

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Bc. Lukáš Janáček

**Shodné a rozdílné znaky zákonné normotvorby a tvorby  
obecně závazných vyhlášek obcí**

Diplomová práce

Olomouc, 2021

## Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma **Shodné a rozdílné znaky zákonné normotvorby a tvorby obecně závazných vyhlášek obcí** vypracoval samostatně a citoval jsem veškeré použité zdroje. Dále prohlašuji, že některé části práce v povoleném rozsahu jsou shodné a rozšířené vzhledem k mé bakalářské práci psané na téma Tvorba obecně závazných vyhlášek obcí, která byla odevzdána v dubnu 2020.

V Olomouci dne 9. dubna 2021

---

## Poděkování

Na tomto místě bych chtěl srdečně poděkovat mému **vedoucímu práce, JUDr. Martinu ŠKURKOVI, Ph.D.**, za odborné vedení mé práce, za jeho laskavost, ochotu, vstřícný přístup, a především za jeho připomínky, náměty a cenné rady.

Rovněž zde velice děkuji **mé rodině** a **mé partnerce** za soustavnou podporu, motivaci a překonání všech těžkých chvil v průběhu celého mého studia.

## **ABSTRAKT**

Tato diplomová práce je částečně inspirována autorovou bakalářskou prací z loňského roku, která se věnovala problematice normotvorného procesu obecně závazných vyhlášek obcí a souvisejících problematických otázek. Tento proces je v diplomové práci zkomparován s problematikou zákonné normotvorby, jíž se týká především druhá kapitola diplomové práce. Práce samotná je členěna do tří hlavních kapitol. Úvodní kapitola obsahuje základní teoretické pojmy a charakteristiku předmětných právních předpisů, a vymezuje obecné požadavky pro tvorbu právních předpisů. Kapitola druhá, svým rozsahem nejdelší, poté pojednává o jednotlivých fázích normotvorného procesu, vždy jednotlivě jak v rámci normotvorby obecně závazných vyhlášek obcí, tak zákonné normotvorby. Díky této kapitole dochází k nalézání jednak shodných či podobných znaků tvorby obou typů právních předpisů, ale především k nalezení jejich nedostatků. Tyto jsou předmětem třetí kapitoly, která se zabývá navrhovanými možnostmi řešení jednotlivých fází, které nejsou upraveny vůbec, nebo jejichž úprava je podle názoru autora aktuálně nedostatečná, a kterými by bylo možné stávající neuspokojivý stav napravit. Tyto autorem zjištěné nedostatky a následné návrhy právní úpravy de lege ferenda jsou hlavním cílem diplomové práce.

## **ABSTRACT**

This diploma thesis is partly inspired by the author's bachelor's thesis from last year, which dealt with the issue of the law-making process of municipal ordinances and related problematic issues. This process is compared in the diploma thesis with the issue of legal law-making, which is mainly discussed in the second chapter of the diploma thesis. The work itself is divided into three main chapters. The introductory chapter contains basic theoretical concepts and characteristics of selected law regulations and defines the general requirements for the creation of law regulations. The second chapter, the longest in its scope, then discusses the individual phases of the law-making process, always individually both within the framework of law-making of municipal ordinances and legal norm-setting. Thanks to this chapter, both identical or similar features of the creation of both types of legal regulations are found, but above all author also found their shortcomings. These are the subject of the third chapter, which deals with the proposed options for solving individual phases, which are not adjusted at all, or whose adjustment is currently insufficient in the author's opinion, and which could correct the current unsatisfactory situation. These discovered shortcomings and subsequent proposals for de lege ferenda legislation are the main goal of the thesis.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Obecně závazná vyhláška, zákon, obec, zastupitelstvo obce, tvorba obecně závazných vyhlášek, tvorba zákonů, příprava návrhu právního předpisu, věcný záměr zákona, připomínkové řízení, projednání, schválení, podpis, publikace, platnost, účinnost, zánik právního předpisu, Ministerstvo vnitra, Poslanecká sněmovna.

## **KEYWORDS**

Municipal ordinance, law, municipality, municipal council, making of municipal ordinances, lawmaking, preparation of draft legislation, material intent of the law, comment procedure, discussion, approval, signature, publication, validity, effectiveness, termination of legislation, Ministry of the Interior, Chamber of deputies.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

ČNB	-	Česká národní banka
Elektronická knihovna	-	Elektronická knihovna připravované legislativy, rovněž také veřejná knihovna legislativního procesu
Jednací řád PS	-	zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
OZV obce/OZV obcí	-	obecně závazná vyhláška obce/obcí
Legislativní pravidla	-	Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998, ve znění pozdějších předpisů
Legislativní rada	-	Legislativní rada vlády České republiky
Ministerstvo	-	Ministerstvo vnitra České republiky
Parlament	-	Parlament České republiky
Poslanecká sněmovna	-	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
Pravidla	-	Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy - metodická příručka
RIA, RIA analýza	-	Regulatory Impact Analysis, též analýza hodnocení dopadů regulace
Sbírka	-	Sbírka zákonů dle zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů
Senát	-	Senát Parlamentu České republiky
Ústava	-	ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
ÚSÚ	-	ústřední správní úřady
VÚSC	-	vyšší územní samosprávný celek

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>8</b>
<b>1 Normotvorná činnost z hlediska teorie</b> .....	<b>10</b>
1.1 Charakteristika předmětných právních předpisů.....	10
1.2 Právní předpis.....	12
1.2.1 OZV obcí.....	12
1.2.2 Zákon.....	12
1.3 Tvorba právních předpisů obecně.....	13
<b>2 Aktuální úprava normotvorby OZV obcí a zákonů</b> .....	<b>15</b>
2.1 Základní východiska tvorby OZV obcí a zákonů.....	15
2.2 Právní úprava.....	16
2.3 Limity normotvorby právních předpisů podle právní úpravy.....	17
2.3.1 OZV obcí.....	17
2.3.2 Zákony.....	18
2.4 Příprava návrhu.....	19
2.4.1 Příprava návrhu OZV obcí.....	19
2.4.2 Příprava návrhu zákona.....	20
2.4.3 Věcný záměr zákona.....	20
2.4.4 Návrh zákona.....	22
2.4.5 Důvodová zpráva.....	22
2.4.6 Projednání návrhu zákona vládou.....	23
2.4.7 Prováděcí právní předpisy k zákonům.....	24
2.5 Připomínkové řízení.....	25
2.5.1 OZV obcí.....	25
2.5.2 Zákony.....	26
2.6 Projednání a schválení.....	26
2.6.1 OZV obcí.....	26
2.6.2 Zákony.....	27
2.7 Podpis.....	28
2.7.1 OZV obcí.....	28
2.7.2 Zákony.....	29
2.8 Publikace (vyhlášení), platnost a účinnost.....	29
2.8.1 OZV obcí.....	29
2.8.2 Zákony.....	30
2.9 Kontrola a zánik.....	31
2.9.1 OZV obcí.....	31
2.9.2 Zákony.....	36
2.10 Shrnutí.....	37
<b>3 Aktuální nedostatečná právní úprava jednotlivých fází normotvorby OZV obcí a možné řešení jejich nedostatků</b> .....	<b>38</b>
3.1 Problematika vztahující se k celému procesu normotvorby.....	38
3.2 Příprava návrhu.....	38
3.3 Připomínkové řízení.....	41
3.4 Projednání.....	43
3.5 Schválení.....	46
<b>ZÁVĚR</b> .....	<b>48</b>
<b>ZDROJE</b> .....	<b>50</b>

## ÚVOD

V nedávné minulosti jsem se v rámci své bakalářské práce zabýval problematikou tvorby obecně závazných vyhlášek obcí (dále jen „OZV obcí“). V rámci bakalářské práce jsem se po stručném úvodu a historických faktech zabýval především problematikou právní úpravy jednotlivých kroků v rámci normotvorby na úrovni OZV obcí, počínaje přípravou návrhu až po okamžik zániku předmětných vyhlášek. Tato práce však vedla k závěru, že právní úprava týkající se této problematiky na zákonné úrovni je významně nedokonalá, a některé z fází normotvorby OZV obcí musí být tak upraveny pouze na úrovni legislativně technických norem.

Z tohoto důvodu považuji za vhodné tuto diplomovou práci pojmout částečně jako rozšíření bakalářské práce, a to ve dvojitým smyslu: zaprvé komparace s problematikou zákonné normotvorby a zjištění, do jaké míry je zákonná úprava obou institutů, tj. tvorby zákonů a tvorby OZV obcí, úplná, nebo v opačném případě kde lze nalézt významné nedostatky. Z toho vyplývá i druhý smysl, a to, zda lze nedokonalosti v aktuální právní úpravě napravit například inspirací právní úpravou druhého z předmětných institutů, nebo zda je možné a vhodné navrhnout řešení inovativní.

V tomto mi tedy pomůže úprava problematiky zákonné normotvorby, neboť při studii odborné literatury jsem dospěl k názoru, že zatímco právní úprava tvorby OZV obcí v některých fázích velmi pokulhává, tatáž úprava na úrovni zákonů je poměrně přehledně a jasně daná především v rámci Legislativních pravidel vlády ČR (dále jen „Legislativní pravidla“), ale i v dalších předpisech.

Diplomová práce sestává ze tří hlavních kapitol. První z nich je stručná a pojednává o teoretickém pojetí normotvorby. Druhá kapitola se věnuje procesu zákonné normotvorby a normotvorby OZV obcí počínaje obecnými pojednáními o jednotlivých institutech přes právní úpravu a jednotlivé limity tvorby. Tato část se nadále věnuje jednotlivým krokům v rámci zákonné normotvorby a normotvorby OZV obcí, které se v dalších částech práce ukážou jako stěžejní vodítka či inspirace pro navrhovaná řešení nedostatků aktuální úpravy či formulaci návrhů *de lege ferenda*.

Kapitola třetí se věnuje těm krokům, které považuji za problémové, neboť jejich právní úprava není řešena na zákonné úrovni vůbec nebo je řešena nedostatečně. Dále zde poukazuji na jiné problémy, které mohou nastat, a také se při tvorbě právních předpisů nastávají (jako například obcházení řádného projednání návrhu OZV obcí v rámci řádné schůze zastupitelstva obce prostřednictvím tzv. „pracovních schůzek“ členů zastupitelstva). V rámci třetí kapitoly je také provedeno nastínění jednotlivých možností, které by mohly vést k dosažení uspokojivého stavu v rámci tvorby OZV obcí, především v otázkách, které dosud nejsou řešeny na zákonné úrovni,



nebo alespoň na úrovni jednoho pospolitého právního předpisu. Zde jsou inspirací jednotlivé části platné právní úpravy či její pasáže, které se vztahují k problematice zákonné normotvorby.

Na tomto místě považuji za nutné zdůraznit, že i když se práce nazývá „Shodné a rozdílné znaky zákonné normotvorby a tvorby obecně závazných vyhlášek obcí“, je vždy prvně pojednáno právě o OZV obcí, a to především z toho důvodu, že tato kvalifikační práce dílčím způsobem rozšiřuje mou předchozí bakalářskou práci a částečně komparační metodou hledá případnou inspiraci vhodné a dnes velmi potřebné a chybějící právní úpravy v rámci normotvorby zákonné.

Jak již tedy bylo řečeno výše, za hlavní cíl této práce jsem si stanovil nalezení možností vhodného řešení, kterými lze překlenout dnešní nežádoucí situaci především na úrovni OZV obcí týkající se nedostatků v rámci jejich tvorby, které vyplývají z nedostatečné právní úpravy jednotlivých fází, kterými každý právní předpis při svém vzniku musí neoddiskutovatelně projít.

# 1 Normotvorná činnost z hlediska teorie

Zákony i OZV obcí jsou z hlediska teorie práva označovány jako právní předpisy. Právní předpisy jsou mimo jiné charakteristické tím, že se jedná o výsledek legislativního procesu a že upravují závazná pravidla chování jejich adresátů.<sup>1</sup>

Základním rozdílem mezi výše uvedenými typy právních norem je jejich hierarchické zařazení z hlediska právní síly. Zatímco zákony jsou právní silou zařazeny spolu se zákonnými opatřeními Senátu Parlamentu České republiky (dále jen „Senát“)<sup>2</sup> pod ústavní předpisy a mezinárodní smlouvy přijaté v souladu s Ústavou České republiky (smlouvy, které mají aplikační přednost před zákony)<sup>3</sup>, OZV obcí jsou zařazeny o úroveň níže, tzn. že musejí být v souladu se zákony. Zákony jsou tedy OZV obcí nadřazeny. O OZV obcí také hovoříme jako o statutárním podzákoném právním předpisu.<sup>4</sup> Druhým zásadním rozdílem je fakt, že zatímco zákony mají (není-li stanoveno jinak) celostátní působnost, okruh adresátů u OZV obcí je vymezen pouze na obyvatele dané obce, jež danou OZV obce vydala.

Tato kvalifikační práce se vzhledem k situování na katedře správního a finančního práva soustředí v rámci částí pojednávajících o zákonech konkrétně na vládní návrhy zákona, neboť u vládních návrhů zákona lze vysledovat všechny fáze procesu tvorby právního předpisu, který je dále popisován, rozebírán a ve kterém spatřuji níže uvedené závěry, ať pozitivního či negativního rázu, a také lze u nich vysledovat nezastupitelnou roli veřejné správy při jejich přípravě. Pro úplnost je tedy nutné doplnit, že kromě vládních návrhů zákona existují také návrhy zákonů, které podle čl. 41 Ústavy ČR (dále jen „Ústava“) může podat poslanec, skupina poslanců, Senát nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku (dále jen „VÚSC“), které však nejsou předmětem zájmu této diplomové práce.<sup>5</sup>

## 1.1 Charakteristika předmětných právních předpisů

Zákon je považován za dominantní pramen správního práva a nejčastěji používaný typ právního předpisu. Jeho základní vlastností je nadřazenost nad jinými, tzn. podzákonnými, právními předpisy. Zákon mimo mnohé jiné stanoví hranice a cíle veřejné správy. V rámci procesu

---

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

<sup>2</sup> Zákonné opatření Senátu je vytvářeno v situaci, kdy došlo k rozpuštění Poslanecké sněmovny, kdy návrh takového opatření může podat pouze vláda. K tomu srov. Legislativní helpdesk. Výkladový slovník. *Zákonné opatření senátu* [online; cit. 11.1.2020]. Dostupné na < <https://help.odok.cz/katalog-procesu/opatreni-senatu/zakonne-opatreni-senatu> >

<sup>3</sup> čl. 10 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>4</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 46-67.

<sup>5</sup> Jedná se o taxativní výčet osob, které mohou podat návrh zákona Poslanecké sněmovně. Tento výčet je uveden v ustanovení čl. 41 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. K tomu srov. KLÍMA, Karel a kol. *Komentář ke Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, s. 217-220.

tvorby právních předpisů, tedy i zákonů a OZV obcí, ve kterém má veřejná správa nezastupitelné postavení, tedy zákon hraje významnou roli, neboť veřejná správa, resp. její orgány, se mj. při tvorbě právních předpisů nesmí pohybovat mimo hranice zákona, tzv. *praeter legem*,<sup>6</sup> ani proti zákonu, tedy *contra legem*.<sup>7</sup> Další charakterovou zajímavostí, hovoříme-li o zákonech, je tzv. výhrada zákona, což znamená, že některé otázky lze upravit výhradně na základě zákona a žádného jiného právního předpisu.<sup>8</sup>

OZV obcí jsou jedním z druhů podzákoných právních předpisů a jako takové se vyznačují znaky, z nichž některé jsou shodné a jiné naopak odlišné ve srovnání se zákonem. Prvním shodným znakem je normativnost, což znamená, že OZV obcí a zákony obsahují pravidla chování. Dalším ze shodných znaků je abstraktnost, což je opak konkrétnosti (typicky u správních aktů), a což znamená, že OZV obcí a zákon neupravují poměry konkrétně určených osob v konkrétních situacích. Společným znakem je také obecnost, jejíž podstatou je, že právní předpis neupravuje případ jedinečné povahy.<sup>9</sup> Právní předpis má obsahovat obecnou úpravu vztahující se k celému spektru možných případů, nikoli k jednomu jedinému možnému. Shodným znakem je i obecná závaznost, přičemž OZV obcí jsou závazné pro všechny občany obce, neboť zavazují na základě konkrétního „členství“ občanů k dané obci a dále jsou závazné i pro další osoby, které se na území obce nachází,<sup>10</sup> zatímco zákon má zpravidla celorepublikový dopad. Shodná je i jednostrannost jakožto výraz pravomoci orgánu vrchnostensky/autoritativně rozhodnout o vydání právního předpisu. OZV obce 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,<sup>11</sup> zatímco zákon je, v případě uplatnění suspensivního veta prezidentem republiky, přijatý s definitivní platností Poslaneckou sněmovnou Parlamentu České republiky (dále jen „Poslanecká sněmovna“).<sup>12</sup> Posledním shodným znakem OZV obcí a zákonů je jejich vynutitelnost státní mocí. Znakem charakteristickým pouze pro OZV obce je již zmíněná podzákonost, tzn. nutnost jejího souladu s právními předpisy vyšší právní síly, tedy s ústavními zákony, ratifikovanými me-

---

<sup>6</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, s. 53. ISBN: 978-80-7478-002-8.

<sup>7</sup> Jednání *contra legem* je takové, které je v rozporu se zákonem, tedy nelegální. V rámci veřejného práva jde tedy o jednání, které není zákonem dovoleno. K tomu srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009 pojem „*contra legem*“.

<sup>8</sup> K tomu srov. Legislativní helpdesk. Výkladový slovník. *Výhrada zákona* [online; cit. 14.1.2021]. Dostupné na <<https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/V%C3%BDkladov%C3%BD%20slovn%C3%ADk/V%C3%BDhrada+z%C3%A1kona>>

<sup>9</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl ÚS 24/04.

<sup>10</sup> SLÁDEČEK: *Obecné správní právo...*, s. 65-67.

<sup>11</sup> Tamtéž, s. 53-56.

<sup>12</sup> Parlament České republiky tvoří Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky (též označována jako „dolní komora“) a Senát Parlamentu České republiky (též označován jako „horní komora“). K tomu srov. SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 42-49.

zinárodními smlouvami, zákony a zákonnými opatřeními Senátu.<sup>13</sup> OZV obce je přitom originárním právním předpisem, což znamená, že není odvozena od zákona nebo jiného právního předpisu. Tato vlastnost OZV obce vyplývá z obsahu článku 104 odst. 3 Ústavy.<sup>14</sup>

Pro zákony i OZV obcí tedy současně platí, že se jedná o závazné právní předpisy, které se vztahují na neurčitý okruh adresátů a oba mají poměrně jasně definovány podmínky pro jejich vznik, o kterých bude pojednáno v následujících kapitolách. Naopak budeme-li hovořit o stěžejních rozdílných znacích, musíme nejprve zmínit, že zákon je z hlediska právní síly nadřazen OZV obcí, vztahuje se na diametrálně širší okruh osob a i postup při tvorbě obou právních předpisů je naprosto odlišný.

## 1.2 Právní předpis

### 1.2.1 OZV obcí

OZV obcí jsou jedním z typů podzákoných právních předpisů. Právním předpisem jsou proto, že jsou výsledkem legislativního procesu a obsahují právní normy, jejichž předmětem jsou závazná pravidla chování.<sup>15</sup> Z tohoto titulu jsou podle právní teorie rovněž považovány za pramen správního práva a jsou z hlediska jejich právní síly hierarchicky zařazeny pod ústavními předpisy, mezinárodními smlouvami, zákony a zákonnými opatřeními Senátu, tzn. mezi podzákoné právní předpisy, a to jako jeden ze statutárních předpisů.<sup>16</sup> Mezi další formy statutárních předpisů můžeme uvést OZV krajů či tzv. stavovské předpisy, které vydávají především profesní a zájmové samosprávné veřejnoprávní korporace. Účinky stavovských předpisů mohou směřovat pouze vůči členům samosprávného společenství, v případě OZV obce vůči občanům dané obce.<sup>17</sup>

### 1.2.2 Zákon

Zákon je považován za dominantní právní předpis nejen správního práva. Jeho vlastností je svrchovanost, tedy primát, nad jinými právními předpisy, tzn. právní předpisy nižší právní síly. Naopak svou právní silou je řazen pod zákony ústavními a mezinárodními smlouvami přijatými podle Ústavy, neboť takové smlouvy mají před zákonem aplikační přednost. Zákon zachycuje

---

<sup>13</sup> 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. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s.

<sup>14</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. MIKULE, Vladimír. SUCHÁNEK, Radovan. SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání 2016. Praha: C.H.Beck, 2016, s. 1226.

<sup>15</sup> GERLOCH: *Teorie práva*. 5. upravené vydání..., s. 70-71.

<sup>16</sup> SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání..., s. 46-67.

<sup>17</sup> Tamtéž, s. 65-67.

veškeré klíčové instituty správního práva. Jelikož se veřejná správa nemůže pohybovat mimo hranice zákona, je nezbytné, aby zákon tvořil vždy základ každého vrchnostenského jednání veřejné správy či jejich orgánů. Jelikož je oblast veřejné správy velmi rozsáhlá a různorodá, je také celkový počet jednotlivých zákonů vztahujících se k jednotlivým oblastem veřejné správy a jejím činnostem velmi vysoký a právní úprava týkající se veřejné správy je tedy roztržštěná do jednotlivých dílčích zákonů, na rozdíl například od práva trestního či občanského (v rámci trestního práva je zákonná úprava kodifikována do dvou stěžejních právních předpisů, tzn. trestního zákoníku<sup>18</sup> a trestního řádu;<sup>19</sup> v rámci soukromého práva je zákonná úprava pak kodifikována rovněž do dvou stěžejních předpisů, tzn. občanského zákoníku<sup>20</sup> a zákona o obchodních korporacích<sup>21</sup>). Právní předpisy upravující výkon veřejné správy nejsou tedy nijak významně kodifikovány (náznak výjimky můžeme nalézt např. v rámci úpravy přestupků, kde nalezneme dva stěžejní zákony platné pro celou oblast<sup>22</sup>).<sup>23</sup>

### 1.3 Tvorba právních předpisů obecně

Tvorba právních předpisů, neboli normotvorná činnost (rovněž též legislativní činnost), je pojem obsahující postupy při tvorbě právních či jiných předpisů (například předpisů interních). Pro účely této kvalifikační práce je podstatná normotvorba OZV obcí a zákonná normotvorba (z této oblasti se pak práce věnuje vládním návrhům zákona a jejich dalším fázím procesu).<sup>24</sup>

Odborná literatura rozděluje normotvorný proces do pěti základních fází, které se mohou vnitřně dále členit. Jedná se o přípravu, projednání, schválení a podpis, publikaci, případně pak o zánik právního předpisu. Podíváme-li se na první z fází, přípravu, pak zjistíme, že tato úvodní fáze normotvorby v případě zákonné normotvorby probíhá především na příslušném ministerstvu nebo jiném ústředním správním úřadu (dále jen „jiný ÚSÚ“), v případě OZV obce potom zpravidla na příslušném odboru obecního úřadu (úřadu městyse, městského úřadu nebo magistrátu statutárního města). Následující problematika projednání poté probíhá na odlišných místech, podle typu normotvorby. V případě normotvorby OZV obcí projednává návrh zastupitelstvo obce, v případě zákonné normotvorby poté proces projednání běží v rámci Poslanecké sněmovny, potažmo Senátu. S projednáním právního předpisu úzce souvisí fáze normotvorného procesu, a to schválení právního předpisu, která je opět na úrovni zákonné normotvorby rozčleněna do několika fází (schvalování Poslaneckou sněmovnou a Senátem), zatímco u OZV obcí návrh

<sup>18</sup> zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

<sup>19</sup> zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů

<sup>20</sup> zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

<sup>21</sup> zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>22</sup> zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů, spolu se zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>23</sup> SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání..., s. 53-54.

<sup>24</sup> SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*. 2. vydání..., s. 76-77.

schvaluje pouze zastupitelstvo obce. Schválený návrh je po podpisu řádně publikován, a to opět podle typu nového právního předpisu, přičemž zákon je publikován ve Sbírce zákonů a OZV obce na úřední desce obecního úřadu. Poslední fází je zánik právního předpisu, který může nastat několikerým způsobem. OZV obce může zaniknout skončením platnosti či účinnosti OZV obce, která byla stanovena již při jejím vzniku. Rovněž může dojít k vydání nové OZV obce, jež starou OZV obce ruší. V neposlední řadě pak může být OZV obce zrušena nálezem Ústavního soudu ČR na základě návrhu Ministerstva vnitra (dále jen „Ministerstvo“). K zániku zákona pak může dojít rovněž několikerým způsobem. Může být omezena doba jeho platnosti či účinnosti, což se však obecně moc neděje. Častějším případem zániku zákona je situace, kdy je vydán nový zákon, jenž ruší původní zákon či jednotlivá ustanovení původního zákona. Zákon či jeho jednotlivá ustanovení může rovněž zrušit Ústavní soud.<sup>25</sup> K derogaci zákona mlčky může dojít i za užití tzv. kolizních derogačních pravidel, což platí i pro OZV obce.

---

<sup>25</sup> SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*. 2. vydání..., s. 82-84.

## 2 Aktuální úprava normotvorby OZV obcí a zákonů

Tato část diplomové práce se týká stávající účinné právní úpravy jednotlivých částí procesu tvorby OZV obcí a zákonů. Především pak pojednává komparativní metodou o jednotlivých částech procesu tvorby a jejím výstupem by mělo být nalezení problematických částí procesu tvorby, které nejsou upraveny buď vůbec, nebo nedostatečně (na úrovni dokumentů, které nemají povahu právních předpisů), přičemž toto pojednání je podkladem pro následující část diplomové práce, jež bude obsahovat mimo jiné návrhy *de lege ferenda*. Abych však mohl začít pojednávat o jednotlivých částech, respektive fázích normotvorného procesu, je zapotřebí si na úvod obecně vymezit problematiku právní úpravy, která je pro tuto část práce zásadní, a dále obecné limity normotvorby obou typů právních předpisů.

### 2.1 Základní východiska tvorby OZV obcí a zákonů

Také vydání OZV obce předchází dlouhá fáze skládající se z mnoha dílčích kroků. Na samém počátku je třeba, aby byl vypracován návrh OZV obce, který musí dále projít projednáním, kdy mohou být vzneseny případné připomínky nebo pozměňovací návrhy, návrh OZV obce musí být schválen příslušným počtem zastupitelů, OZV obce je následně podepsána a řádně publikována, aby mohla vejít v platnost a účinnost. Po vyhlášení OZV obce rovněž hraje důležitou roli kontrola Ministerstvem. 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.<sup>26</sup> Proto Ministerstvo vydalo metodickou pomůcku,<sup>27</sup> 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 obcí. Práce se také vyjadřuje k jednotlivým způsobům zániku OZV obcí.

Také vydání zákona předchází, stejně jako v případě normotvorby OZV obcí, dlouhý proces skládající se z dílčích fází. Při vzniku návrhu zákona přitom hraje klíčovou roli usnesení vlády České republiky č. 188 ze dne 19. března 1998, Legislativní pravidla vlády, ve znění pozdějších usnesení (dále jen „Legislativní pravidla“), kterážto podrobně upravují dílčí fáze procesu tvorby zákona tak, aby jeho výsledkem byl řádně formulovaný a vše podstatné obsahující návrh zákona. O předloženém návrhu zákona poté jedná Poslanecká sněmovna, následně Senát, jejich schválením se návrh zákona dostane k podpisu prezidentu republiky, načež je takový přijatý zákon řádně vyhlášen a publikován ve sbírce zákonů. V následujících částech se práce věnuje podrobně jednotlivým krokům tvorby návrhu zákona a kroků vedoucích k jeho přijetí s důrazem na roli veřej-

<sup>26</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>27</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka*, [online]. Dostupné na: <<https://www.mvz.cz>>

né správy při tvorbě návrhu zákona. Práce se také vyjadřuje k jednotlivým způsobům zániku zákona.

## 2.2 Právní úprava

Ustanovení týkající se práva obcí vydávat OZV obcí nalezneme napříč celým spektrem právního řádu, hierarchicky od ustanovení na ústavní úrovni přes zákony upravující hmotněprávní a procedurální aspekty vydávání OZV obcí. V Ústavě je, jak bylo uvedeno výše, zakotveno právo zastupitelstev obcí v rámci své působnosti vydávat OZV obcí.<sup>28</sup> Zákon o obcích ve svém ustanovení § 10 a § 35 poté vymezuje oblasti, v jejichž rámci obec může OZV obcí vydávat a ukládat jimi povinnosti,<sup>29</sup> a také některé z kroků procesu tvorby OZV obcí. Dále se v tomto zákoně stanoví, že se obec řídí při vydávání OZV obce zákonem,<sup>30</sup> že právo předkládat zastupitelstvu, radě a dalším výborům či komisím návrhy na projednání má člen zastupitelstva<sup>31</sup> a zastupitelstvu obce jako celku přísluší právo vydávat OZV obce,<sup>32</sup> radě obce je pak přiznána tímto zákonem kompetence přípravy návrhů pro jednání zastupitelstva.<sup>33</sup> Stejný zákon rovněž upravuje podmínky pro schválení OZV obce.<sup>34</sup> Zákonná úprava se částečně rovněž dotýká problematiky občanské iniciativy.<sup>35</sup> Procedurální stránku a techniku tvorby OZV obcí poté upravují především Pravidla.

Ustanovení, která se týkají tvorby návrhu zákona a následného procesu vedoucího k přijetí normy, jsou k nalezení ve mnoha právních předpisech. Z pohledu právní síly jednotlivých právních předpisů je zapotřebí začít Ústavou.<sup>36</sup> Podstatné jsou především tyto články: článek 41 stanovící taxativně vymezený okruh osob oprávněných k podání návrhu zákona, článek 44 stanovící právo vlády vyjádřit se ke všem návrhům zákonů, které do Poslanecké sněmovny nepředložila, rovněž článek 33 upravující problematiku zákonných opatření Senátu a článek 51 pojednávající o náležitostech podpisu zákona nebo článek 52 týkající se publikace zákonů. Dále je zapotřebí zmínit Kompetenční zákon,<sup>37</sup> jenž v ustanovení § 24 svěřuje ministerstvům kompetenci k přípravě návrhů zákonů a jiných právních předpisů,<sup>38</sup> a který dále ve svém § 28a umožňuje vládě zřídit Legislativní radu vlády (dále jen „Legislativní rada“) jako svůj poradní orgán. Legislativní rada

<sup>28</sup> čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

<sup>29</sup> § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>30</sup> POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 189.

<sup>31</sup> Tamtéž, s. 488.

<sup>32</sup> § 84 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>33</sup> § 102 odst. 1 tamtéž

<sup>34</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 560-562.

<sup>35</sup> § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>36</sup> ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>37</sup> zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>38</sup> § 24 zákona č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky, ve znění pozdějších předpisů



přítom hraje při fázi vzniku návrhu zákona klíčovou roli. S výše vymezenou právní úpravou souvisí i další dva dokumenty mající povahu usnesení vlády,<sup>39</sup> a to Statut legislativní rady vlády v platném znění,<sup>40</sup> a v neposlední řadě je třeba zmínit i Legislativní pravidla<sup>41</sup> jakožto dokument stanovící veškeré detaily související se zákonnou normotvorbou.

## 2.3 Limity normotvorby právních předpisů podle právní úpravy

### 2.3.1 OZV obcí

Proces tvorby právního předpisu začíná v okamžiku, kdy je započata tvorba návrhu konkrétní úpravy. Stádium vývoje právního předpisu včetně OZV obcí můžeme rozdělit do pěti hlavních částí,<sup>42</sup> tj. příprava návrhu OZV obcí, připomínkové řízení, projednání a schválení předpisu, podpis a vyhlášení. Na tomto místě je nutné podotknout, že zatímco fáze přípravy,<sup>43</sup> schválení,<sup>44</sup> vydání,<sup>45</sup> podpisu<sup>46</sup> a publikace<sup>47</sup> OZV obce v zákoně o obcích výslovně, i když někdy stroze, upraveny jsou, u fáze připomínkového řízení a projednání tomu tak není a zejména 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.

Hlavní ústavní a zákonné limity tvorby OZV obcí 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.<sup>48</sup>

Pravidla, vedle mnoha jiného, zejména uvádějí, že obsah navrhované OZV obce musí mít normativní obsah, a nesmí upravovat věci, které jsou samozřejmé. Podle Pravidel je také třeba, aby text OZV obce byl naformulován tak, že jednotlivé části OZV obce si neodporují, dále je Pravidly vyžadováno zachování pojmové jasnosti, přesnosti a určitosti obsahu OZV obce, a v případě, kdy má určité slovo obsažené v OZV obce vícero významů, je nutné zamýšlený význam jasně stanovit. V neposlední řadě je vhodné zmínit ustanovení čl. 9 odst. 6 Pravidel, kde je

<sup>39</sup> Usnesení vlády je nejvýznamnější a hierarchicky nejvyšší předpis v oblasti veřejné správy, kdy jeho závaznost pro podřízené subjekty vyplývá ze zákona. Jedná se o jeden z typů interních předpisů, které především slouží jako nástroj usměrňování výkonu státní správy jejími nižšími organizačními složkami. K tomu srov. SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*. 2. vydání..., s. 73.

<sup>40</sup> Statut Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění pozdějších předpisů

<sup>41</sup> Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších předpisů

<sup>42</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 88-92.

<sup>43</sup> § 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

<sup>44</sup> § 87 tamtéž

<sup>45</sup> § 84 odst. 2 písm. h) tamtéž

<sup>46</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 655.

<sup>47</sup> Tamtéž, s. 72 an.

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

uvedeno, že „při tvorbě právního předpisu se používá sloves v oznamovacím způsobu přítomného času a podstatných jmen zpravidla v jednotném čísle...“<sup>49</sup> V dalších svých ustanoveních se Pravidla poté zabývají jednotlivými požadavky, jak mají konkrétní OZV obcí vypadat, jaké musí splňovat náležitosti, stejně tak je v nich pojednáno o tom, jakých nedostatků má být samotná OZV obce či celá fáze její tvorby prosta.

### 2.3.2 Zákony

Proces zákonné normotvorby je dlouhý a poměrně složitý mechanismus sestávající z mnoha dílčích kroků. Obecně můžeme tento proces rozdělit na dvě fáze: vznik návrhu zákona s rolí orgánů veřejné správy, a poté zákonodárny proces v Parlamentu České republiky (dále jen „Parlament“) završený podpisem prezidenta republiky.

Budeme-li hovořit o první části, celý proces musí začít vypracováním věcného záměru zákona, na jehož základě je následně vytvořen návrh zákona spolu s důvodovou zprávou. Věcný záměr zákona a návrh zákona musejí projít připomínkovým řízením, a proto do nich mohou být implementovány různé pozměňující návrhy. Zpravidla až ve chvíli, kdy v resortu daného ministerstva, který návrh zákona vypracovává, panuje shoda nad jeho obsahem, tento návrh zákona projedná vláda jako celek. V případě schválení tato „první fáze“ končí a návrh zákona vláda předkládá jako vládní návrh zákona Poslanecké sněmovně k projednání.

V Poslanecké sněmovně v rámci standardního procesu probíhají tři čtení. Pokud návrh zákona všemi čteními projde a na závěr je přijat požadovanou většinou poslanců, putuje dále do Senátu, který jej buď schválí, zamítne, nebo vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňujícími návrhy, a Poslanecká sněmovna poté opět o návrhu hlasuje. Pro tyto kroky je podstatný zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny<sup>50</sup> i zákon o jednacím řádu Senátu.<sup>51</sup> Posledním krokem je podepsání přijatého zákona prezidentem republiky, poté již následují fáze publikace, která je předpokladem platnosti a účinnosti.<sup>52</sup>

Budeme-li hledat normu, v níž jsou limity zákonné normotvorby upraveny, zjistíme, že úprava je roztržštěna do více právních předpisů či jiných dokumentů. Vedle již výše zmíněných jednacích řádů obou komor Parlamentu je zapotřebí primárně zmínit relevantní ustanovení článků Ústavy,<sup>53</sup> zákon o Sběrce zákonů,<sup>54</sup> ale také Legislativní pravidla, která velice podrobně upravují dílčí kroky zákonné normotvorby.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka*, čl. 9 odst. 6 [online]. Dostupné na: <<https://www.mvz.cz>>

<sup>50</sup> zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>51</sup> zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>52</sup> ŠKOP, Martin. MALANÍK, Michal. SMEJKALOVÁ, Terezie. ŠTĚPÁNKOVÁ, Markéta. VACKOVÁ, Barboara. *Tvorba práva – empirické studie*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2019, s. 13.

<sup>53</sup> čl. 50, čl. 62 písm. i) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

## 2.4 Příprava návrhu

### 2.4.1 Příprava návrhu OZV obcí

Jak bude uvedeno dále, oproti přípravě návrhu zákona je tatáž fáze v rámci OZV obcí méně obsáhlá, a rovněž se nečlení do jednotlivých kroků. Zatímco v rámci zákonné normotvorby tento jeden krok (příprava návrhu) sestává ze spousty dílčích kroků (jako jsou fáze přípravy věcného záměru, projednání věcného záměru, připomínkové řízení k věcnému záměru, RIA analýza a mnohé další), u normotvorby OZV obcí je tento krok upraven ve srovnání se zákony velice úzce, a rovněž se neskládá z tolika dílčích fází, jako je tomu u zákonné normotvorby. Také je zapotřebí upozornit na diametrálně užší úpravu tohoto kroku v rámci právních předpisů. Nicméně i zde celý proces tvorby OZV obce začíná návrhem na upravení určité problematiky. Právo předložit zastupitelstvu obce návrh OZV obce z díkce ustanovení § 82 zákona o obcích náleží členu zastupitelstva obce,<sup>56</sup> a radě obce jako celku, neboť rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce.<sup>57</sup> Předložený návrh OZV obce zpravidla zpracovává věcně příslušný odbor obecního úřadu, tzn. zaměstnanec nebo skupina zaměstnanců obce zařazených u obecního úřadu, kterým byl tento úkol uložen zastupitelstvem nebo radou obce.<sup>58 59</sup> Vedle výše zmíněných členů zastupitelstva a rady obce je v § 16 odst. 2 písm. f) a g) zákona o obcích zakotvena možnost iniciativy občana obce, byť takový občan nemůže podat přímo návrh, ale může podat příslušnému orgánu obce, tzn. zastupitelstvu obce nebo radě obce, podnět k vydání OZV obce.<sup>60 61</sup>

Součástí návrhu OZV obcí 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 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.<sup>62</sup>

---

<sup>54</sup> zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů

<sup>55</sup> Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších předpisů

<sup>56</sup> § 82 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>57</sup> § 102 odst. 1 tamtéž

<sup>58</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 78.

<sup>59</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 666-667.

<sup>60</sup> VEDRAL, Josef. VÁŇA, Luboš. BŘEŇ, Jan. PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 508.

<sup>61</sup> § 16 odst. 2 písm. g) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>62</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 11* [online]. Dostupné na: <<https://www.mvz.cz>>

V praxi se však důvodová zpráva k OZV obce v drtivé většině případů fakticky nevypracovává, což může ve výsledku vést ke způsobení závažných problémů. Důvodová zpráva má totiž dozajista svoje opodstatnění, protože podle jejího obsahu může adresát pochopit smysl, význam a konečně i obsah konkrétní OZV obce. Tato problematika částečně navazuje na hlubší nedostatek ve formě „pracovních schůzek zastupitelstva“, o kterých je pojednáváno ve třetí kapitole (obsahující nedostatky stávající právní úpravy a návrhy de lege ferenda). V konečném důsledku absence důvodové zprávy v praxi často vede k tomu, že návrh OZV obce po projednání v radě obce, která návrh může pochopit odlišně, putuje k projednání a schválení zastupitelstvem obce, jež však může jednotlivým pasážím přiřkládat jiný význam, než jaký jim přiřkládala rada obce, a tím pádem může vznikat a vzniká tzv. legislativní paskvil, který se musí následně upravovat, nebo v horších případech i rušit pro nejednoznačnost či nesrozumitelnost.

#### **2.4.2 Příprava návrhu zákona**

Budeme-li hovořit o vlivu veřejné správy na zákonnou normotvorbu, je důležité na úvod zmínit, že se nejvýznamněji projevuje u vládních návrhů zákonů, tedy návrhů, které podává Poslanecké sněmovně vláda. Kromě osob, které jsou zvoleny v demokratických volbách do Parlamentu, mají přitom zákonodárnou iniciativu vedle vlády již pouze zastupitelstva VÚSC, která tímto také ztělesňují vliv veřejné správy na zákonnou normotvorbu. Fáze tvorby návrhu zákona, tedy stěžejní oblast, již se tato část práce věnuje, je postavena především na aktivitě jednotlivých ministerstev či jiných ústředních správních úřadů, které se na přípravě návrhu zákona podílejí. V rámci této a následující kapitoly je o jednotlivých institutech pojednáno obecně, podrobný rozbor včetně návrhů na řešení de lege ferenda jsou obsaženy v kapitole třetí této práce.

Jak již bylo naznačeno výše, podstatný základ pro jednotnou úpravu tvorby návrhu zákonů na vládní úrovni, tedy v rámci jednotlivých ministerských resortů či jiných ÚSÚ, a také pro zvýšení úrovně tvorby právního řádu jako celku, dává dokument nazvaný Legislativní pravidla. Ten ve svých úvodních ustanoveních deklaruje, že je to právě vláda, kdo odpovídá za úroveň schvalovaných vládních návrhů zákonů. Vedle vlády jako celku dávají Legislativní pravidla určitou míru odpovědnosti rovněž jednotlivým ministrům a vedoucím jiných ÚSÚ.<sup>63</sup>

#### **2.4.3 Věcný záměr zákona**

Před vypracováním návrhu zákona je zapotřebí vypracovat tzv. věcný záměr zákona. Vypracování věcného záměru zákona musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu. Její součástí je i zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, a nejsou-li určité vztahy právním předpisem dosud upraveny, zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace i na tyto

---

<sup>63</sup> čl. 1 odst. 1,2 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

vztahy, včetně zhodnocení dopadů předpokládané změny právního stavu nebo dopadů právní regulace, která má být rozšířena na právní vztahy dosud právem neupravené. Při tomto hodnocení se postupuje podle Obecných zásad pro hodnocení dopadů regulace (tzv. Obecné zásady RIA).<sup>64</sup> Nedílnou součástí vypracování věcného záměru zákona je tedy tzv. RIA analýza (Regulatory Impact Analysis, dále jen „RIA“ nebo „RIA analýza“), neboli hodnocení dopadů regulace navrhovaného zákona.<sup>65</sup> RIA je konkrétně systém metod sloužících ke komplexnímu a systematickému zhodnocení dopadů jednotlivých navrhovaných či již existujících úprav, ať pozitivních či negativních. RIA analýza však musí tvořit pouze podklad pro ten který věcný záměr zákona. Jejím úkolem je vybrat, pokud možno, ideální řešení právní úpravy, které naplní stanovený cíl a jeho přínosy budou vyšší než náklady. Závěrečná zpráva z RIA analýzy je mimo jiné i podkladem, resp. první částí, důvodové zprávy k jednotlivým zákonům (více v části věnující se důvodové zprávě).<sup>66 67</sup>

Na základě RIA analýzy dochází k vypracování věcného záměru zákona. Předmětná analýza tak slouží jako podklad pro vytvoření věcného záměru zákona.<sup>68</sup> Na tomto místě je nutné doplnit, že vytvoření věcného záměru zákona musí být jako legislativní úkol zařazen do plánu legislativních prací vlády na příslušné období (tento plán bývá sestavován jednou za rok), ale pouze v případě, pokud má být stávající právní úprava nahrazena koncepčně novou zákonnou úpravou, resp. pokud má návrh zákona upravovat věci, které nejsou dosud v právním řádu nikterak upraveny,<sup>69</sup> nebo může být zařazen do plánu legislativních prací na základě usnesení vlády (tedy ad hoc). Věcný záměr zákona vypracuje jednotlivě k tomu odpovědné ministerstvo či jiný ÚSÚ.<sup>70</sup> Vypracovaný věcný záměr zákona musí být vložen do elektronické knihovny připravované legislativy (dále jen „elektronická knihovna“). Tímto je zahájeno připomínkové řízení, v jehož průběhu se mohou k věcnému záměru zákona vyjádřit jednotlivá připomínková místa, zejména ministerstva a jiné ÚSÚ.

Po připomínkovém řízení, které trvá standardně 15 dnů, je návrh věcného záměru zákona, případně spolu s dalším vypracovaným dokumentem, tzn. návrhem prováděcího předpisu, zaslán Legislativní radě k projednání. Legislativní rada má na projednání lhůtu 60 dnů, výsledkem projednání je poté zaujetí pozitivního či negativního stanoviska k věcnému záměru zákona. Stanovisko spolu s věcným záměrem dále obdrží vláda. Součástí předkládaného materiálu je i tzv. před-

<sup>64</sup> BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, s. 302.

<sup>65</sup> Tamtéž, s. 248 an.

<sup>66</sup> Tamtéž.

<sup>67</sup> čl. 2 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů, s odkazem na Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011, ve znění pozdějších předpisů

<sup>68</sup> čl. 2 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>69</sup> čl. 3 odst. 1-3 tamtéž

<sup>70</sup> BOHÁČ: *Legislativní proces...*, s. 298.

kládací zpráva.<sup>71</sup> Její součástí jsou zejména obecné vyjádření sledovaného účelu věcným záměrem zákona, informace o spolupráci při jeho přípravě s konkrétními ministerstvy či jinými ÚSÚ, jež se na této přípravě podílely (byly-li takové), sdělení o připomínkách k věcnému záměru zákona, včetně vymezení těch, které jsou podány jako rozpor, který se nepodařilo vyřešit (včetně stanoviska orgánu, jež je předkladatelem), a sdělení o připomínkách, jimž nebylo vyhověno.<sup>72</sup> Vláda provede finální rozhodnutí, zda věcný záměr zákona schválí, či zamítne. Pakliže věcný záměr zákona vláda schválí, následně gesční ministerstvo či jiný ÚSÚ vypracuje návrh zákona.

#### 2.4.4 Návrh zákona

Na základě věcného záměru, který byl vypracován a který vláda schválila, tedy příslušné ministerstvo nebo jiný ÚSÚ vypracuje návrh zákona, který je opět vložen do elektronické knihovny k připomínkám. K podanému návrhu zákona lze vznést připomínky. Lhůta k podání připomínek k návrhu zákona zveřejněného v elektronické knihovně trvá 20 pracovních dnů a běží od okamžiku vložení takového návrhu zákona do elektronické knihovny, za předpokladu, že navrhovatel nestanoví lhůtu delší. V případě, že okolnosti neumožní z důvodu především naléhavosti dodržet stanovenou lhůtu, lhůta 20 dní neplatí, přičemž samotný navrhující orgán může stanovit lhůtu kratší. Tato však nesmí být kratší pěti pracovních dnů.<sup>73</sup> Na tomto místě je nutné také zmínit, že návrh zákona musí být posouzen z hlediska jeho slučitelnosti s právem Evropské Unie (dále jen „EU“), což zajišťuje Odbor kompatibility Úřadu vlády ČR.<sup>74</sup>

#### 2.4.5 Důvodová zpráva

Nedílnou součástí každého návrhu zákona je důvodová zpráva. Ta má za úkol zdůvodnit principy a potřeby navrhované právní úpravy, zhodnotit stávající právní stav a srovnat jej se zamýšlenými změnami, včetně odůvodnění potřeby takové změny. Mimo jiné rovněž obsahuje předpokládané nároky právní úpravy na veřejné rozpočty, zejména na státní rozpočet.<sup>75</sup>

Důvodová zpráva se skládá ze dvou částí a to obecné a zvláštní. Obsahem obecné části důvodové zprávy k navrhovanému zákonu je zhodnocení platné právní úpravy, vymezení hlavních principů navrhované právní úpravy, ospravedlnění potřeby změny a vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy, zhodnocení jejího souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, a v neposlední řadě předpokládaný hospodářský a finanční důsledek nebo zhodnocení korupčních rizik navrhované právní

---

<sup>71</sup> ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva a její pravidla*. Olomouc: Polygrafické středisko Univerzity Palackého v Olomouci, 2000, s. 119.

<sup>72</sup> čl. 7 odst. 4 písm. a)-f) Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>73</sup> čl. 8 odst. 3,4 tamtéž

<sup>74</sup> čl. 8 odst. 2 tamtéž

<sup>75</sup> ŠÍN: *Tvorba práva a její pravidla...*, s. 118-119.

úpravy.<sup>76</sup> V této části je rovněž zahrnuta pasáž týkající se stručných shrnutí a hlavních závěrů, které vyplývají z RIA analýzy, byla-li provedena.<sup>77</sup> Je zapotřebí zmínit fakt, že obecná část se vztahuje k zákonu jako celku a platí pro něj komplexně.

Oproti tomu zvláštní část důvodové zprávy se již člení podle jednotlivých ustanovení (podle paragrafů či článků) a věnuje se jednotlivým bodům navrhovaného zákona a obsahuje odůvodnění jeho jednotlivých ustanovení. V ojedinělých případech lze tuto část členit podle skupin paragrafů nebo skupin bodů navrhované novely zákona. Tato část důvodové zprávy nesmí zákon doplňovat či dokonce přejímat doslovné znění textu jednotlivých ustanovení zákona, slouží pouze jako tzv. interpretační vodítko, na jehož základě lze zákon lépe vyložit a odůvodnit.<sup>78</sup>

#### 2.4.6 Projednání návrhu zákona vládou

Další fází zákonné normotvorby je projednání návrhu zákona. Vypracovaný návrh zákona, který prošel připomínkovým řízením a který byl podle výsledků tohoto řízení upraven, je spolu s důvodovou zprávou zaslán vládě a předsedovi Legislativní rady k projednání, a to opět prostřednictvím elektronické knihovny.<sup>79</sup> Návrh poté projedná Legislativní rada a poté vláda.

Jakmile je návrh zákona projednán a schválen vládou, stává se z něj vládní návrh zákona v pravém slova smyslu, neboť až nyní doputoval od jednotlivých ministerstev před všechny členy vlády, tedy i ty, kteří se na přípravě návrhu zákona nepodíleli. Jeho součástí je důvodová zpráva a závěrečná zpráva RIA analýzy.<sup>80</sup> Vláda může rozhodnout o schválení, zamítnutí nebo přepracování návrhu zákona. Pokud se vláda shodla na schválení návrhu zákona, předkladatel zapracuje případné dispozice a návrh zákona je dále postoupen k podpisu předkládajícího člena vlády. Jestliže se vláda dohodla na zamítnutí návrhu zákona, bude tento založen a legislativní proces zde bude končit. V případě, že vláda rozhodla o přepracování návrhu zákona, musí předkladatel navrhované změny zapracovat. Pokud jsou změny rozsáhlé, je nezbytné, aby návrh zákona opětovně prošel připomínkovým řízením. Pokud provedené změny rozsáhlé nejsou, je dostačující, když návrh zákona znovu absolvuje proces schválení návrhu vládou.<sup>81</sup>

Vládní návrh zákona podepisuje ministr nebo vedoucí jiného ÚSÚ, a to ten, který návrh zákona vládě předložil, činí tak vlastnoručně a v pěti vyhotoveních.<sup>82</sup> Poté je vládní návrh zákona předložen k podpisu předsedovi vlády.<sup>83</sup> Vládní návrh zákona zasílá předseda vlády elektronicky i písemně předsedovi Poslanecké sněmovny. Zde končí role veřejné správy v rámci zákonné nor-

<sup>76</sup> čl. 9 odst. 1,2 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>77</sup> čl. 9 odst. 3 tamtéž

<sup>78</sup> čl. 9 odst. 4 tamtéž

<sup>79</sup> BOHÁČ: *Legislativní proces...*, s. 308.

<sup>80</sup> čl. 11 odst. 1 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>81</sup> ŠÍN, Zbyněk. *Legislativní pravidla IV*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2006, s. 24.

<sup>82</sup> čl. 11 odst. 3 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>83</sup> BOHÁČ: *Legislativní proces...*, s. 309.

motvorby a tato se dostává před zákonodárce, jejichž postavení je vymezeno v kapitole 2.3 a 2.6.2 této práce.

#### 2.4.7 Prováděcí právní předpisy k zákonům

Prováděcí právní předpis by měl nabýt účinnosti současně se zákonem.<sup>84</sup> Prováděcí předpis má formu nařízení vlády, vyhlášky ministerstva nebo jiného ÚSÚ.<sup>85</sup>

Zmocnění vládě k vydávání nařízení vedoucích k provedení zákona stanoví Ústava ČR v čl. 78, který zároveň stanoví, že „nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády.“<sup>86</sup> Vláda přitom ve smyslu čl. 78 Ústavy ČR nepotřebuje k vydání nařízení žádné zvláštní další zákonné zmocnění. Návrh nařízení vlády se vloží do elektronické knihovny a od tohoto okamžiku běží patnáctidenní lhůta pro sdělení připomínek. Lhůta opět může být stanovena delší. I v případě návrhu nařízení lze v odůvodněných a ojedinělých případech stanovit lhůtu kratší, a to v délce nejméně pěti pracovních dní.<sup>87</sup> Součástí návrhu nařízení vlády je dokument podobný důvodové zprávě, který se však nazývá odůvodnění, skládá se rovněž z obecné a zvláštní části, přičemž pro jejich obsah platí obdobné požadavky, jako pro důvodovou zprávu.<sup>88</sup> Zde považuji za nutné zdůraznit, že do odůvodnění zvláštní části se nepřebírá doslovný text a argumenty, jež jsou uvedeny v obecné části.<sup>89</sup> Obecná část odůvodnění je převážně tvořena závěry plynoucími z RIA analýzy.<sup>90</sup> Pokud nebyla udělena výjimka předsedou Legislativní rady, je návrh nařízení vlády projednán v připomínkovém řízení, a to ve lhůtě patnácti pracovních dnů.<sup>91</sup> Jakmile je návrh nařízení upraven dle výsledků připomínkového řízení, zašle se k projednání vládě a jejím legislativním orgánům. Podmínky pro projednání v rámci vlády a jejich orgánů jsou obdobné podmínkám při projednávání návrhu zákona.<sup>92</sup>

V případě vydání vyhlášky jako prováděcího právního předpisu je první odlišnost zejména v tom, že zde jednotlivá ministerstva a jiné ÚSÚ nemají žádné generální zmocnění plynoucí z Ústavy či jiného právního předpisu, nýbrž čl. 79 odst. 3 Ústavy<sup>93</sup> stanoví konkrétní orgány, které jsou k vydání vyhlášky (a to pouze v přenesené, nikoliv v samostatné, působnosti) oprávněny za předpokladu zákonného zmocnění. Literatura definuje základní podmínky pro vydávání vyhlášek na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy, kterými jsou existence zákonného zmocnění k vydání prováděcí-

<sup>84</sup> § 86 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednáních řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>85</sup> čl. 13 a 16 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>86</sup> KLÍMA.: *Komentář k Ústavě a Listině...*, s. 362.

<sup>87</sup> čl. 13 odst. 1-3 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>88</sup> čl. 14 tamtéž

<sup>89</sup> ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 108.

<sup>90</sup> BOHÁČ: *Legislativní proces...*, s. 312.

<sup>91</sup> Tamtéž, s. 312.

<sup>92</sup> ŠÍN: *Legislativní pravidla IV...*, s. 29-30.

<sup>93</sup> čl. 79 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů



ho předpisu a splnění pravidla, že předpis musí být vydán na základě zákona a v jeho mezích.<sup>94</sup> Následný proces od vypracování návrhu takové vyhlášky do okamžiku jejího přijetí je velice podobný procesu platícímu pro tvorbu nařízení vlády, pouze s některými odlišnostmi.<sup>95</sup> Návrh takové vyhlášky totiž projednávají pracovní komise Legislativní rady do 45 dnů ode dne předložení, nikoliv Legislativní rada samotná. Závěrem projednání vyhlášky pracovní komisí je její stanovisko, ve kterém mimo jiné uvede, zda doporučuje vydat vyhlášku v navržené podobě, doporučuje vydat vyhlášku v pozměněné podobě či zda nedoporučuje vyhlášku vydat z důvodů stanovených v Legislativních pravidlech.<sup>96</sup>

## 2.5 Připomínkové řízení

### 2.5.1 OZV obcí

Druhým krokem tvorby OZV obce je připomínkové řízení, které slouží k tomu, aby se k návrhu OZV obce vyjádřily jednotlivé odbory a oddělení obecního úřadu a další orgány obce a aby k němu zaujaly určité stanovisko.<sup>97</sup> Připomínkové řízení v rámci tvorby OZV obce však není na zákonné úrovni upraveno, proto je nutné se opřít o příslušné ustanovení čl. 3 Pravidel. Připomínkové řízení můžeme rozdělit na dvě fáze a to na interní a externí připomínkové řízení. Interní 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 a spočívá v posouzení a zaujetí stanoviska k návrhu OZV obce útvary obecního úřadu.<sup>98</sup> V rámci externího připomínkového řízení pak vystupují osoby nebo orgány odlišné od obce, orgánů obce nebo útvarů orgánů obce, jako například soukromé fyzické a právnické osoby, Úřad práce České republiky, Policie České republiky a další entity.

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 zhodnotí 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 zpracovatel připojí

---

<sup>94</sup> BOHÁČ: *Legislativní proces...*, s. 313-314.

<sup>95</sup> Tamtéž, s. 317-322.

<sup>96</sup> K těmto důvodům patří fakt, že návrh obsahuje nedostatky týkající se překročení zákonného zmocnění k vydání vyhlášky, návrh je nesrozumitelný, navrhovaný text vyhlášky byl shledán vnitřně rozporným, nebyly dodrženy legislativní požadavky na tvorbu právních předpisů, a v takových případech mají pracovní komise za úkol uvést konkrétní důvody, které prokazují jednotlivé důvody jejich závěrů. K tomu srov. čl. 16 odst. 9, odst. 11 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>97</sup> ŠRÁMEK, Aleš. *Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika)*. 1. vydání. Praha: Vodnář, 1995, s. 66.

<sup>98</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 3 odst. 1,2* [online]. Dostupné na: <<https://www.mv.cz>>

přímo k návrhu OZV obce. V předkládací zprávě se uvádí zejména, s kým byl návrh OZV obce projednán, a výsledek tohoto projednání.<sup>99</sup>

## 2.5.2 Zákony

Zatímco fáze připomínkového řízení v rámci normotvorby OZV obcí je upravena jednotně v jedné fázi, z hlediska zákonné normotvorby je tomu jinak. První připomínkové řízení probíhá již ve fázi přípravy věcného záměru zákona, neboť již tento se stává předmětem připomínkového řízení. V připomínkovém řízení k věcnému záměru zákona přitom některá připomínková místa mohou uplatnit zásadní připomínky, jež se mohou stát předmětem rozporu a které následně podléhají zvláštnímu režimu projednání.<sup>100</sup> Dále existuje připomínkové řízení ve stádiu přípravy návrhu zákona a jedná se tedy o připomínkové řízení k návrhu zákona. Obě výše uvedená připomínková řízení upravují Legislativní pravidla. Vzdáleně se za připomínkové řízení dá označit i projednávání návrhu zákona v obou komorách Parlamentu, neboť výstupem mohou být i připomínky jednotlivých poslanců či senátorů obsahující pozměňující návrhy, nicméně tato činnost se fakticky řadí do jiné fáze, a proto o ní bude pojednáno dále.

## 2.6 Projednání a schválení

### 2.6.1 OZV obcí

Fáze schválení návrhu a následného vydávání OZV obce patří mezi ty, které jsou zákonem upraveny jen v základních konturách. Projednání návrhu OZV obce zastupitelstvem obce není ex lege výslovně zmíněno, protože zákon o obcích hovoří pouze o vydání OZV obce, což je krok podle teorie následující po projednání a schválení návrhu OZV obce. Částečná, a z mého pohledu rozhodně nikoliv komplexní zákonná právní úprava projednání návrhu OZV obce tak výslovně řeší pouze Pravidla, ve kterých je uvedeno, že před předložením návrhu na jednání zastupitelstva se doporučuje předběžné projednání v radě obce.<sup>101</sup> Pokud je tak učiněno, rada zastupitelstvo seznámí se svým stanoviskem, které musí být přijato nadpoloviční většinou všech radních,<sup>102</sup> na počátku projednávání návrhu OZV obce na řádném zasedání zastupitelstva.<sup>103</sup> Pokud v obci není zřízena rada, vykonává pravomoc rady v této věci starosta obce.<sup>104</sup> Pravidla tímto zřejmě řeší situaci, kdy předkladatelem návrhu OZV obce není rada, která by tak pod-

<sup>99</sup> 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>>.

<sup>100</sup> BOHÁČ: *Legislativní proces...*, s. 301.

<sup>101</sup> § 102 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>102</sup> § 101 odst. 2 tamtéž.

<sup>103</sup> 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>>

<sup>104</sup> § 99 odst. 2 ve spojení s § 102 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

le Pravidel neměla být obcházena. Návrh OZV obce však může do zastupitelstva obce předložen, jak bylo uvedeno výše, i přímo radou obce, k čemuž je v zákoně o obcích uvedeno, že rada obce připravuje návrhy pro jednání zastupitelstva obce, které tak z logiky věci musí projednat a schválit.<sup>105</sup> 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 většiny všech jejích členů.<sup>106</sup> Schválení návrhu OZV obce je vyhrazeno zastupitelstvu obce, kdy pro schválení je zapotřebí hlasů nadpoloviční většiny všech zastupitelů. Jednání zastupitelstva je upraveno v jednacím řádu, které zastupitelstvo vydá.<sup>107</sup>

Návrh OZV obce není nutné před jeho projednáním a schválením předem nikterak zveřejňovat, avšak za účelem vydání kvalitní OZV obce je vhodné, aby došlo k jakémusi prvotnímu neformálnímu projednání jejího návrhu s Ministerstvem, a to především z důvodu souladu navrhované OZV obce s právním řádem, a též proto, aby se navrhovatel, resp. obec, jež takovou OZV obce vydá, vyhnula situaci, kdy Ministerstvo shledá nesoulad OZV obce se zákony či zřejmý rozpor OZV obce s lidskými právy a základními svobodami<sup>108</sup> a pozastaví její účinnost, resp. podá žádost Ústavnímu soudu k jejímu zrušení.

## 2.6.2 Zákony

Fáze projednání v rámci zákonné normotvorby je oproti OZV obcí opět rozčleněna do více dílčích kroků. Nejdříve, pokud má být vůbec o nějakém návrhu zákona jednáno, musí být takový návrh zákona podán do Poslanecké sněmovny. Učinit tak však nemůže kdokoli. Okruh osob oprávněných podat návrh zákona Poslanecké sněmovně stanoví ve své hlavě druhé Ústava ve spojení s ustanovením § 86 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny (dále jen „Jednací řád PS“),<sup>109</sup> a to tak, že návrh zákona je oprávněn Poslanecké sněmovně předložit poslanec, skupina poslanců, senát, vláda a zastupitelstvo VÚSC. Vládní návrh zákona tedy může podle výše uvedeného předložit Poslanecké sněmovně pouze vláda. Jeho součástí musí být podle § 86 odst. 3 zákona o Jednací řád PS i důvodová zpráva. Tento vládní návrh zákona se doručí všem poslancům<sup>110</sup> a poslaneckým klubům, a to nejméně deset dní před prvním čtením.<sup>111</sup> Rovněž k tomuto návrhu zákona vláda zasílá své stanovisko.<sup>112</sup>

Samotné projednání návrhu zákona sestává ze tří čtení. Zatímco v rámci prvního a druhého čtení může docházet k určitým úpravám a pozměňovacím návrhům, při třetím čtení mohou být

<sup>105</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 618.

<sup>106</sup> Tamtéž, s. 608.

<sup>107</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, s. 188.

<sup>108</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 695 an.

<sup>109</sup> § 86 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>110</sup> § 87 odst. 2 tamtéž

<sup>111</sup> § 89 tamtéž

<sup>112</sup> § 87 odst. 3 tamtéž

upraveny již pouze legislativně-technické nedostatky. V rámci jednotlivých čtení a i v období mezi nimi se na projednávání návrhů zákonů podílí i řada sněmovních výborů. Po třetím čtení následuje hlasování Poslanecké sněmovny o tom, zda s návrhem zákona vyslovuje souhlas, či nikoliv. Podrobnou právní úpravu všech tří čtení obsahují příslušná ustanovení zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.<sup>113</sup>

Následující fáze projednání návrhu zákona se odehrává v Senátu. Tuto fázi můžeme chápat jako kontrolní mechanismus. Na základě jeho obsahu Senát návrh zákona vrátí Poslanecké sněmovně s pozměňujícími návrhy, nebo přijatý návrh Poslaneckou sněmovnou schválí či zamítne bez dalšího. Další možností je, že Senát projeví vůli se návrhem zákona nezabývat, což znamená, že je návrh zákona schválen ve znění schváleném Poslaneckou sněmovnou.<sup>114</sup> V případě zamítnutí návrhu zákona nebo jeho schválení s pozměňujícími návrhy se návrh zákona vrací Poslanecké sněmovně, která může Senát v jednotlivých případech přehlasovat absolutní většinou poslanců, tzn. 101 hlasy.<sup>115</sup> Schválený návrh zákona je následně postoupen prezidentu republiky, který jej svým podpisem stvrdí, nebo uplatněním tzv. prezidentského suspensivního veta vrátí znovu Poslanecké sněmovně, která o návrhu zákona znovu hlasuje, a i zde je zapotřebí, aby prezidenta přehlasovala absolutní většina 101 poslanců.<sup>116</sup>

Na tomto místě je zapotřebí zdůraznit, že zatímco fáze projednání v rámci zákonné normotvorby má více dílčích fází, které jsou velice podrobně upraveny na zákonné úrovni, účinná právní úprava týkající se OZV obcí je oproti tomu neúměrně stručná. Úprava vztahující se na OZV obcí tak nezná žádné jednotlivé fáze projednání v rámci jedné instituce, natož pak komplexní mechanismus projednání a schvalování napříč různými institucemi. Fáze projednání a schválení OZV obce se tedy dá stihnout během krátkého časového úseku v rámci jedné schůze zastupitelstva obce, což považují za významný nedostatek účinné právní úpravy.

## 2.7 Podpis

### 2.7.1 OZV obcí

Fáze podpisu jak OZV obce, tak zákonů, oproti předcházejícím fázím velmi stručně a jasně upravena v zákonech. OZV obce podepisují starosta a místostarosta obce.<sup>117</sup> Podpis pouze jednoho z nich za předpokladu, že jsou obě funkce obsazeny, nepostačuje. Nicméně podpisy starosty a místostarosty obce pouze stvrzují soulad procesu vydání OZV obce s Ústavou a se zákonem.

---

<sup>113</sup> § 86 – 96 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>114</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, s.776.

<sup>115</sup> § 97 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>116</sup> § 98 odst. 1 tamtéž

<sup>117</sup> § 104 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Pokud by se tedy starosta či místostarosta zdráhal OZV obce podepsat, nebude to mít za následek nezákonnost či neplatnost OZV obce. Opačný závěr by totiž znamenal přisouzení práva tzv. absolutního veta starostovi nebo místostarostovi obce ve vztahu k právním předpisům obce.<sup>118</sup> Podstatné je, že se pro návrh OZV obce vyslovila nadpoloviční většina všech zastupitelů obce. Absence podpisu tedy není důvodem neplatnosti právního předpisu, na rozdíl například od absence podpisu ministra na vyhláše ministerstva.

## 2.7.2 Zákony

Přijatý zákon podepisuje předseda vlády, prezident a předseda Poslanecké sněmovny. Po přijetí Parlamentem je návrh zákona zaslán prezidentu republiky, který takový návrh podepíše,<sup>119</sup> čímž je zákon přijat, nebo uplatní své právo přijatý zákon vrátit Parlamentu (též označováno jako prezidentské veto či suspensivní veto).<sup>120</sup> V takovém případě dochází k opětovnému hlasování Poslanecké sněmovny s podmínkou souhlasu absolutní většiny poslanců s tím, že pokud pro přijetí návrhu zákona hlasuje alespoň 101 poslanců, platí, že zákon je přijatý, v opačném případě platí, že zákon přijat nebyl.<sup>121</sup> Případná absence podpisu některé z výše uvedených osob nemá, stejně jako je tomu u OZV obcí, za následek neplatnost přijatého zákona. I zde totiž podpisy pouze stvrzují soulad procesu vydání zákona s Ústavou a se zákonem

## 2.8 Publikace (vyhlášení), platnost a účinnost

### 2.8.1 OZV obcí

Fáze publikace je ve srovnání s předchozími fázemi zákonem upravena nejpodrobněji, díky čemuž je zamezeno zpochybnění či případným nejasnostem. Jelikož jsou OZV obce právními předpisy, nabudou platnosti a následné účinnosti pouze v případě, že jsou řádně vyhlášeny.<sup>122</sup> Tento postup podrobně upravuje zákon o obcích.<sup>123</sup> Proces vyhlášení je proveden tak, že se přijatá OZV obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu a to po dobu 15 dní. První den vyvěšení se považuje za den vyhlášení. Mimo tento způsob může obec OZV obce uveřejnit i jiným způsobem v místě obvyklým.<sup>124</sup> K závaznosti OZV obce je třeba též nabytí účinnosti, které mohou OZV obce dostat nejdříve dnem vyhlášení, avšak obecným pravidlem je nabytí účinnosti patnáct-

<sup>118</sup> VEDRAL, VÁŇA, BŘEŇ, PŠENIČKA: *Zákon o obcích ...*, s. 549-550.

<sup>119</sup> čl. 62 písm. i) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>120</sup> čl. 62 písm. h) tamtéž

<sup>121</sup> § 98 odst. 2 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů

<sup>122</sup> VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. 1. vydání. Praha: Ediční středisko PF UK, 1999, s. 133.

<sup>123</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích*. Komentář..., s. 72 an.

<sup>124</sup> Tamtéž.

tým dnem po vyhlášení.<sup>125</sup> V případě, že dnem účinnosti má být den dřívější, je nutné, aby tato skutečnost byla vyžadována výjimečným naléhavým obecným zájmem.<sup>126 127</sup>

Obce mají dále povinnost vést evidenci svých OZV obce, která obsahuje mimo jiné název a číslo OZV obce, datum schválení, datum nabytí platnosti a účinnosti, případně datum pozbytí platnosti, byla-li OZV vydána na dobu určitou.<sup>128</sup> Tato evidence musí být každému přístupna u obecního úřadu obce, která je vydala.<sup>129</sup> Poslední krok, který obec musí neprodleně po dni vyhlášení OZV obce učinit, je zaslat tuto OZV obce Ministerstvu.<sup>130 131</sup>

## 2.8.2 Zákony

Publikaci nově přijatých zákonů, stejně jako úpravu jejich platnosti a účinnosti, upravuje zákon o Sbírce zákonů a mezinárodních smluv (dále jen „Sbírka“).<sup>132</sup> Tento zákon přesně stanoví, které právní předpisy a další akty se ve Sbírce zveřejňují. Zákony nabývají platnosti dnem jejich vyhlášení ve Sbírce zákonů. Dnem vyhlášení zákona je přitom den rozeslání příslušné částky Sbírky zákonů, uvedený v jejím záhlaví.<sup>133</sup>

Není-li stanoveno jinak, nabývá podle zákona o Sbírce zákonů zákon účinnosti k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku.<sup>134</sup> Z toho vyplývá, že nabytí účinnost zákona k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku je generálním pravidlem, které platí, pouze pokud není stanoveno jinak, tzn. že každý zákon může ve svých ustanoveních stanovit nabytí své účinnosti odlišně. Nabytí účinnost zákona k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku podle zákona o Sbírce zákonů tak není pravidlo platné pro všechny případy, ale pravidlo obecné, před kterým má nabytí účinnosti zákona podle jeho vlastního obsahu přednost, což je projevem zásady *lex specialis derogat legi generali*.<sup>135</sup> Zpravidla tomu tak bývá u zákonů, u nichž je pro seznámení se s jejich obsahem zapotřebí delšího časového horizontu, případně je jejich vydání akutní.

<sup>125</sup> SLÁDEČEK a kol: *Ústava České republiky...*, s. 1225-1226.

<sup>126</sup> VEDRAL a kol: *Zákon o obcích...*, s. 107.

<sup>127</sup> § 12 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>128</sup> § 12 odst. 4 tamtéž

<sup>129</sup> § 12 odst. 5 tamtéž

<sup>130</sup> KOUDELKA a kol: *Komentář: zákon o obcích...*, s. 55.

<sup>131</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 72 an.

<sup>132</sup> zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů

<sup>133</sup> § 3 odst. 2 tamtéž

<sup>134</sup> § 3 odst. 3 tamtéž

<sup>135</sup> Interpretací pravidlo *lex specialis derogat legi generali* znamená, že zvláštní zákon „ruší“ zákon obecný; jinými slovy zákon vydaný pro konkrétní, zvláštní případy má při aplikaci přednost před zákonem obecným, vydaným pro všechny případy, pokud mu odporuje. K tomu srov. BOGUSZAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, s. 313. V tomto konkrétním případě tedy jako *lex generalis* rozumíme § 3 odst. 3 zákona o Sbírce zákonů, jež stanoví účinnost právních předpisů zveřejňovaných ve Sbírce k 1. lednu, popř. k 1. červenci kalendářního roku. Jako *lex specialis* je poté myšleno ustanovení každého dílčího zákonu, jež obsahuje ve svých závěrečných ustanovení konkrétní datum účinnosti tohoto právního předpisu.

V souvislosti s účinností zákona je však nutné zmínit i další okamžiky nabytí účinnosti, které zákon o Sbírci zákonů<sup>136</sup> stanoví. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze ve zvlášť výjimečných případech stanovit dřívější den nabytí účinnosti než k 1. lednu nebo k 1. červenci kalendářního roku, nejdříve však počátkem dne následujícího po dni vyhlášení právního předpisu. V období tzv. krizových stavů (stavy podle ústavního zákona o bezpečnosti České republiky,<sup>137</sup> tj. nouzový stav, stav ohrožení státu nebo válečný stav) nebo vydává-li se zákon v souvislosti s nimi anebo jedná-li se o zákonodárný proces ve stavu legislativní nouze, lze stanovit, že zákon nabude účinnosti vyhlášením. Není-li účinnost v zákoně vyhlášeném ve Sbírci zákonů stanovena, nabude zákon účinnosti k nejbližšímu 1. lednu nebo k nejbližšímu 1. červenci kalendářního roku.<sup>138</sup>

## 2.9 Kontrola a zánik

### 2.9.1 OZV obcí

Stejně jako každý jiný právní předpis, i OZV obcí musí podléhat kontrole, aby bylo zabráněno případné možnosti svévolného zneužití pravomoci obce vydávat OZV obcí. V případě vydávání OZV obcí vykonává dozor Ministerstvo vnitra (dále jen „Ministerstvo vnitra“). Obec tak má povinnost po přijetí OZV obce tuto neprodleně zaslat Ministerstvu, které danou vyhlášku přezkoumá z hlediska souladnosti s právními předpisy vyšší právní síly.<sup>139</sup> Pokud daná OZV obce 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 obce 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.<sup>140</sup> Obec má povinnost neprodleně na své úřední desce vyvěsit nejméně po dobu 15 dnů rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV obce,<sup>141</sup> Tuto povinnost má obec ve všech fázích, kdy Ministerstvo může účinnost OZV obce pozastavit.<sup>142</sup> Existují případy, kdy lze pozastavit účinnost OZV obce i bez předchozí výzvy Ministerstva. Těmito případy jsou OZV obce, které jsou ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami. V takových případech tedy Ministerstvo pouze stanoví přiměřenou lhůtu k nápravě.<sup>143 144</sup>

Pokud zastupitelstvo obce danou OZV obce upraví v požadovaném rozsahu v daných lhůtách, zašle Ministerstvu neprodleně sdělení, jehož přílohou je usnesení, rozhodnutí či jiné opatře-

<sup>136</sup> zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírci zákonů a Sbírci mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů

<sup>137</sup> ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>138</sup> § 3 odst. 4 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírci zákonů a Sbírci mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů

<sup>139</sup> KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy...*, s. 127 a násl.

<sup>140</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 695.

<sup>141</sup> Tamtéž, s. 722 an.

<sup>142</sup> SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*, 4. vydání..., s. 242.

<sup>143</sup> Tamtéž.

<sup>144</sup> § 123 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

ní zastupitelstva obce,<sup>145</sup> kterým byla zjednána náprava, a Ministerstvo neprodleně po obdržení takového sdělení obce a po jeho shledání za dostatečné zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV obce. Rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti musí obec opět neprodleně vyvěsit na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů.<sup>146</sup>

Jestliže však zastupitelstvo obce nezjedná nápravu ani v přiměřené lhůtě,<sup>147</sup> a zároveň pokud není proti rozhodnutí Ministerstva o pozastavení účinnosti OZV obce podán rozklad, podá Ministerstvo Ústavnímu soudu návrh na zrušení OZV obce,<sup>148</sup> a to do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu. Pokud byl institut rozkladu proti rozhodnutí Ministerstva obcí využit a tento byl zamítnut, podá Ministerstvo Ústavnímu soudu návrh na zrušení OZV obce do 30 dnů ode dne právní moci zamítavého rozhodnutí o rozkladu.<sup>149</sup>

Nadále však obec stále může danou OZV obce „zachránit“, a to zjednáním požadované nápravy dané OZV obce, 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.<sup>150</sup> Obec pak toto rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti OZV obce opět neprodleně vyvěsí na úřední desku obce po dobu alespoň 15 dní.<sup>151</sup>

Návrh na zrušení OZV obce podává Ministerstvo Ústavnímu soudu,<sup>152</sup> pakliže obec nesplnila výše uvedené podmínky.<sup>153</sup> Ústavní soud ve své praxi posuzuje napadené OZV obce na základě tzv. testu čtyř kroků,<sup>154</sup> 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 obce, dále zda se obec při vydávání OZV obce 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 (ne)rozumnosti.<sup>155</sup>

První krok, tedy přezkoumání pravomoci obce vydávat OZV obce a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem, má v sobě zahrnuté dvě podotázky. Nejprve zhodnocení pravomoci vydávat OZV obce, která je zakotvena v čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého mohou

<sup>145</sup> § 128 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>146</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 722 an.

<sup>147</sup> VEDRAL, Josef. K právní úpravě dozoru nad působností obcí. In: *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: Aspi, 2007, s. 77.

<sup>148</sup> § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>149</sup> § 123 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>150</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 695 an.

<sup>151</sup> § 128 odst. 1 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>152</sup> § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>153</sup> KOUDELKA: *Právní předpisy samosprávy...*, s. 216.

<sup>154</sup> ŠEMORA, Vítězslav. BUDÍNSKÝ, Jaromír. FALTUS, Petr. Hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. *Veřejná správa*, 2007, roč. 18, č. 21, s. 27.

<sup>155</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04, bod IV.



zastupitelstva územních samosprávných celků, tzn. i zastupitelstva obcí, v mezích své působnosti vydávat OZV obce. Vydávání OZV obce má povahu originární normotvorby a k její realizaci, a to i když jsou OZV 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 obce řádně vyhlášena.<sup>156</sup> 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*). I přes to, že je vydávání OZV obce projevem její samostatné působnosti a práva na autonomní normotvorbu, je obec povinna se při vydávání OZV striktně řídit zákony.<sup>157</sup> Obec tedy nemůže upravovat otázky, jež náleží pouze zákonné úpravě. Pro OZV obcí platí podmínka, že musí upravovat záležitosti v zájmu obce a občanů obce, nikoliv krajského či celostátního významu. Regulace těchto širších záležitostí totiž připadá orgánům s krajskou nebo celostátní územní působností.

Dále následuje třetí krok zmíněného testu, jehož meritem je přezkoumání, zda-li obec nezneužila zákonem svěřenou působnost. V této souvislosti stanovil Ústavní soud tři základní formy tohoto zneužití. Jedná se zaprvé o sledování účelu, který není zákonem aprobován, zadruhé o opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a konečně zatřetí o přihlížení k nerelevantním úvahám. Z dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu je možné dovodit, že pod tento bod testu je možné podřadit např. případy neurčitosti právního příkazu, nedostatečně konkrétnizovaná veřejná prostranství pro účely zákazu či omezení některých činností apod.

Pokud byly všechny podmínky pro vydání OZV obce splněny, může být shledán problém v posledním, čtvrtém kroku testu, kterým je přezkum z hlediska (ne)rozumnosti. Tento krok by se už měl omezit pouze na ty případy, kdy se OZV obce jeví zcela absurdní. Poslední krok však nesmí být použit tak, aby byl pouhou záminkou k možnosti zásahu státních orgánů do pravomoci obcí vydávat OZV, například pouze z důvodu věcného nesouhlasu s jejich obsahem.<sup>158</sup>

Ústavní soud na základě odpovědí na tyto čtyři klíčové otázky následně OZV obce nálezem zruší, nebo návrh Ministerstva na zrušení OZV zamítne.<sup>159</sup> Konkrétní příklad aplikace tohoto testu demonstrují na nálezu Ústavního soudu, kterým mj. zrušil ustanovení OZV obce Sušice stanovící, že „*Používat veřejné prostranství je možné pouze k účelu, pro který je určeno. Používat veřejné pro-*

<sup>156</sup> 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.

<sup>157</sup> Samostatná působnost je vymezena ustanovením § 35 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>158</sup> Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008

<sup>159</sup> § 70 odst. 1,2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

stranství k jinému účelu, než pro které je určeno, je v odůvodněných případech výjimečně možné na základě povolení Městského úřadu v Sušici.“ V rámci testu soud v prvním kroku shledal, že obec Sušice pravomoc vydávat OZV obce měla. Ve druhém kroku však již Ústavní soud konstatuje postup ultra vires, neboli vykročení 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 proto nesplnilo podmínky testu čtyř kroků, následkem čehož bylo zrušení předmětného ustanovení OZV obce Sušice.<sup>160</sup> 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.<sup>161</sup> Řízení před Ústavním soudem je podrobně rozebráno v následující podkapitole.

Poslední fáze, ke které mohou některé OZV obce dospět, je zánik OZV obce. 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.<sup>162</sup> Odborná literatura tuto možnost zániku OZV předpokládá, proto ji zde řadím, byť se jedná o pouhou teoretickou alternativu. Obvykle však k této alternativě nedochází, mnohem častěji dochází k faktickému zániku některých ustanovení OZV obce prostřednictvím jejich novelizace. Na tomto místě je nutné doplnit, že OZV obce zaniká rovněž uplynutím doby platnosti nebo účinnosti, která byla stanovena při jejím vydání.<sup>163</sup>

Druhý způsob zániku OZV obcí je již výše zmíněný nález Ústavního soudu, který danou OZV obce zruší 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.<sup>164</sup> 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.<sup>165</sup> Jak již bylo uvedeno výše, návrh Ústavnímu soudu ve věci zrušení OZV obce je oprávněno podat mj.<sup>166</sup> Ministerstvo,<sup>167</sup> nebo řízení může

<sup>160</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06

<sup>161</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 722-724.

<sup>162</sup> SLÁDEČEK: *Obecné správní právo*. 4. vydání..., s. 89.

<sup>163</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 105-109.

<sup>164</sup> čl. 87 odst. 1 písm. b) ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

<sup>165</sup> § 11 odst. 1 odst. 2 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>166</sup> 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

např. iniciovat samotné Plénum Ústavního soudu v případě, že jsou dány důvody podle ustanovení § 78 odst. 2 tohoto zákona.<sup>168</sup> Pokud předmětná OZV obce pozbude platnosti před skončením řízení před Ústavním soudem, řízení se zastaví,<sup>169</sup> a rovněž se zastaví v momentu, kdy pozbude platnosti ústavní zákon nebo zákon, se kterým byla daná OZV obce v rozporu.<sup>170</sup> Pokud Ústavní soud dojde k závěru, že je předmětná OZV obce či její jednotlivá ustanovení v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne o jejich zrušení a určí i den zrušení,<sup>171</sup> v opačném případě, tedy pokud nebyly dány důvody ke zrušení OZV obce, návrh je zamítnut.<sup>172</sup>

K zániku OZV nebo jejích částí také vede tzv. derogace. Prostřednictvím derogace se řeší konkurence dvou nebo více právních předpisů upravujících tutéž záležitost odlišnými způsoby. Derogace jako taková může být dvojího typu a to přímá derogace a nepřímá derogace. Přímá derogace spočívá v tom, že zastupitelstvo obce vydá novou OZV, v jejíchž derogačních ustanoveních jsou výslovně uvedeny OZV obce, případně jejich jednotlivé části, které se touto novou OZV obce ruší.<sup>173</sup>

Nepřímá derogace se provádí prostřednictvím níže uvedených kolizních derogačních pravidel. Jedná se o interpretační pravidla, prostřednictvím kterých se řeší konkurence dvou nebo více právních předpisů upravujících tutéž záležitost odlišnými způsoby, přičemž tyto právní předpisy výslovně neřeší jejich vzájemné vztahy, resp. jeden právní předpis výslovně neruší ty další. Odborná literatura zná tři typy těchto pravidel, a to *lex superior derogat legi inferiori*, *lex specialis derogat legi generali* a *lex posterior derogat legi priori*, která 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 obce tedy např. zákon upravující věc jinak než OZV obce má za následek, že OZV obce, pokud nebyla v rámci kontroly Ministerstvem zrušena či jí nebyla pozastavena účinnost, v 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 podle

---

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.

<sup>167</sup> § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>168</sup> § 64 odst. 4 tamtéž

<sup>169</sup> § 67 odst. 1 tamtéž

<sup>170</sup> § 67 odst. 2 tamtéž

<sup>171</sup> FILIP, Jan. HÖLLANDER, Pavel. ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*. 2. přepracované a rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 422, 423.

<sup>172</sup> § 70 odst. 1,2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

<sup>173</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 15* [online]. Dostupné na: <<https://www.mv.cz>>

předchozích dvou pravidel, tak později vydaná OZV obce de facto ruší OZV obce vydanou dříve.<sup>174</sup>

## 2.9.2 Zákony

Oproti úpravě OZV obcí je zákon pod daleko větším drobnohledem, neboť je platný pro celé území České republiky, a tedy každý se s ním má možnost seznámit a najít v něm případné nedostatky (na rozdíl od OZV obcí, se kterými se prakticky seznámí pouze adresáti, tzn. občané té konkrétní obce, a dále Ministerstvo, které musí provést kontrolu). Proto tedy u zákonů předpokládám vyšší pravděpodobnost odhalení nejasností, nedokonalostí či takových nedostatků, které mohou vést až k jeho zrušení.

Také zákon může zaniknout z více důvodů. První možností je zánik některých ustanovení zákona prostřednictvím jejich novelizace. Důvodem zániku zákona je také uplynutí doby jeho platnosti nebo účinnosti. Tato doba, pakliže je uvedena, bývá stanovena v závěrečných společných a přechodných ustanoveních jednotlivých zákonů. V případě, že je zákon vydán na časově omezenou dobu a tato uplyne, zákon bez dalšího zaniká.

Dalším důvodem zániku zákona je potom jeho zrušení Ústavním soudem a to na základě čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy ČR. Pokud vyvstane podezření na protiústavnost zákona, může taxativně vymezený okruh osob podat návrh na zrušení zákona.<sup>175</sup> V případě, že Ústavní soud během řízení dojde k závěru, že je zákon nebo jeho jednotlivé části v rozporu s ústavním zákonem, rozhodne o jeho zrušení a v rozhodnutí určí i den, ke kterému se zákon nebo jeho část zrušuje. V opačném případě je návrh na zrušení zákona zamítnut.<sup>176</sup>

K zániku zákona nebo jeho částí také vede tzv. derogace. Prostřednictvím derogace se řeší konkurence dvou nebo více právních předpisů upravujících tutéž záležitost odlišnými způsoby. Derogace jako taková může být dvojího typu a to přímá derogace a nepřímá derogace. Přímá derogace spočívá v tom, že je vydán nový zákon nebo ústavní zákon, v jehož derogačních ustanoveních jsou výslovně uvedeny zákony, případně jejich jednotlivé části, které se tímto novým zákonem nebo ústavním zákonem ruší. Nepřímá derogace se provádí prostřednictvím již výše uvedených kolizních derogačních pravidel.

Dále je nutné odlišit zánik zákona a jeho tzv. obsolenci. Zatímco případy zániku zákona spočívají v jeho zrušení či zrušení jeho části, obsoletní zákon je takový zákon, který sice nadále

---

<sup>174</sup> GERLOCH: *Teorie práva*. 7. vydání., s. 109-110.

<sup>175</sup> Takový návrh může podle § 64 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, podat prezident republiky, skupina 41 poslanců nebo 17 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, vláda za podmínek uvedených v § 118 tamtéž nebo ten, kdo podal ústavní stížnost za splnění uvedených podmínek.

<sup>176</sup> FILIP a kol.: *Zákon o Ústavním soudu...*, s. 421 an.

zůstává v platnosti, nicméně je již „vyhaslý“, „mrtvý“ nebo „překonaný“. Podstatou obsolence je tedy vyčerpání daného právního předpisu.

## **2.10 Shrnutí**

Touto poměrně rozsáhlou částí diplomové práce jsem došel k jednoznačnému závěru. Zatímco právní úprava na úrovni normotvorby OZV obcí, resp. jejich jednotlivých částí, je ve mnoha případech nedostatečná (až chybějící), úprava týchž fází na úrovni zákonné normotvorby je mnohem více komplexní. Obecně jsem v úpravě zákonné normotvorby neshledal akutní nedostatky, které by bylo zapotřebí v co nejkratším časovém horizontu překlenout. Rozdíly mezi tožnými fázemi procesu normotvorby v rámci obou sledovaných právních předpisů jsou místy diametrální (zejména ve fázi připomínkového řízení a projednání). V další části této diplomové práce proto nabízím některé možnosti, které by mohly být řešením současné neuspokojivé situace.

### **3 Aktuální nedostatečná právní úprava jednotlivých fází normotvorby OZV obcí a možné řešení jejich nedostatků**

Jak bylo uvedeno v předchozích kapitolách, jednotlivé fáze procesu tvorby právních předpisů, jež jsou předmětem této práce, jsou upraveny primárně na zákonné úrovni, případně v dalších legislativně technických dokumentech. Vzhledem ke studii v předchozí části diplomové práce jsem došel k závěru, že zatímco zákonná normotvorba je upravena de facto krok po kroku, uceleně a přehledně, u tvorby OZV obcí jsou některé fáze, které nejsou upraveny vůbec, nebo pouze velice úzce. Zatímco druhá kapitola této kvalifikační práce pojednala převážně o těch fázích, které jsou upraveny dostatečně a to na obou úrovních, tj. jak na úrovni zákonné normotvorby, tak normotvorby OZV obcí, i svým způsobem vyváženě (neshledal jsem zde výrazný nepoměr mezi obsahovou šíří úpravy jednotlivých fází), tato třetí část diplomové práce má tedy za svůj cíl pojednat o těch krocích, které nejsou aktuálně upraveny dostatečně, a proto se tato kapitola pokusí naplnit hlavní cíl této diplomové práce, jímž je nabídnutí mimo jiné i možných relevantních řešení, jakým způsobem by bylo eventuálně vhodné zjištěné nedostatky stávajícího stavu napravit.

#### **3.1 Problematika vztahující se k celému procesu normotvorby**

Vedle problémů vztahujících se k jednotlivým fázím normotvorby, které budou uvedeny v následujících částech práce, primárně musím upozornit na jeden podstatný problém vztahující se na celou fázi normotvorby, a to jak zákonů, tak OZV obcí. Tímto problémem je skutečnost, že ne všechny kroky tvorby zákonů a OZV obcí jsou upraveny na zákonné úrovni. Úprava některých kroků tvorby zákonů a OZV obcí je totiž v současné době komplexně obsažena v Legislativních pravidlech, potažmo Pravidlech, což jsou však dokumenty neprávní povahy.

Na druhou stranu je však zapotřebí zmínit, že oba dokumenty jsou zpracovány na velmi dobré úrovni, a proto bych jako nejvhodnější nápravu tohoto stavu viděl možnost inkorporace kompletního znění obou dokumentů do zcela nové zákonné úpravy. Jednoduše řečeno, podle mého mínění je vhodným řešením tohoto nežádoucího, avšak aktuálně účinného stavu podání návrhu dvou zákonů, jejichž znění by bylo totožné, resp. v jednotlivých fázích částečně upravené podle níže uvedených dílčích návrhů, se zněním stávajících Legislativních pravidel a Pravidel. V případě schválení Parlamentem by tyto dva dokumenty nyní neprávní povahy získaly povahu právního předpisu, a tím získaly na své právní síle, což by bylo nástrojem pro jejich vynutitelnost.

#### **3.2 Příprava návrhu**

Ustanovení týkající se návrhu OZV obcí jsou vedle zákona o obcích upravena především v Pravidlech, podle nichž se vydávání OZV obcí řídí zákonem, přičemž OZV obcí mohou uklá-

dat povinnosti jen na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod, s čímž je nutné při přípravě obsahu návrhu OZV obcí počítat. Pravidla dále v části nazvané Legislativní proces upravují problematiku zpracování návrhu OZV obce, přičemž v této souvislosti velmi podrobně hovoří o připomínkovém řízení k návrhu OZV obce, upřesňují rovněž otázku schválení návrhu, platnost a účinnost OZV obce. Rovněž nechybí úprava týkající se vyhlašování, změny či zrušení OZV obce.

Návrh OZV obce se musí řídit legislativně technickými pravidly, která jsou v Pravidlech také vymezena. Tato legislativně-technická pravidla tvorby OZV obcí jsou rozčleněna na obecná a speciální. Obecná legislativně technická pravidla stanoví, že OZV obce má mít normativní obsah, nemá upravovat tzv. notoriety,<sup>177</sup> 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 obce 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 je například nutnost užívání sloves v oznamovacím způsobu, podstatných jmen v jednotném čísle apod.<sup>178</sup>

Speciální legislativně technická pravidla umožňují 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.<sup>179</sup>

Za podstatnou považují i část Pravidel věnující se členění OZV obce. Pravidla požadují přehledné členění a současně dbaní 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. V Pravidlech je také uvedeno, že právní předpisy obcí, tedy i OZV, 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.<sup>180</sup>

---

<sup>177</sup> Notorieta je označení pro všeobecně známou skutečnost, o níž není pochybnost.

<sup>178</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 9* [online]. Dostupné na: <<https://www.mvz.cz>>

<sup>179</sup> Čl. 10 tamtéž.

<sup>180</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 11* [online]. Dostupné na: <<https://www.mvz.cz>>

Pokud bychom hledali určitý vzor či model pro zákony, se kterým by měly být veškeré návrhy či všechna zákonná znění v souladu, musíme čerpat z Legislativních pravidel. Tato Legislativní pravidla ve své části sedmé a následujících stanoví poměrně přesné legislativně-technické požadavky, s nimiž by mělo být znění textu zákona v souladu. Na počátku je stanoven model, podle kterého se zákony jednotně dělí na části, části se dělí na jednotlivé hlavy, ty poté na díly, dále na oddíly či pododdíly.<sup>181</sup> Pokud se nejedná o ústavní zákon nebo o novelu, člení se zákon na paragrafy.<sup>182</sup> Každý zákon musí mít svůj nadpis, jenž obsahuje označení „zákon“, ze kterého dne, měsíce a roku, a jeho název. Například zákon o obcích je nadepsán jako „zákon ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení).“<sup>183</sup> Dále musí každý zákon obsahovat úvodní větu ve znění „Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky.“<sup>184</sup> Další požadavky vyplývající z Legislativních pravidel jsou mimo jiné skutečnosti, aby zákon obsahoval pouze ustanovení normativní povahy, aby byl terminologicky jednotný (i vzhledem k navazujícím a souvisejícím právním předpisům), nebo rovněž možnost stanovení legislativní zkratky, pokud se dané slovní spojení v zákoně opakuje vícekrát (tu však není možné zavést v textu nadpisu nebo v poznámkách pod čarou).<sup>185</sup> V neposlední řadě je zde upravena formulace pro zrušovací ustanovení zákona, která opět obsahuje označení zákon, jeho číslo, název, a text „se zrušuje“. Kdyby měl být hypoteticky zrušen zákon o obcích, zrušovací ustanovení v novém zákoně bude znít: „Zrušuje se zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.“<sup>186</sup>

Podíváme-li se komplexně na právní úpravu přípravy návrhu jak zákonů, tak OZV obcí, lze dojít k závěru, že Legislativní pravidla i Pravidla mají úpravu této fáze aktuálně na velmi dobré úrovni. Jako závažný nedostatek však v návaznosti na část 3.1 této práce považuji fakt, že i když jsou oba dokumenty upravující legislativně-technické aspekty de facto na dokonalé úrovni, nemají bohužel povahu ani právního předpisu, natož povahu zákona. Mám za to, že především právě pro zdařile zpracovanou legislativně-technickou stránku normotvorby jsou Legislativní pravidla i Pravidla velmi cennými dokumenty, přičemž jsem přesvědčen, že především u OZV obcí je úroveň legislativní techniky v případě valné většiny obcí na velice neuspokojivé úrovni, což je patrné z obsahu OZV obcí vyvěšených na úředních deskách jejich obecních úřadů. Proto jsem toho názoru, že v případě, kdy by oba dokumenty získaly povahu zákona, by byla jednoduše vyřešena tato stávající neuspokojivá situace (nyní si sice může každá obec dosud individuálně upravit legislativně-technickou stránku prostřednictvím svých právních předpisů, nicméně podle mého zjištění se

---

<sup>181</sup> čl. 25 odst. 2 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>182</sup> čl. 26 odst. 1 tamtéž

<sup>183</sup> zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů; formulace tohoto požadavku vychází z čl.

31 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>184</sup> čl. 36 odst. 1 písm. b) Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>185</sup> čl. 39-44 tamtéž

<sup>186</sup> čl. 52 odst. 2 písm. a) tamtéž



tak až na výjimky v podstatě neděje<sup>187</sup>) a rovněž by došlo ke sjednocení legislativně-technických pravidel, která by se stala bez dalšího závaznými pro všechny OZV obcí a zákony vydávané na území celé České republiky.

### 3.3 Připomínkové řízení

Zatímco fáze připomínkového řízení v rámci zákonné normotvorby je vzhledem k výše uvedenému upravena poměrně podrobně, v rámci tvorby OZV obcí naopak není na zákonné úrovni žádná právní úprava, a proto je normotvůrce odkázán pouze na text „podpůrného“ dokumentu, tedy Pravidel. Zde lze sice vidět snahu tento nedostatek napravit, nicméně oněch šest odstavců v porovnání s úpravou normotvorby na zákonné úrovni nepovažuji za dostatečné řešení. Je sice pravda, že Pravidla obsahují vytyčení osoby, jež zajišťuje připomínkové řízení, stanoví patnáctidenní lhůtu pro připomínkové řízení, stanovují obsah předkládací zprávy, naopak však nehovoří o jednotlivých procesních náležitostech vztahujících se k této fázi normotvorby. Tento stav úpravy připomínkového řízení u OZV obcí proto považuji za výrazně nedostatečný.

Z mého pohledu je problematická rovněž následující skutečnost. Jak OZV obcí, tak zákon, jsou právními předpisy, oba jsou pro občany v rámci své územní působnosti závazné, nicméně u OZV obcí není v rámci stávající úpravy řešena možnost, aby se k jejímu návrhu její adresáti mohli prostřednictvím připomínek vyjádřit dříve, než v rámci třetího kroku, tzn. při jeho projednání v zastupitelstvu obce.<sup>188</sup> Je sice pravdou, že i obec má své volené zástupce lidu, tj. členy zastupitelstva obce, kteří mají pravomoc návrhy OZV obce projednávat a v tomto rámci připomínkovat, nicméně vzhledem k tomu, že obec je ve své podstatě územním samosprávným společenstvím občanů s právem na samosprávu,<sup>189</sup> mám za to, že v rámci připomínkování návrhů OZV obcí by měli mít především občané konkrétní obce (případně fyzické osoby, které vlastní na území obce nemovitost) silnější postavení. Tento názor opírám především o skutečnosti, že OZV obce se vztahuje k mnohonásobně menšímu okruhu adresátů, jež má zavazovat (tzn. občany obce a další osoby se na území obce pohybující), a bylo by podle mého mínění na místě, aby především občané obce měli přinejmenším možnost se k návrhu znění a obsahu OZV obce vyjádřit prostřednictvím připomínek dříve, než při projednání návrhu OZV obce v zastupitelstvu.<sup>190 191</sup> Námitka, že

---

<sup>187</sup> V rámci tvorby diplomové práce jsem si procházel úřední desky několika zejména menších obcí (cca do 3.000 obyvatel), a v ani jednom případě jsem na využití možnosti upravit si vlastní legislativně-technické normy prostřednictvím právního předpisu obce nenarazil. Na druhou stranu však stojí za povšimnutí, že například město Prostějov má tuto problematiku upravenou na své úřední desce poměrně velice dobře.

<sup>188</sup> Zde navíc občan obce má pouze možnost se vyjádřit k něčemu, co již bylo projednáno, nemá možnost vznášet žádné námítky, připomínky či podněty, o kterých by dále mohlo probíhat projednání či jejich implementace do textu navrhované OZV obce.

<sup>189</sup> § 1, § 5 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>190</sup> čl. 3 Legislativních pravidel vlády, ve znění pozdějších předpisů

<sup>191</sup> A contrario – u zákonné normotvorby by tento návrh z logiky věci byl naprostým nesmyslem, neboť si nedovedu představit situaci, kdy by se k návrhu zákona měl možnost vyjádřit každý občan naší republiky – to by bylo naprosto

se jedná o právní předpis obdobný zákonu a ani v rámci zákonné normotvorby nemají samotní občané možnost se k návrhům zákona vyjadřovat, by rovněž nebyla úplně na místě, neboť každý občan může v rámci veřejné části elektronické knihovny vznést své připomínky k jednotlivým věcným záměrům a návrhům zákonů. Navíc u OZV obcí by možnost se vyjádřit k návrhu OZV obce měl diametrálně užší okruh osob, pro které by byla OZV obce závazná. Z výše uvedených důvodů mám za to, že tato možnost by především občanům dané obce měla být poskytnuta. Nebránil bych se této možnosti právě v rámci kroku připomínkového řízení. Dokonce mám za to, že by bylo velmi vhodné v rámci zákona normovat vytvoření určité, zřejmě elektronické platformy (e-podatelný), jež by poskytovala v rámci normotvorby OZV obcí občanům dané obce podobnou možnost, jakou mají občané České republiky při podávání připomínek k věcným záměrům a návrhům zákonů prostřednictvím elektronické knihovny. V této souvislosti by bylo možné de lege ferenda navrhnout, že by návrh znění OZV byl na této elektronické platformě dostupný po určitou obligatorní dobu, např. po dobu 15 dnů. V průběhu této doby by především občané obce měli možnost vznášet námítky, připomínky a podněty k obsahu dotčeného návrhu OZV, a to jak písemně, tak prostřednictvím elektronické platformy. Takto vznesenými připomínkami by se následně v kroku projednání zabývalo zastupitelstvo.

Co se týče formy tohoto návrhu de lege ferenda, v dané situaci by byla nejvhodnější forma novelizace Pravidel, konkrétně čl. 3, který se týká zmíněné fáze připomínkového řízení. Nové ustanovení reflektující navržené změny by tedy mohlo znít: „(1) *Návrh právního předpisu obce se vyvěsí nejpozději dvacet kalendářních dní přede dnem jednání zastupitelstva obce na úřední desce obce.* (2) *Občané obce a fyzické osoby, které vlastní na území obce nemovitost, mohou do patnácti kalendářních dnů od vyvěšení návrhu právního předpisu obce podávat připomínky, návrhy nebo podněty, a to písemně na podatelnu obecního úřadu obce, nebo prostřednictvím elektronické podatelny.* (3) *Podanými návrhy se zabývá zastupitelstvo obce na nejbližším zasedání po zveřejnění návrhu právního předpisu obce na úřední desce obce.*“ Tímto ustanovením by občanům obce a majitelům či spolumajitelům nemovitostí byla dána daleko větší míra možnosti podílet se na správě obcí, než je tomu doposud. Rozhodování o přijetí nebo nepřijetí takového návrhu by přitom nebylo nijak dotčeno, toto jednání by nadále náleželo pouze členům zastupitelstva obce. Adresáti zamýšleného právního předpisu by však dostali možnost, aby se jejich (v mnoha případech zajisté vhodnými) připomínkami a podněty zastupitelstvo na svém zasedání muselo přinejmenším zabývat.

---

nemyslitelné. Naopak v rámci OZV obcí vidím nejen vzhledem k diametrálně užšímu okruhu adresátů tuto možnost jako vhodné doplnění stávajícího stavu.

### 3.4 Projednání

Posuneme-li se do fáze projednání návrhu zákona či návrhu OZV obce, i v tomto bodě je stávající právní úprava velmi nevyrovnaná. Zatímco u zákonné normotvorby je problematika fáze projednání upravena velmi podrobně a přehledně, v případě normotvorby OZV obcí tomu tak opět není.

Podíváme-li se na problematiku úpravy fáze projednání v rámci OZV obcí, obdobně jako u fáze připomínkového řízení zjistíme, že tato fáze procesu tvorby OZV obcí není na zákonné úrovni nikterak hlouběji upravena. Opět si musíme vystačit s Pravidly, která upravují fázi projednání návrhu OZV obce pouze tak, že se „doporučuje“ projednání návrhu OZV obce v rámci rady obce, v případě absence rady pak tato kompetence náleží starostovi obce.<sup>192</sup> Problematiky projednání se rovněž týká pátý a šestý odstavec čl. 3 Pravidel, nicméně tyto pasáže se týkají projednání daného návrhu OZV obce v rámci připomínkového řízení s dožádanými orgány.<sup>193</sup> Mimo to jakákoliv další výslovná úprava projednání návrhu OZV obce jako takového zcela absentuje. Zejména citlivou se jeví absence úpravy jakéhokoliv nástroje umožňujícího fyzickým a právnickým osobám, které jsou adresáty OZV obce, dosáhnout změny jejího návrhu. Z mého pohledu je potřeba fázi projednání OZV obce upravit snad ještě s vyšší prioritou než předchozí fázi připomínkového řízení. Hlavní nedostatek z mého pohledu shledávám především v tom, že rada obce není v mnoha obcích vůbec volena, a proto tato kompetence napadne do gesce starosty obce. Z logiky věci však vyvstává otázka, jak jednočlenný orgán (starosta) může vlastně věc projednat, respektive s kým ji má projednávat. Podle mého mínění mohou určitou věc projednávat nejméně dvě osoby, neboť projednávat určitou záležitost sám se sebou není logicky možné. Pokud by úprava hovořila o „posouzení“, byla by to věc jiná, neboť posoudit určitou záležitost, tedy i návrh OZV obce, může i jedna osoba, nicméně ani v tomto případě bych takové řešení nepovažoval za příliš vhodné.

Stávající právní úprava problematiky projednání OZV obce je velice nešťastná, neboť vyplývá pouze implicitně ze znění ustanovení § 82 zákona o obcích, nicméně to není v žádném případě stav, který by byl žádoucí. Pouze pro srovnání zde nyní uvedu příměr, kdy by během jedné schůze Poslanecké sněmovny měl být návrh zákona vznesen, projednán a zároveň o něm mělo být hlasováno, a to vše v rámci jednoho jednacího dne. Takovým způsobem nedochází ani ke schválení zákonů v době nouzového stavu, potažmo legislativní nouze, natož při řádném jednání o návrzích zákona.

---

<sup>192</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka, čl. 4* [online]. Dostupné na: <https://www.mv.cz>, ve spojení s § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>193</sup> Čl. 3 odst. 5,6 tamtéž.

Projednáání návrhu OZV obce je vyhrazeno právě zastupitelstvu obce, na jehož řádně svolaném zasedání probíhá samotný schvalovací proces, který je však podle teorie fází následující po projednáání návrhu právního předpisu.<sup>194</sup> Mohlo by se to zdát jako formalismus, nicméně fakt, že by byl návrh OZV obce projednán jinak než tímto stanoveným způsobem, by ve výsledku mohl vést až ke zrušení OZV obce Ústavním soudem, který každou OZV obce napadenou Ministerstvem, za předpokladu nesjednání nápravy obcí, přezkoumává v rámci svého čtyřstupňového testu, jehož prvním krokem je právě kontrola, zda byla OZV obce projednána a přijata na řádném zasedání.<sup>195</sup> Vystává však několik dalších otázek. Není tato doba na projednáání právního předpisu již příliš pozdní fází normotvorby? Nezasloužila by si fáze projednáání důkladnější právní úpravu a především její zařazení do předchozích kroků týkajících se zejména přípravy a připomínkového řízení? Neměla by mít veřejnost také svůj určitý podíl v rámci projednáání návrhu OZV obcí? A konečně závěrečná otázka, lze stávající už tak nedostatečnou zákonnou úpravu projednáání OZV obce obejít?

Vezmeme-li v úvahu první dvě zmíněné otázky, z mého pohledu by si tato problematika zcela jistě zasloužila nejen silnější právní úpravu, rozhodně by měla být na úrovni zákona, ale především bych neváhal tuto problematiku zařadit do předchozích fází normotvorného procesu. Domnívám se, že řešení případných změn ve znění textu v rámci schvalovacího procesu je úprava z hlediska časového zařazení velmi neadekvátní (budeme-li se striktně držet právní úpravy, neboť jak bude uvedeno na konci této kapitoly, existuje mechanismus, jakým lze neoficiálně aktuální znění právní úpravy obejít). Tato fáze projednáání by se měla zcela jistě vztahovat nejpozději k fázi připomínkového řízení, nebál bych se říci, že by se s ním měla do jisté míry prolínat. Vždyť samo připomínkové řízení je procesem, v rámci něhož se mohou do navrhovaného znění textu předmětné OZV obce včlenit navržené úpravy, dodatky, připomínky. Tyto instituty přitom mohou být výsledkem určitého projednáání mezi určitými orgány a subjekty, které se na procesu tvorby OZV obce podílejí.

Z výše uvedených důvodů bych považoval za mimořádně vhodné, aby fáze projednáání návrhu OZV obce bezprostředně navazovala na navrhovanou úpravu připomínkového řízení. Návrhy, jež by byly vzneseny na základě navrhovaného doplnění právní úpravy (podle kapitoly 3.3, poslední části, této diplomové práce), by byly následně projednány v rámci formálně nově stanoveného projednáání radou obce, v případě její absence pak přímo zastupitelstvem obce (pro respektování potřeby plurality při projednáání). Teprve po právně zakotvené a povinné fázi projednáání návrhu OZV by jednání zastupitelstva mohlo formálně postoupit do fáze jeho schválení.

---

<sup>194</sup> POTĚŠIL: *Zákon o obcích. Komentář...*, s. 518 an.

<sup>195</sup> FURKOVÁ, Petra. MATĚJKOVÁ, Lenka. ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášení. Praktický průvodce pro obce*. Praha: C.H. Beck, 2013, s. 31-33.

S tím bezprostředně souvisí i následující otázka, zda by veřejnost neměla mít možnost své účasti v rámci projednací fáze. Fakt, že by tato fáze bezprostředně navazovala na fázi připomínkového řízení, ve kterém navrhuji významnou část týkající se občanské iniciativy, by sám o sobě byl zásadním podílem veřejnosti na obecní normotvorbě. Naopak pokud se budeme bavit striktně o fázi projednání, mám za to, že právě pro tyto případy si veřejnost v demokratických a pravidelně se opakujících svobodných volbách volí své zástupce, aby nebyla potřeba ke každému dílčímu kroku týkajícímu se politiky či záležitostí na obecní úrovni potřeba silného zapojení občanů obce.

Závěrem této části se dostávám k problematice možnosti tzv. „obejít“ stávající zákonné právní úpravy projednání návrhu OZV obce podle § 82 zákona o obcích. V praxi ve mnoha případech totiž mimo řádně svolané schůze zastupitelstva obce dochází i k neformálním „pracovním schůzkám“ členů zastupitelstva obcí. I přes to, že zákon tuto problematiku nikterak neupravuje, vyvstává otázka, zda tímto nedochází k porušování, nebo přinejmenším k obcházení zákona o obcích a to nejenom ve vztahu k projednání návrhů OZV obcí. Je přitom podstatné fakticky rozlišit, zda jsou tyto „pracovní schůzky“ svolávány za účelem podrobnější rozpravy nad rozsáhlejšími a složitějšími texty navrhovaných znění OZV obcí, nebo zda je jejím skrytým účelem neveřejné rozhodnutí o konkrétní otázce, která je spojena s návrhem OZV obce. Platila-li by druhá varianta a díky tomu by byla na následující veřejné schůzi zastupitelstva obce otázka spojená s návrhem OZV obce projednaná pouze formálně a již v krátkosti tak, aby mohl být návrh OZV obce v co nejkratším časovém horizontu schválen, mohlo by tím dojít k významnému omezení možnosti vznášet relevantním způsobem připomínky k návrhu OZV obce ze strany opozičních zastupitelů, resp. přítomné veřejnosti.

K této problematice se již v minulosti vyjádřila judikatura správních soudů. Podle Krajského soudu v Ústí nad Labem o takových schůzkách veřejnost nemusí být vůbec informována, na druhou stranu však na nich nelze přijímat závazné akty, neboť toto přijímání závazných aktů musí probíhat na řádně svolaných jednáních zastupitelstva obce, jež jsou veřejná.<sup>196</sup> Dalším problematickou skutečností týkající se „pracovních schůzek“ může být i fakt, že zastupitelé mohou být tzv. uvolnění, nebo neuvolnění pro výkon své funkce. To ve svém důsledku znamená, že zatímco uvolněným náleží náhrada mzdy spolu s příslušnými částkami, zastupitel neuvolněný nemá nárok na takové náhrady, a tudíž je i vzhledem ke své práci silně limitován se v určité časy dostavit na takové schůzky. V praktickém důsledku to může znamenat, že „koaliční“ většina si schůzku naplánuje na dobu, kdy se neuvolnění členové vzhledem k pracovním povinnostem účastnit nemohou, a tím pádem si tato většina domluví následný postup při hlasování a opozici tím může de

---

<sup>196</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 5. 2006, č. j. 15 Ca 145/2005-28.

facto znemožnit vystoupení, a to i s přihlédnutím k praxi některých obcí, v nichž je v rámci jednání řádů jejich zastupitelstev stanovena velmi krátká délka vystoupení členů zastupitelstva k jednotlivým bodům programu. Toto časové omezení je považováno podle Metodického doporučení Odboru dozoru k činnosti územních samosprávných celků za legitimní a dostatečné pouze tehdy, pokud je délka vystoupení člena zastupitelstva k jednotlivým bodům programu stanovena na dobu 3 až 5 minut. Jednací řády zastupitelstev mnohých obcí však tento časový limit nerespektují a zkracují ho.<sup>197</sup>

Závěrem k těmto „pracovním schůzkám“ lze tedy říci, že sice mají naprosto legitimní podstatu, nicméně co se týče jejich možného využití ke zjištění zájmů, zde zcela souhlasím se závěrem dr. Škurka, že tímto jednáním může dojít k demontování ustanovení § 82 písm. a) zákona o obcích, které zakotvuje jedno ze základních práv člena zastupitelstva a to předkládat zastupitelstvu obce, radě obce, výborům a komisím návrhy na projednání. Také je zapotřebí mít na mysli, že politika, byť pouze na obecní úrovni, by měla být uskutečňována veřejně a ve veřejném zájmu, a tím pádem i být pod veřejnou kontrolou (není tedy z povahy věci možné nepřipustit řádnou diskuzi v rámci schůze zastupitelstva obce). Úkolem politiky také rozhodně není eliminovat opoziční členy (resp. neuvolněné členy – osoby, jež nejsou pro výkon funkce v rámci zastupitelstva obce k tomu uvolněny) zastupitelstva obce v realizaci jejich práva vystoupit na dané schůzi zastupitelstva obce a prezentovat svá stanoviska a své podněty. V rámci této problematiky by tedy bylo vhodné stávající právní úpravu novelizovat např. institutem zajišťujícím minimální dobu projevu každého zastupitele na veřejném jednání zastupitelstva obce, čímž by byla vyloučena nemožnost neuvolněného zastupitele se k dané věci veřejně a relevantně vyjádřit mimo tzv. „pracovní schůzku“.<sup>198</sup>

### 3.5 Schválení

Po předchozích dvou krocích, ve kterých jsem spatřil podstatné nedostatky, se dostáváme k fázi schválení, která je sama o sobě jak na úrovni zákonné normotvorby tak na úrovni normotvorby OZV obcí poměrně velmi dobře upravena, nicméně především na úrovni OZV obcí je velmi úzce spjata s problematikou projednání, která je naopak upravena nedostatečně. Zákon o obcích ve svém ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) stručně stanoví, že vydávat OZV obce je vyhrazeno zastupitelstvu.<sup>199</sup> Samotný průběh schvalovacího procesu OZV obce, který předchází jejímu

---

<sup>197</sup> Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Metodické doporučení Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra k činnosti územních samosprávných celků. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2009, s. 17-18.

<sup>198</sup> ŠKUREK, Martin. *Optimalizace průběhu veřejného zasedání zastupitelstva obce*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019, s. 2-3, 7-8.

<sup>199</sup> KOUDELKA, Zdeněk. ONDRUŠ, Radek. PRŮCHA, Petr. *Komentář: zákon o obcích*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, s. 312.

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.<sup>200 201</sup> Zastupitelstvo obce přitom vydá jednací řád, v němž stanoví podrobnosti o jednání zastupitelstva obce, tzn. i o jednání zastupitelstva o návrhu OZV obce.<sup>202</sup> To je však z celé právní úpravy všechno. Samo o sobě to nečiní žádnou překážku, nebýt dojmu, že jde z mého pohledu o zbytečně rychlý proces. Pokud se podíváme na schvalovací proces u zákonné normotvorby, zde se s prvním schvalováním setkáváme na úrovni vlády již ve fázi tvorby věcného záměru zákona, dále v jednotlivých čteních návrhu zákona v Poslanecké sněmovně, následuje schvalovací proces v Senátu a i podpis prezidenta republiky můžeme brát jako schvalovací akt.

V tomto kontextu, kdy v rámci tvorby zákona dochází k několikeré kontrole schvalovacího procesu v předchozích krocích, návrh OZV obce podléhá schválení jedinému, a to po opět podle mého názoru zbytečně rychlém projednání zastupitelstvem obce, kdy o daném návrhu OZV obce může být rozhodnuto během velmi krátkého časového úseku. Z mého pohledu je to v porovnání se zákonnou normotvorbou kontrast takřka do očí bijící, neboť stále nenacházím úměru mezi situací, kdy schvalovací proces u zákonů trvá i celé měsíce a u OZV obce se může jednat o řádově desítky minut či jednotek hodin, kdy lze stihnout celý proces projednání a schválení návrhu OZV obce. Jak ale bylo již uvedeno výše, tato fáze se při tvorbě OZV obcí velice úzce pojí s fází projednání a mám za to, že v případě přijetí navrhovaných řešení u fáze projednání by mohlo dojít i k vyřešení nedostatku v rámci schvalovací fáze procesu tvorby OZV obcí.

---

<sup>200</sup> KOUDELKA: *Samospráva...*, s. 188.

<sup>201</sup> například § 14 zákona č. 22/2004 sb., o místním referendu a o změně některých zákonů

<sup>202</sup> § 96 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

## ZÁVĚR

Diplomová práce měla za cíl pojednat o stávající právní úpravě týkající se normotvorby zákonů a OZV obcí, zjistit, zda je právní úprava dostatečná, a v případě, že nikoliv, stanovila si za cíl nabídnout varianty možných řešení k překlenutí aktuálního nežádoucího stavu.

V rámci této práce jsem především díky komparativní studii došel k závěru, že většina fází a jednotlivých institutů jsou upraveny velmi dopodrobna a podle mého názoru dostatečně, a to jak na úrovni normotvorby OZV obcí, tak normotvorby zákonné. Vedle toho jsem bohužel našel i určité fáze, které nejsou na zákonné úrovni upraveny dostatečně, nebo dokonce zákonná úprava naprosto chybí. Tuto absenci zákonné úpravy však lze, alespoň částečně, překlenout díky dvěma dokumentům, tzn. Legislativním pravidlům a Pravidlům. Existují však určité otázky procesu tvorby zákonů a OZV obcí, které není ani tyto dva dokumenty dostatečně neřeší, a těmi se zabývala poslední část.

Prvním závěrem, který se vztahuje k oběma typům zkoumaných právních předpisů, je fakt, že Legislativní pravidla a Pravidla, které obsahují poměrně komplexní úpravu jednotlivých fází normotvorby zákonů a OZV obcí, nemají povahu zákona ani jiného právního předpisu, ale pouhého usnesení vlády a metodické příručky Ministerstva. V tomto případě je zapotřebí zmínit, že oba zmíněné dokumenty jsou svou obsahovou kvalitou na vysoké úrovni a nejlepším řešením by bylo vytvořit zákonnou úpravu, jež by reflektovala znění těchto dokumentů, čímž by získaly právní sílu a staly by se vymahatelnými.

Akutní nedostatek v právní úpravě dále spatřuji zejména v krocích týkajících se připomínkového řízení a projednání návrhu OZV obce, kteréžto dosud nejsou upraveny vůbec. Připomínkové řízení v legislativním procesu OZV obcí by mělo být jasně zakotveno, a navíc by k němu mělo docházet daleko dříve, než spolu s projednáním a schvalováním při schůzi zastupitelstva obce. V rámci připomínkového řízení OZV obcí by rovněž bylo vhodné vytvořit určitý institut vedoucí k zavedení možnosti především občanů obce (případně fyzických osob, které vlastní na území obce nemovitost) podávat připomínky, náměty a podněty k návrhům OZV obcí, čímž by byli především občané jako adresáti předmětných OZV obcí více zapojeni do realizace práva na samosprávu.

Co se týče fáze projednání, dospěl jsem k jednoznačnému závěru, že v rámci normotvorby OZV obce je tato fáze časově zařazena velmi nevhodně, kdy k projednání dochází na schůzi zastupitelstva těsně před schvalováním návrhu. Mnohem vhodnější by bylo zařazení projednání do předchozího kroku a spojit jej s připomínkovým řízením, nebo zasedání zastupitelstva dělit, kdy na jednom zasedání by byl návrh OZV projednán a schvalování návrhu OZV by bylo zařazeno až do programu následujícího zasedání zastupitelstva. V případě implementace mnou navrhou-



ného znění úpravy Pravidel v oblasti připomínkového řízení by dále adresáti OZV obcí získali silnější postavení v procesu normotvorby OZV obcí.

Posledním ze závěrů této práce je nejednoznačná povaha tzv. „pracovních schůzek“ zastupitelstva, které jsou obvykle neveřejné a do jisté míry ne úplně reflektují princip otevřenosti výkonu veřejné správy. Tyto pracovní schůzky jsou sice, jak již bylo uvedeno výše, naprosto legální a zastupitelé, resp. svolavatelé těchto schůzek, nikterak zákon neporušují, ale jejich konání a výsledky v mnoha případech vedou v praxi ke znesnadnění možnosti opozice s návrhem OZV obce cokoliv efektivně udělat (pozměnit, připomínkovat či se po delší dobu se k němu vyjadřovat v rámci schůze zastupitelstva).

## ZDROJE

### MONOGRAFIE

- [1] BOGUSZAK, Jiří. ČAPEK, Jiří. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: ASPI Publishing, 2004, 348 s. ISBN: 80-7357-030-0.
- [2] BOHÁČ, Radim a kol. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2011, 547 s. ISBN: 978-80-7312-074-0.
- [3] 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.
- [4] FURKOVÁ, Petra. MATĚJKOVÁ, Lenka. ROŠOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce*. Praha: C.H. Beck, 2013, 372 s. ISBN: 978-80-7400-470-4.
- [5] GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 5. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, 308 s. ISBN: 978-80-7380-233-2.
- [6] GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 7. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, 335 s. ISBN: 978-80-7380-652-1.
- [7] HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník*. 3. vydání. Praha: C.H. Beck, 2009, 1459 s. ISBN: 978-80-7400-059-1.
- [8] KLÍMA, Karel a kol. *Komentář ke Ústavě a Listině*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2005, 1019 s. ISBN: 80-86898-44-X.
- [9] KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované vydání. Praha: Linde, 2008, 346 s. ISBN: 978-80-7201-690-7.
- [10] KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007, 399 s. ISBN: 978-80-7201-665-5.
- [11] KOUDELKA, Zdeněk. ONDRUŠ, Radek. PRŮCHA, Petr. *Komentář: zákon o obcích*. 4. vydání. Praha: Linde, 2009, 486 s. ISBN: 978-80-7201-760-7.
- [12] PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. 1. úplné vydání. Praha: Leges, 2011, 1120 s. ISBN: 978-80-87212-90-5.
- [13] POTĚŠIL, L. a kol. *Zákon o obcích*. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 862 s. ISBN: 978-80-7400-739-2.
- [14] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2009, 464 s. ISBN: 978-80-7478-002-8.
- [15] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN: 978-80-7478-002-8.
- [16] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s. ISBN: 978-80-7598-564-4.

- [17] 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.
- [18] SYLLOVÁ, Jindřiška a kol. *Parlament České republiky*. Praha: Linde, 2008, s. 477 s. ISBN: 978-80-7201-689-4.
- [19] ŠÍN, Zbyněk. *Legislativní pravidla IV*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2006, s. 29-30.
- [20] ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, 193 s. ISBN: 978-80-7400-162-8.
- [21] ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva a její pravidla*. Olomouc: Polygrafické středisko Univerzity Palackého v Olomouci, 2000, 236 s., ISBN: 80-244-0191-6.
- [22] ŠKOP, Martin. MALANÍK, Michal. SMEJKALOVÁ, Terezie. ŠTĚPÁNÍKOVÁ, Markéta. VACKOVÁ, Barbora. *Tvorba práva – empirické studie*. 1. vydání. Brno: Masarykova Univerzita, 2019, 229 s. ISBN: 978-80-210-9472-7.
- [23] ŠRÁMEK, Aleš. *Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika)*. 1. vydání. Praha: Vodnář, 1995, 134 s. ISBN: 978-80-8525-557-7.
- [24] VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. 1. vydání. Praha: Ediční středisko PF UK, 1999, 176 s. ISBN: 978-80-8588-922-6.
- [25] 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.

## SBORNÍK

- [26] VEDRAL, Josef. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. In: *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. 1. vyd. Praha: Aspi, 2007, 380 s. ISBN: 978-80-7357-300-3.

## ODBORNÉ ČLÁNKY

- [27] Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Metodické doporučení Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra k činnosti územních samosprávných celků. Praha: Ministerstvo vnitra České republiky, 2009.
- [28] ŠEMORA, Vítězslav. BUDINSKÝ, Jaromír. FALTUS, Petr. Hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. *Veřejná správa*, 2007, roč. 18, č. 21.
- [29] ŠKUREK, Martin. *Optimalizace průběhu veřejného zasedání zastupitelstva obce*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2019

## INTERNETOVÉ ZDROJE

- [30] Ministerstvo vnitra České republiky. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy. Metodická příručka* [online]. Dostupné na: <<https://www.mv.cz>>
- [31] Legislativní helpdesk. Výkladový slovník. Dostupné na <<https://help.odok.cz/vykladovy-slovník/-/wiki/Výkladový%20slovník>>

## JUDIKATURA

- [32] Nález Ústavního soudu ze dne 28. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04
- [33] Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04
- [34] Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06
- [35] Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 5. 2006, č. j. 15 Ca 145/2005-28.

## PRÁVNÍ PŘEDPISY

- [36] zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů
- [37] zákon č. 2/1969 Sb., zákon České národní rady o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [38] ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [39] zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- [40] zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů
- [41] ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [42] Legislativní pravidla vlády schválená usnesením vlády ze dne 19. března 1998 č. 188, ve znění pozdějších usnesení
- [43] Statut Legislativní rady vlády schválený usnesením vlády ze dne 21. srpna 1998 č. 534, ve znění pozdějších usnesení
- [44] zákon č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů
- [45] zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů
- [46] zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- [47] zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů
- [48] zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- [49] Obecné zásady pro hodnocení dopadů regulace (RIA) schválené usnesením vlády ze dne 14. prosince 2011, ve znění pozdějších usnesení
- [50] zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- [51] zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních korporacích, ve znění pozdějších předpisů

[52] zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů

[53] zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů