

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

František Frait

NORMOTVORBA OBCE S AKCENTEM NA PROBLEMATIKU
UKLÁDÁNÍ POVINNOSTÍ

Bakalářská práce

Olomouc 2011

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma NORMOTVORBA OBCE S AKCENTEM NA PROBLEMATIKU UKLÁDÁNÍ POVINNOSTÍ vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 9. 9. 2011

.....

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK	4
ÚVOD.....	5
1. PRÁVNÍ POSTAVENÍ OBCE	6
1.1 Obec – vymezení termínu a právní rámec obce.....	6
1.2 Působnost a pravomoc obce.....	8
1.2.1 Samostatná působnost.....	8
1.2.2 Přenesená působnost obce.....	9
1.3 Orgány obce.....	10
1.3.1 Zastupitelstvo obce.....	10
1.3.2 Rada obce.....	10
1.3.3 Orgány zastupitelstva a rady obce.....	11
1.3.4 Starosta.....	12
1.3.5 Obecní úřad.....	12
1.3.6 Tajemník obecního úřadu.....	12
2. NORMOTVORBA OBCE	13
2.1 OZV a nařízení obce.....	13
2.2 Fakultativní a obligatorní právní předpisy územní samosprávy.....	14
2.3 Působnost právních předpisů územní samosprávy.....	14
2.3.1 Věcná působnost.....	14
2.3.2 Územní působnost.....	15
2.3.3 Osobní působnost.....	15
2.3.4 Časová působnost.....	15
2.3.5 Právní předpisy územní samosprávy mimo její působnost.....	16
2.4 Postupy a náležitosti tvorby právních předpisů obce.....	16
2.5 Náležitosti obsahu právních předpisů obce.....	18
3. OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁČKY STANOVÍCÍ POVINNOSTI	19
3.1 Zmocnění pro vydání OZV stanovící povinnosti.....	19
3.2 Obrat v judikatuře Ústavního soudu.....	21
3.3 Další judikatura.....	23
4. SPRÁVNÍ DOZOR	26
4.1 Obecně k dozoru a kontrole územních samosprávných celků.....	26
4.2 Dozor nad územními samosprávnými celky.....	27

4.3 Dozor státu nad normotvorbou místní samosprávy	29
ZÁVĚR	32
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	33
ABSTRAKT	35
SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV	35
PŘÍLOHA č. 1	36

SEZNAM ZKRATEK:

ČNR	Česká národní rada
LZPS	Listina základních práv a svobod
OZV	Obecně závazná vyhláška
Pl. ÚS	Plénum ústavního soudu
ÚS	Ústavní soud
ÚSC	Územní samosprávný celek
VPK	Veřejnoprávní korporace
VS	Veřejná správa
Z. č.	Zákon číslo

ÚVOD

Hlavním cílem bakalářské práce bylo přiblížit funkci normotvorby obce a objasnit náležitosti vydávání podzákonných právních předpisů, zejména je věnovaná pozornost právním předpisům obce, které ukládají povinnosti. V první kapitole se věnují vymezení termínu a právního rámce obce, dále pak působnosti a pravomoci obce a na závěr přehled a popis orgánů obce. V druhé kapitole jsou uvedeny nezbytné náležitosti a postupy pro novotvorbu obce a vymezení některých termínů, například OZV a nařízení obce atd. Třetí kapitola je věnována obecně závazným vyhláškám, které ukládají povinnosti. V poslední kapitole je zmínka o dozoru nad obcí a její normotvorbou.

1. PRÁVNÍ POSTAVENÍ OBCE

1.1 Obec – vymezení termínu a právní rámec obce.

Obec je obecným zřízením charakterizována jako základní územní samosprávné společenství občanů, jež tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, vystupuje svým jménem v právních vztazích a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Hlavním posláním obce je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.¹ Jelikož má obec právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), spravuje si „své záležitosti samostatně“, vykonává samostatnou působnost, která je vymezena zákonem.

Podle Ústavy se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky (čl. 99). Územní samosprávné celky jsou pak územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu (čl. 100 odst. 1 Ústavy), jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3 Ústavy). Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem zákonem stanoveným (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Výkon statní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li tak zákon (čl. 105 Ústavy). Z tohoto základního ústavního rámce vychází obecní a krajské zřízení při bližším vymezení postavení a pravidel pro fungování obcí a krajů.²

Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou orgány územní samosprávy a správní úřady vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. K tomu je zapotřebí vzít v úvahu, že čl. 79 odst. 3 Ústavy je zařazena v hlavě třetí – Moc výkonná, kdežto čl. 104 odst. 3 Ústavy v hlavě sedmé – Územní samospráva.³

Pro územní samosprávu má nicméně důležitý význam i úprava mezinárodněprávní: Evropská charta místní samosprávy.⁴ Tento dokument především stanoví, že zásada místní samosprávy se „uznává“ ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu, i v ústavě (čl. 2). Místní samospráva je charakterizována jako právo a schopnost místních

¹ § 1, § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 309.

³ ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 119.

⁴ Sdělení č. 181/1999 Sb., ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

společenství v mezích daných zákonem a na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných (čl. 3 odst. 1). Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné (čl. 3 odst. 2).⁵

Obce jako základní samosprávné společenství mají na území dnešní České republiky dlouhou tradici, která byla přerušena pouze obdobím tzv. národních výborů v letech 1944 – 1990. Společenské a politické změny nastaly po roce 1989 a vedly k revitalizaci obcí, jako základních subjektů územní samosprávy. Obec je tedy tradičním základem územní samosprávy. Je veřejnoprávní korporace a při realizaci svých pravomocí má povahu veřejného úřadu. Jako veřejnoprávní korporace mají obce svůj vlastní majetek a hospodaří dle vlastního rozpočtu. V právních vztazích má obec postavení právnické osoby, tzn. je způsobilá mít práva a povinnosti. Obec má právní subjektivitu, která se však nepojí s jednotlivými jejími orgány, ale jen s územní samosprávou jako celkem. V soukromoprávních jednáních musí vystupovat vždy obec.

Pro určení, které obce jsou města, existuje řada kritérií a postupů. Všeobecně však platí, že města jsou obce, jež byly městy ke dni účinnosti zákona o obcích č. 128/2000 Sb. A novými městy pak mohou být obce, které mají minimálně 3 000 obyvatel a za město je prohlásí předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu. Pojem městyse můžeme lidově nazvat „městečka“. Takové označení obcí je spíše historické, z čehož vychází, že obec se nemůže stát novým městysem, pokud jí nikdy dřív nenáleželo postavení historického městyse. Městysem se tedy mohou stát jen obce, jež tento titul užívaly před 17. 5. 1954 a v případě, že o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny.

Skupinu zvláště významných měst tvoří tzv. statutární města. Mezi těchto 23 měst patří podle § 4 Zákona o obcích: Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav.⁶ Statutární město může být určeno pouze zákonem. Statutární města se mohou členit na městské části nebo obvody s vlastními samosprávnými orgány, přičemž jsou v takových případech povinny vydat svůj statut formou obecně závazné vyhlášky upravující vnitřní poměry členěného města. Dalším kritériem je pojmenování funkce hlavního reprezentanta města. Zatímco v obcích a městech se nazývá starosta, ve statutárním městě je označen jako

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2009, s. 309.

⁶ § 4 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

primátor. Posledním rozlišovacím znakem mezi městy a statutárními městy je název městského úřadu, jež bychom ve statutárním městě našli jako magistrát.

Nejdůležitější pramen komunálního práva je samozřejmě Ústava České republiky (ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 1/1993 Sb.), která vymezuje základní právní rámec, zejména pak v hlavě třetí (moc výkonná) a hlavě sedmé (územní samospráva). K dalším základním pramenům komunálního práva lze v současnosti řadit zejména následující zákony: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení); zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze; zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení); zákon č. 500/2004 Sb., správní řád a mnoho dalších zákonů a podzákoných právních předpisů, vydané k jejich provedení. Vyčerpávající výčet pramenů komunálního práva a jejich roztřídění do několika skupin pro lepší orientaci je obsažen v PŘÍLOZE č. 1.

1.2 Působnost a pravomoc obce

„Působnost bývá zpravidla charakterizována jako okruh svěřených úkolů, respektive okruh společenských vztahů, jenž může obec regulovat. Rozlišuje se přitom působnost věcná, územní a osobní. Uvnitř tohoto okruhu pak subjekt působnosti realizuje svoji pravomoc, kterou se rozumí soubor instrumentů, nástrojů k plnění svěřených úkolů (tedy zejména pravomoc vydávat normativní právní akty, individuální právní akty, uzavírat veřejnoprávní smlouvy, provádět dozor či kontrolu a v neposlední řadě provádět i výkon rozhodnutí). Ve vztahu k obcím přitom zásadně rozlišujeme tzv. samostatnou působnost a tzv. přenesenou působnost.“⁷

1.2.1 Samostatná působnost

Samostatná působnost obce znamená, že obec řeší své záležitosti samostatně a řídí se přitom zákony a svými právními předpisy. Stát může do její působnosti zasahovat, avšak pouze v případech, kdy to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem, který je dán zákonem. Obec činnosti vykonává svým jménem a na vlastní odpovědnost, vlastními prostředky a orgány. V tomto případě vystupuje obec jako právnická osoba. Hlavním cílem samostatné působnosti obce je zajištění rozvoje obce a uspokojování potřeb a zájmů obyvatel obce. *„Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů,*

⁷ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 408.

*potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*⁸

V souladu se zákonem o obcích může obec pro výkon samostatné působnosti zakládat a zřizovat právnické osoby a organizační složky obce, pokud zákon nestanoví jinak, a také obecní policii. Zřízení a činnost obecní policie však upravuje zvláštní zákon. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí zákony a jinými právními předpisy.

1.2.2 Přenesená působnost obce

Přenesená působnost obce znamená, že obec vykonává státní správu, tedy stát na ni přenesl část svých výkonných pravomocí. V důsledku toho se státní správa přiblížila občanům. Stát přispívá na výkon státní správy do rozpočtu obcí vykonávajících přenesenou působnost. V České republice existují tři druhy obcí, jejichž členění je dáno rozsahem svěřeného výkonu státní správy v přenesené působnosti. Jedná se o obce (obce I. stupně), obce s pověřeným obecním úřadem (obce II. stupně) a obce s rozšířenou působností (obce III. stupně). Obce s pověřeným obecním úřadem tak mimo jiné vykonávají činnost stavebního úřadu, živnostenského úřadu, matriky a to podle zákonů, které upravují tuto oblast. Obecní úřady obcí s rozšířenou působností jsou mezičlánkem přenesené působnosti státní správy mezi krajskými úřady a obecními úřady. Tyto úřady mají oproti ostatním obecním úřadům některé oblasti působnosti navíc, a to i pro další obce v okolí. Na území naší republiky tak existuje více jak 200 obcí s rozšířenou působností. Ty vykonávají např. tyto činnosti: vydávání cestovních a osobních dokladů, řidičských průkazů, technických průkazů; evidence motorových vozidel; výplata sociálních dávek; vodoprávní řízení a ochrana životního prostředí atd.⁹

Při výkonu přenesené působnosti se obce řídí právními předpisy, usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů. Ty musí být publikovány ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Dále se obce s přenesenou působností řídí opatřeními příslušných orgánů veřejné správy, které byly přijaty při kontrole výkonu přenesené působnosti podle zákona o obcích. V případě metodické a odborné pomoci se mohou orgány obcí obracet na krajské úřady.

⁸ § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

⁹ HRABALOVÁ, Simona. *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, s. 99.

1.3 Orgány obce

Každá obec má svou vnitřní strukturu. Tu upravuje zákon o obcích, který vymezuje orgány obce, jejich pravomoci, působnost a vzájemně je propojuje.

1.3.1 Zastupitelstvo obce

Nejdůležitějším a zároveň nejvyšším orgánem obce je zastupitelstvo obce. Členy zastupitelstva obce si vybírají občané sami ve volbách do zastupitelstev obcí. Tyto volby se uskutečňují jedenkrát za čtyři roky. Počet členů v zastupitelstvu obce může být v rozmezí 5 až 55 (podle počtu obyvatel v obci). Zastupitelstvu obce jsou vyhrazeny např. tyto záležitosti: schvaluje rozpočet obce a závěrečný účet obce, zřizuje a ruší příspěvkové organizace a organizační složky obce, vydává obecně závazné vyhlášky obce, navrhuje změny katastrálního území uvnitř obce, rozhoduje o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce atd. Členové zastupitelstva obce se schází dle potřeby, nejméně však jednou za tři měsíce. Zasedání zastupitelstva obce jsou veřejná a svolává je a řídí starosta. Svolávat zastupitelstvo obce však může i místostarosta či člen zastupitelstva obce. Zastupitelstvo obce se může dohodnout na výsledku zasedání jen v případě, že se ho účastní nadpoloviční většina všech jeho členů, v opačném případě se zastupitelstvo obce sejde k projednání daného problému či tématu do 15 dnů. Obecní úřad informuje veřejnost o zasedání zastupitelstva obce nejméně 7 dní předem vyvěšením informace na úřední desce a také způsobem v obci obvyklým (např. na webových stránkách obce).¹⁰

1.3.2 Rada obce

Rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti. V oblasti přenesené působnosti rozhoduje rada obce, jen pokud tak stanoví zákon. Rada obce je odpovědná zastupitelstvu obce. Členy rady obce volí ze svých řad zastupitelé obce, jejich počet musí být vždy lichý. Rada obce má 5 až 11 členů a celkový počet členů nesmí přesáhnout jednu třetinu členů zastupitelstva obce. V obcích, kde má zastupitelstvo obce méně než 15 členů, se rada obce nevolí, pravomoc rady obce vykonává starosta, nestanoví-li zastupitelstvo obce jinak. Radě obce je vyhrazeno připravovat návrhy pro jednání zastupitelstva a zabezpečovat plnění usnesení zastupitelstva, zabezpečovat hospodaření dle schváleného rozpočtu, jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu na návrh tajemníka obecního úřadu, kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti obce, vydávat

¹⁰ § 67 – § 98 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

nařízení obce atd.¹¹ Rada obce je operativní orgán, schází se častěji než zastupitelstvo obce a může tak rychleji reagovat na stávající problémy. Schůze rady obce jsou neveřejné, občané však mají možnost nahlížet do usnesení rady a do zápisů z jednání mohou nahlížet členové zastupitelstva obce.

1.3.3 Orgány zastupitelstva a rady obce

Orgány zastupitelstva jsou výbory a orgány rady obce jsou komise. Výbory jsou iniciativní a kontrolní orgány zastupitelstva obce. Předkládají mu svá stanoviska a návrhy. Obec vždy zřizuje finanční a kontrolní výbor. Pokud v obci žije alespoň 10 % občanů jiné národnosti než české, zřizuje se i výbor pro národnostní menšiny. V tomto případě musí být alespoň polovina členů tohoto výboru tvořena příslušníky národnostních menšin. Výbor má svého předsedu a ten je zároveň člen zastupitelstva obce, neplatí to však v případě předsedy osadního výboru. Výbor řeší záležitosti, které mu postupuje zastupitelstvo obce, tomuto orgánu je také výbor odpovědný. Výbor má vždy lichý počet členů. Schůze výboru se uskutečňují podle potřeby, jejich usnesení se vyhotovuje písemně a podepisuje je předseda výboru. Finanční a kontrolní výbory mají nejméně tři členy. Těmi však nemohou být starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu a osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu. Finanční výbor má za úkol provádět kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a dále to, co mu nařídí zastupitelstvo obce. Kontrolní výbor pak provádí kontrolu plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti atd.

I rada obce si může zvolit své iniciativní a poradní orgány – komise. Komise se může stát i výkonným orgánem, pokud je jí však svěřen výkon přenesené působnosti (např. přestupková či stavební komise). S tím však souvisí to, že předseda takové komise musí prokázat zvláštní odbornou způsobilost v oblasti svěřené přenesené působnosti. Obdobně jako ve výborech zastupitelstva obce se komise usnází většinou hlasů všech svých členů. V případě výkonu přenesené působnosti¹² je komise ze své činnosti odpovědná radě obce či starostovi.

¹¹ § 99 – § 102 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení).

¹² § 117 – § 122 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

1.3.4 Starosta

„Starosta zastupuje obec navenek. Starostu a místostarostu volí do funkcí zastupitelstvo obce z řad svých členů. Starosta i místostarosta musí být občanem České republiky. Za výkon své funkce odpovídají zastupitelstvu obce.“¹³

Starosta obce plní např. tyto úkoly: může požadovat po Policii ČR spolupráci při zabezpečení veřejného pořádku, odpovídá za informování veřejnosti o činnosti obce, rozhoduje o záležitostech samostatné působnosti obce svěřených mu radou obce atd. Starostu zastupuje místostarosta, kterého určilo zastupitelstvo obce. Ten zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti, nebo pokud je starosta ze své funkce odvolán.

1.3.5 Obecní úřad

Výkonným orgánem obce v samostatné i přenesené působnosti je obecní úřad. Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník, pokud je tato funkce zřízena, a zaměstnanci obce.

Rada obce může rozhodnout, že obecní úřad se rozčlení na jednotlivé odbory a oddělení podle typu činností, které jsou v nich vykonávány. Obecní úřad v oblasti samostatné působnosti řeší např. úkoly, které mu zadalo zastupitelstvo obce nebo rada obce.

1.3.6 Tajemník obecního úřadu

Funkce tajemníka obecního úřadu se zřizuje v obcích s pověřeným obecním úřadem a v obcích s rozšířenou působností. Tajemník obecního úřadu je odpovědný za plnění úkolů obecního úřadu v samostatné i přenesené působnosti starostovi. Pokud obec nemá svého tajemníka, plní jeho úkoly starosta. Tajemník obecního úřadu zajišťuje např. tyto skutečnosti: plní úkoly, které mu zadalo zastupitelstvo obce, rada obce a starosta, stanovuje podle zvláštních právních předpisů platy všem zaměstnancům obce, zařazeným do obecního úřadu, vydává spisový řád, skartační řád a pracovní řád obecního úřadu, zúčastňuje se zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním. Tajemník obecního úřadu nesmí zastávat funkce v politických stranách a hnutích.¹⁴

¹³ § 103 Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

¹⁴ § 110 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

2. NORMOTVORBA OBCE

2.1 OZV a nařízení obce

Obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti

Ústava dává územní samosprávě možnost vydávat obecně závazné vyhlášky bez výslovného zákonného zmocnění, včetně obecně závazných vyhlášek stanovících povinnosti v oblastech, které zákon svěřuje do samostatné (samosprávné) působnosti obcí. Tomuto pohledu neodpovídají stávající zákony o obcích. Tyto zákony totiž rozlišují obecně závazné vyhlášky na stanovící povinnosti osobám a nestanovící¹⁵ povinnosti osobám. Toto dělení Ústava nezná. Pro obecně závazné vyhlášky obcí stanovící povinnosti osobám zákon o obcích uvádí, že je obec může vydat:

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,
- pro pořádání, průběh a ukončení veřejně přístupných sportovních a kulturních podniků v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti,
- stanoví-li tak zvláštní zákon.

Nařízení obcí vydaná v přenesené působnosti

Nařízení jsou právní předpisy obcí v přenesené působnosti. Jsou nejslabšími z hlediska právní síly a obec se při jejich vydávání musí řídit nejen zákony, ale i podzákonnými právními předpisy, pokud jsou vydány v mezích zákonů a k jejich provedení. Svěření určité části státní správy zákonem územní samosprávě ještě samo o sobě nezakládá pravomoc vydávat v této oblasti státní správy nařízení, pro to je potřebné výslovné zákonné zmocnění. Nařízení jsou tedy podmíněny zmocňujícím zákonem a jako prováděcí předpisy mají zákonné meze, tedy mohou být vydávány jen v rámci zákona (secundum et intra legem). Nařízení obce musí být v souladu nejen se zákonem v jeho vlastním textu, ale též s tím, na co zákon odkáže. Jinak se dostává nařízení do rozporu se zákonnou normou.¹⁶ Obec vykonávající rozšířenou

¹⁵ Příkladem obecně závazné vyhlášky nestanovící povinnosti osobám je obecně závazná vyhláška zřizující obecní policii. Samozřejmě však nesmí být jejím obsahem jakákoliv úprava pravomocí obecní policie, která je dána zákonem.

¹⁶ Nález č. 111/2005 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (201/2005 Sb., Pl. ÚS 35/04).

přenesenou působnost může vydávat nařízení v této působnosti nejen pro své území, ale pro celý správní obvod své rozšířené působnosti.¹⁷

2.2 Fakultativní a obligatorní právní předpisy územní samosprávy

Fakultativní jsou právní předpisy, které obec může a nemusí vydat. Je to naprostá většina obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti. Podstatou samosprávy je zvážení, zda určitá obecně závazná vyhláška bude vydána, či ne. Ojedinělou výjimkou, kdy musí být obligatorně vydána obecně závazná vyhláška, je případ statutu ve statutárních městech členěných na městské části. Ale i zde je rozhodnutí o tom, zda se město rozčlení na městské části projevem samostatného rozhodnutí města. Výjimkou je jen Praha, která se člení na městské části ze zákona. V přenesené působnosti jsou fakultativní ta nařízení, kde jsou v zákonné normě slova: *obec může vydat nařízení*.¹⁸

Obligatorní jsou právní předpisy, jež územní samospráva musí vydat ze zákona. V samostatné působnosti je to statut v územně členěných statutárních městech. Rovněž je povinné vydat obecně závaznou vyhlášku stanovící územní obvody základních škol, pokud obec zřizuje více škol přímo či zabezpečuje zřízení školy svazek obcí, jehož je obec členem.¹⁹

2.3 Působnost právních předpisů územní samosprávy

2.3.1 Věcná působnost

Věcnou působností rozumíme oblast společenských vztahů v rámci veřejné správy, které jsou právními předpisy územní samosprávy upravovány. Pro věcnou působnost právních předpisů územní samosprávy je určující, že mohou být vydány jen k plnění úkolů obce v rámci řešení místních záležitostí veřejné správy. Do této věcné působnosti spadá jak přenesená působnost, tak i samostatná působnost.

¹⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 57.

¹⁸ Do 31. 12. 2002 byla nepřímá povinnost členění měst stanovena pro Brno, Ostravu a Plzeň.

¹⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 62.

2.3.2 Územní působnost

Územní působností (prostorovou či místní působností) rozumíme rozsah území, na němž konkrétní právní předpis územní samosprávy upravuje určitý okruh společenských vztahů. Územní působnost obecně závazné vyhlášky a nařízení se vztahuje na administrativní teritorium obce, které je vydaly. V případě statutárních měst dělených na městské části či obvody může zastupitelstvo či rada statutárního města na základě statutu vydat právní předpis územní samosprávy i jen pro jednu či více městských částí.

2.3.3 Osobní působnost

Právní předpisy územní samosprávy působí vůči všem osobám na území obce, fyzickým i právnickým osobám podle předmětu úpravy. Může se tak stát, že právní předpis územní samosprávy působí i vůči jiným veřejnoprávním korporacím (jiné obci, kraji, státu). Stane se to tehdy, jestliže část majetku na území obce patří jiné obci, kraji či státu a kde jsou zavázáni k určité povinnosti právním předpisem územní samosprávy např. jako vlastníci nemovitostí na území obce anebo tehdy, jestliže obec podniká a má na území jiné obce svou podnikatelskou provozovnu.²⁰

2.3.4 Časová působnost

Časovou působností rozumíme možnost aplikace právních norem obsažených v právních předpisech územní samosprávy příslušnými subjekty. Z tohoto hlediska jsou rozhodující pojmy:

- 1. Platnost právního předpisu**, která nastává dnem řádného vyhlášení, což je den zveřejnění na úřední desce obce, právní předpis se tak stává součástí platného právního řádu na daném území.
- 2. Účinnost právního předpisu**, což je den uvedený v právním předpisu, nejdříve však den platnosti. Pokud účinnost uvedena není, nastává 15. dnem po vyhlášení.

²⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 92.

2.3.5 Právní předpisy územní samosprávy mimo její působnost

Obecně lze říci, že obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti obce lze podřadit pod čl. 104 odst. 3 Ústavy a nařízení obcí vydaná v přenesené působnosti pod čl. 79 odst. 3 Ústavy. Ovšem samotná Ústava nepoužívá terminologii staršího zákona o obcích a nepracuje v případě právních předpisů územní samosprávy s pojmy přenesená a samostatná působnost. Proto výše uvedené podřazování bylo a je výsledkem logické úvahy, systematického výkladu Ústavy řadícího jednotlivá ustanovení pod hlavu sedmou: Územní samospráva (čl. 104) a hlavu třetí: Výkonná moc (čl. 79).²¹

2.4 Postupy a náležitosti tvorby právních předpisů obce

Pro tvorbu právních předpisů obce musí být splněny předpoklady a dodržena pravidla pro tvorbu právního předpisu. Obecně závazná vyhláška obce a nařízení obce jako právní předpisy musí totiž obsahovat právní normy s jejich formálními i materiálními znaky a strukturou. Mají zásadně sloužit k právní úpravě, kde to vyžadují místní podmínky a potřeby. Pro místní právní předpisy platí obecné zásady a pravidla tvorby práva, její legislativně-politické principy, poznatky a závěry o poslání právní regulace, jejích možnostech a mezích. Bude vždy užitečná rozvaha, zda záležitost nemůže být účelněji vyřešena jinak, např. individuálními správními akty nebo operativní správní činností.²²

Mezi náležitosti tvorby právních předpisů obcí patří:

- vydávat vyhlášku k plnění úkolů obce v zákonném rámci její samostatné působnosti;
- vydávat nařízení obce na základě zákona, v zákonných mezích a podle výslovného zákonného zmocnění;
- vydávat vyhlášku nebo nařízení pro územní obvod obce;
- soulad obecně závazné vyhlášky obce se zákonem a soulad nařízení obce se zákony a jinými právními předpisy;
- vyhlášení předpisu obce jako podmínky jeho platnosti, a to jejím vyvěšením na desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení je první den vyvěšení na úřední desce;

²¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 60.

²² ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 121.

- účinnost předpisu obce patnáctým dnem po vyhlášení, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti. Výjimečně může předpis obce nabýt platnosti a účinnosti již dnem vyhlášení; předpis obce nemůže mít zpětnou účinnost;
- přístupnost předpisu obce každému, a to u obecního úřadu v obci, která jej vydala;
- povinnost obecního úřadu zaslat neprodleně předpis obce, který nabyl účinnost, příslušnému úřadu;
- schválení obecně závazné vyhlášky obce ve věcech samostatné působnosti je vyhrazeno obecnímu zastupitelstvu;
- vyhlášku podepisuje starosta spolu s místostarostou nebo jiným radním.

K uvedeným pravidlům je vhodné připomenout i účelnost evidence a dokumentace obcí vydaných právních předpisů. To se týká rovněž uložení sankce při porušení obecně závazné vyhlášky. Sankce musí být stanovena zákonem nebo možnost jejího uložení musí být zákonem výslovně předvídána.²³

Postup při tvorbě místního právního předpisu

V první řadě je zapotřebí ověřeni objektivizované konkrétní potřeby na místní úrovni, kde zdrojem jsou legislativní podněty od místních subjektů (členů zastupitelstev, občanských sdružení, politických stran a hnutí, občanů aj.). Tyto podněty mohou vést ke vzniku a přijetí legislativního záměru, tj. rozhodnutí upravit záležitost místním právním předpisem. Členové zastupitelstva jsou oprávněni předkládat zastupitelstvu legislativní návrhy, a to ve věcech samostatné působnosti. Ve věcech přenesené působnosti půjde o podnět k tomu, aby obecní (městská) rada využila zákonného zmocnění k vydání právního předpisu v přenesené působnosti, popřípadě k podání takového legislativního návrhu. Pro přípravu místního právního předpisu může obecní (městská) rada zřídit odbornou pracovní komisi nebo svěřit přípravu návrhu věcně příslušnému odboru.

Při tvorbě místního právního předpisu je třeba vycházet z rozboru dosavadní právní úpravy a z věcné analýzy potřeby nové místní právní úpravy. Další postup při tvorbě místního právního předpisu je zajištění realizace a jejích předpokladů již v procesu přípravy návrhu právního předpisu a určení jakých právních prostředků má být použito k dosažení stanoveného cíle za úsporného vynaložení výdajů.²⁴ Pak následuje projednání návrhu

²³ ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 122.

²⁴ Zdaje přijatelný vztah mezi náklady a užitekem a způsob úhrady výdajů.

s orgány obce a také vyřešení sporných stanovisek k návrhu. Nesmíme zapomenout také na informování veřejnosti o navrhovaných právních předpisech obce.²⁵

2.5 Náležitosti obsahu právních předpisů obce

Základním obsahovým požadavkem na právní předpisy je, že musí být formulovány srozumitelně a předvídatelně, jinak musí jít negativní důsledky nesrozumitelnosti a nepředvídatelnosti právní úpravy k tíži autora, nikoliv adresáta právního předpisu.

Zákon o obcích klade na právní předpisy územní samosprávy malé formální požadavky. Je vhodné pro obce a velmi přínosné pro jim podřazené osoby, aby jejich právní předpisy respektovaly určité formální náležitosti plynoucí z právní nauky a naší právní tradice tak, aby každý právní předpis územní samosprávy byl osobám co nejsrozumitelnější a dovedly se v nich dobře orientovat.²⁶

K náležitostem obsahu právních předpisů územní samosprávy patří:

- označení vydavatele,
- název,
- úvodní věta,
- vlastní text,
- odkazy a poznámky,
- podpisy,
- přílohy.

Z výše uvedených náležitostí jsou ze zákona nutné jen označení vydavatele, podpisy a dále vlastní text, který zákon předpokládá mlčky. Z logiky věci vyplývá, že bez vlastního textu by nešlo o žádný právní předpis ať již platný či neplatný, ale nicotný právní akt (paakt). Další náležitosti se použijí buď z hlediska požadavků právní vědy (název, úvodní věta) nebo pro lepší orientaci osob v právních předpisech územní samosprávy (odkazy a poznámky, přílohy).

²⁵ ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 123.

²⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 94.

3. OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY STANOVÍCÍ POVINNOSTI

3.1 Zmocnění pro vydání OZV stanovící povinnosti

Obec je územním společenstvím občanů s právem na samosprávu, je samosprávným celkem vykonávajícím veřejnou moc. Z hlediska tvorby obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti je nezbytné poznamenat, že při uplatňování veřejné moci, do jejíhož rámce patří i jednostranné zakládání práv a povinností osob, je obec limitována Ústavou České republiky a Listinou základních práv a svobod. Podle obou uvedených dokumentů tvořících součást ústavního pořádku mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona. Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Obec může tedy vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou i právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. Může v obecně závazné vyhlášce stanovit povinnosti, příkazy nebo zákazy jen v případě výslovného zákonného zmocnění. Tato zásada byla potvrzena judikaturou Ústavního soudu, která se váže k obecně závazným vyhláškám obcí již od roku 1993.²⁷

Ústava také dává územní samosprávě možnost vydávat obecně závazné vyhlášky bez výslovného zákonného zmocnění, včetně obecně závazných vyhlášek stanovících povinnosti v oblastech, které zákon svěřuje do samostatné (samosprávní) působnosti obcí. To odpovídá zásadě, že povinnost může uložit jen orgán mající přímou demokratickou legitimitu od voličů, což jsou vedle Parlamentu i přímo volená zastupitelstva. Občan má stejné plnohodnotné postavení, ať volí poslance, senátora anebo člena zastupitelstva své územní samosprávy. Z tohoto pohledu jsou stávající zákon o obcích krokem zpět. Tento zákon totiž rozlišuje obecně závazné vyhlášky na stanovící povinnosti osobám a nestanovící povinnosti osobám. Toto dělení ustanovení Ústavy o územní samosprávě nezná. Samozřejmě ukládání povinností vyžaduje zákonný základ, v případě samosprávy jsou to zákonem určené hranice samostatné vrchnostenské působnosti samosprávy, ústava nepožaduje další speciální zákonné zmocnění k ukládání povinností. Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách je v souladu s principem demokratického právního státu při vědomí, že místní společenství je jedním ze základů jakéhokoliv demokratického zřízení. Místní právo existuje i v relativně malých státech.²⁸

²⁷ ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 122.

²⁸ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 83.

Podle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecné zřízení) může obec ukládat povinnost v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou v těchto případech:

- a) *k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,*
- b) *pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,*
- c) *k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,*
- d) *stanoví-li tak zvláštní zákon.²⁹*

Zákon o obcích sám dává přímo některá zmocnění pro vydání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti stanovící povinnosti. Je otázkou, zda toto zákonné vymezení je v souladu s ústavou a zda obce nemohou přijímat s odkazem na výše uvedený ústavní výklad obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti i bez zákonného zmocnění, pokud to bude v zákonem určené samosprávné působnosti obcí. Z praxe od r. 1990 však můžeme říci, že obce v převážné míře vystačí s obecně závaznými vyhláškami stanovícími povinnosti pro oblast veřejného pořádku a udržování čistoty. Na novou zákonnou úpravu reagoval Ústavní soud tím, že zamítá návrhy na rušení obecně závazných vyhlášek v oblasti veřejného pořádku a udržování čistoty, pokud jejich rušení bylo navrhováno jen z důvodu, že stanoví povinnosti.³⁰

²⁹ § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

³⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 84.

3.2 Obrat v judikatuře Ústavního soudu

Na konci roku 2007 došlo k zásadnímu obratu v judikatuře Ústavního soudu, konkrétně v nálezu Pl. ÚS 45/06 publikovaném pod č. 20/2008 Sb.³¹, který znamenal odklon od dvou tezí dříve formulovaných Ústavním soudem, tzn. požadavku zákonného zmocnění pro ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách a nemožnosti upravovat v nich to, co už bylo upraveno v zákoně. Podle tohoto nálezu nebude už Ústavní soud napříště vyžadovat, aby obce měly k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách zákonné zmocnění, neboť „ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují³², neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

Ústavní soud ve vztahu ke své dosavadní restriktivní judikatuře konstatoval, že doktrínu, podle níž vyžadoval, aby ke každému uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce měly obce zákonné zmocnění, formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky znovu a trpělivě objevován a prosazován. Dále poukázal na to, že „v Ústavě České republiky nenalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu; Ústava např. neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávných celků může uplatnit³³, a svěřuje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě.³⁴ Zákodárce na

³¹Kde se řešila otázka: *Musí veřejnou zeleň udržovat obec anebo může tuto povinnost přenést na občany?* Ministerstvo vnitra tvrdilo, že by šlo o formu nucené práce, která je nepřipustná, Obec Jirkov tvrdila, že tomu, kdo zeleň užívá, může být uložena povinnost ji udržovat. Spor dvou koncepcí vyřešil ústavní soud ve prospěch obce. Ve svém nálezu z 11. 12. 2007 sp. zn. Pl ÚS 45/06, přijatým v plénu konstatoval, že obec je oprávněna formou obecně závazné vyhlášky uložit uživatelům či vlastníkům veřejné zeleně povinnost tuto zeleň pravidelně sekat, neboť obec je v samostatné působnosti oprávněna ukládat povinnosti, vyjma dalších povinností daňových a poplatkových. Často u prodávaných obytných domů či bytů v těchto domech zůstane okolo domů zeleň ve vlastnictví obce. Obec může v takových a podobných případech nařídít obyvatelům domu - uživatelům zeleně - její údržbu. Vyhláška Obce Jirkov je v citovaném ústavním nálezu obsažena, ukládá dotčeným subjektům povinnost provést ročně alespoň dvě seče, první do 25. 5., a trávu do třech dnů odklidit. Je stručným a srozumitelným návodem, jak situaci řešit.

³² S výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny.

³³ Na rozdíl např. od rakouské ústavy, srov. čl. 118 odst. 3 B-VG.

počátku 90. let minulého století přitom v zákonech upravujících územní samosprávu dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit³⁵, a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně, jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány.³⁶ Ústavní soud proto v tomto období a za daného právního stavu, byl současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřipustné partikularizace právního řádu České republiky³⁷, musel formulovat restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu. Nyní však Ústavní soud, vycházející z poznatků získaných při své vlastní činnosti, dospěl k závěru, že po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. Ústavní soud již není zdaleka v takovém množství případů konfrontován s flagrantním překračováním kompetencí obcí jako Ústavní soud v devadesátých letech minulého století. Dnes platný zákon o obcích č. 128/2000 Sb. již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky (§ 10 zákona o obcích); hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud ve smyslu nálezu Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. června 2003 registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.³⁸

Druhá zásadní změna vyplývá z té části nálezu, v níž se uvádí, že odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší. Dříve přitom Ústavní

³⁴ Srov. čl. 104 odst. 1 Ústavy.

³⁵ Srov. např. § 16 a později též § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který s mnoha novelizacemi platil po celá 90. léta 20. století.

³⁶ Viz. § 17 zákona č. 367/1990 Sb. nebo např. § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách či z pozdější doby § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.

³⁷ Srov. obsah mnohých obecně závazných vyhlášek, které musel Ústavní soud v tomto období posuzovat a jejichž vydáváním si mnohé obce přisvojovaly pravomoc Parlamentu na poli úpravy trestního práva, svobody projevu aj.

³⁸ Vedral, Josef: *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*; Článek pro ASPI ze dne 1. 6. 2010.

soud vycházel z názoru, že to co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce. Ústavní soud tedy obecně připustil regulovat v obecně závazných vyhláškách záležitosti, které jsou již upraveny zákonem, a to za podmínky, že se „předměty a cíle jejich regulace liší“.³⁹

Obě teze, na kterých je změna judikatury postavena, nejsou nesporné. Dřívější restriktivní judikaturu Ústavního soudu bylo možné chápat dvěma způsoby – z pohledu samosprávy jako projev nemístného etatismu a centralismu, z pohledu jednotlivce a ochrany jeho práv naopak jako snahu o pokud možno jasné stanovení mezí pro výkon veřejné moci, bez ohledu na to, kdo ji vůči němu vykonává. Nejen územní samospráva je v tomto smyslu dvojznačná – z hlediska vztahu samosprávné jednotky ke státu, popř. jiným subjektům veřejné správy je právem, v případě územní samosprávy ústavně garantovaným⁴⁰, z hlediska příslušníků místního společenství (občanů obce či kraje), resp. kohokoliv, kdo se na území obce či kraje zrovna nachází, jde však v některých případech o výkon veřejné moci.⁴¹ Změna judikatury Ústavního soudu tedy znamená nejen (možné) rozšíření obecní samosprávy ale i rozšíření (možného) výkonu veřejné moci vůči jednotlivcům, zejména příslušníkům místních společenství⁴², kteří sice zastupitelstva volí, pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky však mají právě jen zastupitelstva.⁴³

3.3 Další judikatura

Dalším nálezem Ústavního soudu, který je věcně a obsahově vhodný pro tuto práci je např.: sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ve věci návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Kořenov č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držením psů na území obce Kořenov dále rozšířil volnost obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek.

Po nálezech Ústavního soudu Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko), kde Ústavní soud připustil oprávněnost obcí upravovat hluk včetně omezení v podobě povinnosti zdržet se ve stanovených denních dobách, o nedělich a dnech pracovního klidu všech prací se zařízeními

³⁹ Vedral, Josef: *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*; Článek pro ASPI ze dne 1. 6. 2010.

⁴⁰ Čl. 8, čl. 101 odst. 4 a čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.

⁴¹ Samospráva sama má jak formu vrchnostenskou, jako je např. vydávání právních předpisů či individuálních správních aktů ve správním řízení, pro kterou platí obecně zásada „co není dovoleno, je zakázáno“ tak formu nevvrchnostenskou, kam spadá typicky nakládání s majetkem samosprávné jednotky a kde naopak platí „co není zakázáno, je dovoleno“.

⁴² Občanům obcí.

⁴³ Zákon o místním referendu výslovně vylučuje hlasovat o obecně závazných vyhláškách v místním referendu.

způsobujícími hluk. Ústavní soud učinil v dalších nálezech týkajících se zákonnosti obecně závazných vyhlášek další posuny, z nichž průlomový byl nálezn⁴⁴ sp. zn. Pl. ÚS 45/06, když konstatoval, že nebude vyžadovat, aby obce měly k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách zákonné zmocnění a při hodnocení, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. A konečně, že ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.⁴⁵

Ve svém dosud posledním nálezu ve věci obecně závazné vyhlášky obce Kořenov, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, dále pokračuje ve svém liberálním přístupu k této problematice. V nálezu se při hodnocení zákonnosti OZV zabýval především s těmito okruhy problémů: veřejné prostranství, hluk (resp. veřejná produkce hudby), povinnosti osob v souvislosti s chovem a držením psů a povinnostmi spojenými s ochranou zeleně.

Ústavní soud konstatoval, že jeho dosavadní judikatura vycházela z ustanovení § 10 obecního zřízení⁴⁶ a vyžadovala, aby obec ve vyhlášce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku vždy místně určila konkrétní veřejná prostranství, na nichž se určitá činnost v určitém čase omezuje, případně zakazuje. Takováto interpretace se jevila být v souladu se zákonnou dikcí § 10 písm. a) zákona o obcích v části ustanovení za středníkem.⁴⁷

Ústavní soud v této souvislosti poznamenal, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství, jak by snad mohlo vyplývat z ustanovení v § 10 písm. a) zákona o obcích. Obec svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit.

Ústavní soud uvádí, že tento jím vyslovený právní názor neznamená, že by požadavek specifikace míst, v nichž má být určitá činnost regulována, do budoucna zcela opustil. Nejde však o požadavek vyplývající z dikce § 10 písm. a) zákona o obcích, nýbrž o požadavek, který je diktován obecným principem proporcionality. V souladu s principem proporcionality

⁴⁴ Výše zmíněný nálezn, který se týkal obce Jirkov.

⁴⁵ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 12/2008.

⁴⁶ Písm. a) věty za středníkem.

⁴⁷ Pro určení věcné působnosti obce je podstatná věta před středníkem („k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“), zatímco věta za středníkem je již jen demonstrativním výčtem toho, co taková vyhláška může obsahovat.

obecně platí, že obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Příkladem toho, co bylo uvedeno výše, může být úprava hluku. Zde Ústavní soud odkázal na nálezn. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko) a dále konstatoval, že obec má pravomoc, v obecně závazné vyhlášce, vymežit odlišně dobu nočního klidu v pracovních dnech a ve dnech pracovního klidu, demonstrativně vyjmenovat činnosti, které noční klid narušují, spolu se stanovením povinnosti zdržet se těchto činností ve vymezené době, případně na vymezených místech na území obce.⁴⁸

Dále se Ústavní soud zabýval povinnostmi osob v souvislosti s chovem a držením psů. Zde rovněž ustoupil od své dosavadní judikatury. Na základě hodnocení účelu a cíle vyhlášky s účelem a cílem zákona č. 246/1992 Sb. došel k závěru, že obec je oprávněna, regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích nebo dokonce zakázat jejich volný pohyb na těchto prostranstvích, stejně jako je oprávněna, regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích i pokud jde o způsob jejich pohybu (např. na vodítku, vybavení náhubkem). Obec je rovněž oprávněna ukládat povinnosti v souvislosti s odklizením psích exkrementů na veřejném prostranství.⁴⁹

Posledním okruhem, který Ústavní soud v tomto nálezu řešil, byly povinnosti spojené s ochranou veřejné zeleně. Kromě závěrů ohledně nařízení sečí, které již učinil v nálezu Pl. ÚS 45/06 (Jirkov) zde šel ještě dále a judikoval, že dosavadní teze, že obec může určité činnosti⁵⁰ zakázat jen na veřejných prostranstvích ve vlastnictví obce a nikoli na veřejných prostranstvích ve vlastnictví třetích osob, je nadále rovněž neudržitelná. Zároveň dovedl, že obce neměly využívat své vrchnostenské oprávnění k posílení ochrany svého vlastnictví na úkor vlastnictví jiných osob. Proto pokud chce obec chránit veřejnou zeleň v režimu § 10 písm. c), případně veřejný pořádek v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích, např. zákazem neoprávněného (ve smyslu nedostatku svolení vlastníka pozemku) stanování a táboření na vymezených veřejných prostranstvích, případně území obce, pak to musí činit zásadně bez ohledu na vlastnictví konkrétního pozemku.⁵¹

Závěrem lze říci, že nálezn. Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 opravňuje obce pomocí obecně závazných vyhlášek stanovovat další povinnosti a zákazy.

⁴⁸ § 10 písm. a) a b) zákona o obcích.

⁴⁹ § 10 písm. c) zákona o obcích.

⁵⁰ Táboření, stanování, rozdělávání ohně.

⁵¹ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 12/2008.

4. SPRÁVNÍ DOZOR

4.1 Obecně k dozoru a kontrole územních samosprávných celků

Samostatná i přenesená působnost vykonávaná územními správními celky podléhá správnímu dozoru (tj. souhrnný termín pro pojmy dozoru a kontroly). Obecně stanoví podmínky správního dozoru Ústava⁵² České republiky a Evropská charta místní samosprávy, podrobně je nalezneme v jednotlivých zákonech.⁵³

Správní dozor⁵⁴ je jednou ze záruk zákonnosti v českém právním řádu. Zjednodušeně je možné jej vymezit jako postup vykonavatele veřejné správy, kterým posuzuje činnosti nepodřízených osob a srovnává je se zákonem stanovenými požadavky. Na základě svých zjištění pak dozorující orgán reaguje na případné nedostatky zákonnými prostředky. Z hlediska zákonů o územních samosprávných celcích je nutno pojmy „dozor“ a „kontrola“ rozlišovat.

Dozor je vykonáván zásadně následně. Předmětem dozoru je zákonnost konkrétních normativních a individuálních správních aktů územních samosprávných celků (obecně závazné vyhlášky, nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů územních samosprávných celků v přenesené i samostatné působnosti). V případě zjištění nezákonnosti právního aktu může dozorující orgán účinnost tohoto aktu pozastavit a následně podat návrh soudu k jeho zrušení. Ustanovení týkající se dozoru se nevztahují na rozhodnutí a jiné úkony orgánu územních samosprávných celků učiněné podle správního řádu a daňového řádu.

Kontrola je vyhledávací činností, jejímž předmětem je kontrola povinností realizovaných územními samosprávnými celky v rámci výkonu přenesené a samostatné působnosti. Zjištěné nedostatky kontrolní orgány nenapravují, ale k jejich nápravě dávají podnět. Kontrola je vykonávaná předběžně, průběžně a následně. Hodnotí stav i z hlediska

⁵² Zásada minimálního zásahu státu do územní samosprávy: v souladu s článkem 101 odst. 4 Ústavy České republiky „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“

⁵³ V zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích, a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

⁵⁴ Správní dozor: Správní činnost, při které dozorčí orgán pozoruje a zjišťuje chování nepodřízených subjektů a porovnává je s chováním žádoucím z hlediska požadavků právních norem. V návaznosti na hodnocení podle okolností aplikuje zejména nápravné nebo sankční prostředky, jimiž reaguje na zjištěný nesoulad mezi skutečným a žádoucím chováním dozorovaného subjektu. Vykonávají ho zpravidla správní úřady nebo jednotlivé úřední osoby.

hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Kontrola může být realizována i vůči úkonům učiněným podle správního řádu a daňového řádu.⁵⁵

Tvorba místních právních předpisů má Ústavou zaručovanou ústavnost a zákonnost. Do pravomoci Ústavního soudu bylo svěřeno oprávnění rozhodovat o zrušení nejen zákonů, nýbrž i jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Mezi jiné právní předpisy patří i obecně závazné vyhlášky obcí a nařízení obcí. Podle zákona o Ústavním soudu jsou mimo jiné oprávnění podat návrh na zrušení jiného právního předpisu než zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení:

- zastupitelstvo kraje;
- ministr vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje a hlavního města Prahy a jde-li o návrh na zrušení právního předpisu obce;
- věcně příslušný ministr, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje a hlavního města Prahy;
- zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží.⁵⁶

4.2 Dozor nad územními samosprávnými celky

Obecně 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 rozhodnutí příslušných správních orgánů. Správní dozor je vykonáván ve veřejném zájmu z úřední moci, slouží k ochraně objektivních práv a výjimečně – v případech stanovených právním předpisem – i k zajištění jiných kritérií, především účelnosti a hospodárnosti v jednání subjektů podléhajících dozoru.⁵⁷

⁵⁵ VAVROCHOVÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 1. vydání. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. 94 a 95 s.

⁵⁶ ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 124.

⁵⁷ KOPECKÝ Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 334 s.

Z výše uvedené charakteristiky je zřejmé, že pro pochopení podstaty správního dozoru je rozhodující účel, jímž je ochrana objektivního práva, konkrétně správního práva jako součástí veřejného práva. Výkon dozoru má obecně působit k tomu, aby:

- a) subjekty správního práva neporušovaly ve své činnosti normy tohoto právního odvětví,
- b) plnili veřejné povinnosti uložené jim na buď přímo normami správního práva, nebo na základě norem rozhodnutím příslušného správního orgánu.

Dozor vykonávaný nad územními samosprávnými korporacemi lze s ohledem na základní rozdělení jejich působnosti členit na dva základní podsystemy:

1. *Dozor nad činností územních samosprávných celků vykonávanými v samostatné působnosti* (dozor nad územní samosprávou). Zákonodárství svěřuje obcím a vyšším územním samosprávným celkům do jejich samostatné působnosti obstarávání některých veřejných záležitostí vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Správní dozor by měl dbát o to, aby samosprávné celky při obstarávání veřejných záležitostí neporušovaly platné zákony a další právní předpisy, aby nepřekračovaly svoji kompetenci a aby plnily veřejné povinnosti, které jim byly uloženy zákonem nebo na základě zákona. Dozor nad samosprávou je dozorem právním, neboť jeho kritériem by měla být zákonnost činností vykonávaných samosprávnými celky. Jen výjimečně přiznávají některé právní řády dozorcím orgánům oprávnění sledovat dodržování i jiných kritérií, jako je např. účelnost či hospodárnost při nakládání s obecním majetkem. Dozorčí prostředky mohou směřovat buď vůči aktu (např. pozastavením vyhlášky obce odporující zákonu), nebo vůči určitým osobám činným v samosprávném celku.⁵⁸ Dozor nad územní samosprávou má povahu dozoru nápravného (represivního), protože se uskutečňuje zpravidla až po určité činnosti samosprávného celku (např. po vydání správního aktu) či po nezákonném opominutí určité činnosti, v některých případech však může být i dozorem preventivním.⁵⁹ Dozor nad územní samosprávou bývá v jednotlivých právních systémech svěřován územním orgánům politické správy s obecnou působností, v nejvyšším stupni pak zpravidla ministerstvu vnitra.
2. *Dozor nad výkonem záležitostí v přenesené působnosti* (dozor nad výkonem státní správy vykonávané orgány územních samosprávných celků). Tento druh dozoru má povahu hierarchického správního dozoru uskutečňovaného vůči orgánům územních

⁵⁸ Např. podle § 102 bývalého českého obecního zřízení z r. 1864 mohl okresní výbor uložit členům obecní rady, kteří porušili své povinnosti v samostatné působnosti, pořádkovou pokutu, v závažnějších případech je mohl zemský úřad i sesadit.

⁵⁹ Jestliže k platnosti některých opatření samosprávného celku bývá vyžadován souhlas státního orgánu.

samosprávných celků vyššími orgány, ať už správními úřady, v případě víceúrovňové organizace územní samosprávy i orgány vyššího samosprávného celku v přenesené působnosti vůči orgánům nižšího samosprávného celku. Základním smyslem je zabezpečení řádného jednotného výkonu státní správy na celém území státu, vyšší dozorní orgány se neomezují na otázku zákonnosti v jednání nižších orgánů, ale sledování kritéria jsou širší (např. soulad s interními akty vlády a ústředních správních úřadů). Dozorní vztahy by měly vznikat mezi orgány samosprávných celků, plnicími jednotlivé agendy státní správy, a správními orgány, do rámce jejichž věcné působnosti spadá řízení výkonu těchto agend. Okruh dozorních orgánů může být širší než jenom orgány politické správy s obecnou působností; dozorní funkce mohou plnit i správní úřady stojící mimo jejich soustavu (např. orgány školské správy, finanční správy, sociálního zabezpečení apod.). Oprávnění k výkonu dozoru vyplývá již z existence zákonem zakotvených vztahů nadřízenosti a podřízenosti při plnění úkolů přenesené působnosti. Do aktů s externími účinky, vydanými orgány samosprávných celků, ale mohou dozorní orgány zasahovat jen na základě výslovné zákonné úpravy (např. pozastavit platnost právního předpisu obce). Rovněž disciplinární či pořádkovou odpovědnost mohou dozorní orgány uplatňovat vůči úředním osobám jednajícím jménem orgánů územních samosprávných celků jen v případech a za podmínek daných zákonem.⁶⁰

4.3 Dozor státu nad normotvorbou místní samosprávy

Státní dozor nad normotvorbou územní samosprávy vykonávají dozorní orgány na základě principu oficiality jako svou veřejnoprávní povinnost. Jde výhradně o dozor následný. Státní dozor nad normotvorbou územní samosprávy je přitom zvláštní formou kontroly ve veřejné správě. Jako východisko zde totiž působí ten fakt, že územní samospráva není při tvorbě práva vůči dozorním orgánům v podřízeném postavení. Z toho pak v demokratickém právním státě vyplývá, že při dozoru se zkoumá pouze "to, zda je či není chování v souladu s právem. Pro dozor tedy nebude přicházet v úvahu uplatnění mimoprávních kritérií, jakými jsou věcná správnost, účelnost, hospodárnost, sociální a ekonomická efektivnost, soulad s poznatky vědy a techniky anebo etická pravidla, ledaže by taková kritéria byla zahrnuta do právní normy." To se samozřejmě z podstaty věci plně vztahuje pouze na tvorbu právních předpisů v rámci samostatné působnosti obcí a krajů.

⁶⁰ KOPECKÝ Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 340 a 341s.

Odrazem uvedeného je na ústavní úrovni jednak čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR, podle kterého stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Dále pak ústavně zakotvená možnost ochrany územní samosprávy před nezákonnými zásahy státu.⁶¹

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce (OZV) vykonává krajský úřad (a to v rámci své přenesené působnosti) a Ministerstvo vnitra. Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad obecně závazných vyhlášek obce se zákony. Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy. Nejednala-li obec nápravu do 30 dnů od doručení výzvy, navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky, o čemž vyrozumí starostu obce. Ministerstvo vnitra přezkoumá návrh krajského úřadu, a shledá-li, že obecně závazná vyhláška obce je v rozporu se zákonem, rozhodne o pozastavení její účinnosti (sistace). Toto rozhodnutí nabývá právní moci dnem doručení obecnímu úřadu. Dojde-li k sistaci nezákonného právního předpisu obce, je ministr vnitra povinen podat nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti právního předpisu obce návrh na jeho zrušení Ústavnímu soudu. Nově je pak stanoveno, že pokud Ústavní soud tento návrh odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá ex lege platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Zjednala-li zastupitelstvo nebo rada obce nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu, ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce zruší do 15 dnů od doručení usnesení příslušného orgánu obce o zjednání nápravy ministerstvu vnitra.

Dozor nad výkonem přenesené působnosti obcí (nařízení) vykonávají Ministerstvo vnitra a krajský úřad (a to v přenesené působnosti). Dozor se provádí následně a zjišťuje se při něm soulad nařízení obce se zákony. Odporuje-li nařízení obce zákonu, postupuje se obdobně jako u obecně závazné vyhlášky obce.⁶²

Oprávnění zrušit podzákonný právní předpis obce (OZV a nařízení) může jen Ústavní soud, je-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.

K aktuální právní úpravě státního dozoru nad normotvorbou obcí považují za nutné učinit několik kritických poznámek. V první řadě se domnívám, že přechod dozorové působnosti ze státních orgánů na orgány krajů (byť v přenesené působnosti), tedy svěření

⁶¹ Viz. čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR, tzv. komunální ústavní stížnost.

⁶² ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 125.

dozoru krajským úřadům, je z několika důvodů nesprávným řešením, které navíc vyvolává závažné pochybnosti. Jde navíc o postup netradiční a v evropských poměrech zcela výjimečný. Důrazně je přitom třeba poukázat zejména na to, že dozor nad dodržováním ústavních a zákonných předpisů je samotnou svou podstatou prvořadým zájmem a úkolem státu, nikoliv vyšších územních samosprávných celků. Jinak řečeno, správní dozor nad veřejnoprávními korporacemi je svou povahou činností bytostně státněsprávní a patří mezi základní úlohy decentralizovaného státu. Musí být vykonáván jednotně na celém území státu, a to v obecném - nikoliv regionálním - zájmu. Navíc, pokud by dozor vykonával stát prostřednictvím svých orgánů, nemuselo by dojít ke zdvojování dozorové činnosti, jaké přináší nová právní úprava od 1. 1. 2003.

K pojetí státního dozoru nad normotvorbou obcí v přenesené působnosti, bych pak rád konstatoval, že je považuji za nevhodné rovněž s ohledem na to, že:

- 1) jeho jediným kritériem je zákonnost místní normotvorby a
- 2) jediným orgánem oprávněným k rušení nařízení obcí je Ústavní soud.

Právní úprava tak vychází z naprosté absolutizace skutečnosti, že jde o dozor nad tvorbou práva, aniž by jakkoliv reflektovala onu skutečnost, že jde o dozor nad státněsprávní činností obcí. Vydávání nařízení obcí je přitom výkonem státní správy, s tím tudíž souvisí i existence hierarchických vertikálních vztahů. Proto považuji za správné, aby nařízení obcí rušil hierarchicky výše postavený orgán státní správy. Rovněž se domnívám, že v rámci hierarchicky konstituovaného výkonu státní správy není vhodné vázat rušení nařízení obcí pouze na jejich nezákonnost, neboť takový postup je v rozporu s organizačními principy výstavby státní správy. Přenesená působnost obcí je totiž projevem dekoncentrace, nikoliv decentralizace, a jako taková zůstává činností státně správního, a ne samosprávného, charakteru.⁶³

⁶³ Kadečka, Stanislav: Právní předpisy místní samosprávy v českých zákonech o obecním zřízení a jejich novelizacích. *Správní právo* č. 5, 2003. Systém ASPI – stav k 11. 9. 2011.

ZÁVĚR

Hlavním cílem bakalářské práce bylo přiblížit funkci normotvorby obce a objasnit náležitosti vydávání podzákoných právních předpisů obce. Tvorba místních právních předpisů má Ústavou zaručovanou ústavnost a zákonnost. Zákonnou úpravu normotvorby obcí představuje zejména zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který ve svých ustanoveních rozlišuje dva druhy právních předpisů obce, a to obecně závazné vyhlášky obce a nařízení obce. Obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí jsou součástí právního řádu České republiky a jejich závaznost musí respektovat i orgány státu. Zastupitelstvo a rada obce tak má možnost jejich prostřednictvím ovlivňovat chování občanů a dění v jejich samosprávném nebo správním území. Obecně závazné vyhlášky jsou důležité z toho hlediska, že mohou napomoci při řešení aktuálního problému v daném území. Do roku 2007 zákon vyžadoval zákonné zmocnění pro obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti, čímž je fakticky řadil do stejné pozice jako nařízení v přenesené působnosti. Na konci roku 2007 došlo v judikatuře Ústavního soudu k zásadnímu obratu, konkrétně v nálezu Pl. ÚS 45/06 publikovaném pod č. 20/2008 Sb., který znamenal odklon od dvou tezí dříve formulovaných Ústavním soudem, tzn. požadavku zákonného zmocnění pro ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách a nemožnosti upravovat v nich to, co už bylo upraveno v zákoně. Oprávnění zrušit podzákoný právní předpis obce může jen Ústavní soud, je-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ (bibliografie)

Primární zdroje:

HRABALOVÁ, Simona. *Teorie a praxe rozvoje měst a obcí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. ISBN 80-210-3356-8

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

KOPECKÝ Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8.

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-690-7.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vyd. Praha: ASPI, 2009. ISBN 978-80-7357-382-9.

ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-162-8.

VAVROCHOVÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Územní samosprávně celky*. 1. vydání. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2011. ISBN 978-80-86976-21-1.

Právní předpisy:

Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 12/2008.

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06-2.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06-1.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 11/02.

Odborné články:

FILIPOVÁ, J.: *Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí*; Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, vol. 18, no. 1, p. 59–65.

KADEČKA, Stanislav: Právní předpisy místní samosprávy v českých zákonech o obecním zřízení a jejich novelizacích. *Správní právo* č. 5, 2003. Systém ASPI – stav k 11. 9. 2011.

KOUDELKA, Zdeněk: *Působnost právních předpisů územní samosprávy – část. I*; Epravo, 17. 9. 2003. (<http://www.epravo.cz/top/clanky/pusobnost-pravnich-predpisu-uzemni-samospravy-cast-i-22023.html> – ke dni 4. 8. 2011).

VEDRAL, Josef: *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*; Článek pro ASPI ze dne 1. 6. 2010. Systém ASPI – stav k 23. 6. 2011.

ABSTRAKT

Předmětem této bakalářské práce je pojednání o tvorbě právních předpisů obcí, konkrétně pak o obecně závazných vyhláškách obcí. Úvod práce je zaměřen na postavení obcí ve veřejné správě, na orgány, pravomoci a působnost obce. Další kapitoly pak popisují podrobněji obecně závazné vyhlášky obcí a proces jejich tvorby, jejich právní zakotvení. Zmínka je zde také o dozoru a kontrole.

ABSTRACT

The object of my work is treatise on creating municipality enactments, more specifically obligatory publications. Introduction is focused on position municipalities in public service, municipal authorities, competence and scope of municipality. The next chapters than describes obligatory publications in more detail and the process of their creating, their legal embodied. There is also mention of inspection and controlling.

Seznam klíčových slov:

Obec, samostatná působnost, přenesená působnost, orgány obce, obecně závazné vyhlášky, nařízení obce, OZV stanovící povinnost.

List of keywords:

Municipality, separate scope, transferred scope, municipal authorities, obligatory publications, municipal regulation, obligatory publications providing obligation.

PŘÍLOHA č. 1

K pramenům komunálního práva (v užším pojetí) lze v současnosti řadit zejména následující zákony a podzákoné právní předpisy, vydané k jejich provedení. Pro lepší orientaci uvádím tyto prameny rozříděné do několika skupin:

A) Základy právního postavení územních samosprávných celků:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),
- zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze,
- zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení),
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 326/2000 Sb., o způsobu označování ulic a ostatních veřejných prostranství názvy, o způsobu použití a umístění čísel budov, o náležitostech ohlášení o přečíslování budov a o postupu a oznamování přidělení čísel a dokladech potřebných čísel,
 - zákon č. 111/2009 Sb., o základních registrech,
 - zákon č. 36/1960., o územním členění státu,
 - vyhláška Ministerstva vnitra č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů České republiky a území obvodů hlavního města Prahy,
 - zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností,
 - vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností,
 - zákon č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů a o změně zákona č. 243/2004 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností,
 - zákon č. 132/2006 Sb., o kronikách obcí,
 - zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád),
 - zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin.

B) Volby do zastupitelstev a místní referendum:

- zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů,
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 59/2002 Sb., o provedení některých ustanovení zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů,
- zákon č. 22/2004., o místním referendu,
- směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v českém státě, jehož nejsou státními příslušníky.

C) Členové zastupitelstev a úředníci územních samosprávných celků:

- zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů,
- vyhláška Ministerstva spravedlnosti č. 578/2006 Sb., kterou se stanoví struktura a formát formuláře pro podávání oznámení podle zákona o střetu zájmů,
- nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměňování za výkon funkce členům zastupitelstev,
- zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů,
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 511/2002 Sb., o uznání rovnocennosti vzdělání úředníků územních samosprávných celků,
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 512/2002 Sb., o zvláštní odborné způsobilosti úředníků územních samosprávných celků.

D) Majetek a hospodaření územních samosprávných celků:

- zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů,
- vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě,
- vyhláška Ministerstva financí č. 114/2002 Sb., o fondu kulturních a sociálních potřeb,
- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- vyhláška Ministerstva financí č. 276/2009 Sb., o podílu jednotlivých obcí na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmu,
- zákon ČNR č. 172/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí,

- zákon č. 290/2002 Sb., o přechodu některých dalších věcí, práv a závazků České republiky na kraje a obce, občanská sdružení působících v oblasti tělovýchovy a sportu a o souvisejících změnách,
- zákon č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých zákonů,
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole),
- zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

E) Místní poplatky:

- zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

F) Obecní policie:

- zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii.

G) Přístup k informacím

- zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím,
- zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
- zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých zákonů,
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 364/2009 Sb., o seznamu obecních úřadů a zastupitelských úřadů, které jsou kontaktními místy veřejné správy (vyhláška o kontaktních místech veřejné správy).

H) Postupy při výkonu veřejné správy:

- zákon č. 500/2004 Sb., správní řád,
- vyhláška Ministerstva vnitra č. 520/2005 Sb., o rozsahu hotových výdajů a ušlého výdělku, které správní orgán hradí jiným osobám, a o výši paušální částky nákladů řízení,
- zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.