

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Lukáš Janáček

Tvorba obecně závazných vyhlášek obcí

Bakalářská práce

Olomouc, 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Tvorba obecně závazných vyhlášek obcí vypracoval samostatně a citoval jsem veškeré použité zdroje.

V Olomouci dne _____

Poděkování

Tímto bych chtěl srdečně poděkovat vedoucímu práce, JUDr. Martinu ŠKURKOVÍ, Ph.D., za vedení mé práce, veškeré poznatky, připomínky a náměty, a především za vstřícný přístup a ochotu.

ABSTRAKT

Tato bakalářská práce se zabývá problematikou obecně závazných vyhlášek (OZV) obcí, zejména jejich tvorbou. Práce je členěna do třech hlavních kapitol. V první kapitole je OZV charakterizována, nachází se zde vyčlenění předpokladů pro tvorbu OZV, po kterém následuje historický exkurz od prvních zmínek o OZV po současnost. Důležitou částí této kapitoly je právní rámec zakotvení ustanovení týkajících se OZV obcí. Druhá kapitola, která je považována za hlavní, se soustředí na problematiku tvorby OZV obcí. Po úvodním stanovení limit tvorby OZV a obecných požadavcích na jejich obsah je zde pojednáno o jednotlivých fázích, resp. krocích tvorby OZV počínaje přípravou přes připomínkové řízení, projednání a schválení návrhu OZV, podpis, publikaci či možnou novelizaci OZV, až po její možný zánik. Nechybí zde část týkající se kontroly OZV, konkrétně Ministerstvem vnitra a Ústavním soudem. Ve třetí kapitole je poukázáno na problémy nebo nedostatky právní úpravy týkající se problematiky OZV upravené v dnešním platném právu a rovněž jsou nastíněny možnosti řešení těchto nedostatků.

ABSTRACT

This bachelor thesis deals with the issue of municipal ordinance (MO), especially their creation. The thesis is divided into three main chapters. In the first chapter there is characteristic of MO, which includes a separation of prerequisites for the creation of MO, followed by a historical excursion from the first mention of MO to the actual law order of MO. An important part of the first chapter is the legal framework for enshrining the provisions related to MO. The second chapter, which is considered the main chapter, focuses on the issue of the creation of MO. After the initial setting of limits for the MO and general requirements for their content, the chapter focuses on the individual phases, or rather the steps of creation of the MO, starting with the preparation, through the comment procedure, discussion and approval of the MO proposal, signature, publication or possible amendment of the MO, ending with eventual termination. There is also a part concerning the control of MO, specifically by the Ministry of the Interior and the Constitutional Court. The third chapter deals with the problems or shortcomings of the legislation related to the issue of MO regulated in the current law and the possible solutions to these shortcomings are proposed here.

KLÍČOVÁ SLOVA

Obecně závazná vyhláška, obec, zastupitelstvo obce, tvorba právního předpisu, fáze tvorby OZV, dozor Ministerstva vnitra, Ústavní soud, test čtyř kroků.

KEYWORDS

Municipal ordinance, municipality, municipal council, making of law regulation, making steps of municipal ordinances, supervision of the Ministry of the Interior, Constitutional Court, four-step test.

SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

Charta	-	Evropská charta místní samosprávy
Ministerstvo	-	Ministerstvo vnitra České republiky
OZV	-	obecně závazná vyhláška
Pravidla	-	Metodická pomůcka Ministerstva vnitra stanovující pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hl.. Prahy
ÚSC	-	územní samosprávný celek
Ústava	-	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
Ústava 1960	-	ústavní zákon ze dne 11 července 1960, č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
VÚSC	-	vyšší územní samosprávný celek
Zákon o místních poplatcích	-	zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o obcích	-	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon o odpadech	-	zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Obsah

ÚVOD	8
1 TVORBA OZV Z HLEDISKA TEORIE	10
1.1 OZV jako právní předpis	10
1.2 Charakteristika OZV.....	10
1.3 Předpoklady pro tvorbu OZV.....	11
1.4 Vývoj právní úpravy tvorby OZV	12
1.5 OZV podle právního řádu ČR	14
1.5.1 Mezinárodní úroveň	14
1.5.2 Ústavní úroveň	15
1.5.3 Zákonná úroveň.....	16
2 TVORBA OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ	18
2.1 Úvod.....	18
2.2 Právní úprava	18
2.3 Limity tvorby OZV	18
2.4 Obsah OZV	19
2.5 Postup při vydávání OZV a navazující otázky.....	21
2.5.1 Příprava návrhu OZV	21
2.5.2 Připomínkové řízení	23
2.5.3 Projednání, schválení návrhu a vydání OZV	23
2.5.4 Podpis OZV	24
2.5.5 Publikace OZV.....	25
2.5.6 Novelizace OZV obce	25
2.5.7 Dozor Ministerstva	26
2.5.8 Kontrola Ústavním soudem	27
2.5.9 Zánik OZV	29
3 PROBLEMATICKÉ ASPEKTY TVORBY OZV OBCÍ	31
3.1 Kontrola Ministerstvem	31
3.2 Zákonná úprava fází tvorby OZV	32
3.3 Možnost občanské iniciativy.....	33
3.4 Úvahy de lege ferenda.....	35
4 ZÁVĚR	36
5 ZDROJE	37

ÚVOD

Obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“) obcí či krajů, nařízení obcí či krajů, to je jen pouhý demonstrativní výčet předpisů, které můžeme souhrnně zařadit do kategorie předpisů územních samosprávných celků. Takové předpisy mají především v gesci vydávat obce jako základní územní samosprávné celky (dále jen „ÚSC“), a dále kraje jako tzv. vyšší územně samosprávné celky (dále jen „VÚSC“). Tato práce se zabývá problematikou OZV obcí.

OZV je typ právního předpisu, který obce využívají v největší míře. Především je to tím, že obce vydávají své OZV v rámci tzv. samostatné působnosti, tudíž k tomuto nemusí být nijak zvláště zmocněny. To však neznamená, že by obce neměly žádné limity v rámci normotvorby. Vždy musí ctít ústavní zákony, zákony a přímo aplikovatelné evropské předpisy (zde na rozdíl od nařízení obcí, které kromě zákonných norem musí být v souladu i s jinými právními předpisy). Možnost „volnosti“ obcí stanovit si své předpisy spočívá především v tom, že předpis vyšší právní síly stanoví určité mantinely a obec v rámci nich může svou vyhláškou stanovit konkrétní práva a povinnosti.

Tato bakalářská práce ve své úvodní kapitole vymezuje OZV jako právní předpis, dále je pojednáno o charakteristice OZV, o jednotlivých znacích, a to jak o společných znacích všech právních předpisů, tak o znacích speciálních pro OZV. Nezbytné je rovněž v úvodní kapitole vymezit jednotlivé předpoklady pro tvorbu OZV, které plynou především z teorie. Následuje stručné pojednání o historii právní úpravy vydávání OZV, od prvopočátků přes vývoj v jednotlivých etapách až do současného stavu. Na to logicky navazuje aktuální právní úprava vztahující se především k tvorbě OZV, a to v hierarchickém uspořádání počínaje mezinárodní úrovní a konče jednotlivými zákonnými normami.

Druhým, ústředním tématem práce, je proces tvorby OZV obcí. Je potřeba nejdříve vymezit základní obecnosti procesu tvorby OZV obcí, její uvedení v život a možnosti zániku. Poté je vymezena právní úprava vztahující se k problematice tvorby OZV obcí, a následuje teoretické vymezení legislativního procesu a hmotněprávních limitů OZV obcí. V další části se práce zabývá již praktičtějšími věcmi, zejména vymezením, co musí obsahovat návrh OZV, především podle metodické pomůcky Ministerstva s názvem Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy, následované rozborem jednotlivých kroků od přípravy návrhu OZV a připomínkového řízení přes schvalovací proces a problematiku publikace, až k následnému dozoru prováděnému Ministerstvem, a k možnostem zániku OZV obce, to vše s odkazy na zákonnou právní úpravu.

Poslední část práce je věnována několika úvahám sledujícím, dle mého mínění, slabší stránky v rámci tvorby OZV, či tzv. návrhům de lege ferenda. Zde je například pojednáno o otázce

(ne)dostatečné zákonné úpravy v rámci tvorby OZV, o otázce o (ne)možnostech vlivu občana na celý proces tvorby OZV obce, nebo o vhodnosti předběžné či následné kontroly Ministerstvem.

Cílem této práce je v rámci komplexního zhodnocení procesu tvorby OZV obcí a jeho úpravy v platných zákonech a dalších právních předpisech nalézt určitá východiska, kterými by případná nedokonalost ve stávající úpravě mohla být nahrazena, nebo která by mohla být řešením případné nedostatečné úpravy.

1 TVORBA OZV Z HLEDISKA TEORIE

1.1 OZV jako právní předpis

Obecné závazné vyhlášky obcí jsou jedním z typů podzákoných právních předpisů. Právním předpisem jsou proto, že jsou výsledkem legislativního procesu a obsahují právní normy, jejichž předmětem jsou daná a závazná pravidla chování.¹ Z tohoto titulu jsou podle právní teorie rovněž považovány za pramen správního práva, a jsou hierarchicky zařazeny pod ústavními předpisy, mezinárodními smlouvami, zákony a zákonnými opatřeními Senátu, tzn. mezi podzákoné právní předpisy, a to jako jeden ze statutárních předpisů.² Mezi další formy statutárních předpisů můžeme uvést OZV krajů či tzv. stavovské předpisy, které vydávají především zájmové samosprávné korporace. Typickým znakem pro stavovské předpisy je zejména jejich omezená možnost zásahů do právních vztahů vně subjektu, který stavovské předpisy vydává. Účinky stavovských předpisů mohou směřovat pouze vůči členům samosprávného společenství, v případě OZV obce vůči občanům dané obce.³

1.2 Charakteristika OZV

Jak již bylo zmíněno, OZV jsou jedním z druhů statutárních podzákoných právních předpisů a jako takové se vyznačují určitými základními znaky. Prvním znakem je abstraktnost, což je opak konkrétnosti (typicky u správních aktů), a což znamená, že OZV neupravují poměry konkrétně určených osob v konkrétních situacích. Dalším znakem je obecnost, jejíž podstatou je, aby zamýšlený právní předpis neupravoval případ jedinečné povahy, čímž by mu scházel podstatný materiální znak právní normy.⁴ Právní předpis má obsahovat obecnou úpravu vztahující se k celému spektru možných případů, nikoli k jednomu jedinému možnému. S tím souvisí i pojem obecné závaznosti, tzn., že OZV jsou závazné pro všechny občany obce, neboť zavazují na základě konkrétního „členství“ občanů k dané obci, ale jsou závazné i pro další osoby, které se na území obce nachází.⁵ Poté následuje jednostrannost jakožto výraz pravomoci orgánu vrchnostensky/autoritativně rozhodnout o vydání OZV. OZV je vydána při splnění stanovených podmínek zastupitelstvem obce, a občané obce a další osoby, které se na území obce nachází, mají povinnost se jí jednostranně řídit.⁶

Kromě společných znaků pro všechny statutární předpisy existují dalšími znaky OZV. Prvním je podzákonost, tj. nutnost souladu daného předpisu s právními předpisy vyšší právní síly -

¹ GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk s.r.o., 2009, s. 70-71.

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 46-67.

³ Tamtéž, s. 65-67.

⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl ÚS 24/04.

⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*., s. 65-67.

⁶ Tamtéž, s. 53-56.

tedy s ústavními zákony, ratifikovanými mezinárodními smlouvami, zákony a zákonnými opatřeními Senátu.⁷ V případě OZV jde o originární právní předpis, což znamená, že obec může ukládat povinnosti prostřednictvím OZV bez dalšího výslovného zákonného zmocnění.⁸

OZV jsou dále formou autonomní normotvorby subjektů územní samosprávy, tj. obcí a krajů, a jsou jedním z projevů jejich práva na samosprávu. Nutné je také zmínit, že možnost vydat OZV je právo obce, nikoliv její povinnost. Je tedy pouze na dané obci, zda toto své právo využije a určitou oblast, kde může OZV vydat, tímto způsobem upraví či nikoliv. To je projev samostatné působnosti, neboť u přenesené působnosti obec naopak musí učinit to, co na ní bylo přeneseno (typicky povinnost vydat nařízení).

1.3 Předpoklady pro tvorbu OZV

Vedle výše zmíněných znaků, které musí OZV splňovat, tu existují určité předpoklady pro tvorbu OZV, čili jednotlivé charakteristiky, které by měly být splněny. Někdy jsou judikaturou označovány jako materiální znaky právních předpisů. Za zmínku stojí i fakt, že tyto předpoklady nejsou stanoveny pouze pro OZV, ale obecně pro všechny typy právních předpisů.

První z nich je normativnost, resp. normativní charakter textu. Ta požaduje, aby právní předpis stanovil pravidlo chování, účelem je tedy zabránit výskytu prázdným deklaracím neobsahujícím žádná morální pravidla.

Neméně podstatným předpokladem je požadavek určitosti a jasnosti textu právního předpisu. Zde se však vzniku problémů lze vyhnout velmi obtížně, především v případech, kdy jsou používány tzv. neurčité právní pojmy (slovo či krátké slovní spojení, které nemá legální definici, a jeho význam je analogicky vykládán, např. veřejný pořádek). Tyto neurčité právní pojmy jsou v právních předpisech používány navíc velmi často.

Navazujícím požadavkem je stručnost textu právního předpisu. Stručnost by neměla být na úkor srozumitelnosti, nicméně žádný právní předpis by neměl být rozsahově zbytečně široký. S tímto souvisí i požadavek logiky struktury a členění předpisu, aby jednotlivé části na sebe logicky navazovaly.

Dále je kladen důraz na přesnost, konkrétnost a věcnost. To znamená, že je potřeba souladu s pojmy, které užívají předpisy vyššího stupně právní síly, s nimiž mají být použité výrazy v navrhovaném právním předpisu jednoznačné; v této souvislosti se nepředpokládá užívání syno-

⁷ Zákonné opatření Senátu je typem právního předpisu stojící na zákonné úrovni, které může přijmout Senát Parlamentu České republiky v případech, kdy je rozpuštěna Poslanecká sněmovna, a to ve věcech, jež nesnesou odklad a vyžadovaly by jinak přijetí zákona, a dále, nejde-li o návrh ve věci státního rozpočtu, státního závěrečného účtu a volebního zákona. Musí tak být učiněno na návrh vlády. Zákonné opatření poté musí být schváleno Poslaneckou sněmovnou na její první schůzi. V opačném případě pozbývá platnosti. K tomu srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s.

⁸ SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír. SUCHÁNEK, Radovan. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání 2016. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 1226.

nym, aby právní předpis byl např. lépe čtivý. Naopak, právní jazyk je často úsporný a opakující se slova či slovní spojení užívá naprosto běžně. Zamezí se tak možnému problému s možným víceznačným výkladem slova, které bylo zamýšlené jako synonymum pro jiné, v silnějším právním předpisu uvedené slovo.⁹

S tímto souvisí i požadavek na „souladnost s předpisy vyšší právní síly včetně konformity ústavní“, tj. s ústavními zákony, zákony a zákonnými opatřeními Senátu, a rovněž s mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy. Požadavek souladnosti s předpisy vyšší právní síly je znakem, který považuji za absolutně základní a podstatný, neboť jakýkoliv rozpor s právním předpisem vyšší právní síly je důvodem pro to, aby navrhovaný právní předpis, resp. jeho jednotlivé rozporné ustanovení, nenabývaly platnosti, a nabudou-li, aby byly zrušeny.¹⁰

Právní předpis by rovněž měl být srozumitelný a měl by mít předvídatelné následky použití pro adresáty, vůči nimž směřuje. V neposlední řadě je potřeba zmínit i požadavek veřejné publikace, jakožto momentu, kdy právní předpis teprve může vstoupit v platnost a následně i v účinnost. Bez tohoto kroku by se právní předpis nemohl stát podle platných procesních pravidel závazným.

1.4 Vývoj právní úpravy tvorby OZV

Počátek územní samosprávy v naší zemi můžeme spatřit ještě v dobách Rakouska - Uherska, v polovině 19. století, jako důsledek konce feudální vrchnostenské správy. Na počátku roku 1848 vznikla prvotní iniciativa o zavedení obecní samosprávy, a sice formou petice, kterou občané zavedení obecní samosprávy požadovali. Druhá petice požadující totéž následovala v dubnu téhož roku a na jejím základě byl vydán tzv. kabinetní list zakotvující obecní zřízení.¹¹ Dalšími předpisy, které měly souvislost se vznikající obecní samosprávou, byly Pilersdorfova ústava, prozatímní obecní zákon z roku 1849 či říšský zákon obecní vydaný císařským patentem. V 60. letech 19. století byly na základě říšského rámcového obecního zákona vydány jednotlivé zemské obecní řády, jež se staly základem právní úpravy i v prvorepublikovém Československu.¹²

V roce vzniku samostatného československého státu byly prvním předpisem, tzv. recepční normou, přejaty mj. předpisy upravující zakotvení a organizaci veškerých samosprávných úřadů či státních, zemských, okresních a obecních ústavů mezi právní předpisy Československa.¹³ V té době obce dle tehdejších předpisů měly možnost nařizovat a činit opatření, k nimž je opravňoval

⁹ ŠRÁMEK, Aleš. *Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika)*. 1. vydání. Praha: Vodnář, 1995, s. 84.

¹⁰ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 92-95.

¹¹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, s. 3-7.

¹² KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 97.

¹³ historické znění: čl. 3 zákona č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého

rámcový zákon.¹⁴ Obce mohly vydávat pořádkové předpisy a nařízení s trestní sankcí. Již v období První republiky byla působnost obce rozdělena na samostatnou a přenesenou, a to díky § 27 obecního zřízení českého, potažmo § 26 obecního zřízení moravského a slezského.¹⁵

Rozkvět samosprávy na našem území zastavil nástup socialismu po tzv. Vítězném únoru r. 1948. Ústava přijatá 9. května 1948 totiž zlikvidovala nejen parlamentní demokracii, ale rovněž územní samosprávu. Jako územní orgán státní moci a správy zakotvila národní výbory, které byly dle rozsahu působnosti rozděleny na místní, okresní a zemské.¹⁶ Zde absentovala odlišnost mezi záležitostmi státní správy a samosprávy. Přijatý zákon o národních výborech však zavádí možnost vydání obecně závazných nařízení, jimiž byla výborům dána pravomoc tato vydávat v případě, kdy toho bude třeba k plnění jejich úkolů. Podmínkou však zůstávalo udělení souhlasu národním výborem vyššího stupně či vlády. Již zde se objevuje podmínka, která platí nyní, a to, že obecně závazná nařízení nesmějí být v rozporu s předpisy vyšší právní síly.

Nová Ústava Československé socialistické republiky z roku 1960¹⁷ upravovala problematiku národních výborů v sedmé hlavě, kdy národní výbory dělila na místní, okresní a krajské. Na jejím základě byl přijat i nový zákon o národních výborech.¹⁸ Ty byly složeny z poslanců volených lidem, kteří mu byli odpovědní a též byli lidem odvolatelní. Ústavní úprava práva tvorby právních předpisů, stejně jako tomu bylo za účinnosti předchozího zákona o národních výborech, stanovila možnost národních výborů vydávat pro své obvody k plnění svých úkolů obecně závazná nařízení (čl. 94 Ústavy 1960). Podstatnou odchylkou nejen od dnešní úpravy však byl fakt, že všechny národní výbory mohly vydávat obecně závazná nařízení přímo na základě ústavního zmocnění, bez konkrétního zákonného zmocnění.¹⁹ Poslední úpravou v době socialistického Československa byl zákon ze dne 29. června 1967, č. 69/1967 Sb., o národních výborech, který nově zakotvil institut „samostatné“ působnosti národních výborů.²⁰

Možnost vydávání obecně závazných nařízení národními výbory skončila spolu s pádem totality. V devadesátých letech se již poprvé setkáváme s pojmem OZV, který zavedl v čl. 86 odst. 5 ústavní zákon č. 294/1990 Sb.,²¹ jenž zrušil národní výbory a přinesl ústavní zakotvení samosprávy. Byly nově zřízeny okresní úřady, avšak na krajské úrovni samospráva dosud nevznikla.

¹⁴ historické znění: zákon č. 18 říšského zákoníku daný dne 5. března 1862, jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní

¹⁵ KADEČKA: *Právo obcí a krajů ...*, s. 98.

¹⁶ Ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18/1944 Úř. věst., o národních výborech a prozatímním národním shromáždění

¹⁷ Ústavní zákon ze dne 11. července 1960, č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky

¹⁸ historické znění: zákon ze dne 25. května 1960, č. 65/1960 Sb., o národních výborech

¹⁹ KADEČKA: *Právo obcí a krajů ...*, s. 110-111.

²⁰ Tamtéž, s. 112.

²¹ Ústavní zákon ze dne 18. července 1990 č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

S účinností od 1. ledna 1993 byla přijata dodnes platná Ústava ČR,²² která obsahuje úpravu územní samosprávy v hlavě I. (čl. 8), a dále především v hlavě VII.

Dosud poslední velkou změnou v historickém vývoji právní úpravy vydávání OZV obcí přinesl přelom tisíciletí. Ústavním zákonem o vytvoření vyšších územních samosprávných celků²³ byly nově zřízeny kraje ve smyslu, jak je známe v současnosti, a v této souvislosti byl přijat zákon o krajích.²⁴ Důsledkem vzniku krajů bylo rozdělení samostatné působnosti v rámci územní samosprávy mezi obce a kraje. Ve vztahu k OZV je největším rozdílem mezi obcemi a kraji fakt, že zatímco obce mohou tvořit, vydávat a řídit se OZV v intencích § 10 zákona o obcích samostatně, bez zvláštního zmocnění zákonem, kraje mohou v samostatné působnosti vydávat OZV pouze, pokud tak stanoví zákon. Kraje tedy nemají žádný zvláštní okruh, podobný okruhům v § 10 písm. a-c zákona o obcích, v rámci něhož by mohly samostatně vydávat OZV.

1.5 OZV podle právního řádu ČR

1.5.1 Mezinárodní úroveň

Evropská charta místní samosprávy je nejvýznamnější dokument v evropském regionu, který upravuje problematiku územní samosprávy. Tento dokument byl přijatý v roce 1985, přičemž ČR k němu přistoupila až v roce 1998 na základě vyslovení souhlasu Parlamentu ČR a následné ratifikace prezidentem republiky. Platnou se tato Charta pro ČR stala 1. září 1999. Na Chartu dopadá čl. 10 Ústavy, který přiznává mezinárodním smlouvám, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána, aplikační přednost před zákony a dalšími právními předpisy.²⁵ Jednou z hlavních myšlenek Charty je možnost občanů se účinně podílet na chodu věcí veřejných. K Chartě mohly státy uplatnit tzv. výhrady, a to ke konkrétním článkům, přičemž ČR takových výhrad učinila celkem 6. Znamená to, že se tyto vyhrazené články pro ČR přistoupením k Chartě staly nezávaznými. Konkrétně se jedná o čl. 4 odst. 5, čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 2, čl. 9 odst. 3, 5, 6 Charty.²⁶

Pro účely tvorby OZV obcí jsou z této mezinárodní úmluvy podstatné pouze některé články a odstavce jednotlivých článků. Čl. 3 hovoří o právu upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných v mezích daných zákonem na svou odpovědnost, což mají vykonávat orgány zvolené ve svobodných volbách. Čl. 4 odst. 2 dává místním společenstvím v rámci zákona volnost k uplatnění iniciativy ve věcech, které nejsou z jejich působnosti vyňaty. Dále je podstatný čl. 8

²² aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

²³ aktuální znění: 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

²⁴ aktuální znění: zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

²⁵ aktuální znění: čl. 10 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších sdělení

upravující správní dozor nad činností místních společenství. Následující článek upravuje financování, nicméně právě tento článek devátý je z pohledu České republiky nejproblematictější, neboť právě k jeho třem odstavcům uplatnila Česká republika výhradu, tudíž jimi není vázána.²⁷

1.5.2 Ústavní úroveň

Základní ustanovení zaručující územním samosprávným celkům samosprávu nalezneme v čl. 8 Ústavy.²⁸ Jde o základní ustanovení, které je nutné dle komentáře vykládat ve spojení s hlavou VII, konkrétně čl. 100 an. Ústavy.²⁹ V rámci úpravy ústavního zakotvení samosprávy je tedy nejpodstatnější hlava VII. Ústavy.

V hlavě VII. Ústavy je klíčový čl. 104 odst. 3 Ústavy, kde je zakotveno právo k vydávání předpisů obce v samostatné působnosti, tedy OZV. Jedná se o předpisy, které obec může vydávat v samostatné působnosti, to znamená, že jsou obci „vlastní“, obce je vydávají vlastním jménem a na vlastní zodpovědnost, a také, že plnění OZV je „bezprostředním zájmem existence a rozvoje územního společenství“,³⁰ dále jsou označeny za samosprávný právní předpis obce, čímž se zastupitelstvům obcí poskytuje pravomoc, aby se na nich usnášela.³¹ OZV mohou být vydávány v mezích působnosti zastupitelstva, a musí se řídit zákonem (oproti nařízení, které se řídí i dalšími právními předpisy). OZV jsou typem podzákoného právního předpisu, což se projevuje nejen tím, že musí být v souladu s předpisy vyšší právní síly (jimiž jsou mj. ratifikované předpisy evropských společenství přijaté dle čl. 10 Ústavy, dále ústavní zákony, zákony a zákonná opatření senátu), ale i možností zásahu státu v rámci dozoru v případě rozporu OZV se zákonem. V neposlední řadě se za znak podzákonosti může považovat možnost zrušení OZV Ústavním soudem, pokud Ministerstvo vnitra³² v rámci své dozorcí činnosti zjistí rozpor s předpisy vyšší právní síly a dá Ústavnímu soudu podnět ke zrušení OZV obce.³³ V případě OZV jde dále o originární právní předpis, což znamená, že obec může ukládat povinnosti prostřednictvím OZV bez dalšího výslovného zákonného zmocnění v případech, které jsou uvedeny v zákoně o obcích,³⁴ konkrétně v jeho § 10 písmena a-c,³⁵ nebo stanoví-li tak jiný zvláštní zákon.

²⁷ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších sdělení

²⁸ aktuální znění: čl. 8 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

²⁹ SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 99.

³⁰ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 102.

³¹ SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 1225.

³² aktuální znění: § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³³ SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 1225.

³⁴ aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁵ SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 1226

Ústavní záruku pro normotvorbu lze najít v ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, který zakotvuje ochranu práva na samosprávu, konkrétně je zde zakotvena možnost podání ústavní stížnosti Ústavnímu soudu proti nezákonnému zásahu státu.

Na ústavní úrovni lze najít ještě další, pro vydávání OZV obcí omezující ustanovení, a to v čl. 4 odst. 1 Listiny, které stanoví, že „povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“³⁶ Z první části tohoto souvětí tedy zřetelně plyne základní zásada prolínající celé veřejné právo, a sice „co není dovoleno, je zakázáno“. OZV obcí jsou ústavním zákonem zakotveny, dalšími zákony upraveny, a proto mohou ukládat povinnosti jednotlivým adresátům, na něž se OZV vztahují. Druhá část souvětí se poté odráží v procesu dozoru nad vydáváním OZV obcí, a to v tom smyslu, že pokud je určitá OZV v rozporu se základními právy a svobodami, může příslušný nadřízený orgán vykonávající správní dozor pozastavit účinnost takové vyhlášky bez stanovení jinak závazných lhůt k odstranění nedostatku.

1.5.3 Zákonná úroveň

Následujícím stupněm pod ústavní úrovní je úroveň zákonná. Otázku OZV obcí upravuje především zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Jak bylo uvedeno výše, OZV jsou vydávány v oblasti samostatné působnosti obce, o které je pojednáváno v hlavě II. tohoto zákona. Ustanovení § 35 odst. 1, 2 zákona o obcích stanoví, co patří do této samostatné působnosti. Odstavec třetí písm. a) téhož ustanovení pak uvádí, že se obec řídí při vydávání OZV „pouze“ zákonem (na rozdíl od nařízení, který se řídí širší škálou předpisů).

Ustanovení § 10 zákona o obcích potom vymezuje oblasti, v nichž obec může OZV vydávat a stanovit adresátům povinnosti. Předmětný paragraf je členěn na čtyři hlavní skupiny označenými písmeny a) až d).

Do skupiny § 10 písm. a) patří zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kdy OZV může stanovit, které činnosti by mohly narušit veřejný pořádek, ochranu bezpečnosti, zdraví či majetku, a z toho důvodu budou zakázány. Obec může stanovit místa či časy, kde a kdy se dané činnosti mohou vykonávat, nebo je může dokonce zakázat.

§ 10 písm. b) tohoto zákona mimo jiné vyhrazuje obcím možnost v rámci OZV upravit povinnosti týkající se pořádání, průběh a ukončení sportovních či kulturních záležitostí, jako jsou různé plesy či taneční zábavy a diskotéky. Obec vyhláškou může rovněž stanovit v nezbytném rozsahu podmínky k zajištění veřejného pořádku.

³⁶ aktuální znění: čl. 4 odst. 1 ústavního zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů

Podle § 10 písm. c) tohoto zákona může obec prostřednictvím OZV ukládat jednotlivé povinnosti k ochraně životního prostředí, zajištění čistoty ulic a veřejných prostranství (zejména v zimních měsících, kdy je potřeba úklidu sněhu pomocí těžké techniky), zacházení s veřejnou zelení či k užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti.³⁷ Veřejné prostranství je tzv. neurčitý právní pojem, jehož výklad stanovil Ústavní soud takto: „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.“³⁸

Pod § 10 písm. d) spadají jiné případy, kdy tak stanoví zvláštní zákon. Úpravy ve zvláštních zákonech však nutně neznamenají, že by obec v rámci dané OZV, kterou primárně vydává podle písmene d), nesměla regulovat jiné otázky, ke kterým je přímo zmocněna dle některého z písmen a-c ustanovení § 10 zákona o obcích. Je tedy možné, že obec vydá OZV podle zákona na ochranu zvířat, ale zároveň v ní stanoví povinnosti dle písmene c) paragrafu 10 zákona o obcích upravující zajišťování čistoty veřejného prostranství, neboť tyto otázky spolu úzce souvisejí. Jako další typický příklad „zvláštního zákona“ uvádím zákon o odpadech,³⁹ který zmocňuje obec k úpravě vybírání poplatků za komunální odpad, nebo zákon o místních poplatcích,⁴⁰ v rámci něhož obec může stanovit jednotlivé poplatky, např. ze psů.⁴¹

Od OZV, kterými obec ukládá povinnosti podle § 10 zákona o obcích, je potřeba odlišit OZV, kterými obec žádné povinnosti neukládá. Typickým příkladem je dle § 35a odst. 2 zákona o obcích zřízení obecní policie, které zřizuje zastupitelstvo formou OZV, avšak ta neobsahuje žádné povinnosti. Dalším ustanovením vztahujícím se k OZV obcí je § 35 odst. 3 zákona o obcích,⁴² který stanoví, že se obec řídí při vydávání OZV zákonem.

³⁷ aktuální znění: § 10 písm. a)b)c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³⁸ nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp.zn. Pl. ÚS 21/02

³⁹ aktuální znění: zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁰ aktuální znění: zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ KOPECKÝ: *Právní postavení obcí ...*, s. 147.

⁴² aktuální znění: § 35 odst. 3 písm. a) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

2 TVORBA OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ

2.1 Úvod

Vydání obecně závazné vyhlášky předchází dlouhá fáze skládající se z mnoha postupných kroků. Na samém počátku je třeba, aby byl vypracován návrh OZV, který musí dále projít projednáním, kdy mohou být vzneseny případné připomínky nebo pozměňovací návrhy, návrh OZV obce musí být schválen příslušným počtem zastupitelů, OZV následně podepsána a řádně publikována, aby mohla vejít v platnost a účinnost. Po vyhlášení OZV obce rovněž hraje důležitou roli kontrola Ministerstvem. Konečně existují i některé důvody, které mohou vést k zániku OZV. O všech těchto krocích je v dalších částech této práce podrobněji pojednáno. Podstatné je zmínit, že ne všechny tyto kroky jsou upraveny na zákonné úrovni.⁴³ Proto Ministerstvo vydalo metodickou pomůcku,⁴⁴ tj. Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy (dále jen „Pravidla“), která blíže upravují mj. připomínkové řízení, schválení, platnost, účinnost či vyhlášení právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy, tzn. i OZV.

2.2 Právní úprava

Ustanovení týkající se práva obcí vydávat OZV nalezneme napříč celým spektrem právního řádu, hierarchicky od ustanovení na ústavní úrovni přes zákony upravující hmotněprávní zakotvení, až po procedurální náležitosti. V Ústavě je, jak bylo uvedeno výše, zakotveno právo zastupitelstev obcí v rámci své působnosti vydávat OZV.⁴⁵ Zákon o obcích ve svém § 10 poté vymezuje oblasti, v jejichž rámci obec může OZV vydávat a ukládat povinnosti,⁴⁶ a také některé z kroků procesu tvorby OZV. Procedurální stránku a techniku tvorby OZV poté upravují také Pravidla.

2.3 Limity tvorby OZV

Abyste mohl vzniknout nový právní předpis, je třeba projít několika na sebe navazujícími fázemi, které souhrnně označujeme jako legislativní proces. Prvně je při tvorbě OZV obce podstatné klást důraz na dodržení všech pravidel a také na to, aby OZV měla ty znaky, které jako právní předpis mít musí. Tyto znaky a pravidla jsou podrobněji rozebrána v první kapitole.

V rámci procesu tvorby OZV obce, na nichž se přímo obec, respektive její orgány, podílejí, jako první nastává příprava návrhu dané OZV, na niž navazuje jeho projednání v rámci zastupitelstva obce, dále proces schválení, podpisu a v závěrečné fázi je nutnou podmínkou platnosti a

⁴³ aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka*, [online]. Dostupné na: <<https://www.mvcz.cz>>

⁴⁵ aktuální znění: čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁶ aktuální znění: § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

účinnosti její vyhlášení způsobem stanoveným zákonem.⁴⁷ Podrobný proces jednotlivých stádií je uveden v další části této práce.

Hlavní ústavní a zákonné limity tvorby OZV stanoví již výše zmíněné články Ústavy, dále rozebíraná ustanovení zákona o obcích a také Pravidla, která sice nemají normativní povahu, ale jejich obsah zcela koresponduje s právní úpravou obsaženou v Ústavě a v zákoně o obcích, a také s teoretickými východisky.⁴⁸

Pravidla, vedle mnoha jiného, zejména uvádějí, že obsah navrhované OZV musí mít normativní obsah, a nesmí upravovat věci, které jsou samozřejmé. Je potřeba, aby text OZV byl nformulován tak, že jednotlivé části OZV si neodporují, je vyžadováno zachování pojmové jasnosti, přesnosti a určitosti, a v případě, kdy má určité slovo vícero významů, je nutné zamýšlený význam jasně stanovit. V neposlední řadě bych považoval za vhodné zmínit ustanovení čl. 9 odst. 6 Pravidel, kde je uvedeno, že „*při tvorbě právního předpisu se používá sloves v oznamovacím způsobu přítomného času a podstatných jmen zpravidla v jednotném čísle... .*“⁴⁹

Kromě výše uvedených obecných regulí Pravidla stanovují minimální použitelnost cizích slov či názvů a eliminují množství užití legislativních zkratk pouze pro případy, kde budou mít své opodstatnění, přičemž možnost užití zkratky v názvu OZV výslovně odmítají. Pravidla také stanovují formu citace právních předpisů v rámci OZV, a to vše v rámci úpravy speciálních legislativně technických pravidel, která jsou podrobněji rozebrána v dalším textu.⁵⁰

2.4 Obsah OZV

Nároky na formální, obsahovou stránku či strukturu OZV nejsou zákonem nijak rozsáhle upraveny. Výjimku tvoří zákonný požadavek na označení vydavatele a podpisů na OZV, kromě tohoto zákon nepožaduje nic. Je tedy podle Pravidel přinejmenším vhodné postupovat podle zvyku, tzn. podle zažitých, ale nepsaných náležitostí, které by měla každá OZV mít. K těmto zvykovým náležitostem kromě zákonem požadovaného označení vydavatele a podpisů patří název vyhlášky, úvodní věta, vlastní text vyhlášky, odkazy, poznámky a nakonec přílohy.⁵¹

Vydavatelem OZV je vždy obec, a to jak v samostatné, tak v přenesené působnosti. V samostatné působnosti je označení vydavatele vždy složením slov „obec“ a název příslušné obce; v případě města je „obec“ nahrazena za „město“. U přenesené působnosti je namísto slova „obec/město“ označeno „Obecní úřad/Městský úřad/Magistrát města“ a dále název příslušné

⁴⁷ SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 87-88.

⁴⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka*, [online]. Dostupné na: <<https://www.mvcr.cz>>

⁴⁹ Tamtéž, čl. 9 odst. 6.

⁵⁰ Tamtéž, čl. 10.

⁵¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 89.

obce či města. S ohledem na současný stav judikatury již není nesprávné označení vydavatele samo o sobě důvodem neplatnosti OZV.⁵²

V další části by měl následovat název konkrétní OZV. Ten by měl obsahovat sousloví „obecně závazná vyhláška“, i když tomu tak v praxi mnohokrát není a obsahuje pouze slovo „vyhláška“. Za souslovím následuje číslo a rok vydání. Namísto průběžného číslování se však více hodí užívat číselnou řadu v rámci kalendářního roku, což je mimořádně vhodné pro přehlednost a současně jde o opatření proti tomu, aby se jednou čísla nedostala do nepřehledných cifer v řádech tisíců. Mimoto by OZV měla obsahovat datum přijetí zastupitelstvem, což slouží jako důkaz o tom, na kterém zasedání zastupitelstva byla OZV přijata. Po datu přijetí konečně následuje samotný název konkrétní obecně závazné vyhlášky.⁵³

Po těchto náležitostech „rubriky“ následuje taxativně stanovená úvodní věta ve znění „zastupitelstvo přijalo tuto obecně závaznou vyhlášku:“ Následuje již vlastní text OZV, jež se dělí na preambuli (slavnostní prohlášení), a právně závaznou část. Preambule mimo jiné obsahuje východiska úpravy (nikoli však právní), ideje a základní principy. Druhá, právně závazná část, poté obsahuje vlastní normy, jimiž obec chce upravit vlastní záležitosti na svém území. Co se týče dělení jednotlivých ustanovení v rámci OZV, zde se častěji setkáváme s členěním na články, než na paragrafy. Je velmi praktické, aby byly jednotlivé hlavy, díly, oddíly apod. opatřeny vlastními nadpisy, což způsobí větší přehlednost v rámci OZV. Ke konci OZV se doporučuje zmínit o zrušovacích ustanoveních OZV, dále určit účinnost předpisu, pakliže jí má OZV nabýt jiný než patnáctý den po vyhlášení.⁵⁴

Pokud je problematika, které se OZV týká, upravena v jiném předpise, může OZV obsahovat i odkazy právě na tyto jiné předpisy. Dále pak OZV obce může obsahovat i poznámky, jež sestávají z čísla za větou, které odkazuje do spodní části stránky, kde jsou pod čarou drobným písmem uvedeny vysvětlivky či odkazy na jiná ustanovení nebo na jiné předpisy.

Na závěr předpisu je nutné umístit podpisy příslušných osob, v případě OZV obce starosty a místostarosty obce. Pokud však starosta OZV obce nepodepíše, nemá to žádný právní význam (viz násl. kapitola „Podpis OZV“). Po podpisech mohou následovat přílohy, které jsou rovněž právně závazné, neboť právě na přílohy může být z textu OZV odkazováno pomocí výše zmíněných poznámek pod čarou či odkazů.⁵⁵

⁵² KOUDELKA: *Obecně závazné vyhlášky...*, s. 90

⁵³ Tamtéž, s. 91-92.

⁵⁴ Tamtéž, s. 92-95.

⁵⁵ Tamtéž, s. 98-101.

2.5 Postup při vydávání OZV a navazující otázky

Každý právní předpis, OZV obce nevyjímaje, absolvuje před nabytím účinnosti dlouhý proces tvorby. Tento proces začíná v okamžiku, kdy je započata tvorba návrhu konkrétní úpravy. Stádium vývoje právního předpisu včetně OZV obcí můžeme rozdělit do pěti hlavních částí,⁵⁶ tj. příprava návrhu OZV, připomínkové řízení, projednání a schválení předpisu, podpis a vyhlášení. Na tomto místě je nutné podotknout, že zatímco fáze přípravy,⁵⁷ schválení,⁵⁸ vydání,⁵⁹ podpisu⁶⁰ a publikace⁶¹ OZV obce v zákoně o obcích výslovně, i když někdy stroze, upraveny jsou, tak u fáze připomínkového řízení a projednání tomu tak není, a pro tyto fáze se musejí aplikovat Pravidla. Zjednodušeně řečeno, Pravidla se snaží upravit každou fázi procesu tvorby do té míry, která není v současné době upravena na zákonné úrovni. Jednotlivá ustanovení každé z fází podle Pravidel jsou rozebrána přímo v podkapitolách týkajících se těchto fází procesu tvorby OZV obce.

2.5.1 Příprava návrhu OZV

Celý proces tvorby právního předpisu, tedy i OZV obce, začíná návrhem na upravení určité problematiky. Právo předložit zastupitelstvu obce návrh OZV z díkce ustanovení § 82 zákona o obcích náleží členu zastupitelstva obce,⁶² a radě obce jako celku, neboť rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce.⁶³ Předložený návrh OZV zpravidla zpracovává věcně příslušný odbor obecního úřadu, jejich zaměstnanec nebo skupina zaměstnanců, kterým byl tento úkol uložen zastupitelstvem nebo radou obce.⁶⁴ ⁶⁵ Vedle výše zmíněných dvou subjektů lze spatřit možnost návrhové iniciativy i v ustanovení upravujícím práva občana obce, byť takový občan nemůže podat přímo návrh, ale může podat orgánu obce, tj. zastupitelstvu, podnět k vytvoření a vydání OZV.⁶⁶ ⁶⁷

Podle Pravidel se návrh OZV musí řídit zákonným vymezením, v rámci něhož mohou být určité oblasti veřejného života prostřednictvím OZV upraveny. Konkrétně se jedná o obecnou úpravu ústavních a zákonných základů. Pravidla dále v části pojmenované Legislativní proces upravují problematiku zpracování návrhu OZV obce, přičemž v této souvislosti velmi podrobně

⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 88-92.

⁵⁷ aktuální znění: § 82, § 102 odst. 1, § 109 odst. 3 písm. a bod 1. či § 16 odst. 2 písm. f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁸ aktuální znění: § 87 tamtéž

⁵⁹ aktuální znění: § 84 odst. 2 písm. h) tamtéž

⁶⁰ aktuální znění: § 104 odst. 2 tamtéž

⁶¹ aktuální znění: § 12 odst. 1-5 tamtéž

⁶² aktuální znění: § 82 písm. a) tamtéž

⁶³ aktuální znění: § 102 odst. 1 tamtéž

⁶⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 78.

⁶⁵ aktuální znění: § 109 odst. 3 písm. a) bod 1. tamtéž

⁶⁶ VEDRAL, Josef. VÁŇA, Luboš. BŘEŇ, Jan. PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 508.

⁶⁷ aktuální znění: § 16 odst. 2 písm. g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

hovoří o připomínkovém řízení k návrhu OZV obce, upřesňují rovněž otázku schválení návrhu, platnost a účinnost OZV obce. Rovněž nechybí úprava týkající se vyhlášení, změny či zrušení OZV obce.

Návrh se musí také řídit legislativně technickými pravidly, která jsou vymezena v Pravidlech. Tato legislativně-technická pravidla tvorby OZV obce jsou rozčleněna na obecná a speciální. Obecná legislativně technická pravidla stanoví, že OZV obce má mít normativní obsah, nemá upravovat tzv. notoriety,⁶⁸ jednotlivá ustanovení si navzájem nesmí odporovat nebo mít různý výklad. Rovněž požadují pojmovou přesnost, jasnost a srozumitelnost OZV obce, stejně jako to požadují obecné teoretické požadavky. Zdůrazňují potřebu souladu používaných pojmů v rámci dané OZV s pojmy používanými zejména v právních předpisech vyšší právní síly, a to za účelem eliminace možnosti vyvolání pochybností v jejich vzájemném vztahu. V poslední řadě obecná pravidla stanoví jazykové náležitosti, jako například nutnost užívání sloves v oznamovacím způsobu, podstatných jmen v jednotném čísle apod.⁶⁹

Speciální legislativně technická pravidla požadují používání cizích slov pouze ve výjimečném případě, a to tehdy, pokud jich je běžně v jazyce používáno. Následně je zde uveden požadavek na tvorbu vět s mnohonásobnými alternativami, a to tak, že se mezi jednotlivá slova vkládají čárky, a až mezi poslední dvě alternativy se vkládají spojky „nebo“ a „anebo“. Užívání legislativních zkratk v OZV obce je opět omezeno, v tomto případě pouze na situace, kdy mají své opodstatnění, zejména aby nahrazovaný výraz nemusel být v textu vícekrát opakován.⁷⁰

Za podstatnou považují i část Pravidel věnujících se členění OZV obce. Pravidla požadují přehledné členění a současně dbání na vnitřní souvislost a sled věcí. Související části OZV obce mají být členěny do hlav, dílů, oddílů apod. Pořadí jednotlivých částí má být poté chronologicky označeno číslováním či písmeny. Podle Pravidel je dáno, že právní předpisy obcí, mezi něž náleží i OZV obcí, se zásadně člení na články (nikoli na paragrafy), které jsou číslovány arabskými čísly. Články se poté dělí na odstavce, které jsou rovněž označeny čísly. V případě, že má OZV obce přílohu, musí na ni být odkázáno v textu právního předpisu.⁷¹

Součástí návrhu OZV by podle Pravidel měla být i důvodová zpráva. Jedná se o nezávaznou část návrhu právního předpisu, která slouží k odůvodnění ustanovení a vysvětlení účelu právního předpisu. Obvykle se tato důvodová zpráva dělí na dvě části. Část obecná seznamuje s účelem OZV obce jako celku, mj. obsahuje konkrétní zhodnocení platného právního stavu spolu s uvedením důvodů nové úpravy, potřebné vysvětlení navrhované právní úpravy, výhody a

⁶⁸ Notorieta je označení pro všeobecně známou skutečnost, o nichž není pochybnost.

⁶⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavních měst Prahy. Metodická příručka, čl. 9* [online]. Dostupné na: <<https://www.mv.cz>>

⁷⁰ Tamtéž, čl. 10.

⁷¹ Tamtéž, čl. 11.

nevýhody navrhovaných řešení, finanční a hospodářský dopad na rozpočet obce a další skutečnosti. Zvláštní část se vztahuje k jednotlivým článkům či paragrafům návrhu OZV obce a vysvětluje jejich účelnost a smysl.⁷²

2.5.2 Připomínkové řízení

Druhým krokem je připomínkové řízení, které slouží k tomu, aby se k návrhu OZV vyjádřily orgány obce a aby k němu zaujaly určité stanovisko.⁷³ Připomínkové řízení v rámci tvorby OZV obcí však není na zákonné úrovni upraveno, proto je možné se opřít o příslušné ustanovení čl. 3 Pravidel. Připomínkové řízení je podle Pravidel zpravidla zajištěno vedoucím věcně příslušného odboru obecního úřadu, starostou, nebo tajemníkem obecního úřadu atp., v nezbytném rozsahu podle místních podmínek. Ten, kdo připomínkové řízení zajišťuje, určí lhůtu k zaujetí stanoviska k návrhu OZV obce, která je zpravidla patnáctidenní, avšak lze ji prodloužit, aby měly dožádané osoby a orgány dostatek času na vypracování kvalitního stanoviska, které posuzuje návrh jak z věcného hlediska ve vztahu k vlastní působnosti, tak z hlediska obecného souladu s právními předpisy. Průběh a výsledky připomínkového řízení jsou uvedeny v předkládací zprávě, kterou uvádí zpracovatel návrhu přímo v návrhu OZV, a jež zejména obsahuje výsledek projednání a s kým byl návrh OZV projednán.⁷⁴

2.5.3 Projednání, schválení návrhu a vydání OZV

Fáze schválení návrhu a následného vydávání OZV patří mezi ty, které jsou zákonem upraveny jen v základních konturách. Projednání návrhu OZV zastupitelstvem není ex lege výslovně zmíněno, protože zákon o obcích hovoří pouze o vydání OZV, což je krok podle teorie následující po projednání a schválení návrhu OZV. Problematiku projednání návrhu OZV výslovně řeší pouze Pravidla, ve kterých je uvedeno, že před předložením návrhu na jednání zastupitelstva se doporučuje předběžné projednání v radě obce.⁷⁵ Pokud je tak učiněno, rada zastupitelstvo seznámí se svým stanoviskem, které musí být přijato nadpoloviční většinou všech radních,⁷⁶ na počátku projednávání návrhu OZV na řádném zasedání zastupitelstva.⁷⁷ Pokud v obci není zřízena rada, vykonává pravomoc rady v této věci starosta obce.⁷⁸ Návrh OZV však může do zastupitelstva obce doputovat, jak bylo uvedeno výše, i ze strany rady obce, k čemuž je v zákoně o obcích

⁷² Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 11* [online]. Dostupné na: <<https://www.mvcz.cz>>

⁷³ ŠRÁMEK: *Tvorba právních norem...*, s. 66.

⁷⁴ Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 3* [online]. Dostupné na: <<https://www.mvcz.cz>>

⁷⁵ aktuální znění: § 102 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁶ aktuální znění: § 101 odst. 2 tamtéž

⁷⁷ Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 4* [online]. Dostupné na: <<https://www.mvcz.cz>>

⁷⁸ aktuální znění: § 99 odst. 2 ve spojení s § 102 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

uvedeno, že rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce, které z logiky věci musí projednat a schválit.⁷⁹ V obou výše uvedených případech se aplikuje pravidlo, že rada obce je schopna se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jejích členů, přičemž k platnému usnesení nebo rozhodnutí je třeba souhlasu nadpoloviční většina všech jejích členů.⁸⁰

Co se týče schválení návrhu a vydání OZV, zákon o obcích ve svém ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) stručně stanoví, že vydávat OZV obce je vyhrazeno zastupitelstvu.⁸¹ Samotný průběh schvalovacího procesu OZV obce, který předchází jejímu vydání, na půdě zastupitelstva obce je upraven ustanovením § 87 zákona o obcích, ve kterém se stanoví, že k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva, nestanoví-li zvláštní předpis jinak.^{82 83} Zastupitelstvo obce přitom vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce, tzn. i o jednání zastupitelstva o návrhu OZV.⁸⁴

Ostatní otázky těchto fází jsou upraveny v Pravidlech. Návrh OZV není nutné předem nikterak zveřejňovat, avšak vzhledem k praxi je vhodné, aby došlo k jakémusi prvotnímu neformálnímu projednání návrhu OZV s Ministerstvem vnitra, a to především z důvodu souladu navrhované OZV s právním řádem, a též proto, aby se navrhovatel, resp. obec, jež takovou OZV vydá, vyhnula situaci, kdy Ministerstvo shledá nesoulad OZV se zákony a pozastaví její účinnost, resp. podá žádost Ústavnímu soudu ke zrušení.

Skutečné, formální projednání lze učinit na řádném zasedání zastupitelstva obce. Mohlo by se to zdát jako formalismus, nicméně fakt, že by byl návrh OZV projednán jinak než tímto stanoveným způsobem, by ve výsledku mohl vést až ke zrušení OZV Ústavním soudem, který každou OZV napadenou Ministerstvem vnitra, za předpokladu nesjednání nápravy obcí, přezkoumává v rámci svého čtyřstupňového testu, jehož prvním krokem je právě kontrola, zda byla OZV projednána a přijata na řádném zasedání.⁸⁵

2.5.4 Podpis OZV

OZV obce podepisují starosta a místostarosta obce.⁸⁶ Podpis pouze jednoho z nich za předpokladu, že jsou obě funkce obsazeny, nepostačuje. Nicméně podpis zde má pouze promulgační význam, to znamená, že podpis je deklaratorní stvrzení ústavního postupu vzniku OZV

⁷⁹ aktuální znění: § 102 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁰ aktuální znění: § 101 písm. e) tamtéž

⁸¹ KOUDELKA, Zdeněk. ONDRUŠ, Radek. PRŮCHA, Petr. *Komentář: zákon o obcích*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, s. 312.

⁸² KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 188.

⁸³ například § 14 zákona č. 22/2004 sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

⁸⁴ aktuální znění: § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁵ FURKOVÁ, Petra. MATEJKOVÁ, Lenka. ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 31-33.

⁸⁶ aktuální znění: § 104 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

obce. Pokud by se starosta či místostarosta zdráhal OZV obce podepsat, nebude to mít za následek nezákonnost právního předpisu. Opačný závěr by totiž znamenal přisouzení práva tzv. absolutního veta starostovi nebo místostarostovi obce ve vztahu k právním předpisům obce.⁸⁷ Podstatné je, že se pro návrh OZV vyslovila nadpoloviční většina všech zastupitelů obce.

2.5.5 Publikace OZV

Fáze publikace je ve srovnání s předchozími fázemi zákonem upravena nejpodrobněji. Jelikož jsou OZV právními předpisy, nabudou platnosti, a následně účinnosti, pouze v případě, že jsou řádně vyhlášeny.⁸⁸ Tento postup docela podrobně upraví zákon o obcích.⁸⁹ Proces vyhlášení je proveden tak, že se přijatá OZV obce vyvěsí na úřední desce a na elektronické úřední desce obecního úřadu, a to po dobu (alespoň) 15 dní. První den vyvěšení se považuje za den vyhlášení. Mimo tento způsob může obec OZV uveřejnit i jiným způsobem v místě obvyklým.⁹⁰ K závaznosti OZV je třeba též nabytí účinnosti, které mohou OZV dostat nejdříve dnem vyhlášení, avšak obecným pravidlem je nabytí účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení.⁹¹ V případě, že dnem účinnosti má být den dřívější, je nutné, aby tato skutečnost byla vyžadována výjimečným naléhavým obecným zájmem.^{92 93}

Obce mají dále povinnost vést evidenci svých OZV, která obsahuje mimo jiné název a číslo OZV, datum schválení, datum nabytí platnosti a účinnosti, případně datum pozbytí platnosti, byla-li vydána na dobu určitou.⁹⁴ Tato evidence musí být každému přístupna u obecního úřadu obce, která je vydala.⁹⁵ Poslední krok, který obec musí neprodleně po dni vyhlášení OZV učinit, je zaslat tuto OZV Ministerstvu.^{96 97}

2.5.6 Novelizace OZV obce

Kromě možnosti zániku, o kterém je pojednáno v poslední podkapitole této části, existuje i možnost, kdy daná OZV obce sice platí i nadále, zaniknout nemusí, ovšem nadále existuje v pozměněném či rozšířeném znění. Tomu se říká novelizované znění OZV. Znamená to následující: novelizovaná OZV obce je taková vyhláška, která je v některém ze svých ustanovení doplňována,

⁸⁷ VEDRAL, VÁŇA, BŘEŇ, PŠENIČKA: *Zákon o obcích ...*, s. 549-550.

⁸⁸ VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecné závazné vyhlášky*. 1. vydání. Praha: Ediční středisko PF UK, 1999, s. 133.

⁸⁹ aktuální znění: § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ aktuální znění: § 12 odst. 1 tamtéž

⁹¹ SLÁDEČEK, MIKULE, SUCHÁNEK, SYLLOVÁ: *Ústava České republiky...*, s. 1225-1226.

⁹² VEDRAL, VÁŇA, BŘEŇ, PŠENIČKA: *Zákon o obcích...*, s. 107.

⁹³ aktuální znění: § 12 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁴ aktuální znění: § 12 odst. 4 tamtéž

⁹⁵ aktuální znění: § 12 odst. 5 tamtéž

⁹⁶ KOUDELKA, ONDRUŠ, PRŮCHA: *Komentář: zákon o obcích...*, s. 55.

⁹⁷ aktuální znění: § 12 odst. 6 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

měněna nebo rušena novelizující OZV obce.⁹⁸ Novelizace může být dělena na přímou a nepřímou. Přímá novelizace je postup, kdy se výslovně mění nebo doplňuje původní OZV obce. Nepřímou novelizací si lze přestavit jako situaci, kdy se mění nebo doplňuje původní OZV obce nikoli výslovně, ale věcně další OZV. V případě nepřímé novelizace tak vedle sebe separátně stojí dvě OZV, jejichž vztah je určen prostřednictvím derogačních pravidel. Je však zapotřebí zmínit, že nepřímá novelizace OZV obce je obecně nepřípustná. Přímých novelizací může být ve vztahu ke konkrétní OZV postupem času mnoho, proto je vhodné v takových případech dát přednost zrušení OZV obce a následnému vydání nové OZV, která by již nebyla zneprůhledněna mnohými novelizacemi, ale byla by uceleným dokumentem. Takovému postupu se říká rekonstrukce.

2.5.7 Dozor Ministerstva

Stejně jako každý jiný právní předpis, i OZV musí podléhat kontrole, aby bylo zabráněno případné možnosti svévolného zneužití pravomoci obce vydávat OZV. V případě OZV obcí kontrolu vykonává ústřední správní úřad, a to Ministerstvo. Obec má povinnost po přijetí OZV tuto neprodleně zaslat Ministerstvu, které danou vyhlášku přezkoumá z hlediska souladnosti s právními předpisy vyšší právní síly.⁹⁹ Pokud OZV odporuje zákonu, Ministerstvo vyzve obec k nápravě, k čemuž má lhůtu 60 dní od doručení výzvy. Pokud obec v této lhůtě nápravu nezjedná, Ministerstvo rozhodne o pozastavení účinnosti takové OZV a stanoví další lhůtu k nápravě. Tato lhůta již není přesně stanovena, zákon pouze hovoří o přiměřené lhůtě. Účinnost OZV obce je pozastavena dnem doručení výzvy Ministerstva obci.¹⁰⁰ Obec má povinnost neprodleně na své úřední desce vyvěsit nejméně po dobu 15 dnů rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV obce¹⁰¹, a to ve všech fázích, kdy Ministerstvo může účinnost OZV pozastavit.¹⁰²

Existují případy, kdy lze pozastavit účinnost OZV obce i bez předchozí výzvy Ministerstva. Těmito případy jsou OZV, které jsou ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami. V takových případech tedy Ministerstvo pouze stanoví přiměřenou lhůtu k nápravě.^{103 104}

Pokud zastupitelstvo obce danou OZV upraví v požadovaném rozsahu v daných lhůtách, zašle Ministerstvu neprodleně sdělení, jehož přílohou je usnesení, rozhodnutí či jiné opatření zastupitelstva obce,¹⁰⁵ kterým byla zjednána náprava, a Ministerstvo neprodleně po obdržení takového sdělení obce a po jeho shledání za dostatečné zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti

⁹⁸ Legislativní helpdesk. Výkladový slovník. *Novelizovaný zákon* [online; cit. 8.4.2020]. Dostupné na: <<https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/Výkladový%20slovník/Novelizovaný%20zákon>>

⁹⁹ KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy...*, s. 127 a násl.

¹⁰⁰ aktuální znění: § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰¹ aktuální znění: § 128 odst. 1 písm. a) tamtéž

¹⁰² SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, 4. vydání..., s. 242.

¹⁰³ Tamtéž, s. 242.

¹⁰⁴ aktuální znění: § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁵ aktuální znění: § 128 odst. 3 tamtéž

OZV. Rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti musí obec opět neprodleně vyvěsit na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů.¹⁰⁶

Jestliže však zastupitelstvo obce nezjedná nápravu¹⁰⁷ ani v přiměřené lhůtě, a zároveň pokud není proti rozhodnutí Ministerstva o pozastavení účinnosti OZV obce podán rozklad, podá Ministerstvo Ústavnímu soudu¹⁰⁸ návrh na zrušení OZV obce, a to do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu. Pokud je využitý institut rozkladu proti Ministerstvu a tento byl zamítnut, podá Ministerstvo Ústavnímu soudu návrh na zrušení OZV obce do 30 dnů ode dne právní moci zamítavého rozhodnutí o rozkladu.¹⁰⁹

Nadále však obec stále může danou OZV napravit zjednáním požadované nápravy dané OZV, a to až do rozhodnutí Ústavního soudu, za předpokladu, že tuto skutečnost obec neprodleně sdělí Ministerstvu a Ústavnímu soudu. Ministerstvo posléze své rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce Ministerstvu.¹¹⁰ Obec pak toto rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti OZV opět vyvěsí neprodleně na úřední desku obce po dobu alespoň 15 dní.¹¹¹

2.5.8 Kontrola Ústavním soudem

Návrh na zrušení OZV obce podává Ministerstvo Ústavnímu soudu,¹¹² pakliže obec nesplnila výše uvedené podmínky.¹¹³ Ústavní soud ve své praxi posuzuje napadené OZV na základě tzv. testu čtyř kroků,¹¹⁴ který poprvé použil v roce 2005 a vytvořil tím ustálenou soudní praxi. V rámci tohoto testu Ústavní soud zkoumá, zda obec měla pravomoc vydat předmětnou OZV, dále zda se obec při vydávání OZV nepohybovala mimo věcnou působnost vymezenou zákonem, následně zkoumá, jestli obec nezneužila zákonem jí svěřenou působnost, a pokud všechny tři kroky byly v souladu s právními předpisy, zkoumá Ústavní soud v posledním kroku vyhlášku z hlediska nerozumnosti.¹¹⁵

První krok, tedy přezkum pravomoci obce vydávat OZV obce a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem, má v sobě zahrnutý dvě podotázky. Nejprve zhodnocení pravomoci OZV vydávat OZV obce, která je zakotvena v čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou zastupitelstva územních samosprávných celků, tzn. i zastupitelstva obcí, v mezích své působnosti

¹⁰⁶ aktuální znění: § 128 odst. 1 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁷ VEDRAL, Josef. K právní úpravě dozoru nad působností obcí. In: *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: Aspi, 2007, s. 77.

¹⁰⁸ aktuální znění: § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰⁹ aktuální znění: § 123 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁰ aktuální znění: § 123 odst. 4 tamtéž

¹¹¹ aktuální znění: § 128 odst. 1 písm. d) tamtéž

¹¹² aktuální znění: § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

¹¹³ KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy...*, s. 216.

¹¹⁴ ŠEMORA, Vítězslav. BUDÍNSKÝ, Jaromír. FALTUS, Petr. Hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. *Veřejná správa*, 2007, roč. 18, č. 21, s. 27.

¹¹⁵ nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, bod IV.

vydávat OZV. Vydávání OZV má povahu originární normotvorby a k jeho realizaci, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, zastupitelstva nepotřebují žádné další zákonné zmocnění. Následně se v prvním kroku zkoumá, jestli byla OZV obce vydána zastupitelstvem, jakožto orgánem k tomu zmocněným, zda se tomu tak stalo zákonným způsobem a konečně zda byla OZV řádně vyhlášena.¹¹⁶ Pokud jsou všechny otázky zodpovězeny kladně, tedy že vše proběhlo v souladu s požadovanými hledisky, přistupuje se k dalšímu kroku.

Druhý krok obsahuje zkoumání, zda se obec při vydání své OZV nepohybovala mimo hranice věcné působnosti, jí vymezené zákonem (zda se tedy obec nepohybovala tzv. *ultra vires*). Jelikož vydávání OZV obcí je projevem samostatné působnosti, je obec povinna se řídit zákony.¹¹⁷ Obec tedy nemůže upravovat otázky, jež náleží pouze zákonné úpravě. Pro OZV platí podmínka, že musí jít o záležitosti v zájmu obce a občanů obce, nikoliv krajského či celostátního významu. Regulace těchto širších záležitostí totiž připadá krajským či celostátním úřadům státní správy.

Následuje třetí krok testu, a sice přezkum, zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. Ústavní soud stanoví tři formy zneužití působnosti, přičemž zkoumá, zda nejde o sledování účelu, který není zákonem aprobován, dále zda nebyly opomíjeny relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí a poté, zda nebylo přihlíženo k nerelevantním úvahám.

Pokud byly všechny podmínky pro vydání OZV obce splněny, může být shledán problém v posledním, čtvrtém kroku testu, kterým je přezkum z hlediska „nerozumnosti“. Tento krok by se už měl omezit pouze na ty případy, kdy se OZV jeví zcela absurdní. Argument nerozumnosti však nesmí být použit jen jako pouhá záminka k zásahu do obcí z důvodu věcného nesouhlasu.¹¹⁸

Ústavní soud na základě odpovědí na tyto čtyři klíčové otázky následně OZV obce nálezem zruší, nebo zamítne návrh Ministerstva na zrušení.¹¹⁹

Konkrétní příklad aplikace tohoto testu demonstrují na nálezů Ústavního soudu, kterým mj. zrušil ustanovení OZV obce Sušice stanovící, že „používat veřejné prostranství k jinému účelu (...) je možné v odůvodněných případech na základě povolení Městského úřadu v Sušici“. V rámci testu soud v prvním kroku shledal, že obec Sušice měla, stejně jako všechny obce, pravomoc vydávat OZV obce. Ve druhém kroku však již Ústavní soud konstatuje postup *ultra vires*, neboli pohyb obce Sušice mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, a to z důvodu, že „zákon nedává žádný prostor pro regulaci zvláštního užívání veřejného prostranství obecně závaznou vyhláškou, a v dané věci Ústavní soud neshledal důvod odchýlit se od uvedeného právního názoru.“ V tomto kroku Ústavní soud vyslovil, že dané ustanovení bylo vydáno *ultra vires*, a pro-

¹¹⁶ Řádné vyhlášení je vyvěšení na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, jak stanoví § 12 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹⁷ Samostatná působnost je vymezena ustanovením § 35 odst. 3 zákona o obcích.

¹¹⁸ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008

¹¹⁹ aktuální znění: § 70 odst. 1,2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

to nesplnilo podmínky testu čtyř kroků, následkem čehož bylo zrušení předmětného ustanovení OZV obce Sušice.¹²⁰

V případě, že Ústavní soud vydá nález zrušující OZV obce či jeho jednotlivá ustanovení, má obec opět povinnost takový nález neprodleně vyvěsit na své úřední desce po dobu nejméně 15 dnů.¹²¹ Řízení před Ústavním soudem je podrobně rozebráno v následující podkapitole.

2.5.9 Zánik OZV

Některé OZV může potkat i poslední z fází procesu tvorby právního předpisu, kterým je zánik. Ten může nastat čtyřmi způsoby. Prvním je možnost, že sám normotvůrce, v tomto případě zastupitelstvo obce, rozhodne o zrušení, skončení platnosti nebo účinnosti právního předpisu.¹²²

Druhý způsob zániku OZV je již výše zmíněný nález Ústavního soudu, který danou OZV ruší pro protiústavnost či nezákonnost. K tomuto je Ústavní soud zmocněn přímo Ústavou České republiky, která v čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavnímu soudu stanoví působnost ve věci rozhodování o zrušení jiných právních předpisů, tedy i OZV obcí, nebo jejich jednotlivých ustanovení, pokud jsou v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.¹²³ Další postup již stanoví zákon o Ústavním soudu ve svých ustanoveních o řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů, konkrétně v ustanovení § 64 s násl.. O zrušení OZV obce rozhoduje Plénum Ústavního soudu složené ze všech patnácti ústavních soudců.¹²⁴ Jak již bylo uvedeno výše, návrh Ústavnímu soudu ve věci zrušení OZV obce je oprávněno podat mj.¹²⁵ Ministerstvo,¹²⁶ nebo řízení může iniciovat samotné Plénum Ústavního soudu v případě, že jsou dány důvody podle ustanovení § 78 odst. 2 tohoto zákona.¹²⁷ Pokud předmětná OZV obce pozbude platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví,¹²⁸ a rovněž se zastaví v momentu, kdy pozbude platnosti ústavní zákon nebo zákon, se kterým byla daná OZV obce v rozporu.¹²⁹ Pokud Ústavní soud dojde k závěru, že je předmětná OZV obce či její jednotlivá ustanovení v rozporu s ústavním

¹²⁰ nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06

¹²¹ aktuální znění: § 128 odst. 1 písm. b) zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹²² SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*. 4. vydání..., s. 89.

¹²³ aktuální znění: čl. 87 odst. 1 písm. b) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁴ aktuální znění: § 11 odst. 1 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁵ Dalšími subjekty oprávněnými podat návrh na zrušení jiného právního předpisu podle předmětného ustanovení zákona o Ústavním soudu jsou vláda, skupina 25 poslanců nebo 10 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v písm. d) tohoto ustanovení, zastupitelstvo kraje, nebo Veřejný ochránce práv, jenž již několik takových návrhů v minulosti podal.

¹²⁶ aktuální znění: § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

¹²⁷ aktuální znění: § 64 odst. 4 tamtéž

¹²⁸ aktuální znění: § 67 odst. 1 tamtéž

¹²⁹ aktuální znění: § 67 odst. 2 tamtéž

zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne o jejich zrušení a určí i den zrušení,¹³⁰ v opačném případě, tedy pokud nebyly dány důvody ke zrušení OZV obce, návrh je zamítnut.¹³¹ Na tomto místě je nutné doplnit, že OZV obce zaniká rovněž uplynutím doby platnosti či účinnosti, která byla stanovena při jejím vydání.¹³²

Vedle důvodů vedoucích k zániku OZV mají na účinnost OZV vliv ještě tzv. derogační pravidla. To jsou interpretační pravidla teorie práva, dle kterých se řeší konkurence norem upravující jednu konkrétní věc dvěma odlišnými způsoby. Pravidla jsou tři a vůči sobě stojí v následujícím hierarchickém postavení. Nejvýše teorie řadí pravidlo *lex superior derogat legi inferiori*, což znamená, že právní předpis vyšší právní síly ruší právní předpis nižší právní síly. V případě OZV tedy např. zákon upravující věc jinak než OZV má za následek, že OZV, pokud nebyla v rámci kontroly Ministerstvem zrušena či jí nebyla pozastavena účinnost, v tomto rozsahu, ve kterém se kryje se zněním zákona, nemůže být aplikována. Druhým tzv. derogačním pravidlem je *lex specialis derogat legi generali*, a to znamená, že zvláštní právní norma de facto ruší právní normu obecnou. Posledním pravidlem je *lex posterior derogat legi priori*, což znamená, že pokud nebylo možno rozhodnout dle předchozích dvou pravidel, tak později vydaná OZV de facto ruší OZV vydanou dříve.¹³³

¹³⁰ FILIP, Jan. HÖLLANDER, Pavel. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 422, 423.

¹³¹ aktuální znění: § 70 odst. 1,2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

¹³² GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 105-109.

¹³³ Tamtéž, s. 109-110.

3 PROBLEMATICKÉ ASPEKTY TVORBY OZV OBCÍ

3.1 Kontrola Ministerstvem

Problematika kontroly zákonnosti Ministerstvem, včetně procesních postupů, je sice velmi dobře popsána ve výše citovaných ustanoveních zákona o obcích,¹³⁴ nicméně je vhodné si položit otázku, zda takový postup přeci jen není poněkud opožděný. Z pohledu občana dané obce, jejíž OZV byla nezákonná či vydána v rozporu se zákonem a neprošla kontrolou u Ministerstva, se tedy občan seznámí s OZV řádně přijatou zastupitelstvem, platnou a účinnou, z čehož může v dobré víře usuzovat, že je potřeba se podle ní řídit. Nicméně až ve fázi, kdy se s OZV seznámí občané, resp, kdy je tato řádně publikována, je OZV teprve zasílána Ministerstvu ke kontrole. Následuje dlouhé období trvající někdy až měsíce, ve kterém může být taková vyhláška jak upravována, tak může být pozastavena účinnost, čili následně nebude pro občany dané obce účinnou.

Podle mého mínění je hlavním důvodem nedokonalosti současné právní úpravy skutečnost, že by měla být zákonnost dané OZV kontrolována dříve, než vstoupí v platnost a účinnost. Uvedu srovnání se zákonem. Než je zákon přijatý a může vstoupit v platnost a účinnost, čeká jej trojí čtení v Poslanecké sněmovně¹³⁵ (není-li výjimkou, pro kterou se vztahuje menší počet čtení, např. zákon přijímaný v době nouzového stavu¹³⁶), dále projde schvalovacím procesem v Senátu,¹³⁷ popřípadě nahrazením senátního souhlasu absolutní většinou při hlasování Poslanecké sněmovny (jedná se o tzv. absolutní většinu).¹³⁸ Následuje další mechanismus kontroly, jímž je tzv. prezidentské veto,¹³⁹ které může opět vrátit návrh zákona k hlasování Poslanecké sněmovně. Tu by čekala opět nutnost nahrazení prezidentského veta schválením návrhu zákona nadpoloviční většinou všech poslanců.¹⁴⁰ Teprve poté může být daný návrh zákona podepsán, vyhlášen, a může nabýt platnosti a účinnosti. To je celkem pět hlavních kroků, v rámci nichž může být shledána či namítána jakákoliv vada návrhu zákona a návrh může být upravován. V rámci OZV však žádnou pokročilou kontrolu při tvorbě neznáme, zastupitelstvo se po vytvoření návrhu OZV o ní může „poradit“ při jejím projednávání, hlasováním ji přijme a taková OZV již vstoupí v platnost, po-
tažmo účinnost, ale až následně může být kontrolována Ministerstvem, případně Ústavním sou-
dem.

¹³⁴ aktuální znění: § 123 - § 128 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁵ aktuální znění: § 86 - § 100a zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁶ aktuální znění: § 99 ve spojení s § 109m odst. 1 písm. d) tamtéž

¹³⁷ aktuální znění: § 98 - § 112 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁸ aktuální znění: § 97 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁹ aktuální znění: čl. 50 odst. 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁰ aktuální znění: § 98 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

Naskýtá se tedy myšlenka, že by OZV měly být kontrolovány rozhodně dříve, než vstoupí v platnost a účinnost. Minimálně by se tak mohlo zamezit zbytečnému vytváření zmatečných situací pro občany. Podle mého názoru by bylo vhodné stávající právní úpravu tvorby OZV ponechat řekněme do fáze podpisu, po kterém by měla být OZV zaslána Ministerstvu k vyjádření a k možnosti shledání případných nezákonností. V platnost, potažmo účinnost, by OZV obce měla vstoupit až po okamžiku doručení souhlasného stanoviska Ministerstva, které by znamenalo deklaraci zákonného postupu a zákonných náležitostí takové OZV. Takové stanovisko by nemuselo být nikterak zdlouhavé či obsahovat podrobnou analýzu právního předpisu. Myslím si, že by na-prosto postačilo, že se daným návrhem OZV obce Ministerstvo zabývalo, problém nezjistilo a tím pádem by zde existovala záruka, že občan se seznámí s dokumentem, který by již prošel kontrolním mechanismem, a který by tedy měl garantovat zákonnost daného předpisu (v drtivě většině případů, protože nelze vyloučit jednotlivé případy výjimek).

3.2 Zákonná úprava fází tvorby OZV

V rámci příprav k vytvoření této bakalářské práce mne v nepříjemném slova smyslu překvapila i samotná úprava jednotlivých kroků tvorby OZV obcí v rámci zákonné úrovně, především jejich nevyváženost. Zatímco například problematikou publikace OZV obce se zákonná právní úprava zabývá velmi dopodrobna,¹⁴¹ fázi přípravy návrhu OZV již pouze rámcově, problematiku připomínkového řízení zákon neupravuje vůbec, což je rozhodně velkým nedostatkem, neboť by měly být všechny části upraveny na stejné úrovni. Nejspíše z tohoto důvodu vydalo Ministerstvo již výše citovaná Pravidla, v rámci nichž jsou upraveny mj. právě chybějící fáze tvorby OZV obce, na které zákon nepamatuje.

Mám za to, že v tomto smyslu je stávající právní úprava nedokonalá a měla by být v dohledné době doplněna. Otázkou zůstává, jaký způsob by byl nejvhodnější k odstranění této legislativní proluky. Naskýtá se možnost doplnění stávajícího zákona určitou novelou, která by doplnila chybějící části fáze tvorby OZV. V tomto případě by to však nebylo jednoduché, neboť právní úprava v této oblasti je roztržštěná a je velmi pravděpodobné, že by se v rámci novelizace na určité pasáže zapomnělo.

Další způsob eliminace stávajících nedostatků právní úpravy, který mne napadá, a myslím si, že by byl realizovatelný, je možnost udělat ze současné metodické pomůcky Ministerstva, která obsahuje všechna potřebná ustanovení, zákonnou normu, díky níž by platil v potřebných intencích stávající zákon o obcích, ale v intencích nedostatečné současné zákonné úpravy by tato (ny-ní) metodická pomůcka měla povahu *lex specialis* a *lex posterior*. Nicméně na druhou stranu je

¹⁴¹ např. § 12, § 82 písm. a), § 16 odst. 2 písm. g), § 102 odst. 1, § 109 odst. 3 písm. a) bod 1. a další zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

problémem, že Pravidla upravují i některé situace v zákonech již upravené, a tímto by zbytečně zákonná znění zdvojila, což by naopak mohlo vést ke způsobení zbytečných komplikací.

Proto by dle mého bylo nejvhodnějším řešením doplnění, resp. novelizace stávajícího zákona o obcích několika podstatnými ustanoveními metodické příručky, které by současné zákonné mezery vyplnily. Jelikož zákon o obcích je pro danou problematiku klíčový, jeho doplněním, resp. novelizací, by mohla být doplněna většina dosud chybějících ustanovení. V rámci zákona o obcích by pak mohly být zařazeny na vhodná místa chybějící ustanovení upravující dosud zákonem neupravené či nedostatečně upravené fáze připomínkového řízení, projednání či schvalování, a to způsobem, který by zohledňoval logické uspořádání zákona. Nemuselo by se přitom jednat o nikterak složité formule. Možné návrhy znění jednotlivých ustanovení, která by bylo záhodno do zákona o obcích implementovat, jsou uvedeny v rámci poslední podkapitoly této části.

3.3 Možnost občanské iniciativy

Skutečnost, že současná právní úprava týkající se procesu tvorby OZV obcí, pokud odhlédneme od § 16 odst. 2 písm. f) zákona o obcích, jinak vůbec nepočítá se zapojením občanů obce, jak jsem již zmínil v předcházející podkapitole, se jeví jako velký nedostatek. Občané obce si sice pravidelně ve svobodných demokratických přímých volbách volí své zástupce do zastupitelstva obce, aby je reprezentovali při výkonu samostatné i přenesené působnosti obce, tzn. i při tvorbě OZV obcí. Nicméně pokud se jedná právě o OZV obce, která je závazná pouze pro občany dané obce, resp. další osoby vyskytující se na území obce, bylo by při nejmenším na místě, aby měli samotní občané určitou paletu možností do tvorby OZV obce zasáhnout.

Aktuální právní úprava občanovi dává naprosté minimum takových oprávnění. Fakt, že zletilý občan dané obce může vyjadřovat na veřejném zasedání zastupitelstva obce stanoviska k projednávání návrhu OZV,¹⁴² resp. podávat návrhy či podněty orgánům obce včetně práva na jejich projednání,¹⁴³ je sice fragmentem práva občanské iniciativy v rámci procesu tvorby OZV, ale přichází de facto až ve třetím kroku tvorby OZV, tzn. ve chvíli projednávání návrhu OZV na schůzi zastupitelstva obce, a navíc zde hovoříme pouze o možnosti se vyjádřit k něčemu, co již je dáno tzv. na stůl. Občan tedy nemá žádnou efektivní možnost se podílet na tvorbě samotného návrhu OZV. Přitom OZV obcí jsou formou právního předpisu, která pro občany obce může mít znatelný dopad na jejich život, jejich práva a povinnosti, ať už se to týká oblastí místních poplatků z pobytu¹⁴⁴, poplatků za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, vyu-

¹⁴² aktuální znění: § 16 odst. 2 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴³ aktuální znění: § 16 odst. 2 písm. g) tamtéž

¹⁴⁴ aktuální znění: § 1 písm. b) ve spojení s § 3 - 3h zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

žívání a odstraňování komunálních odpadů¹⁴⁵, veřejného pořádku¹⁴⁶, konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích, pohybu psů na veřejných prostranstvích¹⁴⁷, regulace doby nočního klidu¹⁴⁸ či spádových obvodů mateřských a základních škol.¹⁴⁹ ¹⁵⁰ Proto by bylo vhodné, aby se občané mohli v daleko větší míře zapojit do procesu tvorby OZV obcí, už jen z toho důvodu, aby příslušné orgány obce měly možnost získat názory široké skupiny obyvatel, jimž má být daný právní předpis adresován.

Pro srovnání nabízím právní úpravu, resp. její komentované znění, platnou na Slovensku. Zde platí, že návrh předmětné vyhlášky, na Slovensku je používán pojem „všeobecne záväzné nariadenie obce“, obec zveřejní jak na klasické úřední desce, tak na její elektronické verzi, nejméně 15 dní před jednáním zastupitelstva o tomto návrhu.¹⁵¹ Dnem tohoto vyvěšení začíná plynout alespoň desetidenní lhůta, během níž mohou jednotlivé osoby podávat připomínky či námítky k danému návrhu, a to písemně, elektronicky i ústně na obecním úřadě. V rámci připomínky mohou dokonce navrhnout nové znění textu či doporučit úpravu původního textu. Podmínkou je fakt, že musí být zřejmé, kdo ji předložil.¹⁵² Tyto připomínky a námítky by však měly být odůvodněny, aby se z této možnosti nestal pouhý nástroj k obstrukčnímu jednání.¹⁵³ Je však na místě zdůraznit, že tato úprava dává slovenskému občanovi naprosto odlišnou, širší, škálu možností podílet se na obecní normotvorbě, než má občan České republiky.¹⁵⁴

Již tento jediný odstavec dává občanům na Slovensku diametrálně odlišné postavení v rámci obecní normotvorby, než je tomu v České republice. Není však na místě hodnotit, zda mají naši východní sousedé lepší úpravu z hlediska občanů obcí či nikoli. Bylo by však mimořádně vhodné, kdyby v rámci již výše zmíněné potencionální legislativní změny bylo na občany a jejich možnosti iniciativy v rámci procesu tvorby OZV obcí více pamatováno, a byly by jim uděleny alespoň dílčí nástroje či možnosti, jak by mohli do procesu tvorby OZV na úrovni obcí zasáhnout již od počátku, nikoli pouze prostřednictvím podnětů či poznámek v rámci projednávání v zastupitelstvu či na základě postupu podle § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích.

¹⁴⁵ aktuální znění: § 1 písm. f) ve spojení s § 10 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁶ aktuální znění: § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁷ aktuální znění: § 10 písm. c) tamtéž

¹⁴⁸ aktuální znění: § 5 odst. 6 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁴⁹ aktuální znění: § 178 odst. 2 písm. b)c) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁰ ŠKUREK, Martin. *Vliv komunální politiky na tvorbu obecně závazných vyhlášek*. In Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnícké dny. Olomouc: Nakladatelství UP, 2019, s. 122-135.

¹⁵¹ aktuální znění: § 6 odst. 3 zákona č. 369/1990 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵² aktuální znění: § 6 odst. 4 tamtéž

¹⁵³ SVÁK, Ján. KUKLIŠ, Peter. BALOG, Boris. SURMAJOVÁ, Žaneta. *Teória a prax legislatívy*. 3. vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, s. 126.

¹⁵⁴ ŠKUREK, Martin. *Aktuální otázky tvorby obecně závazných vyhlášek*. In Dobré všeobecne záväzné nariadenie. Bratislava: Právnická fakulta, 2018, s. 31 - 35.

3.4 Úvahy de lege ferenda

V rámci úvah de lege ferenda se pokusím navrhnout alespoň základní ustanovení k jednotlivým fázím, které dosud nejsou v zákoně upravené. Co se týče připomínkového řízení, rozhodně by se nebál inspirovat článkem třetím Pravidel, resp. by mu mohl být udělen zákonný ráz ve světle možnosti, kterou jsem uvedl výše. Co by však bylo vhodné doplnit, to je podíl veřejnosti již na tomto připomínkovém řízení, neboť, jak je uvedeno v předchozí podkapitole, občan obce v České republice tuto možnost v současné době nemá. Vhodné by tedy bylo doplnit do textu zákona o obcích: *„Návrh OZV obce se vyvěsí nejméně 30 dní před projednáváním na schůzi zastupitelstva obce na úřední desce obce, a to nejméně po dobu 15 dní. V této době mohou občané obce k takovému návrhu vznést odůvodněné písemné připomínky či námítky.“* Již tímto krokem by se právní úprava nejen přiblížila normám platným na Slovensku, ale především by vhodně dala příležitost občanům obce se do problematiky tvorby OZV obcí zapojit již od počátku procesu, a mít tedy možnost ovlivnit i další navrhované kroky.

Výše navrhované ustanovení by mohlo mít následující odstavec ve znění: *„Všechny vznesené připomínky či námítky musí být v rámci projednávání návrhu OZV na schůzi zastupitelstva projednány a musí být o nich rozhodnuto.“* Je pravdou, že toto ustanovení by mohlo zastupitelstvo částečně paralyzovat s ohledem na možné velké množství připomínek a námitek. Mám však za to, že ustanovení tohoto, nebo obsahově podobného znění, by bylo potřeba přijmout, aby zastupitelstvo mělo povinnost se podanými připomínkami a námítkami opravdu zabývat. V opačném případě by navrhovaná možnost efektivního zapojení občanů obce do obecní normotvorby mohla přijít vniveč.

Rozhodně by v rámci novelizace bylo na místě do zákona o obcích doplnit chybějící ustanovení, která by zakotvila jednotlivé kroky tvorby OZV, které v zákoně o obcích absentují, tzn. připomínkové řízení, projednání a schválení návrhu OZV. Jednou z možností by bylo novelou do zákona o obcích doslovně převzít text úpravy daných fází, jak nyní stojí v Pravidlech. Tím by se nedostatečnost zákonné úpravy předmětných fází dostatečně napravila.

4 ZÁVĚR

Cílem bakalářské práce bylo pojednání o současné právní úpravě tvorby OZV obcí, zabývat se jednotlivými fázemi procesu vytváření OZV, následné kontroly, a ve výsledku najít problematické aspekty tvorby OZV, které v současnosti nejsou právní úpravou ideálně vyřešeny, a v této souvislosti popřípadě navrhnout jejich možné řešení.

Práce docílila jednoznačného závěru, že český právní řád upravuje proces tvorby OZV obcí nikoli pouze jedním předpisem, ale širší škálou právních předpisů veřejného práva. Díky tomu však v tomto systému existuje spousta nedostatků, které jsou v současné době řešeny nikoli zákonným právním předpisem, ale Pravidly. Otázkou je, zda se někdy dočkáme situace, že by tato Pravidla, která dle mého upravují tuto problematiku nejkompexněji, dostala právní sílu zákona, nebo že by alespoň některá z jejich ustanovení byla novelami do zákonných norem vtělena.

Dále jsem našel jiný, snad nejpodstatnější problém aktuální právní úpravy, a to je významně omezená možnost občanů zasáhnout do tvorby OZV obcí či takovou tvorbu vůbec iniciovat. Domnívám se, že pakliže je OZV předpisem obce, tudíž společenství relativně úzkého okruhu osob, měly by tyto osoby mít širší paletu možností v rámci přípravy, projednávání, schvalování OZV obce do procesu vstupovat at' svými názory, jako i konstruktivní kritikou, tak i třeba věcnými návrhy změn. V tomto by bylo dobré se, byť třeba částečně, inspirovat v právní úpravě Slovenské republiky. Na druhou stranu je však zapotřebí říci, že díky Pravidlům je současná, v určitých částech nedostatečná, právní úprava překlenuta a de facto všechny kroky v rámci tvorby OZV obcí jsou upraveny.

5 ZDROJE

MONOGRAFIE

- [1] FILIP, Jan. HÖLLANDER, Pavel. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 896 s. ISBN: 978-80-7179-599-5.
- [2] FURKOVÁ, Petra. MATĚJKOVÁ, Lenka. ROISOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce*. Praha: C.H. Beck, 2013, 372 s. ISBN: 978-80-7400-470-4.
- [3] GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 308 s. ISBN: 978-80-7380-233-2.
- [4] GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 335 s. ISBN: 978-80-7380-652-1.
- [5] HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN: 978-80-7400-059-1.
- [6] HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C.H.Beck, 2016, 599 s. ISBN: 978-80-7400-624-1.
- [7] KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, 425 s. ISBN: 80-7179-794-4.
- [8] KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2010, 377 s. ISBN: 978-80-7357-561-8.
- [9] KOPECKÝ, Martin. PRŮCHA, Petr. HAVLAN, Petr. JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2016, 380 s. ISBN: 978-80-7552-376-1.
- [10] KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, 279 s. ISBN: 80-7201-202-9.
- [11] KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, 346 s. ISBN: 978-80-7201-690-7.
- [12] KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN: 978-80-7201-665-5.
- [13] KOUDELKA, Zdeněk. ONDRUŠ, Radek. PRŮCHA, Petr. *Komentář: zákon o obcích*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, 486 s. ISBN: 978-80-7201-760-7.
- [14] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN: 978-80-7478-002-8.
- [15] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s. ISBN: 978-80-7598-564-4.
- [16] SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír. SUCHÁNEK, Radovan. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání 2016. Praha: C.H.Beck, 2016, 1301 s. ISBN: 978-80-7400-590-9.

- [17] SVÁK, Ján. KUKLIŠ, Peter. BALOG, Boris. SURMAJOVÁ, Žaneta. *Teória a prax legislatívy*. 3. vydání. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012, 440 s. ISBN: 978-80-89447-65-7.
- [18] ŠRÁMEK, Aleš. *Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika)*. 1. vydání. Praha: Vodnář, 1995, 134 s. ISBN: 978-80-8525-557-7.
- [19] VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. 1. vydání. Praha: Ediční středisko PF UK, 1999, 176 s. ISBN: 978-80-8588-922-6.
- [20] VEDRAL, Josef. VÁŇA, Luboš. BŘEŇ, Jan. PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, 876 s. ISBN: 978-80-7179-597-1.

PŘÍSPĚVKY VE SBORNÍKU

- [21] ŠKUREK, Martin. *Aktuální otázky tvorby obecně závazných vyhlášek*. In: Dobré všeobecně závazné nariadenie. Bratislava: Právnická fakulta, 2018, 102 s.
- [22] ŠKUREK, Martin. *Vliv komunální politiky na tvorbu obecně závazných vyhlášek*. In: Sborník příspěvků z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny. Olomouc: Nakladatelství UP, 2019.
- [23] VEDRAL, Josef. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: Aspi, 2007, 380 s.

ODBORNÝ ČLÁNEK

- [24] ŠEMORA, Vítězslav. BUDINSKÝ, Jaromír. FALTUS, Petr. Hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. *Veřejná správa*, 2007, roč. 18, č. 21.

INTERNETOVÉ ZDROJE

- [25] Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka* [online]. Dostupné na: <<https://www.mvz.cz>>
- [26] Legislativní helpdesk. Výkladový slovník. *Novelizovaný zákon* [online; cit. 8.4.2020]. Dostupné na <<https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/Výkladový%20slovník/Novelizovaný%20zákon>>

JUDIKATURA

- [27] Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02
- [28] Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04
- [29] Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04
- [30] Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06

PŘÁVNÍ PŘEDPISY

- [31] aktuální znění: Legislativní pravidla vlády, schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších předpisů
- [32] aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [33] aktuální znění: ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
- [34] aktuální znění: 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
- [35] aktuální znění: zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- [36] aktuální znění: zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
- [37] aktuální znění: zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- [38] aktuální znění: zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- [39] aktuální znění: zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- [40] aktuální znění: zákon č. 250/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- [41] aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- [42] aktuální znění: zákon č. 369/1990 Sb., o obecním zřízení, ve znění pozdějších předpisů
- [43] aktuální znění: zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů
- [44] aktuální znění: zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů
- [45] aktuální znění: zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- [46] historické znění: ústavní zákon ze dne 11. července 1960, č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky
- [47] historické znění: ústavní dekret prezidenta republiky ze dne 4. prosince 1944, č. 18/1944 Úř. věst., o národních výborech a prozatímním národním shromáždění
- [48] historické znění: zákon č. 11/1918 Sb., o zřízení samostatného státu československého
- [49] historické znění: zákon č. 18 říšského zákoníku daný dne 5. března 1862, jímžto se vyměřují základní pravidla, dle nichž se mají uspořádati záležitosti obecní
- [50] historické znění: zákon ze dne 25. května 1960. č. 65/1960 Sb., o národních výborech
- [51] Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších sdělení

[52] Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008