyhlášek může zastupitelstvu kromě rady podávat výbor zastupitelstva a občan s podporou 1 000 občanů kraje anebo bez této podpory. U posledního ovšem záleží na zastupitelstvu kraje, zda danou otázku vůbec projedná.

Jednací řád zastupitelstva kraje může upřesnit, kdo všechno může pomáhat radě kraje při podávání návrhů obecně závazných vyhlášek a také postup projednávání těchto návrhů zastupitelstvem kraje.<sup>109</sup> Čímž se okruh nepřímo oprávněných osob pro podávání návrhu obecně závazných vyhlášek kraje může zvýšit.

Návrh by měl po formální stránce obsahovat: a) označení orgánu, kterému je určen, b) označení navrhovatele, c) název, který označuje předmět návrhu, d) hodnocení stavu věci,

---

<sup>107</sup> FURKLOVÁ, Petra. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. Praha: C. H. BECK, 2013. s. 35.

<sup>108</sup> Dle § 35 odst. 2 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>109</sup> Čímž se okruh nepřímo oprávněných osob pro podávání návrhu obecně závazných vyhlášek kraje může zvýšit.

e) důvody pro nové řešení, f) předpokládané dopady rozhodnutí, zejména hospodářské, g) návrh konečného usnesení, h) datum a podpis.

Mohou být určeny lhůty pro podání návrhu. Zákon č. 250/2002 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 11, že návrh rozpočtu musí být zveřejněn nejméně po dobu 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu.

### **2.3.3 Schválení obecně závazných vyhlášek kraje**

Zastupitelstvo kraje schvaluje obecně závaznou vyhlášku kraje formou usnesení na zasedání zastupitelstva kraje. Zasedání svolává a řídí hejtmán kraje.<sup>110</sup> Schvalování probíhá hlasováním, které nastane po závěrečném slovu navrhovatele dané obecně závazné vyhlášky, pokud návrh nevzal zpět, anebo pokud si zastupitelstvo neusneslo na pokračování v rozpravě.

Zastupitelstvo je usnášeníschopné při přítomnosti nadpoloviční většiny všech jeho členů.<sup>111</sup> Návrh obecně závazné vyhlášky je přijat souhlasem nadpoloviční většiny členů zastupitelstva.

### **2.3.4 Platnost obecně závazných vyhlášek kraje**

Obecně závazná vyhláška kraje nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje. Dnem vyhlášení obecně závazné vyhlášky je den rozeslání příslušné částky Věstníku právních předpisů kraje, který musí být uveden v jejím záhlaví.<sup>112</sup>

Věstník právních předpisů kraje je promulgační list<sup>113</sup>, ve kterém kraje zveřejňují své právní předpisy a další dokumenty.

Věstník právních předpisů kraje se vydává v postupně číslovaných částkách označených pořadovými čísly. Právní předpisy kraje se ve Věstníku právních předpisů kraje označují pořadovými čísly. Číselná řada právních předpisů kraje, jakož i číselná řada jednotlivých částek Věstníku právních předpisů kraje, se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.

---

<sup>110</sup> Podrobněji v § 40 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>111</sup> Dle § 40 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>112</sup> V souladu s § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>113</sup> Je obecně označení úředního oznamovatele, v němž se podle povahy a kompetencí vydávajícího úřadu či subjektu, zveřejňují zákony, mezinárodní smlouvy, další právní předpisy, úřední usnesení, rozhodnutí, opatření nebo oznámení aj.

Věstník právních předpisů kraje musí být každému přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra. Kraj zveřejní stejnopis Věstníku právních předpisů kraje i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

### **2.3.5 Účinnost obecně závazných vyhlášek kraje**

Obecně závazná vyhláška kraje nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje, jestliže v něm není uveden pozdější počátek účinnosti.<sup>114</sup>

Ve výjimečných případech, jestliže to vyžaduje naléhavý obecný zájem, lze stanovit dřívější počátek účinnosti obecně závazné vyhlášky, ale nejdříve v den jejího vyhlášení. Dřívější počátek účinnosti musí být v obecně závazné vyhlášce uveden. V těchto případech se zveřejní obecně závazná vyhláška též na úřední desce krajského úřadu a na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká, a v hromadných informačních prostředcích.

Jednotlivé části obecně závazné vyhlášky kraje mohou nabýt účinnosti různě.

## **3. PROCES VZNIKU NAŘÍZENÍ OBCÍ A KRAJŮ**

### **3.1. Náležitosti a struktura nařízení obcí a krajů**

Základním obsahovým požadavkem nařízení krajů a obcí je srozumitelnost a předvídatelnost.

Obecně lze dovodit z právních předpisů požadavky pro náležitosti a strukturu nařízení územních samosprávných celků. Každé nařízení musí obsahovat: vydavatele, název nařízení, na základě jakého zákona je vydáno, obsah, podpisy, odkazy, přílohy a další. Je to obdobné jako u obecně závazných vyhlášek krajů a obcí.<sup>115</sup>

Vydavatelem nařízení je vždy obec či kraj. Dále se uvede orgán, který danou obecně závaznou vyhlášku vyhotovil. Což je v tomto případě rada kraje nebo obce. U malých obcí, kde kompetence rady vykonává starosta obce, vydává nařízení zastupitelstvo obce, jak zmíním níže.

---

<sup>114</sup> Podle § 8 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>115</sup> Srovnej KOUDELKA, Zdeněk. Právní předpisy samosprávy. Praha: Linde, 2008. s. 94.

První náležitostí je název nařízení, ten by měl následovat po označení vydavatele a vyhotovitele. Jedná se o označení právního předpisu. Zákon o obcích a zákon o krajích hovoří pouze o dvou typech právních předpisů vydávaných obcemi a kraji. A to o obecně závazné vyhlášce a nařízení. Zde se jedná o nařízení obce či kraje. Za označením nařízení by mělo následovat jejich číslo a rok vydání. Dále následuje označení věci či okruhu vztahů, které dané nařízení upravuje. Příklad názvu nařízení kraje: Nařízení Moravskoslezského kraje č. 1/2013 ze dne 4. 6. 2013, o zřízení přírodní památky Dolní Marklovice a jejího ochranného pásma, a o stanovení jejích bližších ochranných podmínek

Po názvu nařízení následuje jeho obsah. Jedná se o vlastní text nařízení. Začíná úvodní větou, jako je např.: Rada kraje se dne 4. 6. 2013 usnesla vydat v souladu s ustanovením § 7 a § 59 odst. 1 písm. k) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů a na základě ustanovení § 77a odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů toto nařízení.

Každé nařízení se člení na články. V předposledním článku může být případně zrušovací ustanovení s přesným názvem a číselným označením zrušovaných nařízení. V posledním článku je obvykle účinnost daného nařízení, tedy odkdy je nařízení závazné.

Další náležitostí nařízení je jejich podepisování. Nařízení obce podepisuje starosta s místostarostou obce.<sup>116</sup> U krajů podepisuje nařízení hejtmán spolu s jeho náměstkem<sup>117</sup>. Dle S. Vavrochové, jak již jsem zmínil v podkapitole: „*náležitosti a struktura obecně závazných vyhlášek*“, nemají jejich podpisy vliv na platnost právních předpisů, protože ta je vázaná na vyhlášení nařízení – na úřední desce obecního úřadu, ve Věstníku právních předpisů kraje a pro hlavní město Prahu ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.<sup>118</sup>

V nařízeních se houfně vyskytují odkazy. Dle Z. Koudelky: „*odkazem se rozumí ustanovení přímo v textu právního předpisu, které odkazuje na určitý jiný právní předpis.*“<sup>119</sup>

Poslední náležitostí jsou přílohy, které jsou fakultativními částmi nařízení. Přílohy se umisťují na závěr obecně závazné vyhlášky, až za podpisy. Jsou také právně závazné a jsou to např.: seznamy, tabulky, mapy a další.

---

<sup>116</sup> Dle § 104 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>117</sup> Podle § 61 odst. 3 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>118</sup> VAVROCHOVÁ, Simona. Územní samosprávné celky. Benešov: Mašek a spol., 2012. strana 85.

<sup>119</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Právní předpisy samosprávy. Praha: Linde, 2008. s. 103.

## **3.2 Přijímání nařízení obcí**

### **3.2.1 Přijímací orgán nařízení obce**

Nařízení přijímá a vydává rada obce dle zákona o obcích, jedná se tedy přímo o její vyhrazenou pravomoc. U malých obcí, v nichž se nezřizuje rada obce, kde její pravomoci vykonává starosta obce, je přijímání a vydávání nařízení vyhrazeno zastupitelstvu obce dle ustanovení § 102 odst. 4 zákona o obcích, které vydává v přenesené působnosti.

Na rozdíl od schůzí zastupitelstva obce jsou schůze rady obce neveřejné.

### **3.2.2 Navrhování nařízení obce**

Přijetí nařízení může radě dle zákona navrhnout každý člen rady. Vydat nařízení obce je povinností obce, není to fakultativní rozhodnutí. Na základě tohoto de facto může navrhnout přijetí nařízení Parlament České republiky, ten schvaluje zákony, které zmocňují radu obce k vydání nařízení. Dále mohou de facto navrhnout nařízení subjekty, které mají zákonodárnou iniciativu, protože ty mohou v návrhu zákona opět zmocnit radu obce k provedení daného zákona. Zákonodárnou iniciativu má například vláda či vyšší územně samosprávný celek aj.

### **3.2.3 Schválení nařízení obce**

Rada je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů. K platnému usnesení, tedy rozhodnutí o vydání nařízení, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.<sup>120</sup> Usnesení, v tomto případě nařízení obce, je schváleno okamžikem dokončení hlasování.

### **3.2.4 Platnost nařízení obce**

Platnost nařízení je stav, kdy je nařízení vyhlášeno a je součástí právního řadu. Od této chvíle může být měněno jen jiným nařízením či Ústavou stanoveným způsobem. Platnost je předpokladem toho, aby nařízení nabylo účinnosti.

Nařízení obce musí být vyhlášeno, což je podmínkou jeho platnosti. Vyhlášení se provede tak, že se nařízení vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem

---

<sup>120</sup> V souladu s § 101 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.



vyhlášení nařízení obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce.<sup>121</sup> Mimo toto obec může uveřejnit nařízení způsobem v místě obvyklým.<sup>122</sup>

Nařízení obce s rozšířenou působností vydané v rámci přenesené působnosti pro celý její správní obvod se musí zveřejnit též na úředních deskách obcí v jejím správním obvodu. Totéž platí i pro nařízení obcí s pověřeným obecním úřadem.

Platností není právní předpis závazný, s výjimkou subjektů podřízených vydavateli příslušného předpisu, kteří se mají připravovat na budoucí obecnou aplikaci právního předpisu.

### **3.2.5 Účinnost nařízení obce**

Účinnost nařízení obce je stav, kdy vyvolává zamýšlené právní následky, které jsou nařízením sledovány, tzn. je aplikovatelné na právní vztahy, které sleduje. Je závazné pro všechny subjekty práva, na které se toto nařízení vztahuje. Účinnost nabývá nařízení 15. dnem po jeho vyhlášení.

Více k účinnosti nařízení obce v podkapitole: „*účinnost obecně závazných vyhlášek obcí*“.

## **3.3 Přijímání nařízení kraje**

### **3.3.1 Přijímající orgán nařízení kraje**

Na základě a v mezích zákona rada kraje vydává nařízení v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn. Na rozdíl od schůzí zastupitelstva kraje jsou schůze rady neveřejné.

### **3.3.2 Navrhování nařízení kraje**

Přijetí nařízení může radě navrhnout každý její člen. Vydat nařízení kraje je povinností kraje, není to fakultativní rozhodnutí jako u vydání obecně závazné vyhlášky kraje. Na základě tohoto de facto může navrhnout přijetí nařízení Parlament České republiky, který schvaluje zákony, které zmocňují radu kraje k vydání nařízení. Dále také subjekty, které mají

---

<sup>121</sup> Jak již jsem zmínil v kapitole o platnosti obecně závazných vyhlášek obcí, obecní úřad musí vedle fyzické podoby úřední desky zajistit zveřejnění na úřední desce také dálkovým způsobem.

<sup>122</sup> Dle § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

zákonodárnou iniciativu<sup>123</sup>, protože ty v návrhu zákona můžou zmocnit radu kraje k provedení daného zákona. Zákonodárnou iniciativu má poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda a zastupitelstvo vyššího územně samosprávného celku.<sup>124</sup>

### **3.3.3 Schválení nařízení kraje**

Rada kraje zasedá na schůzích, které jsou neveřejné, je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů a k platnému rozhodnutí o vydání nařízení, je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů.<sup>125</sup>

### **3.3.4 Platnost nařízení kraje**

Nařízení kraje nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje. Dnem vyhlášení nařízení je den rozeslání příslušné částky Věstníku právních předpisů kraje, který musí být uveden v jeho záhlaví.

Dále k platnosti nařízení kraje platí obdobně podkapitola: „*platnost obecně závazných vyhlášek kraje.*“

### **3.3.5 Účinnost nařízení kraje**

Nařízení kraje nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje, jestliže v něm není uveden pozdější počátek účinnosti.

Ve výjimečných případech, jestliže to vyžaduje naléhavý obecný zájem<sup>126</sup>, lze stanovit dřívější počátek účinnosti nařízení, ale nejdříve v den jeho vyhlášení. Dřívější počátek účinnosti musí být v nařízení uveden. V těchto případech se zveřejní nařízení na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká, a v hromadných informačních prostředcích.

---

<sup>123</sup> Zákonodárná iniciativa je právo předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně.

<sup>124</sup> V souladu s čl. 41 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>125</sup> Dle § 58 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>126</sup> Naléhavým obecným zájmem může být odůvodněno vyhlášením nouzového stavu z důvodu živelné pohromy.

## 4. PŮSOBNOST OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK

### 4.1 Působnost obecně závazných vyhlášek obcí

Obec může ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou, což je upraveno v ustanovení § 10 zákona o obcích. V tomto zákoně jsou upraveny čtyři oblasti místních záležitostí, které si obec může sama upravit formou vydání obecně závazné vyhlášky. A) oblast za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, do čehož spadá i stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, B) oblast za účelem udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí a veřejné zeleně, C) oblast za účelem úpravy užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, D) zvláštní zákony<sup>127</sup> mohou stanovit další věcné oblasti, v nichž obec může realizovat své normotvorné oprávnění.

**A) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.** Obec může zejména 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. Dále může stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takovéto činnosti zakázány.

Obec může tedy upravovat záležitosti veřejného pořádku, které jsou typické obecně pro všechny obce nebo alespoň pro většinu obcí či obce stejné velikosti nebo stejné geografické polohy. Problematika místních záležitostí obce bude jiná ve statisícových městech než v obcích malých, zpravidla několikatísíkových. Totéž platí i o činnostech, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci<sup>128</sup> či být v rozporu s dobrými mravy. Chování, které může být ve velkých městech považováno za normální, může být v malých městech nepřijatelné a způsobit veřejné pohoršení.

Právní regulace místních záležitostí veřejného pořádku může být dále omezena či rozšířena ustanoveními zákonů obsahujícími speciální zákonná zmocnění, na jejichž základě mohou obce regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek otázky, které se dotýkají místních záležitostí veřejného pořádku. Např. dle ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loterijních a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších právních předpisů: „*Obec*

<sup>127</sup> Tím je například zákon č. 418/2008 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>128</sup> Příkladem je právě dnes velmi diskutovaná problematika heren, kdy ve velkých městech jsou v určitých městských částech právě provozy heren, především z důvodu zdržování se problémových individuí v jejím okolí, zakázány.

*může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m), n), a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.*<sup>129</sup>

Zmocnění k právní regulaci místních záležitostí je dále upraveno pro jednotlivé okruhy právních vztahů ve zvláštních zákonech. Např. v zákoně č. 565/1990 Sb., v ustanovení § 14 odst. 1 a 2 je uvedeno: „*Stanovení poplatků patří do samostatné působnosti obce, která je ve svém území zavedla. Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.*”<sup>130</sup>

Dle P. Furkové podle „*slovy Listiny základních práv a svobod platí, že daně a poplatky lze ukládat pouze na základě zákona. Obce jsou tedy zmocněny ke zpoplatnění pouze takových činností, které jsou zákonem výslovně stanoveny. To znamená, že žádné jiné poplatky, než v zákoně uvedené nelze vydáváním obecně závazných vyhlášek zavádět, a to ani tehdy, kdy by jejich vybírání bylo vhodné, účelné či jinak pro obec prospěšné nebo dokonce nezbytné.*”<sup>131</sup>

V zákoně o místních poplatcích jsou tedy taxativně vypočteny místní poplatky, které obec může ukládat. Kdyby obec zavedla jiné poplatky, které nejsou v zákoně o místních poplatcích uvedeny, dostala by se do rozporu se zákonem.

Také v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších právních předpisů je upraveno v § 17 odst. 2: „*Obec může ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání, a odstraňování*

---

<sup>129</sup> Úplné znění v zákoně č. 202/1990 Sb., o loteriích a podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>130</sup> Úplné znění v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon místních poplatcích”).

<sup>131</sup> FURKOVÁ, Petra a kol. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. Praha: C. H. Beck, 2013. s. 47

*komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území včetně jejich biologicky rozložitelné složky a systému nakládání se stavebním odpadem.*”<sup>132</sup>

Dále obec může obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti upravit pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, a to stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. Toto zmocnění je speciálním zmocněním k základnímu zmocnění právní regulace místních záležitostí veřejného pořádku. Jedná se o konkretizaci těchto záležitostí.

I k tomuto konkrétnímu zmocnění existují speciální zákonná ustanovení, a to např. „*Obec v samostatné působnosti může v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, prodávání a konzumaci alkoholických nápojů*” dle § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

**B) za účelem udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně,** může obec ve své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky k ukládání povinností.

Co se týče zajišťování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, je pravomoc obce regulovat tuto činnost upravena mimo jiné také zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, který tuto úpravu vyhrazuje především vydáváním nařízení obce. Tímto je obec limitována ve vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti v těchto otázkách.

**C) za účelem úpravy užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.** Právní teorie užívá pro zařízení obce sloužící potřebám veřejnosti také termín veřejný ústav. Tyto

---

<sup>132</sup> K tomuto zákonu je nález Ústavního soudu České republiky sp.zn.: 36/06 ze dne 14.11.2006, který obsahuje právní větu „*Materie obsažená v zákoně o odpadech je zpracována v natolik komplexní a kogentní úpravě, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při stanovení systému nakládání s komunálním odpadem vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy.*“ Tímto judikátem je vlastně tvrzeno, že zákony mohou omezit samostatnou působnost obce v určitých záležitostech.

mohou být upraveny také provozními řády, které vydává zřizovatel daného veřejného ústavu. Tato oblast je také upravena i zvláštními zákony. Např. v § 14 odst. 7 zákona č. 257/2001 Sb.: „*provozovatel knihovny vydá knihovní řád, v němž stanoví podrobnosti poskytování knihovnických a informačních služeb.*“<sup>133</sup>

D) nakonec kromě již zmíněného může obec ukládat povinnosti formou obecně závazných vyhlášek také, stanoví-li tak **zvláštní zákon**, jak je tomu např. v § 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, dále v § 9 odst. 11 zákona č. 274/2001, o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, ve znění pozdějších předpisů aj.

## 4.2 Působnost obecně závazných vyhlášek krajů

Základní působnost samosprávy krajů je vymezena v článku 104 odst. 2 Ústavy,<sup>134</sup> který stanoví, že zastupitelstvu obce náleží rozhodovat ve věcech samosprávy, pokud nejsou svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku<sup>135</sup>. Jedním ze samosprávných pravomocí krajů je vydávání obecně závazných vyhlášek kraje jako právních předpisů všeobecně závazných pro kraj.

Kraje toto oprávnění využívají minimálně. Tak například Moravskoslezský kraj nevydal za roky 2013, 2012, 2011 ani jednu obecně závaznou vyhlášku a v roce 2010 vydal pouze jednu obecně závaznou vyhlášku<sup>136</sup>.

Pravomoc krajského zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky je odvozena přímo z článku 104 odst. 3 Ústavy ČR. Zákon o krajích specifikuje v § 36, že tato pravomoc se uskutečňuje v mezích samostatné působnosti kraje a v souladu s článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož povinnosti mohou být ukládány jen na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Dle S. Kadečka „*v souladu s tím, že obecně závazné vyhlášky může kraj vydávat pouze v mezích své (samostatné) působnosti, je třeba zdůraznit, že prostřednictvím obecně závazných vyhlášek nemůže kraj právně regulovat úseky, které jsou upraveny dalšími*

---

<sup>133</sup> Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>134</sup> Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>135</sup> Srovnej s COGAN, Rudolf. Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004. s. 93.

<sup>136</sup> Dle Věstníku právních předpisů Moravskoslezského kraje. Dostupný na [<http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/vestnik.html>]. citace [2014-10-15].

*správními předpisy, ani věci regulované soukromoprávně (např. občanským zákoníkem). Vždy musí zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmikoliv právními předpisy vyšší právní síly.*<sup>137</sup> Předpisem vyšší právní síly je např. zákon. Stejnou skutečnost jsem zmínil ve své práci výše u obecně závazných vyhlášek obce, kdy jsem také uvedl nálezh Ústavního soudu, který se zabýval problematikou, zda daná obecně závazná vyhláška neupravuje oblast, která je již upravena zákonem.

Mezi záležitosti, které spadají do samostatné působnosti kraje a které může upravovat kraj vydáváním obecně závazných vyhlášek, patří záležitosti, které jsou v zájmu kraje a jeho občanů, pokud nejde o přenesenou působnost kraje. Kraj v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o komplexní územní rozvoj. Zejména o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Především o uspokojování potřeby ochrany a rozvoje zdravých životních podmínek, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Avšak jak již jsem zmínil výše v této kapitole, kraje obecně závazné vyhlášky téměř nevydávají. Každý kraj vydal obecně závaznou vyhlášku ohledně plánu odpadového hospodářství kraje.

Dle § 43 zákona č. 185/2001 Sb.,<sup>138</sup> o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“): „*Kraj v samostatné působnosti zpracovává plán odpadového hospodářství kraje pro jím spravované území a jeho změny. Plán odpadového hospodářství kraje musí být v souladu se závaznou částí plánu odpadového hospodářství České republiky a jejími změnami. Závazná část plánu odpadového hospodářství kraje stanoví konkrétní cíle, konkrétní opatření k jejich dosažení pro předcházení vzniku odpadů, omezování jejich množství a nebezpečných vlastností, nakládání s komunálními odpady, nakládání s nebezpečnými odpady, nakládání s odpady z obalů, využívání obalů a další. Plán odpadového hospodářství kraje se zpracovává na dobu nejméně 10 let a musí být změněn při každé zásadní změně podmínek, na jejichž základě byl zpracován.*“ Další náležitosti pro plán odpadového hospodářství kraje stanoví zákon o odpadech. Příkladem takové vyhlášky je Obecně závazná vyhláška Pardubického kraje č. 4/2010, ze dne 16. 9. 2010, kterou se mění obecně závazná vyhláška Pardubického kraje č. 1/2004, kterou se vyhlašuje závazná část Plánu odpadového hospodářství Pardubického kraje.

<sup>137</sup> KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 273.

<sup>138</sup> Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

## 5. PŮSOBNOST NAŘÍZENÍ

### 5.1 Působnost nařízení obcí

Nařízení obce jsou prováděcími právními předpisy, které mohou upravovat pouze to, co výslovně předpokládá zmocňovací ustanovení, k jehož provedení jsou vydávána.

Obce v České republice se dělí dle svého rozsahu přenesené působnosti na základní obecní úřady, pověřené obecní úřady a obecní úřady obce s rozšířenou působností.

Obec vykonávající rozšířenou působnost dle zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů může vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem. V příloze č. 1 tohoto zákona jsou stanoveny obce s pověřeným obecním úřadem a v příloze č. 2 obce s rozšířenou působností.

Jedná-li se o nařízení obcí s rozšířenou působností, jde o nařízení s širší územní působností, než je území obce. Je závazné pro správní obvod obce s rozšířenou působností stanoveným zvláštním právním předpisem. Správním obvodem se rozumí správní obvod, ve kterém obec s rozšířenou působností vykonává přenesenou působnost ve smyslu ustanovení § 66 odst. 1 zákona č. 128/2000. Sb., které stanoví mimo jiné: *„Jako obecní úřad obce s rozšířenou působností je pro účel výkonu přenesené působnosti označován v zákonech a jiných právních předpisech, popřípadě aktech řízení a úkonech obecní úřad, který vedle své přenesené působnosti<sup>139</sup>, širší přenesené působnosti<sup>140</sup>, vykonává v rozsahu jemu svěřeném zvláštními zákony ještě další přenesenou působnost ve správním obvodu určenou prováděcím právním předpisem.“*

Pro představu uvedu některé obce s rozšířenou působností podle přílohy č. 2, zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů: Český Krumlov, Brno, Břeclav, Cheb, Aš, Náchod, Nová Paka, Chrudim, Klatovy, Česká Třebová, Plzeň, Děčín, Chomutov, Jihlava, Vsetín, Zlín, Bohumín, Ostrava, Olomouc a další. Některé obce s pověřeným obecním úřadem podle přílohy č. 1 tohoto zákona: České Budějovice, Český Krumlov, Česká Lípa, Broumov, Rýmařov, Horní Benešov. Každá obec s rozšířenou působností je zároveň i obcí s pověřeným obecním úřadem.

<sup>139</sup> Jako v základním rozsahu svěřeném obci, kde je území obce zároveň správním obvodem.

<sup>140</sup> Která je zákonem svěřená pověřeným obecním úřadům.



Okruhy vztahů, které mohou obce nařízeními upravovat, jsou tedy stanoveny zvláštními zákony. Uvedu několik příkladů.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů v § 23 stanoví: „*pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy...*”<sup>141</sup>

Zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů stanoví: „*obec v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí ministerstva může nařízením obce stanovit maximální ceny, pokud nejsou stanoveny ministerstvem...*”<sup>142</sup>

Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví mimo jiné: „*při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu nebezpečí starosta obce zajišťuje provedení krizových opatření v podmínkách obce. Je-li k tomuto účelu nutné vydat nařízení, nabývá nařízení obce účinnosti okamžikem jeho vyvěšení na úřední desce obecního úřadu...*”<sup>143</sup> V tomto zákoně je uveden příklad, kdy nařízení obce nabývá účinnosti jeho vyhlášením.

V zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů je v § 27 uvedeno: „*Obec stanoví nařízením rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic.*”

Další zmocnění k vydání nařízení obce je v § 5 odst. 1 ve spojení s § 77 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, stanoví: „*všechny druhy rostlin a živočichů jsou chráněny před zničením, poškozováním, sběrem či odchytem, který vede nebo by mohl vést k ohrožení těchto druhů na bytí nebo k jejich degeneraci, k narušení rozmnožovacích schopností druhů, zániku populace druhů nebo zničení ekosystému, jehož jsou součástí. Při porušení těchto podmínek je orgán ochrany přírody oprávněn rušivou činností omezit stanovením závazných podmínek, které určí v nařízení.*” Orgány ochrany přírody jsou obce s obecním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s obecním úřadem s rozšířenou působností.

---

<sup>141</sup> Úplné znění v § 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>142</sup> Dále v ustanovení § 4a zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>143</sup> Úplné znění v § 22 zákona č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Dle § 19 odst. 3 spolu s § 48 odst. 1 zákona č. 289/1995 Sb., lesní zákon, ve znění pozdějších právních předpisů stanoví: „*na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu může orgán státní správy lesů z důvodu ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa, nejvýše však na dobu tři měsíců.*“ Orgánem lesa je myšlena obec s obecním úřadem s rozšířenou působností.

## 5.2 Působnost nařízení krajů

Nařízení kraje jsou vydávána radou kraje v přenesené působnosti. Nařízení lze vydat pouze na základě konkrétního zákonného zmocnění. Vydávání nařízení kraje je mnohem častější jev než vydávání obecně závazných vyhlášek kraje.

Dle S. Kadečka „*vykonává-li tedy kraj státní správu jako přenesenou působnost, je oprávněn užít své pravomoci ve formě vydání nařízení kraje za současného splnění tří podmínek stanovených ústavní (a následně i zákonnou) normou. Jmenovitě jde o:*

- a) zákonný základ (nařízení kraje lze vydat jen na základě zákona),*
- b) zákonné meze (nařízení kraje se musí pohybovat v mezích daných zmocňujícími zákony),*
- c) výslovné zákonné zmocnění (musí jít o konkrétní a výslovné zmocnění k vydání právního předpisu, nepostačuje kdejaký zákonný „pokyn k akci“).“<sup>144</sup>*

Výše uvedenou citaci dle S. Kadečka lze aplikovat i na nařízení obcí.

Nyní uvedenu několik zákonů, které zmocňují radu kraje k vydání nařízení.

V § 29 odst. 4 písm. d) zákona č. 133/1985 Sb.,<sup>145</sup> „*kraj stanoví nařízením podmínky plošného pokrytí území kraje jednotkami požární ochrany.*”

§ 77a odst. 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů stanoví: „*kraje mohou pro svůj správní obvod<sup>146</sup> vydávat nařízení o zřízení či zrušení přírodních parků, přírodních rezervací a přírodních památek a jejich ochranných pásem.*“ Příkladem tohoto zmocnění kraje je nařízení Moravskoslezského kraje ze dne 3. 12.

---

<sup>144</sup> KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003 s. 262.

<sup>145</sup> Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>146</sup> Tímto je myšleno území, kde vykoná kraj svou přenesenou působnost.

2013, o zřízení přírodní památky Niva Olše – Věřňovice a jejího ochranného pásma a o stanovení jejích bližších ochranných podmínek.

§ 27 odst. 5 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů stanovuje povinnost: *„úseky silnic, místních komunikací a chodníků, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí, je vlastník povinen označit podle zvláštního právního předpisu nebo prováděcího právního předpisu. Vymezení takových úseků silnic stanoví příslušný kraj svým nařízením a vymezení úseků místních komunikací a chodníků stanoví příslušná obec svým nařízením.“*

§ 8 odst. 5 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví ve větě první, že *„Kraj a obec jsou povinny v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší svým nařízením vydat regulační řád pro jejich území.“* Příkladem je nařízení Moravskoslezského kraje č. 2/2010, ze dne 2. 6. 2010, kterým je vydáván Krajský regulační řád Moravskoslezského kraje.

V § 13 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů, je mimo jiné uvedeno, že *„Kraj může na žádost obce po projednání s ministerstvem nařízením určit obecní úřad obecným stavebním úřadem, pokud bude tuto působnost vykonávat pro ucelený správní obvod. Obecným stavebním úřadem může být určen jen obecní úřad, který bude s ohledem na rozsah a složitost výstavby v uvažovaném správním obvodu způsobilý vykonávat správní agendu v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy. Obecný stavební úřad lze určit nařízením kraje ke dni 1. ledna. Kraj může po projednání s ministerstvem nařízením odejmout působnost stavebního úřadu obecnímu úřadu uvedenému v odstavci 1 písm. e) nebo určenému podle odstavce 3, pokud nebude splňovat podmínky pro řádný výkon této působnosti. Zároveň určí, který stavební úřad bude vykonávat působnost ve správním obvodu zaniklého stavebního úřadu.“*

## **6. DOZOR NAD VYDÁVÁNÍM PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ**

Dozor nad územními samosprávnými celky je právním nástrojem, kterým lze kontrolovat činnost obcí a krajů a nařizovat opatření k nápravě. Jedná se o prolomení zásady,

že územně samosprávný celek si v rámci své samostatné působnosti spravuje své záležitosti samostatně, tedy bez toho, aby kdokoliv tuto činnost dozoroval. Nicméně zákon o obcích, zákon o krajích a zákon o hlavním městě Praze a Ústava v čl. 101 odst. 4 stanoví, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků pouze v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem zákonem stanoveným.

Právě v této koncepční rovině je založena podstata dozoru nad samostatnou působností územních samosprávných celků, který je realizován za účelem ochrany zákona a způsobem v zákoně stanoveným. Dozor se ovšem týká jak vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, tak vydávání nařízení v přenesené působnosti územních samosprávných celků.

Je vhodné vymezit rozdíl mezi dozorem a kontrolou nad územními samosprávnými celky. Dozor je zaměřen na konkrétní právní předpisy vydané územními samosprávnými celky, u kterých je zjištěna nezákonnost, pokud se jedná o obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti. U nařízení vydaných v přenesené působnosti jde jednak o nezákonnost, a navíc o rozpor s jiným právním předpisem.

Dozor nad samosprávou je dozorem právním, protože jeho kritériem by měla být zákonnost činností vykonávaných územně samosprávnými celky.

Dle M Kopeckého „*lze správní dozor označit za institut správního práva a za jeden z právních prostředků zajištění zákonnosti ve vztazích upravených normami tohoto práva. Spočívá v působení subjektů vykonávajících veřejnou správu (především správních úřadů) na státní orgány, orgány samosprávy a jiné právnické a fyzické osoby za účelem, aby neporušovaly ve své činnosti normy správního práva a aby plnily povinnosti stanovené právními normami, případně aby plnily povinnosti uložené jim na základě těchto norem rozhodnutími příslušných správních orgánů.*“<sup>147</sup>

Naproti tomu kontrola je zaměřena v obecnější rovině, je jí sledována činnost orgánů územních samosprávných celků a je kontrolováno, zda orgány územně samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti dodržují zákony a jiné právní předpisy a při výkonu přenesené působnosti, jestli dodržují zákony, jiné právní předpisy a v jejich mezích usnesení

---

<sup>147</sup> KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s, 2012. s. 334.

vlády, směrnice ústředních správních úřadů a opatření příslušných orgánů veřejné správy přijatá při kontrole výkonu přenesené působnosti.

Cílem dozoru je zrušení nezákonného právního předpisu vydaného orgánem územního samosprávného celku. Jeho smyslem je prosazování veřejného zájmu na tom, aby činnost orgánů územních samosprávných celků byla vykonávána v souladu se zákony a v jeho mezích s ostatními právními předpisy.

Aby nedocházelo ke sporům ohledně možného neoprávněného zásahu státu do práva územních samosprávných celků na samosprávu, je v rámci dozoru nad vydáváním právních předpisů samostatné působnosti klíčová role Ústavního soudu. Ten s konečnou platností rozhodne, zda právní předpisy územně samosprávného celku v rámci samostatné působnosti jsou, či nejsou v souladu s právním řádem České republiky. Totéž platí i o dozoru nad vydáváním právních předpisů v přenesené působnosti územních samosprávných celků.

Oprávněnost zásahů do územní samosprávy judikoval Ústavní soud,<sup>148</sup> „*kdy při rozhodování o zásahu do samosprávy musí soud náležitě zvážit význam základního práva územního samosprávného celku na samosprávu na jedné straně a význam důvodů svědčících pro takový zásah na straně druhé; zásah musí být přiměřený závažnosti takových důvodů. Výsledek poměrování těchto dvou skupin hodnot musí soud ve svém rozhodnutí přesvědčivě vyjádřit. Požadavky vznášené soudy vůči zastupitelstvu obce v řízení o zrušení opatření obecné povahy, pokud jde o detailnost a rozsah vypořádání se s námitkami vlastníka pozemku uplatněnými proti územnímu plánu, nesmějí být přemrštěné.*”

Ústavní soud v tomto judikátu poukazuje na právo územních samosprávných celků na samosprávu svých záležitostí.

## **6.1 Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí**

Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek (dále jen „vyhláška“) obcí vydávaných zastupitelstvem obce v samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra (dále

---

<sup>148</sup> Nález Ústavního soudu, sp. zn. III. ÚS 1669/11, ze dne 7.5.2013.

jen „ministerstvo“). Obec má stanovenou povinnost zaslat vyhlášku po jejím vyhlášení neprodleně ministerstvu<sup>149</sup>, které posoudí její soulad se zákony.<sup>150</sup>

Výklad souladu se zákony je širší, protože ministerstvo zkoumá, zda není daná vyhláška v rozporu se zákonem, ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou, která je součástí právního řádu, či právními předpisy Evropské unie. Na dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí se použije správní řád.<sup>151</sup>

Odporuje-li vyhláška obce zákonu, vyzve ministerstvo obec ke zjednání nápravy. Ve výzvě určí obci lhůtu 60 dnů ke zjednání nápravy. Ministerstvo by mělo především dbát o to, aby obec neporušovala platné zákony. Pokud zjistí, že předmětná vyhláška obce je nezákonná, je povinno vyzvat obec ke zjednání nápravy, a to buď změnou konkrétní vyhlášky, nebo jejím zrušením. Zpravidla svůj postup také zdůvodní. Výzva musí být písemná a musí uvádět, které ustanovení vyhlášky či zda celá vyhláška odporuje zákonu. Dle V. Šemory „*lhůta ke zjednání nápravy počíná běžet dnem následujícím po dni doručení výzvy*“.<sup>152</sup> Výzva není správním rozhodnutím, ale jedná se o úkon podle části čtvrté správního řádu.<sup>153</sup>

Nezjedná-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, zahájí ministerstvo správní řízení, jehož cílem je rozhodnutí o pozastavení této vyhlášky. Může pozastavit účinnost i pouze vytýkané části vyhlášky.<sup>154</sup> Ministerstvo zahajuje správní řízení z moci úřední i tehdy, zahájí-li ho např. na základě podnětu podaného občana dané obce.<sup>155</sup> Obec je jediným účastníkem řízení podle § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu<sup>156</sup>.

Účinnost vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva obci, ve kterém ministerstvo stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy, která není zákonem určena. Toto rozhodnutí ministerstva je předběžně vykonatelné a případné podání

---

<sup>149</sup> Na Městském úřadě města Vratimov jsem se dozvěděl od úřednice, že toto město (a taková je údajná praxe i okolních menších měst, které nemají vlastní právní oddělení), zasílá návrhy obecně závazných vyhlášek před jejich schválením Ministerstvu vnitra k posouzení souladu se zákony, aby se zamezilo eventuálnímu postupu, zmiňovanému právě v této kapitole.

<sup>150</sup> Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí je upraven v § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>151</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen správní řád).

<sup>152</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. 27.

<sup>153</sup> Část čtvrtá správního řádu upravuje „*vyjádření, osvědčení a sdělení*“.

<sup>154</sup> Např. jen určité články dané obecně závazné vyhlášky.

<sup>155</sup> Např. v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. června 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 je obsaženo, že návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce zaslal krajský úřad Ministerstvu vnitra.

<sup>156</sup> Dle § 27 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů: Účastníky řízení jsou v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají.

rozkladu obce nemá odkladný účinek, nelze tedy od tohoto okamžiku vyhlášku obce aplikovat.

Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i vyhláška, kterou byla zjednána náprava. Jedná se o nové rozhodnutí ministerstva. Tato lhůta, stejně jako předešlá 60denní lhůta, jsou lhůty procesní. K nápravě tedy dojde tehdy, jakmile obec obecně závaznou vyhlášku zruší či opraví, nikoliv až zasláním ministerstvu.

V případě zřejmého rozporu vyhlášky obce s lidskými právy a základními svobodami může Ministerstvo pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.<sup>157</sup> Účinnost vyhlášky je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci, ve kterém současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava. Procesní postup ministerstva je obdobný jako při rozporu vyhlášky se zákonem.

Nezjedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky podán rozklad, nabývá rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky právní moci. Dále pak podá ministerstvo do 30 dnů od marného uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení vyhlášky obce. U 30 denní lhůty na podání návrhu na zrušení vyhlášky se jedná dle Ústavního soudu<sup>158</sup> o pořádkovou lhůtu, jejíž nedodržení nevede k odmítnutí návrhu Ústavním soudem.

Je-li proti rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky podán rozklad, rozhoduje o něm ministr vnitra na návrh rozkladové komise jako odvolací orgán. Ministerstvo podá takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Zákon o obcích počítá jen s rozhodnutím o zamítnutí rozkladu obce, ale v řízení o rozkladu může být původní rozhodnutí i změněno, pokud se tím vyhová všem účastníkům, čímž je v daném řízení pouze obec.

---

<sup>157</sup> V souladu s § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>158</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. května 2005, sp. zn.: Pl. ÚS 9/04.

Není vyloučena možnost, že obec může podat proti rozhodnutí o rozkladu správní žalobu. Současně je ale ministerstvo vázáno k tomu, aby podalo návrh k Ústavnímu soudu na zrušení dané vyhlášky. Obě soudní řízení by probíhaly nejspíše současně, kdy ale soud rozhodující o správní žalobě by řízení nejspíše přerušil a<sup>159</sup> vyčkal by rozhodnutí Ústavního soudu.

Jestliže Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví z důvodu, že je návrh zjevně neopodstatněný, navrhovatel neodstraní vady návrhu ve lhůtě, která mu k tomu byla určena, dotyčná vyhláška byla zrušena či zákon, s kterým byla v rozporu, byl zrušen aj., rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci, tedy když je rozhodnutí doručeno účastníkům řízení.

Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu podaném ministerstvem, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i vyhláška obce, kterou byla zjednána náprava<sup>160</sup>. Ministerstvo opět posoudí, zda došlo ke zjednání nápravy. Pokud ano, je to důvodem k zastavení řízení před Ústavním soudem.

Obec vyvěsí neprodleně na úřední desce obecního úřadu na dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky obce, nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje vyhláška nebo její jednotlivá ustanovení, dále rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti vyhlášky a nakonec rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky platnosti.

Tyto povinnosti jsou obci uloženy z důvodu, že zásahy těchto orgánů mají vliv nejen na orgány obce, ale také na její občany. Vyvěšení či nevyvěšení jednotlivých rozhodnutí na úřední desce nemá vliv na jejich právní účinky, které nastávají při splnění zákonných podmínek ve věci dozoru nad vydáváním vyhlášek obcí.

V § 26 odst. 1 věta třetí správního řádu je stanoveno, že obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňující dálkový přístup. Příslušná rozhodnutí se proto zveřejňují i dálkovým způsobem.

---

<sup>159</sup> § 48 odst. 2. písm. f) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen soudní řád správní).

<sup>160</sup> V souladu s § 123 odst. 4 zákona č. 128/2000. Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů.



Příkladem zrušení části ustanovení obecně závazné vyhlášky obce je nález Ústavního soudu ze dne 8. června 2010 sp. zn. Pl. ÚS 58/05. Kdy Ústavní soud zrušil část obecně závazné vyhlášky.

Město České Velenice (dále jen „obec“) vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 2/2005 o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (dále jen „vyhláška“). Ústavní soud podrobil tuto vyhlášku tzv. testu 4 kroků<sup>161</sup>, který jsem také zmínil výše ve své práci.

Obec v čl. 3 odst. a) této vyhlášky stanovila regulaci provozní doby hostinských zařízení, heren a obdobných provozoven služeb. Článek omezuje počátek a konec provozních dob hostinských a obdobných zařízení služeb. Dle Ústavního soudu *„regulace obsažená v napadeném ustanovení vyhlášky představuje omezení práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost, takové omezení musí být však podle čl. 26 odst. 2 Listiny stanoveno zákonem. Za situace, kdy absentuje výslovné zákonné zmocnění obce k regulaci provozní doby hostinských provozoven, které bylo v minulosti (do 30. 9. 2003) obsaženo v § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, nelze základ pro vymezení působnosti shledávat v extenzivním výkladu § 10 písm. a) zákona o obcích, jímž by se působnost obce dostala do kolize s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. S ohledem na to ustanovení čl. 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky neobstálo v druhém kroku testu.“*<sup>162</sup>

Ustanovení čl. 3 odst. 3 vyhlášky zakazuje provozovat veřejně přístupnou hudební produkci v nebytových i bytových prostorech, které k tomuto účelu nejsou určeny rozhodnutím stavebního úřadu, a naopak dovoluje produkci toliko v prostorách k tomuto účelu kolaudovaných. Dle Ústavního soudu *„zkoumané ustanovení vyhlášky v podstatě*

<sup>161</sup> 1. krok testu: zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky. 2. krok testu: zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala ultra vires. 3. krok testu: zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost. 4. krok testu: zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně.

<sup>162</sup> Ústavní soud dále k tomuto uvádí ve svém nálezu, že obec může obecně závaznou vyhláškou regulovat, přesně rozmezí času, ve kterém provozovatel může pouštět hudbu tak, aby nenarušoval veřejný pořádek. Avšak bez zákonného zmocnění obec nemůže regulovat provozní dobu podniku, s čímž souhlasím. Otázkou je, jak vyřešit situaci, pokud některý podnik přitahuje pochybně existenci, které se v bezprostředním okolí tohoto podniku zdržují a jsou hlučné, čímž jistě narušují veřejný pořádek v obci, zejména noční klid. Dle mého názoru bohužel, náš právní řád nepřipouští, aby obce regulovaly otvírací doby takovýchto podniků. Pokud by toto udělaly, zasáhly by takto do práv osob zaručených Listinou základních práv a svobod. Dalším problémem je, pokud by tuto možnost obce měly, a provozní dobu určitých podniků by regulovaly, zda by se tito „hluční lidé“ (po skončení dané provozní doby) nepřesunuli do obytných prostor sloužících k bydlení. Kde by se tato daná činnost vykonávala nelegálně a stále by tady přetrvával problém shromažďování těchto lidí např. před daným obytným domem.

*ukládá povinnost užívat blíže vymezené nemovitosti (stavby) k účelu, k němuž byly kolaudovány, resp. neužívat je k účelu jinému (v konkrétním případě k veřejné produkci hudby). Ústavní soud je přesvědčen, že takové ustanovení nemůže být podřazeno pod zabezpečení či zajištění místních záležitostí veřejného pořádku. Kdy stavební zákon přitom jednoznačně stanoví podmínky, za nichž lze stavbu užívat, reguluje aprobované účely užívání staveb, a zejména svěřuje dozor na úseku stavebního plánování a stavebního řádu orgánům státní správy (§ 171 stavebního zákona). Konkrétně povinnost užívat stavbu jen k účelu vymezenému v kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu upravuje § 126 stavebního zákona. Oprávnění stavebního úřadu provádět kontrolu toho, zda je stavba užívána v souladu s povoleným účelem a stanoveným způsobem, upravuje § 133 odst. 2 stavebního zákona.“*

Z těchto důvodů daná ustanovení Ústavní soud zrušil.

## **6.2 Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí**

Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí vydávaných radou obce<sup>163</sup> v přenesené působnosti vykonává krajský úřad, který jej vykonává v přenesené působnosti. Obec má zákonem uloženou povinnost zaslat nařízení po jeho vyhlášení neprodleně krajskému úřadu, který posoudí jeho soulad se zákony a jinými právními předpisy.<sup>164</sup>

Na dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí se nepoužije správní řád, až na ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů. Vyloučení téměř celého správního řádu na rozhodování krajského úřadu o pozastavení účinnosti nařízení obce vychází ze skutečnosti, že se v dané situaci nerozhoduje o žádném veřejném subjektivním právu obce.

Dle M. Kopeckého má zde „dozorčí činnost kraje povahu hierarchického správního dozoru uskutečňovaného vůči obci v jeho přenesené působnosti.“<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> V obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady, je zastupitelstvu mimo jiné vyhrazeno vydávání nařízení, jak již jsem zmínil výše.

<sup>164</sup> Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí je upraven v ustanoveních § 125 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>165</sup> KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunitárního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2012. s. 340-341.

Odporuje-li nařízení obce zákonu nebo jinému právnímu předpisu<sup>166</sup>, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Výzva krajského úřadu má neformální charakter, měla by být písemná a obsahovat vytýkané vady.<sup>167</sup>

Dle V. Šemory by tato výzva měla být učiněna písemně a obsahovat tyto náležitosti:

- „označení“ nařízení,
- *právní rozbor nařízení s náležitým odůvodněním zjištěných rozporů se zákonem a jinými právními předpisy,*
- *informaci o zákonné lhůtě 60 dnů ke zjednání nápravy,*
- *doporučení způsobu zjednání nápravy (zrušení či změnu),*
- *poučení o právních důsledcích nezjednání nápravy,*
- *žádost, aby obec projednala výzvu ve svých orgánech na jejich nejbližším zasedání a aby příslušné orgány obce rozhodovaly o zjednání nápravy<sup>168</sup>, popř. výslovně rozhodly o tom, že se s výzvou neztotožňují, a tuto svou vůli vyjádřily ve svém rozhodnutí a*
- *žádost, aby obec informovala Ministerstvo vnitřní o zjednání či nezjednání nápravy, případně sdělila své stanovisko k výzvě.<sup>169</sup>*

Nezjedná-li příslušný orgán obce nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne krajský úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení obce. Pozastavit účinnost nařízení lze pro celé nařízení obce, jeho část či jednotlivá ustanovení nařízení.

Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Krajský úřad v rozhodnutí současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Obci v tomto případě nepřísluší žádný opravný prostředek, protože jak již jsem výše zmínil, nerozhoduje se o jejím veřejném subjektivním právu.

Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší po svém uvážení, zda je náprava

---

<sup>166</sup> Odporováním zákonu se rozumí: zákony, ústavní zákony, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu České republiky, právní předpisy Evropské unie; odporováním jinému právnímu předpisu se rozumí podzákonné právní předpisy, které vydávají ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona a jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

<sup>167</sup> V souladu s §125 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>168</sup> Dle mého názoru zde měl autor uvést explicitně radu obce (namísto příslušných orgánů), aby věc projednala a eventuálně nařízení změnila, protože změnit nařízení obce může pouze rada obce (opomenou-li menší obce, kde rada není zřízena, náleží toto oprávnění zastupitelstvu obce).

<sup>169</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

postačující, bezprostředně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava. Tím, že rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti nařízení obce se nevydává dle správního řádu, nastávají tyto účinky okamžitě, tedy ještě předtím, než je o tomto informována obec.

V případě zřejmého rozporu nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami může krajský úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost nařízení obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí krajského úřadu obci. Jedná se o možnost krajského úřadu, je to jeho fakultativní oprávnění, zda účinnost nařízení rovnou pozastaví či nejprve obec vyzve ke zjednání nápravy.

Krajský úřad v rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce s lidskými právy a základními svobodami současně stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, krajský úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava.<sup>170</sup>

Nezjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě, tedy neodstraní vady, které danému nařízení krajský úřad vytkl, podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce, protože krajský úřad může účinnost nařízení obce jen pozastavit, ne jej zrušit.<sup>171</sup>

Jestliže 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.

Zjedná-li příslušný orgán obce před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení nařízení obce nápravu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a krajskému úřadu. Krajský úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení obce, kterým byla zjednána náprava. Krajský úřad své rozhodnutí zruší, dojde-li k závěru, že opravené nařízení není v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem. Je to současně důvod pro zastavení řízení vedené Ústavním soudem.

---

<sup>170</sup> V souladu s § 125 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>171</sup> Příkladem zrušení části nařízení obce je náleží Ústavního soudu České republiky, sp.zn.: Pl. ÚS 16/06 ze dne 1.8.2006.

Obec vyvěsí neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení obce, nálezu Ústavního soudu, kterým se zrušuje nařízení nebo jeho jednotlivá ustanovení. Dále vyvěsí rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti nařízení a nakonec rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení platnosti.

Tyto povinnosti jsou obci uloženy proto, že zásahy těchto orgánů mají vliv nejen na orgány obce, ale také na její občany. Vyvěšení či nevyvěšení jednotlivých rozhodnutí na úřední desce nemá vliv na jejich právní účinky, které nastávají při splnění zákonných podmínek ve věci dozoru nad vydáváním nařízení obcí.

Pro příklad zmíním nálezu Ústavního soudu<sup>172</sup>, kterým se ruší ustanovení článku 3 bodu 3 nařízení obce Pozlovice (dále jen „obec“) č. 2/2004 o stavební uzávěře, znějící: *„Výjimku z omezení uvedených v odst. 1 může v odůvodněných případech udělit na žádost rada obce Pozlovice“*.

Ústavní soud zrušil napadené ustanovení čl. 3 bodu 3 nařízení obce pro rozpor s čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle něhož obce mohou vydávat nařízení, jen jsou-li k tomu výslovně zmocněny zákonem a v mezích takového zákona. Vydávání nařízení obce se svěruje radě obce a podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích jde o vyhrazenou pravomoc. V čl. 3 bodě 3 nařízení obce stanoví, že výjimku z omezení uvedených v odst. 1 může v odůvodněných případech udělit na žádost rada obce. Pravomoc daná radě překračuje § 99 odst. 1 zákona o obcích, neboť podle tohoto ustanovení v oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.

Ústavní soud konstatuje, že nařízením obce v čl. 3 bodě 3 obec nepřípustně rozšířila oprávnění rady zastupitelstva obce. V daném případě se navíc jedná o výkon přenesené působnosti obce, tj. státní správy, a obec se proto měla pohybovat v mezích příslušných právních předpisů, neboť dle čl. 2 odst. 3 Ústavy lze státní moc uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Z tohoto důvodu je také ustanovení nařízení v rozporu se zákonem a Ústavní soud se rozhodl čl. 3 bod 3 nařízení obce o vyhlášení stavební uzávěry zrušit dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1.8.2006, sp.zn. Pl. ÚS 16/06

<sup>173</sup> Z tohoto judikátu je patrné, že pro vydání nařízení potřebuje obec (a toto lze vztáhnout i na kraj) ke každému ustanovení explicitní zákonné zmocnění. Jsem toho názoru, že kdyby se jednalo o obecně závaznou vyhlášku obce v samostatné působnosti (za situace, že by existovala jiná právní úprava a toto by připouštěla), bylo by v souladu se zákonem tuto výjimku udělovat, protože by stačilo, že se toto oprávnění obce pohybuje v mezích

### 6.3 Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů

Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek krajů vydaných zastupitelstvem kraje v samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“). Dozor je vykonáván následně po vydání obecně závazné vyhlášky kraje. Kraj je povinen zaslat obecně závaznou vyhlášku po jejím vyhlášení neprodleně ministerstvu.<sup>174</sup> Dle V. Šemory „pro účely dozoru není nutné vyhlášky zasílat v originálech nebo ověřených kopiích, ale postačí jejich prosté kopie.“<sup>175</sup>

Ministerstvo posoudí její soulad se zákony.<sup>176</sup> Výklad souladu se zákony je širší, protože ministerstvo zkoumá, zda není daná obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, ústavním zákonem, mezinárodní smlouvou, která je součástí právní řádu, a právními předpisy EU.

Na dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů se použije správní řád. Dozor je zahajován vždy z moci úřední, a toa základě vlastního zjištění ministerstva nebo na základě podnětu. I zde je zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje na úvaze ministerstva. Kraj má ze zákona uloženu povinnost zaslat obecně závaznou vyhlášku ministerstvu po jejím vyhlášení.

Odporuje-li obecně závazná vyhláška kraje zákonu, vyzve ministerstvo kraj ke zjednání nápravy.<sup>177</sup> Ministerstvo by mělo především dbát o to, aby kraj neporušoval platné zákony. Tato výzva má neformální charakter. Není rozhodnutím, ale je úkonem podle části čtvrté správního řádu. Výzva musí být písemná a obsahovat odůvodnění, v čem spočívá nezákonnost obecně závazné vyhlášky či její části nebo jejího konkrétního ustanovení.

Nezjedná-li kraj nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, zahájí ministerstvo správní řízení, jehož cílem je vydání rozhodnutí o pozastavení účinnosti této vyhlášky. Účinnost obecně závazné vyhlášky kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy.

---

věcné působnosti jí zákonem vymezené. Naproti tomu toto u vydání nařízení nestačí, zde je povinnost mít ke všemu explicitní zákonné zmocnění.

<sup>174</sup> Otázkou je, jaké sankce by byly kraji uděleny (toto lze obdobně vztáhnout i na nařízení kraje a pro právní předpisy obcí), kdyby soustavně obecně závaznou vyhlášku po jejím vyhlášení neposlal ministerstvu ke kontrole jejího souladu se zákony.

<sup>175</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. 90.

<sup>176</sup> Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek krajů je upraven v ustanoveních § 81 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších právních předpisů.

<sup>177</sup> V souladu s § 81 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.<sup>178</sup>

V případě zřejmého rozporu vyhlášky kraje s lidskými právy a základními svobodami může ministerstvo pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy.<sup>179</sup> Účinnost obecně závazné vyhlášky kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí ministerstva kraji. Ministerstvo v rozhodnutí současně stanoví kraji lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě, ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.<sup>180</sup>

Nezjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky podán rozklad, podá ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje. Tato lhůta má procesní charakter. Ústavní soud neodmítne návrh z důvodu opožděného podání.

Je-li proti rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky podán rozklad, podá ministerstvo takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. O rozkladu rozhoduje ministr vnitra na návrh rozkladové komise. Zákon o krajích řeší jen zamítnutí rozkladu, ale fakticky může rozkladu i vyhovět, pokud se tím nezhorší postavení ostatním účastníkům, což se zhoršit nemůže, jak již jsem zmínil v kapitole „*dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí*“, kraj je v tomto řízení jediným účastníkem.

Jestliže Ústavní soud tento návrh zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

---

<sup>178</sup> V souladu s § 81 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>179</sup> Tudíž je na uvážení ministerstva, zda kraji poskytne nebo neposkytne lhůtu pro zjednání nápravy, v případě rozporu obecně závazné vyhlášky kraje s lidskými právy a základními svobodami.

<sup>180</sup> V souladu s § 81 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

Zjedná-li zastupitelstvo kraje nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, sdělí kraj neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a ministerstvu. Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje zruší do 15 dnů od doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška kraje, kterou byla zjednána náprava.<sup>181</sup>

Kraj vyvěsí neprodleně na úřední desce krajského úřadu po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí Ústavního soudu, kterým se zrušuje obecně závazná vyhláška kraje. Dále vyvěsí rozhodnutí Ústavního soudu o odmítnutí nebo zamítnutí návrhu nebo zastavení řízení o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje.

Kraj ve Věstníku kraje neprodleně oznámí rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje, dále rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti vyhlášky kraje, náleží Ústavního soudu, kterým se zrušuje obecně závazná vyhláška kraje nebo jeho jednotlivá ustanovení. Nakonec oznámí ve Věstníku kraje také rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky kraje platnosti.<sup>182</sup>

Tyto povinnosti jsou kraji uloženy proto, že zásahy těchto orgánů mají vliv nejen na orgány kraje, ale také na jeho občany. Zveřejnění či nezveřejnění jednotlivých rozhodnutí na úřední desce nemá vliv na jejich právní účinky, které nastávají při splnění zákonných podmínek ve věci dozoru nad vydáváním vyhlášek krajů.

## **6.4 Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení krajů**

Dozor nad vydáváním nařízení krajů, vydaných radou kraje v přenesené působnosti, vykonává věcně příslušné ministerstvo či jiný ústřední správní úřad. Dozor je vykonáván následně po vydání nařízení kraje.<sup>183</sup>

Kraj je povinen zaslat nařízení po jeho vyhlášení neprodleně věcně příslušnému ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu, které posoudí její soulad se zákony.<sup>184</sup>

---

<sup>181</sup> Dle § 81 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>182</sup> Dle § 85 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>183</sup> Domnívám se, že při vydávání nařízení krajů (stejně tak u obcí), by mělo docházet k menším komplikacím ze strany dozorcujícího orgánu, protože pro vydávání nařízení je jeho předpokladem zmocnění v zákoně a je mu tím přímo vymezeno, co má upravit, oproti působnosti obecně závazných vyhlášek kraje, kdy ji kraj vydá v rámci své územní samosprávy a není třeba k tomuto zákonného zmocnění. Zde již může docházet k situacím, u kterých je třeba pochybovat o tom, zda kraj nepřekročil zákonné meze své vymezené samostatné působnosti.



Odporuje-li nařízení kraje zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední úřad kraj ke zjednání nápravy. Odporováním zákonu se rozumí odporování zákonům, ústavním zákonům, mezinárodním smlouvám, které jsou součástí právního řádu České republiky, a právním předpisům Evropské unie. Odporováním jinému právnímu předpisu se rozumí odporování podzákonným právním předpisům, které vydávají ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona a jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Výzva věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu má neformální charakter, měla by být jen písemná a obsahovat informace o tom, ve kterých částech nařízení ustanovení odporuje zákonu či jinému právnímu předpisu.

Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu do 60 dnů od doručení výzvy<sup>185</sup>, rozhodne věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad o pozastavení účinnosti tohoto nařízení kraje. Účinnost nařízení kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu kraji. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný správní orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o sjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.<sup>186</sup>

V případě zřejmého rozporu nařízení kraje s lidskými právy a základními svobodami může věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad pozastavit jeho účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Účinnost nařízení kraje je pozastavena dnem doručení rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu kraji. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad v rozhodnutí současně stanoví kraji přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad své rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší neprodleně poté, co obdrží sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Dozor nad vydáváním a obsahem nařízení krajů je upraven v ustanoveních § 83 a náld. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>185</sup> V tomto případě se jedná o radu kraje.

<sup>186</sup> Dle § 83 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>187</sup> V souladu s § 83 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

Nezjedná-li příslušný orgán kraje nápravu ve stanovené lhůtě, podá věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení kraje. Jestliže Ústavní soud tento návrh zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu o pozastavení účinnosti nařízení kraje pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

Zjedná-li příslušný orgán kraje před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení nařízení kraje nápravu, sdělí kraj neprodleně tuto skutečnost Ústavnímu soudu a věcně příslušnému ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu. Věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje zruší do 15 dnů od doručení sdělení kraje o zjednání nápravy, jehož přílohou je i nařízení kraje, kterým byla zjednána náprava.<sup>188</sup>

Kraj vyvěsí neprodleně na úřední desce krajského úřadu po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí Ústavního soudu, kterým se ruší nařízení kraje a rozhodnutí Ústavního soudu o odmítnutí nebo zamítnutí návrhu nebo zastavení řízení o návrhu na zrušení nařízení kraje.<sup>189</sup>

Kraj ve Věstníku kraje neprodleně oznámí rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje, rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti nařízení kraje, dále nález Ústavního soudu, kterým se zrušuje nařízení kraje nebo jeho jednotlivá ustanovení. Nakonec kraj zveřejní ve Věstníku kraje rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti nařízení kraje platnosti.

Tyto povinnosti jsou kraji uloženy proto, že zásahy těchto orgánů mají vliv nejen na orgány kraje, ale také na jeho občany. Zveřejnění či nezveřejnění jednotlivých rozhodnutí ve Věstníku kraje nemá vliv na jejich právní účinky, které nastávají při splnění zákonných podmínek ve věci dozoru nad vydáváním nařízení krajů.

---

<sup>188</sup> Dle § 83 odst. 4 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

<sup>189</sup> V souladu s § 85 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích ve znění pozdějších předpisů.

# 7. VYDÁVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ VE SLOVENSKÉ REPUBLICE

## 7.1 Úvod

Základem územní samosprávy je obec. Územní samosprávu tvoří obec a vyšší územně samosprávný celek<sup>190</sup>. Dle Z. Koudelky je „územní samosprávný celek právnickou osobou, který samostatně hospodář se svým majetkem a financemi. Územní samospráva má možnost dovolat se ochrany u soudu proti neústavním a nezákonným zásahům státu do své činnosti, pokud nerozhoduje jiný soud, rozhoduje Ústavní soud v Košicích na základě ústavní stížnosti. Dozor nad činností samosprávy uskutečňuje prokuratura<sup>191</sup>, která může podat upozornění či protest proti rozhodnutím samosprávy.“<sup>192</sup> Což odpovídá článku 65 slovenské Ústavy.

Ve Slovenské republice je územní samospráva reprezentována na dvou úrovních. Na místní a regionální úrovni. Zástupcem místní samosprávy je obec, zástupcem regionální samosprávy je vyšší územně samosprávný celek neboli samosprávný kraj.

Co se týče vzájemného vztahu obce a samosprávného kraje v jejich samostatné působnosti, není samosprávný kraj k obci v nadřazeném postavení.

Dle Z. Koudelky „Slovenská veřejná správa vychází z principu oddělené územní samosprávy a státní správy, kdy vedle samosprávných obcí a krajů vykonává státní správu území krajský úřad jako státní orgán obecné státní správy a v rámci okresů řada státních orgánů specializované samosprávy.“<sup>193</sup>

## 7.2 Obec

Obec je základem územní samosprávy na Slovensku s ústavním i zákonným zakotvením. Samostatnou působnost obec vykonává svým jménem a na vlastní odpovědnost. Obec je samostatný samosprávný územní celek Slovenské republiky, sdružuje občany, kteří

---

<sup>190</sup> Dle čl. 64 zákona č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky (dále jen „slovenská Ústava“)

<sup>191</sup> V souladu s § 6 zákona č. 369/1990 Sb., o obecnom zriadeni.

<sup>192</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, a.s., 2007. s. 60.

<sup>193</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, a.s., 2007. s. 60.

mají na jejím území trvalý pobyt. Obec je právnickou osobou, která za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodaří s vlastním majetkem a se svými finančními zdroji.<sup>194</sup>

Demonstrativní výčet nejdůležitějších úloh obce v samostatné působnosti je obsažen v § 4 odst. 3 slovenského obecního zřízení. Obec například zabezpečuje veřejně prospěšné služby (např. odvoz komunálního odpadu), vykonává výstavbu, údržbu a správu místních komunikací, spravuje místní daně a poplatky.

Na plnění úloh samosprávy obce nebo v případech stanovených zákonem obec vydává pro území obce všeobecně závazná nařízení. Všeobecně závazné nařízení obce nesmí odporovat ústavě ani zákonu. Ve věcech, ve kterých obec plní úlohy státní správy, může vydat všeobecně závazné nařízení jen na základě zákonného zmocnění a v jeho mezích. Takové všeobecně závazné nařízení nesmí odporovat ani jinému všeobecně závaznému právnímu předpisu.<sup>195</sup>

Tato slovenská zákonná úprava je jasnější než naše zákonná úprava<sup>196</sup> v rozdílu zmocnění k všeobecně závaznému nařízení v samostatné nebo v přenesené působnosti, protože jasně určuje, že při vydání právního předpisu v přenesené působnosti potřebuje obec zákonné zmocnění a při vydání právního předpisu v samostatné působnosti toto stanoveno není a obec je vydává v rámci své samosprávy.

Zakotvení delegované státní správy obce je v čl. 71 odst. 1 slovenské Ústavy, na základě kterého je možné na základě zákona přenést na obec výkon přesně určených úloh místní státní správy. V rámci přenesené působnosti obce nese stát odpovědnost za tuto působnost a také na tuto činnost obci finančně přispívá.

Aby se zamezilo problémům s tím, které záležitosti patří do přenesené působnosti a které záležitosti patří do samostatné působnosti, obecní zřízení stanoví, že pokud zákon výslovně neuvede, že se jedná o přenesenou působnost, platí, že jde o působnost samostatnou. Toto pravidlo je uzákoněno také v zákoně č. 416/2001 Zb., z. o přechodu některých působností z orgánů státní správy na obce a vyšší územní celky.

---

<sup>194</sup> Dle § 1 odst. 1 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení (dále jen slovenské obecní zřízení).

<sup>195</sup> Dle § 6 odst. 1 slovenského obecního zřízení.

<sup>196</sup> Opomenuli-li stejné označení pro právní předpis v samostatné i přenesené působnosti.

Slovenská Ústava ani slovenské obecní zřízení nerozlišují název právního předpisu obce, pokud jde o předpis vydaný v samostatné působnosti nebo v přenesené působnosti. V rámci obou působností používá jeden název, a to všeobecně závazné nařízení.

Vydávání právních předpisů obce je svěřeno obecnímu zastupitelstvu v samostatné i přenesené působnosti. K přijetí obecně závazného nařízení obce je potřebný souhlas 3/5 přítomných zastupitelů zastupitelstva obce, přičemž zastupitelstvo je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech zastupitelů.

Všeobecně závazné nařízení obce je jedním z formálních pramenů práva a má normativní povahu právních aktů. Nesmí být v rozporu s Ústavou, ústavními zákony, zákony a mezinárodními smlouvami, se kterými vyslovila souhlas Národní rada Slovenské republiky a které byly ratifikovány. Všeobecně závazné nařízení obce vydané v samostatné působnosti má originální povahu, obec nepotřebuje k jejímu vydání speciální zákonné zmocnění, protože je k jejich vydání zmocněna slovenskou Ústavou.

Všeobecně závazné nařízení obce podepisuje starosta obce do 10 dní od přijetí tohoto právního předpisu zastupitelstvem. K jeho platnosti je podmínka vyhlášení úplného znění obecně závazného nařízení. Vyhlášení se uskutečňuje vyvěšením obecně závazného nařízení na úřední desce obce a zároveň se zveřejní i způsobem v obci obvyklým. Účinnost obecně závazného nařízení nastává 15. dnem po jeho vyvěšení, pokud není stanovena jeho pozdější účinnost. Ve výjimečných případech lze stanovit dřívější účinnost než 15. dnem od vyvěšení, ale pouze v zákonem stanovených případech, jako je živelná pohroma nebo zabránění škodám na majetku. Účinnost obecně závazného nařízení nesmí být nikdy stanovena dnem vyhlášení. Obecně závazné nařízení obcí musí být každému přístupné na obecním úřadě obce, která jej vydala.<sup>197</sup>

### **7.3 Kraj**

Dle článku 64 slovenské Ústavy územní samosprávu tvoří obec a vyšší územně samosprávný celek.

Ve Slovenské republice je 8 krajů stanovených zákonem č. 221/1996 Zb., o uzemnom a správnom usporiadaním Slovenskej republiky. Naplnění ústavy je zákon č. 302/2001 Zb., o

---

<sup>197</sup>Srovnatelně s § 6 slovenského obecního zřízení.

samosprávě vyšších územních celků. Územní obvod samosprávného kraje se shoduje s obvodem kraje pro výkon státní správy. Samosprávný kraj je přímo ze zákona právnickou osobou.

Dle R. Cogana „*orgány samosprávného kraje jsou zastupitelstvo kraje a předseda kraje. Základní působností samosprávného kraje je péče o potřeby obyvatel a o všestranný rozvoj jeho území. Kraj může ve věcech územní samosprávy vydávat všeobecně závazná nařízení a totéž může činit při plnění úkolů státní správy, kraj tedy vydává právní předpisy v samostatné i přenesené působnosti kraje, pro něž existuje souhrnný název všeobecně závazná nařízení.*”<sup>198</sup>

Dále dle R. Cogana „*v oblasti samosprávy nesmějí být všeobecně závazná nařízení v rozporu se zákony a Národní radou Slovenské republiky ratifikovanými mezinárodními smlouvami a některými nařízeními vlády.*”<sup>199</sup> Při plnění úkolu státní správy vydává kraj všeobecně závazná nařízení jen na základě zmocnění zákonem a v jeho mezích.

Zastupitelstvo samosprávného kraje rozhoduje o základních otázkách kraje. K schopnosti usnášení zastupitelstva je potřeba přítomnosti většiny poslanců. Přijmout usnesení zastupitelstva lze nadpolovičním souhlasem přítomných poslanců. Zastupitelstvo vyhlásí referendum, pokud o něj požádá alespoň 30 % oprávněných voličů. K jeho platnosti je potřeba účast alespoň poloviny oprávněných voličů.

Dle Z. Koudelky „*se za problematiku považuje existence dvou krajských úřadů (jeden státní a jeden samosprávný).*”<sup>200</sup> Což souvisí s tím, že území samosprávného kraje je totožné s územím správního obvodu kraje pro výkon státní správy.

## **7.4 Shrnutí normotvorby územních samosprávných celků**

Normotvorba územních samosprávných celků na Slovensku se liší od té české, ikdyž se jedná především o terminologický rozdíl. Slovenská obec vydává v samostatné i v přenesené působnosti obecně závazné nařízení a česká obec v samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky a v přenesené působnosti nařízení. Formální požadavky k vydávání právních předpisů územních samosprávných celků jsou stejné. Pro oba státy platí,

---

<sup>198</sup> COGAN, Rudolf. Krajské zřízení. Praha: ASPI, 2004. s. 40.

<sup>199</sup> COGAN, Rudolf. Právo krajů - aktuální stav, Právní rádce č. 9/2005. s. 51-58.

<sup>200</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Samospráva. Praha: Linde, a.s., 2007. s. 61.

že k vydání právního předpisu v přenesené působnosti je zapotřebí speciální zákonné zmocnění a k vydání právního předpisu v samostatné působnosti postačuje fakt, že je vydáno v mezích zákonem vymezené samostatné působnosti, ikdyž obě právní úpravy připouštějí, že jim tato možnost může být dána také speciálním zákonným zmocněním.

Rozdílem je oprávněný orgán k vydávání právních předpisů obce. Na Slovensku vydává obecně závazné nařízení obce jak v přenesené, tak v samostatné působnosti zastupitelstvo obce. Naopak v České republice vydává v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky zastupitelstvo obce a v přenesené působnosti vydává nařízení rada obce<sup>201</sup>.

Vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti radou obce připouštěl na našem území ve výjimečných případech zákon č. 367/1990 Sb., o obcích<sup>202</sup>, avšak i zde muselo následně zastupitelstvo obce tento předpis schválit. Blíže k této problematice v podkapitole „*odlišnosti zákona č. 367/1990 Sb. od zákona č. 128/2000 Sb.*”.

Dalším patrným rozdílem je, že státní dozor v oblasti územní samosprávy vykonává na Slovensku prokuratura a u nás Ministerstvo vnitra. Pro obě právní úpravy je stejné, že kraj není obci nadřazen v samostatné působnosti.

Na okraj bych ještě zmínil, že ve slovenské úpravě se používá termín poslanec zastupitelstva kraje a u nás se používá termín člen zastupitelstva.

---

<sup>201</sup> Až na malé obce, kde se nevolí rada obce, jak již jsem zmiňoval výše ve své práci.

<sup>202</sup> Zrušen a nahrazen zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

## ZÁVĚR

Zadáním diplomové práce byly abstraktní akty veřejné správy. Z důvodu velké rozsáhlosti tohoto tématu, jehož zpracování by v celé šíři vedlo k tomu, že bych vlastně jen popisoval jednotlivé instituty a nemohl se ničemu podrobně věnovat (protože existují určité limity diplomové práce a práce by neměla být pouze obecná a popisná), jsem se po dohodě s vedoucí své diplomové práce rozhodl pro zúžení tématu. Zúžil jsem tuto práci na vydávání právních předpisů obcí a krajů, tedy územních samosprávných celků.

Pod územně samosprávné celky patří také hlavní město Praha. Ta má svou vlastní právní úpravu, avšak s ohledem na její téměř obdobné instituty při vydávání či rušení právních předpisů jako u obcí a krajů jsem se po další domluvě s vedoucí své diplomové práce rozhodl ponechat normotvorbu hlavního města Prahy stranou. Především kvůli snaze vyvarovat se opakování charakteristik jednotlivých institutů, které jsou již tak podobné mezi kraji a obcemi při vydávání právních předpisů, ať v přenesené či samostatné působnosti.

Oblasti, které jsem ponechal stranou, bych eventuálně, jak již jsem zmínil v úvodu, mohl zpracovat ve své případné rigorózní práci.

Dále bych rád vysvětlil, proč jsem se ve své práci věnoval více právním předpisům obcí než právním předpisům krajů. Předním argumentem je, že poměr vydaných právních předpisů, ať již v přenesené či samostatné působnosti krajů, je nesrovnatelný s vydanými právními předpisy obcí. Pouze si troufám odhadnout, že jejich poměr je snad ještě menší než sto ku jedné, možná jedna ku tisíci.

Další argument vidím v tom, že je mi normotvorba obcí bližší než normotvorba krajů. Subjektivně jsem toho názoru, že právní předpis obce se mě jako občana obce více dotkne než právní předpis kraje, poněvadž se domnívám, že občan má bližší vztah k obci než ke kraji. Jen podotýkám, že toto si nemyslím o zákonu vydávaném Parlamentem České republiky. Zákon se dotkne našich práv jistě více než právní předpis obce, ač je z tohoto pohledu Parlament České republiky jistě pro většinu občanů vzdálenější než kraj a jeho orgány. Zde jde spíše o to, že existuje daleko širší spektrum záležitostí, které může zákon upravovat, a navíc stojí v hierarchii právních předpisů České republiky výše než právní předpisy územně samosprávných celků.



Svou práci jsem rozdělil do sedmi kapitol. Kromě první a poslední kapitoly jsem kapitoly seřadil od vzniku daného právního předpisu územně samosprávného celku po jeho případné zrušení. V první kapitole jsem se snažil o vymezení základních pojmů, které jsou obsaženy v mé práci.

Vymezení základních pojmů mi zabralo nejvíce času a také spoustu energie, a to zejména proto, poněvadž se jedná o právní teorii. Jako v každé teorii je na každou věc či pojem více názorů. Příkladem bych uvedl veřejnou správu. Veřejnou správu je možné definovat nejméně čtyřmi způsoby, jak jsem již uvedl v této kapitole. Po nastudování množství literatury k tomuto tématu soudím, že není snad definice, která by ji úplně vystihla v její podstatě. Snad jen negativní vymezení, že pod veřejnou správu spadá vše, co nespadá pod moc zákonodárnou či soudní. Avšak toto vymezení nám neřekne, co veřejná správa ve své podstatě je a jaké jsou její konkrétní činnosti. Vymezil jsem také, jak se například liší územní samospráva od zájmové či věcné samosprávy.

Ve své práci jsem se poté věnoval stěžejnímu tématu, a to obecně závazným vyhláškám a nařízením obcí a krajů od jejich vzniku po jejich případné zrušení. Nejprve jsem popsal proces přijímání právních předpisů územních samosprávných celků. Domnívám se, že naše právní úprava je v této oblasti dostačující. Samozřejmě až na menší nedostatky, které jsem ve své práci zmínil. Jde zejména o terminologické neshody, kdy například v Ústavě je stanoveno, že orgány územně samosprávných celků mohou vydávat na základě a v mezích zákona právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny, naproti tomu zákon o obcích toto stanoví pro obce, ne pro její orgány. Zákon o krajích toto ústavní znění dodržel.

Dalším bodem mé práce byla působnost obecně závazných vyhlášek a působnost nařízení obcí a krajů. Bylo překvapivé, že zastupitelstva krajů vydaly pouze obecně závaznou vyhlášku v úseku odpadového hospodářství kraje, konkrétně ohledně plánu odpadového hospodářství kraje.

Následně jsem se věnoval státnímu dozoru nad právními předpisy územních samosprávných celků. Při získávání informací k této kapitole mě zaujalo sdělení úřednice Městského úřadu města Vratimov ohledně toho, že před přijetím obecně závazné vyhlášky zastupitelstvem města zašlou návrh této obecně závazné vyhlášky k posouzení Ministerstvu vnitra, aby předešli případnému řízení, o kterém právě píšete v této zmíněné kapitole.

Nakonec jsem na okraj zmínil o vydávání právních předpisů územních samosprávných celků ve Slovenské republice, abych eventuálně poukázal na odlišnosti jejich a našich institutů této problematiky. Toto téma není příliš obsáhlé, je zmíněno pouze okrajově opět kvůli rozsahu práce. Cílem této kapitoly je spíše jen nastínění odlišností jejich a naší právní úpravy.

V mé práci mi šlo především o popsání problematiky vydávání právních předpisů územních samosprávných celků. O poukázání na rozdíly těchto předpisů v samostatné a přenesené působnosti, na srovnání stávajícího a již zrušeného zákona o obcích a zejména o změnu nazírání Ústavního soudu na samotnou existenci obecně závazných vyhlášek, jak jsem již ve své práci zmínil. Dle mého názoru správně Ústavní soud ustálenou judikaturou zastává názor, že není třeba dalšího zákonného zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti územně samosprávného celku.

## **ABSTRAKT**

Tato práce se zabývá problematikou vydávání právních předpisů územních samosprávných celků od jejich vzniku po jejich případné zrušení Ústavním soudem. Práce je rozvržena do sedmi kapitol, které se člení na podkapitoly a dále.

První kapitola popisuje základní pojmy, se kterými se v práci pracuje a s touto prací souvisí. Jedná se například o vysvětlení pojmu abstraktní akt a popis toho, jaké abstraktní akty se vyskytují na našem území. Dále o vymezení a rozdělení veřejné správy, vysvětlení pojmu samospráva a toho, jak se dělí, co je to obecně závazná vyhláška a nařízení, jaký je mezi nimi rozdíl a objasnění dalších základních pojmů důležitých pro tuto práci.

Následující dvě kapitoly pojednávají o procesu vzniku obecně závazných vyhlášek obcí a krajů a totéž u nařízení obcí a krajů. Jsou zde popsány náležitosti a struktura obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů. Dále jejich přijímající orgán, kdo může daný právní předpis navrhnout, jejich schválení. Nakonec je v této kapitole popsána platnost a účinnost obecně závazných vyhlášek a nařízení.

Čtvrtá kapitola se zabývá působností obecně závazných vyhlášek. Vymezuje, ve kterých oblastech mohou obce či kraje vydat obecně závaznou vyhlášku a dále, které zákony umožňují vydat krajům a obcím obecně závaznou vyhlášku nad rámec jejich stanovené působnosti.

Další kapitola popisuje působnost nařízení obcí a krajů, především uvádí zákony, které stanovují povinnost kraji či obci vydat dané nařízení.

Šestá kapitola se věnuje dozoru nad vydáváním právních předpisů územních samosprávných celků. Popisuje dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí a krajů a také dozor nad vydáváním nařízení obcí a krajů.

Poslední, sedmá kapitola popisuje vydávání právních předpisů územních samosprávných celků ve Slovenské republice a srovnává jednotlivé jejich instituty s českými právními předpisy vydávanými územními samosprávnými celky.

## **ABSTRACT**

The topic of this master's thesis is the legislation of local self-governing units from the moment of its creation to its possible repeal by the constitutional Court. The thesis is divided into eight chapters which are divided into subchapters and further.

The first chapter describes basic concepts which are mentioned in this thesis and are related to the topic. This is e.g. explanation of the concept of an abstract act and examples of what abstract acts exist in our country, the definition and division of public administration, explanation of what self-govern is and how it is divided, what are generally binding ordinances and regulations and what is the difference between the two. More basic concepts which are important for the comprehension of this master's thesis are explained.

The following two chapters talk about the process of creation of generally binding ordinances of Municipalities and Regions and their regulations too. There are described requirements and structures generally binding ordinances and regulations of Municipalities and Regions, their receiving authority, who can the legislation suppose, its approval, force and effect.

The fourth chapter focuses on the effectiveness of generally binding ordinances. It shows what areas municipalities and regions can issue generally binding ordinances and which laws enable them to issue ordinances above their usual competence.

The next chapter describes the effectiveness of regulations of Municipalities and Regions, most importantly stating the laws which give Municipalities and Regions the obligation to create regulations.

The sixth chapter summarizes what supervision there is over issuing legislation by local self-governing units – both over the issuing of generally binding ordinances and regulations.

Finally, the seventh chapter describes issuing of legislation by local self-governing units in the Slovak republic and it compares their individual institutes with Czech legislation.

## **Název práce v anglickém jazyce**

Abstract acts of public Administration in Czech republic

### **Klíčová slova/ Keywords:**

Abstraktní akt/ Abstract act

Nářízení/ Regulation

Obecně závazná vyhláška/ Generally Binding Ordinance

Obec/ Municipality

Kraj/ Region

Právní předpis/ Legislation

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### MONOGRAFIE

COGAN, Rudolf. *Krajské zřízení*. Praha: ASPI, 2004. 442 s. ISBN: 80-7357-041-6

EXNER, Jiří. *OBCE, MĚSTA, MĚSTSKÉ ČÁSTI. O místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Praha: Libri, 2004. 407 s. ISBN 80-7277-289-9

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

GROSPÍŠ, Jiří. LOUDA, Tomáš. VOSTRÁ, Lenka. *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 423 s., ISBN 978-80-7380-028-4

GROSPÍČ, Jiří. Svoboda Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: nakladatelství Oeconomia, 2005. 138 s., ISBN 80-245-0892-3

HENDRYCH, Dušan. A kol. *Správní právo. Obecní část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3

HENDRYCH, Dušan. BĚLINA, Miroslav. FIALA, Josef. ŠÁMAL, Pavel. ŠTURMA, Pavel. ŠTENGOVÁ, Ivana. Právníkový slovník. In: *Předpis statutární*. 3. vydání. Praha: C. H. BECK, 2009. 1488 s. ISBN 978-80-7400-059-1

HENDRYCH, Dušan. BĚLINA, Miroslav. FIALA, Josef. ŠÁMAL, Pavel. ŠTURMA, Pavel. ŠTENGOVÁ, Ivana. Právníkový slovník. In: *Předpis vnitřní*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. s. 1488. ISBN 978-80-7400-059-1

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 425 s. ISBN: 80-7179-794-4

KADEČKA, Stanislav. KLIKOVÁ, Alena. VALACHOVÁ, Kateřina. *Nový správní řád a místní samospráva II*. Sborník z 3. Letního mezinárodního workshopu. Brno: MIKADAPRESS, s.r.o., 2007. 269 s. ISBN 978-80-210-4489-0

KINDL, Milan, KRAMÁŘ, Květoslav. RAJCHL, Jiří. TELECKÝ, Daniel. *Základy správního práva*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 298 s. ISBN 978-80-7380-190-8

- KLIMOVSKÝ, Daniel. *Základy veřejnej správy*. Druhé, prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2014. 456 s. ISBN 978-80-8168-002-1
- KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva*. Praha: Leges, 2012. 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunitárního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s, 2012. 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8
- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5
- KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000. 279 s. ISBN 80-7201-202-9.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a Kraje*. Praha: Linde, 2001. 421 s. ISBN 80-7201-272-X
- KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7
- KOUDELKA, Zdeněk. *Průvodce územní samosprávou po roce 1. 1. 2003*. Praha: Linde, 2003. 237 s. ISBN 80-7201-403-X
- KOUDELKA, Zdeněk. ONDRUŠ, Radek. PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář*. Praha: Linde, 2005. 445 s. ISBN 80-7201-525-7
- MATRAUSOVÁ, Eva. ŠLAUF, Václav. *Zákon o obcích (obecní zřízení) včetně prováděcích předpisů s komentářem*. 2. vydání. Praha: Polygon, 2003. 312 s. ISBN 80-7273-088-6
- PELC, Vladimír. *Místní poplatky*. 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 222 s. ISBN 978-80-7400-454-4
- POLIÁN, Milan. *Organizace a činnost veřejné správy*. 1. vydání. Praha: PROSPEKTRUM, spol. s r.o. 432 s. ISBN 80-7175-098-0
- POMAHAČ, Richard a kol. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. 335 s. ISBN 978-80-7400-447-6
- PRŮCHA, Petr. *Místní samospráva*. 1. vydání. Brno: Tribun EU, s.r.o., 2011. 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2

ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, a.s., 2007. 253 s. ISBN 978-80-7201-640-2

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8

SVOBODA, Ivo. SCHELLE, Karel. SCHELLEOVÁ, Ilona. VIČAR, Radim. *Základy správního práva a veřejné správy*. 1. Vydání. Ostrava: KEY Publishing s.r.o., 2008. 204 s. ISBN 978-80-87071-76-2

SVOBODA, Karel. GROSPÍČ, Jiří. VEDRAL, Josef. KUŽVART, Ladislav. *Zákony o územní samosprávě (texty zákonů s výkladem)*. Praha: EUROUNION, 2003. 507 s. ISBN 80-7317-017-5

TEKELI, Jozef. HOFFMANN, Marian. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Prvé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, s.r.o., 2014. 773 s. ISBN 978-80-8168-034-2

VAVROCHOVÁ, Simona. KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 2. vydání. Benešov: Mašek a spol., 2012. 119 s. ISBN 978-80-86976-26-6

VEDRAL, Josef. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012. 1448 s. ISBN 978-80-7273-166-4

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

## **PERIODIKA**

DVOŘÁČEK, Dan. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Právní povaha předpisů zájmové samosprávy*. 2006, č. 882. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgzpxa4s7gi2f643uojptqobs&groupIndex=0&rowIndex=0>

KADEČKA, Stanislav. *Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. Právní předpisy obcí ve druhém roce účinnosti zákona o obcích*. 2002, č. 263. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgjpxa4s7gzpxg5dsl4zdmmy&groupIndex=1&rowIndex=0>



KYSELA, Jan. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. *Na okraj platnosti, účinnosti a retroaktivity zákonů*. 2005, č. 882. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqgvpxa4s7gizf643uojptqmjs&groupIndex=0&rowIndex=0>

LANGÁŠEK, Tomáš. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. 2008, č. 356. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembqhbpxa4s7geyf643uojptgnjw&groupIndex=0&rowIndex=0>

SLÁDEČEK, Vladimír. Právní rozhledy: časopis pro všechna právní odvětví. *Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkoumávání Ústavním soudem*. 1998. č. 75. Dostupné z: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptcojzhbpxa4s7gjpxg5dsl43tk&groupIndex=4&rowIndex=0>

## INTERNETOVÉ ZDROJE

Poslanecká sněmovna parlamentu české republiky. *Vládní návrh zákona o krajích* [online]. [cit. 2014-11-13]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=423&CT1=0>

## PRÁVNÍ PŘEDPISY

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, zrušen

Zákon č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, ve znění nehorších předpisů

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 265/1991, o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 221/1996 Zb., o uzemnom a správnomm usporiadaní Slovenskej republiky, ve znení neskorších predpisov

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 129/2000 Sb. o krajích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 158/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 302/2001 Zb., o samosprávě vyšších územních celkov, ve znení neskorších predpisov

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

## **JUDIKATURA**

Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ze dne 19. ledna 1994  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 18/94 ze dne 8. listopadu 1994  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 26/93 ze dne 5. dubna 1994  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 40/95 ze dne 17. dubna 1996  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 37/96 ze dne 18. března 1997  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. března 2005  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. května 2005  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. září 2006  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 36/06 ze dne 14. listopadu 2006  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. února 2007  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. května 2007  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. prosince 2007  
Rozsudek Nejvyššího správního soudu, sp. zn. 2 As 13/2009 ze dne 20. srpna 2009  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. června 2010  
Nález Ústavního soudu České republiky, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. listopadu 2010  
Rozsudek Nejvyššího soudu České republiky, sp. zn. 28 Cdo 542/2011 ze dne 13. března 2011