

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Milan Hanák

**Právní předpoklady a postupy při tvorbě práva
na úrovni územní veřejné správy**

Diplomová práce

Olomouc 2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Právní předpoklady a postupy při tvorbě práva na úrovni územní veřejné správy vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 27. září 2012

Milan Hanák

Já, níže podepsaný Milan Hanák, autor diplomové práce na téma „Právní předpoklady a postupy při tvorbě práva na úrovni územní veřejné správy“, která je literárním dílem ve smyslu zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, tímto dávám jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 121/2000 Sb. správci:

Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 8, Olomouc 771 47,
Česká republika

ke zpracování osobních údajů v rozsahu: jméno a příjmení v informačním systému, a to včetně zařazení do katalogů, a dále ke zpřístupnění jména a příjmení v katalogích v informačních systémech Univerzity Palackého, a to včetně neadresného zpřístupnění pomocí metod dálkového přístupu. Údaje mohou být takto zpřístupněny uživatelům služeb Univerzity Palackého. Realizace zpřístupnění zajišťuje ke dni tohoto prohlášení vnitřní složka Univerzity Palackého, kterou je Informační centrum Univerzity Palackého.

Souhlas se poskytuje na dobu ochrany autorského díla dle zákona č. 121/2000 Sb.

V Olomouci dne 27. září 2012

Milan Hanák

Poděkování

Děkuji paní JUDr. Dalimile Gadasové, Dr., vedoucí mé diplomové práce za cenné rady, které mi pomohly při psaní této práce. Mé poděkování patří rovněž paní JUDr. Martině Hostomské, pracovníci Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR, která mi ochotně poskytla potřebné informace ohledně dozoru nad činností území samosprávy.

Obsah

1	Úvod	7
1.1	Vymezení pojmů	7
2	Působnost územních samosprávných celků.....	10
2.1	Samostatná působnost	10
2.2	Přenesená působnost.....	11
2.3	Výlučná působnost státu.....	13
3	Právní předpoklady tvorby práva na úrovni územní veřejné správy.....	16
3.1	Ústavní základy	16
3.1.1	Vydávání právních předpisů v samostatné působnosti.....	16
3.1.2	Vydávání právních předpisů v přenesené působnosti.....	18
3.2	Evropská charta místní samosprávy	19
3.3	Nálezy Ústavního soudu.....	20
3.4	Zákonné základy.....	25
3.4.1	Obecně závazná vyhláška obce	25
3.4.2	Nařízení obce.....	28
3.4.3	Obecně závazná vyhláška kraje.....	30
3.4.4	Nařízení kraje	31
3.4.5	Právní předpisy hlavního města Prahy	32
4	Postupy při tvorbě práva na úrovni územní veřejné správy	33
4.1	Příprava právního předpisu.....	33
4.2	Připomínkové řízení	34
4.3	Orgány rozhodující o schválení právního předpisu.....	36
4.4	Platnost a účinnost.....	37
4.5	Novelizace a republikace.....	39
4.5.1	Novelizace	39
4.5.2	Republikace	40
4.6	Správní dozor.....	41
4.6.1	Zákonná úprava	41
4.6.2	Dozorová činnost Ministerstva vnitra ČR	42
5	Legislativní technika.....	44
5.1	Srozumitelnost.....	44

5.2	Zákonnost, normativnost	45
5.3	Stabilita	46
5.4	Členění právního předpisu	46
5.5	Jazykové požadavky	47
6	Závěr	48
7	Prameny a literatura	49
7.1	Monografie, příspěvky ve sbornících	49
7.2	Komentáře	49
7.3	Odborné časopisy	50
7.4	Právní předpisy	50
7.5	Judikáty	51

1 Úvod

V demokratickém státě vytváří právo, ve smyslu zákonů, moc zákonodárná. Vytváří tak právní rámec, ve kterém se správa pohybuje. Na úrovni územní veřejné správy, tj. na úrovni obcí a krajů vznikají podzákonné právní předpisy – nařízení a obecně závazné vyhlášky.¹ Stejně jako legislativní proces (ve smyslu tvorby zákonů), také tvorba právních norem v územní veřejné správě má určité mantinely, kterými se řídí. Jejich podrobné zmapování bude předmětem této diplomové práce.

Diplomovou práci jsem rozčlenil na čtyři hlavní kapitoly, úvod a závěr, přitom jsem vycházel už z názvu samotného: Právní předpoklady a postupy při tvorbě práva na úrovni územní veřejné správy. Proto také stěžejní část textu představují kapitola č.3 – Právní předpoklady při tvorbě práva na úrovni územní veřejné správy a kapitola č.4 – Postupy při tvorbě práva na úrovni územní veřejné správy. Kapitola č.2 - Působnost územních samosprávných celků má za úkol uvést do problematiky samostatné a přenesené působnosti. Považuji zařazení této kapitoly za potřebné, další části práce na ni navazují. Pátá kapitola rozvádí vybrané legislativně-technické požadavky na text právního předpisu.

1.1 Vymezení pojmů

Právo významně ovlivňuje vztahy ve společnosti. Tvoří ho neustále se měnící systém norem a jeho cílem je působit na chování adresátů, aby bylo společensky žádoucí. Tvorba práva je velmi úzce spjata s politikou, někdy se také setkáme s označením legislativní politika. Hovoří-li se o tvorbě práva, má se tím na mysli vytváření nových právních norem, novelizace stávajících právních norem a jejich rušení. Normotvornou činnost lze chápat jako přizpůsobování právního řádu potřebám společnosti, ale také ji můžeme chápat jako vysoce kvalifikovanou odbornou právníckou činnost.²

Přesná právní definice pojmu „správa“ neexistuje. Obecně lze říci, že to je účelová činnost, která vychází z cíle, jehož má být dosaženo. K tomuto cíli také směřuje, ať už má veřejný nebo soukromý charakter. Proto rozlišujeme správu soukromou a správu veřejnou.

¹ HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo : obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 12.

² KNAPP, Viktor. Legislativní politika a tvorba práva. In. ŠÍN, Zbyněk (ed). *Tvorba práva a její pravidla*. Praha : Economia, 1996, příloha časopisu Právní rádce, s. 5.

Není vždy snadné jednoznačně rozlišit, kudy vede hranice mezi těmito dvěma směry, nehledě na to že náš pohled může ovlivnit doba a společnost, kterou posuzujeme. Nahlížíme-li na tuto problematiku z oborového hlediska, můžeme vyčlenit například majetkovou, podnikovou nebo hospodářskou správu a podobně, ale i v těchto může dojít k prolínání prvků veřejné a soukromé správy. Zjednodušeně si pod pojmem správa můžeme představit různé činnosti státu, jejichž cílem je zajištění jeho fungování.³

Státní moc, zakotvená v našem právním řádu, má tři podoby: zákonodárnou, výkonnou a soudní. S tímto členěním přišel již v první polovině 18. století francouzský osvícenský filozof Charles Louis Montesquieu.⁴ Na základě tohoto rozdělení můžeme dospět k definování správy a veřejné správy. Právní řád rovněž stanoví rámec správy. Z pohledu subjektů, které správu vykonávají lze vymezit organizační pojetí, z hlediska obsahové stránky vykonávaných činností můžeme dospět k pojetí funkčnímu.⁵

Veřejná správa v nejširším slova smyslu v sobě zahrnuje správu veřejných záležitostí. Lze ji také chápat jako činnost veřejných orgánů v rámci právního řádu. Z juristického hlediska se jedná o souhrn a ucelený hierarchický systém právních norem, které tvoří veřejná správa. Narozdíl od zákonodárství je třeba vycházet z tvorby druhotných norem. Veřejná správa je tedy aktivní cílevědomá činnost, vykonávaná ve veřejném zájmu. Současně je to i systém institucí a orgánů. Zahrnuje v sobě státní správu a samosprávu, jako složky výkonu činností státu v organizačním pojetí. Je to činnost podzákonná, výkonná, nařizovací, ochranná i donucovací, partnerská i mocenská. Státní správa je součástí veřejné správy, kterou stát vykonává svoji moc. Směřuje k dosažení cílů, které stanoví právní řád. Využívá také regulační prvky, které mají ochranný charakter. Státní správa garantuje určitý stav nebo usiluje o nápravu nežádoucích jevů. Její činnost je převážně prováděcí a realizační, iniciativní a tvůrčí, informativní, kontrolní a pod... Projevuje se především v tvorbě zákonů a vydávání normativních správních aktů, které jsou vynutitelné státní mocí. Výkon státní správy směřuje k fyzickým i právnickým osobám, které jí nejsou organizačně podřízeny. Stát jako subjekt státní správy, reprezentuje správní úřad, veřejnoprávní korporace a jejich orgány, popř.

GADASOVÁ, Dalimila. K některým otázkám veřejné správy. In MILLER, Jaroslav (ed). *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Iuridicta*. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého, 1998, s. 43.

⁴ P.Hollander chápe moc ve státě jako schopnost určovat chování lidí. Právní norma, podle něj, vzniká formulováním požadovaného druhu chování a je závaznou úpravou lidského chování. Viz: HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. 1. vydání. Praha : Všeherd, 1995, s. 33-34.

⁵ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009, s.21.

subjekty s přenesenou působností. Působí navenek vůči adresátům, ale i dovnitř v rámci své vnitro-organizační struktury. Těmto jsou však dány prostředky tzv. právní záruky zákonného fungování státní správy. Samospráva se liší od státní správy především tím, že je uskutečňována jinými veřejnoprávními subjekty než státem a nemá státně mocenskou podstatu. J.Hoetzel popisuje samosprávný celek (obec) zajímavým způsobem, jako jakýsi „mikrokosmos státu“⁶ Vztah mezi samosprávnými veřejnoprávními subjekty a státem je partnerský. Samospráva výhradně rozhoduje o výkonu vlastních aktů v daných podmínkách působení.⁷

Přestože samospráva je všeobecně vnímána jako nezbytná, má spíše podpůrnou roli pro stát, který si v podstatě drží svůj mocenský monopol. Samospráva má tak někdy pocit, že nemůže upravovat záležitosti, které považuje za „své“. Její možnosti reálného výkonu veřejné moci a možnosti řešení vlastních problémů jsou omezené.⁸

⁶ HOETZEL, J. *Československé správní právo část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934, s. 162.

⁷ GADASOVÁ, Dalimila. K některým otázkám veřejné správy. In MILLER, Jaroslav (ed). *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Iuridicta*. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého, 1998, s. 44-45.

⁸ VALEŠ, Lukáš, a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 109.

2 Působnost územních samosprávných celků

Orgány územní samosprávy vykonávají dvojí působnost. Jednak je to samostatná působnost, ve které realizují svoji vůli a právo na samosprávu, jednak je to přenesená působnost.

2.1 Samostatná působnost

Možnosti samosprávy se projevují hlavně v samostatné působnosti při správě obce zastupitelstvem. Do takové samosprávy stát nesmí zasahovat, s výjimkou případů, kdy chrání svůj zájem způsobem, který je stanovený zákonem. Ústavní soud se k těmto otázkám staví tak, že do samostatné působnosti řadí takové situace, které úzce souvisí se životem dané obce, vychází z jejich charakteru a podílejí se na její specifičnosti.⁹ Územní samosprávný celek je vázán pouze právním řádem a vykonává svoji působnost samostatně a na vlastní odpovědnost. Ze zákona o obcích a zákona o krajích nevyplývá zcela koncepčně jasné vymezení samostatné působnosti. Pozitivně se vymezuje to, co do samostatné působnosti patří, negativně se vyjímá, co do ní nepatří. Pozitivní vymezení se soustředí na hospodaření obcí a krajů s majetkem, na řešení spolupráce s dalšími obcemi a kraji, s jinými fyzickými či právníckými osobami, na projednávání správních deliktů. Obce rovněž mohou vyhlásit referendum, kterým realizují výkon přímé demokracie. Nejdůležitějším samosprávným orgánem, který vzejde z přímých demokratických voleb, je zastupitelstvo.¹⁰ Jeho členové mohou vykonávat svoji vlastní politiku. Společně s radou obce a starostou (hejtmanem) jsou hlavními tvůrci lokální politiky. Tyto pravomoci na regionální úrovni nemá žádná jiná struktura, včetně státní správy, která také působí na místní úrovni. Tuto tvoří především úředníci odborného zaměření, kteří realizují práva a povinnosti občanů, ovšem bez politické odpovědnosti. Jinými slovy- občan nemůže vyměnit neoblíbeného úředníka. Volený představitel územní samosprávy musí mnohem více odpovídat představám voliče. Je to i v jeho vlastním zájmu, protože je demokratickou cestou snadno vyměnitelný.¹¹

⁹ Ústavní soud samostatnou působnost vymezil například jako oblast, v níž je územně samosprávný celek oprávněn originálně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu, vydávat obecně závazné právní předpisy. Viz. nález Ústavního soudu ze dne 24.4.2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11, bod 20.

¹⁰ §67 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů; §31 a násl. zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů; § 48 a násl. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹ VALEŠ, Lukáš, a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 94-95.

Občan se s výkonem samostatné působnosti zastupitelstva setkává nejzřetelněji při realizaci samosprávné normotvorby. Územní samosprávné celky v České republice vydávají v podstatě dva typy právních předpisů. Jsou to především obecně závazné vyhlášky v rámci samostatné působnosti a nařízení v rámci působnosti přenesené (pro tento typ podzákoných norem se dříve¹² používal název „vyhláška v přenesené působnosti“). Oba tyto prameny práva jsou však (vzdáleně) odvozeny od vůle voličů. Na jedné straně je to přímo volené zastupitelstvo, rada obce a starosta, vydávající obecně závazné vyhlášky a nařízení. Na druhé straně parlament a vláda, vydávající zákony.¹³

V komunální politice hraje značnou roli také rozložení politických sil, protože mají příležitost k prosazování své názorové orientace. Realizují však správu obce z demokratického rozhodnutí občanů. Tato tendence se projevuje i v hospodaření, správě majetku, spolupráci s jinými obcemi a subjekty. Častým případem projevu politické vůle bylo rozdělování dříve slučovaných obcí. Vznikla tak řada nových obcí nebo obecních částí, které hledají nové formy spolupráce, hlavně v oblasti ekonomické. Vznikají i koordinační veřejnoprávní smlouvy, které obci sice zaručují samostatnost, ale zároveň jí umožňují využívat instituce, které si sama nemůže dovolit zřizovat.¹⁴ Tím je realizováno právo samosprávy na vlastní omezení za využití tzv. členského principu. V rámci tohoto principu se občané mohou podílet na řízení obce, mohou ovlivňovat prostřednictvím svého aktivního a pasivního volebního práva tvorbu norem, kterými se budou v budoucnu řídit. Samospráva se může pohybovat pouze v hranicích, které jí vymezí stát formou zákonů. Tyto hranice však nejsou příliš ostré a umožňují kreativní přístup. Zákony, vztahující se k územní samosprávě, vycházejí z ústavního pořádku České republiky a také z Evropské charty územní samosprávy. Územní samospráva má jen velmi málo možností, jak by mohla ovlivnit tvorbu právního rámce. K těmto možnostem patří například mimoprávní instrumenty politické povahy, jako je vazba politických činitelů na volební region.¹⁵

2.2 Přenesená působnost

Územní samospráva je nestátním subjektem, kterému je svěřena k výkonu část státní agendy, především v zájmu zachování efektivity. Takže stát, aniž by se této agendy vzdával, ji

¹² tj. za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb.)

¹³ VALEŠ: *Politologické aspekty...*, s. 95.

¹⁴ § 66c zákona č. 128/2000 Sb., obecního zřízení; část V. zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁵ VALEŠ: *Politologické aspekty...*, s. 98.

přenáší na územní samosprávu. Odpovědnost však zůstává na státu. Tato činnost je označována jako přenesená působnost. Realizace přenesené působnosti do jisté míry omezuje samostatnost a zvyšuje závislost obcí na státu, nicméně tento model se osvědčuje v různých konkrétních podobách v mnoha zemích Evropy. V České republice vznikla soustava územních samosprávných celků v podobě obcí a krajů, které převzaly většinu státní agendy, kterou dříve vykonávaly okresní úřady jako státní orgány s všeobecnou věcnou působností. Z logiky věci vyplývá, že v činnosti samosprávných celků by měl převažovat výkon samostatné působnosti. Neustále však dochází k rozšiřování činností, které jsou předmětem přenesené pravomoci. Objevuje se i problém finanční. Stát přispívá na činnosti, které spadají do oblasti přenesené pravomoci, nekryje však tyto náklady zcela. Tím může docházet k tomu, že pak územně samosprávnému celku nezbývá dostatek prostředků na výkon práva na samosprávu.¹⁶ Zrušením okresů vzniklo několik nových typů obcí.¹⁷ Obecně jsou označovány jako obec, městys, město a statutární město, stát však zavádí jiné členění, a to podle rozsahu přenesené působnosti. Jedná se pak o tři různé formy. Za první jsou to obce, které vykonávají státní správu v základním rozsahu a jen ve správním obvodu, který se kryje s jejím vlastním územím, za druhé obce s pověřeným obecním úřadem, který vykonává státní správu v širším obsahu než v první kategorii a ve větším obvodu, než je území jedné obce a za třetí jsou to obce s rozšířenou působností, které vykonávají státní správu ve větším rozsahu a na větším území než předchozí kategorie.¹⁸ Samostatnou působnost mohou obce vykonávat pouze na svém území. Přenesenou však mohou podle uvedené kategorizace vykonávat i na území níže zařazených obcí. Tento způsob výkonu činnosti státu je i přes některé pochybnosti ústavně konformní. Rozdělení do tří kategorií umožňuje, aby v případě neplnění povinností některé z obcí mohla závčas zasáhnout obec vyšší kategorie v rámci svého obvodu. Pro kraje, jako vyšší územně samosprávné celky, tato pravomoc neexistuje, jsou si v tomto ohledu více rovny než obce.¹⁹

Přenesená působnost je upravena právními normami, přesto je její rozsah ovlivněn politickým zázemím. Jsou známé tendence, kdy levicově orientované vlády směřují k

¹⁶ Tamtéž, s. 99-100.

¹⁷ viz. zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností stanovují přílohy zákona č. 314/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Jejich správní obvody stanovuje vyhláška Ministerstva vnitra.

¹⁹ VALEŠ: *Politologické aspekty...*, s. 101-102.

omezování samostatné působnosti a rozšiřování přenesené. Ústavní soud zdůrazňuje, že v moci státu je formou zákona určovat rozsah samosprávy, nelze však po samosprávě požadovat určitou agendu a zároveň jí odebrat právně-mocenské nástroje k jejímu reálnému výkonu.²⁰ Státní správa na místní úrovni zůstává nezbytnou složkou veřejné moci. Stát musí mít možnost uplatňovat svoji moc i na místní či regionální úrovni, a to i z důvodu zpětné vazby a možnosti být občanům k dispozici. Účelem je nevytvářet zbytečně nové úřady, pokud jejich činnost jsou schopny pokrýt orgány územní samosprávy. Podobné řešení se objevuje v mnoha evropských zemích, nejedná se o české specifikum.²¹

2.3 Výlučná působnost státu

Mnohé oblasti výkonu veřejné moci si stát ponechává výlučně ve své pravomoci. To znamená, že některé agendy stát vysloveně zakazuje. Je to důsledek podmínek, které se vyvíjely nábožensky, historicky, územně, politicky i ideologicky. Stát se tak v různých dobách své existence snažil používat prostředky, které mu pomáhaly uskutečňovat jeho cíle a poslání. Jednou z nejdůležitějších funkcí státu je funkce regulačně normativní. Disponuje také orgány státní moci, které přispívají k vynutitelnosti práva v případě, že není respektováno dobrovolně. Jsou určité činnosti, které musí být garantovány na odborně co nejvyšší úrovni. Je to například oblast ekologická, živelných pohrom, bezpečnosti občanů, veřejného pořádku, vedení katastru nemovitostí a podobně. Zvláštní kategorií je také ochrana státních hranic, územní celistvost a nedotknutelnost nebo výkon spravedlnosti. Většina z těchto funkcí nespadá do moci exekutivní, a proto se nedostává do rozporu s územní samosprávou. Nejčastějším důvodem sporů však je veřejný pořádek. Obce se snaží řešit problémy, „po svém“ formou zákazů a příkazů, čímž se dostávají do rozporu s legislativou. Jedině té přísluší řešit problémy, které zakládají skutkovou podstatu přestupků a jiných deliktů. Obec by neměla zakazovat jednání, která jsou hromadného charakteru a jsou společensky únosná. Tak se například obce snažily řešit podzákonnými předpisy problematiku výherních hracích automatů. Tyto snahy Ústavní soud opakovaně rušil, přesto však došlo k jistému posunu. Zákonodárce přijal novelu loterijního zákona, která umožňovala obcím, aby formou obecně závazné vyhlášky regulovaly provozování těchto přístrojů a určily čas a místo jejich provozování. Mohly také určit místa, kde je provozování výherních hracích automatů zakázáno. Tuto změnu akceptovala i judikatura Ústavního soudu.

²⁰ Jednalo se o nález Ústavního soudu ze dne 9.7.2003, sp. zn. Pl. ÚS 5/03.

²¹ VALEŠ: *Politologické aspekty...*, s. 102-104.

Stát neustále vystupuje v roli nejsilnějšího vykonavatele veřejné moci, přestože jsou již patrné tendence k posilování různých forem regionálního rozhodování. Jsou však věci, které samospráva nemůže řešit, protože spadají výsostně do pravomoci státu, protože stát je dokáže řešit lépe. Samospráva je řešit neumí, protože nedostala patřičné právně-politické nástroje. Takže je rozdíl v tom, co činit neumí a co nesmí. Příklady této jisté „slabosti samosprávy“ lze těžko obecně vymezit. Jedná se většinou o témata, která vyplývají z nižší odbornosti a tím i odpovědnosti samosprávných úředníků. Státu přísluší výkon těch činností, které vyžadují vysokou profesionalitu a odbornost. Obecným příkladem může být například výkon hygienické nebo obchodní inspekce, správa katastru nemovitostí a podobně. Samospráva by však měla postupně přebírat i tyto specializovanější činnosti, protože spojení laického a odborného postoje je přínosem. Laickost znamená specifickou odbornost, která je udržována politickou odpovědností samosprávy. K takovému řešení se přiklání i Evropská unie, podle níž lze problémy obcí řešit jedině se znalostí místních podmínek.²²

Stát si uvědomuje rozdílné postavení zaměstnanců státní správy a úředníků samosprávy. Státních úředníků se týká zákon č. 218/2002 Sb., služební zákon, ve znění pozdějších předpisů, zatímco na úředníky samosprávných celků se vztahuje zvláštní zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících samosprávných celků. Státní úředník se v plném rozsahu nachází ve služebním poměru, kdežto úředník územního samosprávného celku je ve vztahu pracovněprávním s příslušnými veřejnoprávními doplněními. To má samozřejmě vliv na jejich práva a povinnosti vůči adresátům jimi vykonávané správy. Pokud však dojde k nesprávnému postupu nebo nezákonnému rozhodnutí při výkonu veřejné moci a tím vznikne škoda na straně adresáta, odpovídá stát i územní samospráva stejnou mírou. V některých situacích má samospráva nižší odpovědnost, a to jak v samotné exekutivě, tak v mimoprávní oblasti. Absence politické odpovědnosti se projevuje většinou u veřejných činitelů, kteří vzešli z řad tzv. nezávislých kandidátů. Tito většinou těží z politické nevyhraněnosti voličů, mnohdy i nechuti občanů k politickým subjektům. Zastupitelé jsou současně reprezentanti lidu a zároveň představitelé politických subjektů. Právní norma uzákoňuje zákaz tzv. imperativního mandátu. Zastupitel je chráněn před tím, aby jej strana zbavila mandátu nebo ho donutila k odstoupení. K tomu může dospět pouze z vlastního rozhodnutí na základě vyvození politické odpovědnosti. Tento stav bývá kritizován, pokud zastupitel nehájí názory, na základě kterých byl zvolen a získal svůj mandát. Podobné sankce v případě nezávislých kandidátů nepřichází v úvahu. Čím více nezávislých je v obecních zastupitelstvech, tím menší

²² VALEŠ, Lukáš, a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 106-11.

je vynutitelnost jejich politické odpovědnosti. Občanům zůstává jediná možnost – v příštích volbách, pokud zklamali jejich důvěru, nedát jim svůj hlas. Rostoucí míru odpovědnosti demonstruje stav, že do zastupitelstev krajů mohou kandidovat pouze registrované politické strany či hnutí a jejich koalice. Posuzujeme-li tento stav, jedná se o vícevrstvou problematiku, která směřuje k postupné decentralizace státní moci. Na druhé straně je třeba respektovat potřebu kvality veřejné správy, aby na celém území České republiky byly vytvářeny stejné podmínky a byla zachována rovnost v právech a povinnostech.²³

²³ VALEŠ, Lukáš, a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 112-115.

3 Právní předpoklady tvorby práva na úrovni územní veřejné správy

Předpoklady pro tvorbu práva na úrovni územní veřejné správy, tj. pro tvorbu podzákoných norem, můžeme spatřovat v některých ustanoveních předpisů s vyšší právní silou.

3.1 Ústavní základy

Tvorba práva na úrovni obcí, krajů a hlavního města Prahy je zakotvena v první řadě již v samotné Ústavě a v Listině základních práv a svobod.²⁴ Ústava a listina základních práv a svobod zakotvují uceleně právo na územní samosprávu, což svědčí o důležitosti tohoto práva v demokratickém právním státě.

3.1.1 Vydávání právních předpisů v samostatné působnosti

Článek 8 Ústavy zní „*Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*“ Právě tím, že zákonodárce zařadil tento článek do hlavy první Ústavy, vyjádřil, jaký má samospráva význam. Pokud bychom porovnali základní ustanovení Ústavy České republiky²⁵ s Ústavní listinou z roku 1920²⁶, zjistili bychom, že Ústavní listina ve svých všeobecných ustanoveních o právu na samosprávu ničeho neuváděla. Postupem času toto právo získávalo pevné místo v ústavách vyspělých evropských zemí i v České republice. Tomuto vývoji, směřujícímu k posílení správy věcí veřejných na regionální úrovni, a tedy i k normotvorbě na místní úrovni, napomohla také Evropská charta místní samosprávy, schválená v roce 1985 na půdě Rady Evropy.²⁷ Právo na územní samosprávu lze vykládat také jako podstatnou náležitost právního státu. V tom případě je toto právo chráněno i skrze ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy („*Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.*“).²⁸

²⁴ Článek 2 Evropské charty místní samosprávy č. 181/199 Sb., ve znění sdělení č. 369/199 Sb. také počítá se zakotvením místní samosprávy v Ústavě: „*Zásada místní samosprávy se uzná ve vnitrostátním zákonodárství a tam, kde to připadá v úvahu i v ústavě.*“

²⁵ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

²⁶ Zákon č. 121/1920 Sb.

²⁷ ZÁŘECKÝ, Pavel. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Ústava ČR : Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1997, s. 9 (čl. 8 Ústavy).

²⁸ KADEČKA, *Právo obcí...*, s. 14.

Územní samosprávě se věnuje samostatně hlava sedmá Ústavy. Zde je také popsáno základní územní členění státu.²⁹

Obec³⁰ je základní územní samosprávný celek. To však neznamená, že by snad obce měly v rámci územní samosprávy silnější pozici než kraje. Obce i kraje mají stejnou, na sobě nezávislou, legitimitu. Tudíž i podzákonné předpisy jimi vydávané mají stejný stupeň právní síly. Český právní řád nezná terciární normotvorbu. Ústava označuje kraje za vyšší územně samosprávné celky. Proto bychom mohli zase mylně dovozovat, že obce jsou těmi nižšími samosprávnými celky. Tak to ovšem není. Mezi obcemi a kraji žádné hierarchické uspořádání neexistuje. Jde-li o výkon samostatné působnosti, základní i vyšší územní samosprávné celky fungují nezávisle na sobě.³¹

V následujícím článku 100 Ústavy je popsáno, které prvky tvoří základ územního samosprávného celku. Je to osobní základ, územní základ a samosprávný základ.³²

Druhá věta prvního odstavce: „*zákon stanoví, kdy jsou správními obvody*“ znamená, že zákon určí, kdy vystupují jednotky územní samosprávy také jako obvody pro výkon státní správy.³³

Článek 101 zakotvuje postavení zastupitelstva, vrcholného orgánu obcí a krajů. Zastupitelstvo je také jediným samosprávným orgánem, který je upraven v Ústavě. Třetí odstavec tohoto ustanovení zakládá ekonomickou samostatnost obcí a krajů a zavádí do právního řádu pojem veřejnoprávní korporace. Článek 104 vymezuje kompetence zastupitelstva obce. Je v něm řečeno, že: „*Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.*“ Toto ustanovení Ústavy předpokládá, že pravomoci vyššího územního samosprávného celku jsou zákonem stanoveny pozitivně, na obce potom připadají zbytkové kompetence. V případě obcí se tedy jedná o negativní vymezení kompetencí.³⁴

²⁹ Čl. 99 Ústavy ČR, ve znění pozdějších předpisů, zní: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“

³⁰ Zpět do ústavního pořádku se „obec“ dostala zákonem č. 294/1990 Sb., změnou Ústavy Československé socialistické republiky.

ZÁŘECKÝ, Pavel. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Ústava ČR : Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1997, s. 179 (čl. 99).

³² KADEČKA, *Právo obcí...*, s. 14.

³³ ZÁŘECKÝ, Pavel. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Ústava ČR : Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1997, s. 175-176 (čl. 100).

³⁴ KADEČKA, *Právo obcí...*, s. 15.

Článek 104 odstavec 3 je ústavním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek zastupitelstvy obcí, krajů a hlavního města Prahy. Zářecký k tomuto ustanovení uvádí: „ Ze zařazení článku 104 do hlavy Územní samospráva vyplývá, že v případě normotvorné pravomoci zastupitelstev územních samosprávných celků nemůže být použit čl. 79 odst. 3 Ústavy. Nejde o případ moci výkonné, nejde ani o realizaci moci zákonodárné. Jde ve smyslu čl. 101 odst. 1 a 2 Ústavy o samostatné spravování územních samosprávných celků, jehož neodlučitelnou součástí je normotvorná působnost jejich zastupitelstev. K normotvorné působnosti zastupitelstev, upravené v čl. 104 odst. 3 Ústavy, žádného zákonného zmocnění není zapotřebí. Zde ústavodárce předpokládá normotvorbu originální.“³⁵

3.1.2 Vydávání právních předpisů v přenesené působnosti

Tvorba práva na úrovni obcí a krajů v přenesené působnosti nachází své ústavní zakotvení v čl. 79 odst. 3.³⁶ Jedná se o nařízení, abstraktní normativní správní akty, které v přenesené působnosti vydávají rady obcí a krajů. Nařízení jsou vytvářena na základě zákona, v jeho mezích a za existence zákonného zmocnění. Jedná se o druhotnou normotvorbu, která vyžaduje tzv. speciální zmocnění ve zvláštních předpisech. Konkrétní zákon pak stanoví správní úřad nebo orgán územní samosprávy, který bude k provedení předpisem nižší právní síly (nařízením) příslušný.³⁷ Určitou záruku pro normotvorbu na místní úrovni představuje také čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy, ve kterém je zakotvena ochrana práva na samosprávu v podobě komunální stížnosti k Ústavnímu soudu. Tu je zastupitelstvo veřejnoprávní korporace oprávněno podat, pokud má zato, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno zaručené právo na samosprávu. K podání ústavní stížnosti je oprávněno zastupitelstvo obce nebo vyššího územního samosprávného celku. Komunální ústavní stížností se ovšem nelze obracet na Ústavní soud, pokud jde o oblast přenesené působnosti. Podmínkou pro podání ústavní stížnosti je vyčerpání všech procesních prostředků.

Zastavme se ještě u dalších ústavních ustanovení, která svým způsobem limitují tvorbu práva na úrovni územní veřejné správy. Jde o články 1 odst. 2 a 10 Ústavy, které

³⁵ ZÁŘECKÝ, Pavel. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Ústava ČR : Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1997, s. 187 (čl. 104).

³⁶ „...orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“

³⁷ HENDRYCH, Dušan. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Ústava ČR : Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1997, s. 125 (čl. 79).

zavazují stát k dodržování mezinárodních smluv, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána. S možnou kolizí takových mezinárodních smluv a vnitrostátního práva musí počítat především samotný zákonodárce a také soudy. Princip aplikační přednosti mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ovšem platí jak pro moc zákonodárnou a moc soudní, tak i pro veřejnou správu. Ani územní veřejná správa nemůže vydávat normy, které by odporovaly těmto mezinárodním závazkům. Dalším omezujícím ustanovením je čl. 2 odst. 3, podle něhož: „*státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“ Dále také čl. 6 Ústavy: „*Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.*“³⁸ Nelze opomenout ani ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.³⁹ Ústavní soud jím často argumentuje ve svých nálezech z oblasti obecního práva.

3.2 Evropská charta místní samosprávy

Jak bylo naznačeno výše, při vydávání předpisů obcí a krajů je třeba vedle vnitrostátní úpravy sledovat i instrumenty mezinárodního práva. Pro tvorbu místních předpisů je důležité určit vnitrostátní účinky mezinárodních smluv. Mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas se stávají součástí vnitrostátního právního řádu. Tento souhlas se vyžaduje u mezinárodních smluv upravujících práva a povinnosti osob, spojeneckých, mírových a jiných politických, z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci a hospodářských, jež jsou všeobecné povahy.⁴⁰ Recepční ustanovení Ústavy vtahuje vyjmenované typy mezinárodních smluv do vnitrostátního práva. Podle čl. 10 Ústavy jsou tedy i orgány veřejné správy povinny řídit se pravidly obsaženými v mezinárodních smlouvách. Právo tvorné orgány se musí mezinárodní smlouvou řídit i v případě, že tato je v konfliktu se zákonem.⁴¹

Nejvýznamnějším dokumentem v evropském regionu, který upravuje problematiku územní samosprávy je Evropská charta místní samosprávy. Charta byla přijata v roce 1985, Česká republika k ní přistoupila v roce 1998, v platnost u nás vstoupila dne 1. září 1999. Česká republika přistoupila k textu charty s výjimkou některých článků a ustanovení, jimiž se

³⁸ KADEČKA, *Právo obcí...*, s. 17.

³⁹ „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“

⁴⁰ Čl. 49 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

⁴¹ KADEČKA, *Právo obcí...*, s. 57-59.

stát necítí být vázán. Jednou ze stěžejních myšlenek dokumentu je možnost občanů účinně se podílet na chodu věcí veřejných. Preambule charty uvádí, že: „...ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci.“ Charta dále předvídá potřebu zakotvení místní samosprávy v Ústavě a v zákonech. Je zde kladen důraz na princip subsidiarity. Za věci veřejné by měly nést odpovědnost demokraticky zvolené orgány na co nejnižší úrovni; jiným orgánům má být svěřena pravomoc v rozhodování o veřejných záležitostech, je-li to účelné a hospodárné. Článek 8 Evropské charty místní samosprávy se zabývá úpravou správního dozoru nad činností místních společenství. Uvádí: „*Jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon. Jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami...Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zachování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.*“. Česká právní úprava místní samosprávy se v mnohém shoduje s úpravou obsaženou v Evropské chartě místní samosprávy. Největším nedostatkem vnitrostátního práva, v porovnání s Chartou, se zdá být nezdařilé uplatnění principu subsidiarity.⁴²

3.3 Nálezy Ústavního soudu

Vzhledem k tomu, že často dochází ke kolizi mezi obecně závaznými vyhláškami a státní mocí, přichází ke slovu Ústavní soud České republiky, který disponuje bohatou judikaturou. Společným rysem většiny případů je snaha obcí o regulaci místních podmínek a zároveň i zjišťování, kam je až ve svých rozhodnutích nechá soudní moc zajít. Ústavní soud se k těmto otázkám staví tak, že by předmětem vyhlášek obce nemělo být to, co je stanoveno obecně závazným právním předpisem. Většina rozhodnutí Ústavního soudu ve vztahu k obcím je zamítajících. Mohlo by se zdát, že Ústavní soud nepřeje obcím plné využití jejich samosprávních pravomocí. Účelem však je zabránit subjektivnímu výkladu práva představiteli komunální samosprávy.⁴³

Ústavní soud již ve svém prvním nálezu, který se týkal přezkumu obecně závazné vyhlášky judikoval, že působnost obcí je limitována čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 Listiny. Obec, podle Ústavního soudu, mohla vydávat obecně závazné vyhlášky,

⁴² KADEČKA, *Právo obcí...*, s. 28-32.

⁴³ VALEŠ, Lukáš, a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006, s. 96.

jejichž obsahem jsou právní povinnosti, ale jen na základě a v mezích zákona. Tento svůj názor Ústavní soud rozvíjel i v dalších nálezech a upřesňoval, kdy má obec pravomoc k ukládání povinností prostřednictvím obecně závazných vyhlášek.⁴⁴

Vůbec prvním rozhodnutím, ve kterém se Ústavní soud zabýval podmínkami, za nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky byl náleze, jímž zrušil vyhlášku města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby. V odůvodnění uvedl: „...*(obec je oprávněna) vydávat k plnění svých úkolů obecně závazné vyhlášky, přičemž podle § 14 citovaného zákona (zákon č.367/1990 Sb., o obcích) je povinností obce zajišťovat ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj...*

Ústavní soud České republiky v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (tedy i v řízení o zrušení právního předpisu obce) posuzuje obsah zákona nebo jiného právního předpisu podle hledisek obsažených v ustanovení § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., k nimž u obecně závazné vyhlášky obce patří kompetence (zákonné zmocnění), soulad s právními předpisy vyššího stupně právní síly a dodržení právní úpravy normotvorného procesu.

...zmocňující ustanovení obsažené v čl. 79 odst. 3 Ústavy České republiky se vztahuje na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti (tj. jestliže obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony) a zmocňující ustanovení obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce...v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.“⁴⁵ Citovaný náleze se stal předmětem polemik i kritiky. Ústavní soud byl kritizován za to, že „stírá“ rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností, když pro vydávání obecně závazných vyhlášek, které stanovují povinnosti pro občany, požaduje zákonné zmocnění.⁴⁶

⁴⁴ VEDRAL, Josef. In VEDRAL Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 71 (§ 10).

⁴⁵ Náleze Ústavního soudu ze dne 19.1.1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

⁴⁶ VEDRAL, Josef. Obecně závazné vyhlášky obcí v judikatuře Ústavního soudu. *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 1, s.24.

Další úryvek je částí odůvodnění z nálezu, v němž Ústavní soud zrušil vyhlášku města Mostu k zabezpečení veřejného pořádku, protože předmětná vyhláška upravovala problematiku přestupků a sankcí, která nepatří do samostatné působnosti obce: „...*obecně závaznými vyhláškami nelze stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankce; tyto mohou být stanoveny jen zákonem...i za předpokladu, že by sankční ustanovení, obsažená v napadené vyhlášce, byla v souladu s ústavními a ostatními zákony, nemůže vyhláška upravovat způsoby vymáhání pokut protizákonně, resp. protiústavně.*“⁴⁷

Ústavní soud zrušil, na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, také vyhlášku obce Jívka, která byla v rozporu s některými ustanoveními školského zákona, když zaváděla nový pojem „místně příslušná škola.“ Tento pojem školský zákon neznal. V konečném důsledku porušovala také právo na bezplatné vzdělání v základních školách, zaručené čl. 33 Listiny základních práv a svobod. V odůvodnění nálezu Ústavní soud uvádí mj., že: „...*vyhlášky musejí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení.*“⁴⁸

V nálezu, který pro rozpor se zákonem a některými články Ústavy a Listiny zrušil část obecně závazné vyhlášky obce Staré Město u Uherského Hradiště, Ústavní soud rozvedl problematiku ukládání povinností a sankcionování: „*Povinnosti uložené ustanoveními vyhlášky, které jsou v rozporu se zákonem, nelze považovat za právní povinnosti a nelze je tedy ani v případě jejich nedodržení sankcionovat.*“⁴⁹

Následující nález byl zvláštní v tom, že se týkal vyhlášky vydané městskou částí statutárního města. Napadená vyhláška, ačkoliv pravděpodobně zasahovala do výkonu práva shromažďovacího, byla zrušena i pro své obsahové nedostatky. „*Při zkoumání ústavnosti a zákonnosti podzákonného právního předpisu nelze odhlédnout od toho, zda tento předpis splňuje základní požadavky obsahové, mezi které nepochybně patří soulad obsahu použitých pojmů či institutů s právními předpisy, a jde-li o právní pojmy nové, pak musí být dostatečně a jasně vyjádřen jejich obsah. Požadavkem je i terminologická přesnost, srozumitelnost a jasnost.*“⁵⁰

V následujícím usnesení Ústavní soud pro nedostatek aktivní legitimity návrh odmítnul. Stěžovatel tvrdil, že bylo zasaženo do jeho základních práv orgánem veřejné moci.

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 5.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93.

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 4.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 17/94.

⁴⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2.4.1996, sp. zn. Pl. ÚS 31/95.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 17.4.1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.

Za tento zásah považoval eventuální vady v procesu tvorby obecně závazné vyhlášky. „Za zásah orgánu veřejné moci, jímž je porušeno základní právo fyzické nebo právnické osoby, nelze považovat legislativní činnost.“⁵¹

Nález známý pod populárním názvem jako „Kvóty na mléko“ vymezil působnost veřejné správy v oblasti sekundární normotvorby; konkrétně šlo o nařízení stanovující systém produkčních kvót mléka. Ústavní soud se zde také vyjádřil k ukládání povinností pomocí podzákonných právních předpisů. „Ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy musí respektovat následující zásady: nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu, musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).

*Stanovení jakékoliv povinnosti přímo a výhradně zákonem, by zjevně vedl k absurdním důsledkům, a to k popření smyslu sekundární (a v některých případech i primární) normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy.*⁵²

V následující kauze se Ústavní soud zabýval tím, zda měla být vyhláška hlavního města Prahy vydána v samostatné nebo v přenesené působnosti. Předmětná vyhláška upravovala výši nájemného z nebytových prostor. Ústavní soud se zde vyjádřil, že pokud jde o cenovou regulaci, plní obce úkoly státní správy. Dále v textu usnesení definoval, co je to samostatná působnost: „Pojmovým a odlišujícím znakem (této) samostatné působnosti je vždy to, že obec spravuje samostatně "svou záležitost", tedy takovou záležitost, v níž aktivně prosazuje vlastní cíle a záměry, a to v zájmu vlastního prospěchu a rozvoje“⁵³

Nález Ústavního soudu z roku 2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06 populárně známý jako „Vyhláška města Jirkova“ se odklonil od dosavadní judikatury, lze jej proto považovat za přelomový. Jeho význam také spočívá v zavedení tzv. testu čtyř kroků, který musí obecně závazná vyhláška obce splňovat. „Ústavní soud k posouzení souladu napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony pravidelně volí tzv. test čtyř kroků [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně (N 61/36 SbNU 663; vyhlášen pod č. 210/2005 Sb.) a další]. K použití tohoto testu v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenává, že jeho zvláštnost pro přezkum právních předpisů

⁵¹ Usnesení Ústavního soudu ze dne 4.5.2005, sp. zn. III. ÚS 23/05.

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 16.10.2001, sp. zn. Pl.ÚS 5/01.

⁵³ Usnesení ústavního soudu ze dne 26.2.2004, sp. zn. II. ÚS 473/03.

územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem ústavní garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo (čl. 104 odst. 3 Ústavy).

Ústavní soud tedy bude postupně zkoumat, (1.) zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, (2.) zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala ultra vires), (3.) zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně (4.) zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Kromě toho Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.“⁵⁴ Ústavní soud ve výše citovaném nálezu deklaroval, že již napříště nebude vyžadovat, aby obce měly k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách zákonné zmocnění; a patrně se přiklonil k tomu, že stačí, aby daná záležitost spadala do samostatné působnosti obce. Je třeba dodat, že to byl ze strany Ústavního soudu nečekaný počín, který přinesl spoustu praktických dopadů, především na činnost dozorových orgánů. Do budoucna je „dostatečným“ zmocněním samotný čl. 104 odst. 3 Ústavy. Výjimku představuje ukládání daní a poplatků, a to vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny, podle něhož: „daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“ Ústavní soud k tomu ještě později ve své judikatuře dodal, že vyhlášky mohou být vydávány k plnění úkolů samosprávy a musí být v souladu se zákony a obecně závaznými předpisy, které vydávají ústřední orgány státní správy k jejich provedení.⁵⁵ Ústavní soud dále judikoval, že obec je při výkonu samostatné působnosti limitována mezemi, které jí klade zákonná úprava a nemůže upravovat záležitosti, které jsou vyhrazeny normám vyšší právní síly nebo jsou již upraveny předpisy práva soukromého. Také připomenul, že: „...sebelépe míněný věcný záměr pro vydání obecně závazné vyhlášky nepřeváží nad povinností respektovat ústavní rámec daný pro vydávání obecně závazných právních předpisů.“⁵⁶

⁵⁴ náleží Ústavního soudu ze dne 11.12.2007 sp.zn. Pl. ÚS 45/06.

⁵⁵ VEDRAL, Josef. In VEDRAL Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 76-79 (§ 10).

⁵⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 20.2.2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06, body 14-15.

3.4 Zákonné základy

Nyní přiblížíme zákonná zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti a nařízení v působnosti přenesené.

3.4.1 Obecně závazná vyhláška obce

Ústavní zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek, jak již bylo uvedeno výše, můžeme nalézt v čl. 104 odst. 1 Ústavy. O samotném obsahu OZV se vede diskuze již od počátku rozhodovací činnosti Ústavního soudu, respektive od doby, kdy Ústavní soud začal pro rozpor s Ústavou nebo se zákonem tyto předpisy ve velkém rušit. Záhy po vzniku České republiky a po přijetí současné Ústavy vyvstala potřeba nějakým způsobem vyřešit vztah mezi článkem 104 odst. 3 Ústavy, zakládající obecnou normotvornou pravomoc obcí a krajů, a článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle něhož povinnosti mohou být ukládány jen na základě zákona, v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Praxe také neměla jasno v tom, je-li dostatečným základem pro ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách článek 104 odst. 3 Ústavy, nebo je-li zapotřebí zmocnění v zákoně.⁵⁷ Musíme však rozlišovat mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními. Zatímco nařízení je především prováděcí právní předpis, je upřesněním příslušného ustanovení zákona, k jehož provedení je vydáno, obecně závazné vyhlášky nejsou „pouze“ prováděcí předpisy, řadíme je mezi originární normotvorbu. Právě v tom se OZV liší od nařízení. Obecně závazné vyhlášky se vydávají „v mezích působnosti“ územních samosprávných celků. Oblast, která jimi může být upravena není natolik svázaná zmocňovacím ustanovením zákona, jak je tomu u nařízení.⁵⁸

První z možností, kdy obec může ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou je podle obecního zřízení případ zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.⁵⁹ U tohoto

⁵⁷ Ústavní soud se v té době klonil k tomu názorovému proudu, jenž pro stanovení povinnosti v obecně závazné vyhlášce upřednostňoval výslovné zákonné zmocnění.

⁵⁸ VEDRAL, Josef. In VEDRAL Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 72 (§ 10).

⁵⁹ „Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, ...“ (§ 10 zákona č.128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů)

ustanovení §10 zákona o obcích se vedou spekulace o tom, co je v tomto případě oním zákonným zmocněním. Zda-li je to část věty před středníkem, tj. zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku nebo restriktivně pouze část věty za středníkem. Je třeba se pozastavit i nad slovem zejména, jež evokuje, že se jedná o demonstrativní výčet. Zůstává však otázkou, zda se jedná skutečně o demonstrativní výčet. Kdyby tomu tak bylo, k vymezení oblasti, v níž může obec ukládat povinnosti, by mohlo stačit už samotné „*k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku*“, tj. část věty před středníkem. Výčet těchto záležitostí je trochu zavádějící. Každá obec má ze zákona stejný rozsah samostatné působnosti. V praxi se ale setkáme s odlišnostmi. Je to dané především velikostí jednotlivých obcí. Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí může být dále omezeno zvláštními zákony⁶⁰

Písmeno b) § 10 dovoluje obcím ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou pro případ pořádání veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, a to tak, že stanoví závazné podmínky v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. V tomto případě nejde o nic jiného, než o rozvedení pojmu místní záležitosti veřejného pořádku z předešlého ustanovení pod písmenem a). Musíme zde také přihlédnout ke konkrétním zákonům, které upravují danou problematiku a k jejich zmocnění k prováděcí činnosti. Na základě písmene c) obec může ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.⁶¹ Obecně závazná vyhláška, na což poukazuje ve svých nálezech i Ústavní soud, nemůže upravovat otázky, které už řeší zákony. Obce proto nemají velký „manévrovací prostor“. § 10 písm. c) obecního zřízení zmocňuje zastupitelstvo obce k vydání obecně závazné vyhlášky ještě v jednom případě, a sice k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Problematika užívání zařízení obce zpravidla bývá upravena ve vnitřních předpisech toho kterého zařízení, proto není regulace prostřednictvím obecně závazné vyhlášky zapotřebí. Písm. d) § 10 obecního zřízení dovoluje obcím ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou, stanoví-li tak zvláštní zákon. Zde zákon o obcích přímo odkazuje na zmocnění obsažená v jiných právních předpisech. Materiální vymezení

⁶¹ Zde musí obec respektovat například zákon o pozemních komunikacích nebo předpisy týkající se hygieny. Podrobnější výklad k tomuto ustanovení obecního zřízení učinil Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, známým pod populárním názvem *Vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně*.

samostatné působnosti v právním řádu chybí. Negativně by se dala vymezit jako záležitosti, které nejsou zákonem svěřeny krajům, nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Obecně lze říct, že jde o záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce (nebo které by měly být).⁶²

Zákonná zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí obsahují například tyto právní předpisy: Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který v § 17a odst. 1, 2 zmocňuje obec ke stanovení a úpravě vybírání poplatku za komunální odpad.⁶³ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů upravuje v § 14 odst. 2 podrobnosti zavádění místních poplatků.⁶⁴ Zmocnění k provedení obecně závaznou vyhláškou obsahuje také zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. Podle § 178 odst. 2 písm. b) a c) stanoví obec obecně závaznou vyhláškou školské obvody.⁶⁵ § 1 odst. 1 zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů zmocňuje zastupitelstvo obce ke zřízení nebo zrušení obecní policie obecně závaznou vyhláškou. Koeficienty daně ze stavebních pozemků a daně ze staveb si obce mohou upravit v mezích zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. Zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek pak obsahuje § 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) a b).⁶⁶ Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů umožňuje obcím omezit nebo zakázat provozování výherních hracích přístrojů.⁶⁷ Problematika provozování výherních hracích

⁶² VEDRAL, Josef. In VEDRAL Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 80 (§ 10).

⁶³ „(1) Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit (§ 17 odst. 2) a vybírat poplatek za komunální odpad vznikající na jejím území.“

⁶⁴ „Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.“

⁶⁵ „...je-li v obci více základních škol zřizovaných obcí, stanoví obec školské obvody obecně závaznou vyhláškou...“

⁶⁶ „pro jednotlivé části obce může obec obecně závaznou vyhláškou koeficient (...) zvýšit o jednu kategorii nebo snížit o jednu až tři kategorie (...); koeficient 4,5 lze zvýšit na koeficient 5,0.“

⁶⁷ „Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených

přístrojů je velice často diskutovaná a hojně upravovaná místními předpisy. Dalším je zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, jenž v § 29 odst. 1 písm. o zmocňuje obec, aby ve formě obecně závazné vyhlášky vydala požární řád obce a touto formou také stanovila podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se účastní větší počet osob.

3.4.2 Nařízení obce

Nařízení obce je upravené v § 11 obecního zřízení.: *„Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.“* Zákon o obcích vychází z ústavního ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy, jenž zní: *„Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“* Nařízení obce, jako předpis státem delegované státní správy, se takto vždy neoznačovaly. V době mezi lety 1990-2000, kdy byl platný zákon č. 367/1990 Sb., se nařízení nazývala obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti. Starší označení ale vedlo k záměnám a nejasnostem, proto bylo přijato jednoznačnější pojmenování – nařízení. Zákon o obcích se drží tradičního schématu přenesené působnosti obce, kdy obec tuto působnost vykonává prostřednictvím funkčně příslušných orgánů.⁶⁸ Narozdíl od obecně závazných vyhlášek, které se vydávají originárně v mezích působnosti územních samosprávných celků (musí však splňovat tzv. test čtyř kroků), nařízení obce se vydávají výlučně na základě zákona a v jeho mezích, je-li k tomu obec zákonem zmocněna. Zatímco obsah obecně závazných vyhlášek je limitován zejména čl. 4 odst. 1 LPS a zákony, pro nařízení platí, že mohou upravovat pouze problematiku, kterou určuje zmocňovací ustanovení zákona.

Dalším typem právního předpisu vydávaného obcemi je nařízení obce s rozšířenou působností. Tento předpis je zvláštní v tom, že má širší územní působnost, než je území obce.⁶⁹ Obec tak může vydávat v přenesené působnosti nařízení, a to pro správní obvod

loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“

⁶⁸ Vydávání nařízení je podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích vyhrazeno radě obce. Není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce (§ 84 odst. 3).

⁶⁹ VEDRAL, Josef. In VEDRAL Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 95-96 (§ 11).

určený zvláštním právním předpisem.⁷⁰ Správním obvodem⁷¹ se má na mysli obvod, kde obec vykonává přenesenou působnost.

Nařízení je podzákonným právním předpisem, a jako takový musí být v souladu se zákonem. Pomocí nařízení již nelze dále delegovat legislativní pravomoc. Nařízení lze vydávat za splnění tří podmínek. První z nich je zákonný základ. Druhou podmínkou jsou zákonné meze, dané zmocňujícími zákony. Třetí je výslovné zákonné zmocnění k vydání nařízení.⁷²

Jak už bylo řečeno, k vydání nařízení obce je zapotřebí zákonné zmocnění vždy. Je to pro nařízení *conditio sine qua non*. Uvedme alespoň některá ze zmocnění obsažených ve zvláštních předpisech.: Tak například v zákoně č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů je v § 4 odst. 3 uvedeno: „*Rada obce může ve svém územním obvodu nařízením určit místa, kde lze konat shromáždění k účelu uvedenému v § 1 odst. 2 bez oznámení. Přitom může stanovit dobu, v níž se taková shromáždění konat nesmějí.*“ Zde rada obce určuje v přenesené působnosti místa, kde se může konat shromáždění a omezuje dobu jeho konání. Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů ve svém § 46 zmocňuje radu obce k vydávání mimořádných veterinárních opatření na návrh krajské veterinární správy. V praxi často používané je zmocnění obsažené v zákoně č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, jenž umožňuje vydání tržního řádu formou nařízení obce.⁷³ Ustanovení § 23 odst. 1 a 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů dává obci zmocnění k zákazu nebo zpoplatnění používání místních komunikací ke stanoveným účelům.⁷⁴ Uvedme alespoň jeden případ, kdy

⁷⁰ Tímto předpisem je zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

⁷¹ Viz. vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

⁷² KADEČKA, *Právo obcí...*, s. 262.

⁷³ „*Obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce.*“ (§ 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů. „*Obec může nařízením obce vydaným podle odstavce 1 stanovit, že se toto nařízení obce nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, a stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.*“ (§ 18 odst. 1 tamtéž)

⁷⁴ „*Pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými*

zákon zmocňuje obec s rozšířenou působností k vydání nařízení. Zákon č. 289/1955 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů v § 19 odst. 3 dává radě obce s rozšířenou působností zmocnění k vydání nařízení, v němž může rada rozhodnout o dočasném omezení nebo vyloučení vstupu do lesa.

3.4.3 Obecně závazná vyhláška kraje

Základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek na úrovni kraje je opět čl. 104 odst. 3 Ústavy. V krajském zřízení jsou obecně závazné vyhlášky upraveny v § 6. Toto ustanovení vyvolává otázku, co vedlo zákonodárce k tomu, že přímo podmínil ukládání povinností pomocí obecně závazných vyhlášek zákonem? Zákonodárce se, jak uvádí Kadečka, nepochybně inspiroval v dosavadní judikatuře Ústavního soudu vztahující se k právotvorbě obcí. Ustanovení § 6 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů je poněkud zvláštní v tom, že ještě předtím, než by zákon konstatoval samotnou existenci sekundární normotvorby kraje, už si klade podmínky pro její vytváření. Problém je také v tom, že současná zákonná úprava smazává rozdíl mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními. Zákon důsledně rozlišuje mezi obecně závaznými vyhláškami, které ukládají povinnosti a těmi, jež povinnosti neukládají. Lze si však představit obecně závaznou vyhlášku, jež by žádné povinnosti neukládala? A jaký by byl její smysl? Kraj, stejně jako obec, je ve své právotvorné činnosti silně omezen. Při vydávání obecně závazných vyhlášek musí zjišťovat, jestli není daná oblast i částečně upravena předpisy s vyšší právní silou. Dle § 16 písm. a) krajského zřízení se kraj při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem. Z toho plyne, že zákonem upravenou problematiku kraj již nemůže upravit odchylně.⁷⁵

Pro příklad zákonného zmocnění k vydávání obecně závazné vyhlášky kraje lze uvést § 78 odst. 1 písm. c) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o odpadech dává krajům toto zmocnění k prováděcí činnosti.: „*kraj vyhláší obecně závaznou vyhláškou kraje závaznou část odpadového hospodářství kraje a její změny*“.

předpisy...V nařízení obec může vymezit oblasti obce, ve kterých nelze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít k účelům uvedeným v...“

⁷⁵ KADEČKA, *Právo obcí...*, s. 273.

3.4.4 Nařízení kraje

Nařízení kraje je právní předpis vydávaný radou kraje v přenesené působnosti. Můžeme jej zařadit do oblasti státní správy. Krajské zřízení k vydávání nařízení kraje uvádí: „*Na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje.*“ (Kadečka definuje nařízení jako sekundární derivativní normativní správní akt) Narozdíl od vydávání obecně závazných vyhlášek, při tvorbě nařízení se rada kraje musí řídit také jinými právními předpisy, než zákony. Podle § 8 odst. 1 krajského zřízení „*nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.*“ Za povšimnutí stojí také ustanovení § 4 krajského zřízení, které uvádí: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů.*“⁷⁶

Zmocnění k vydávání nařízení krajů jsou obsažena například v těchto právních předpisech.: Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, který uvádí: „*Kraje mohou vydávat pro svůj správní obvod (...) nařízení o zřízení či zrušení přírodních parků a o omezení využití jejich území podle § 12 odst. 3, nařízení o zřízení přírodních rezervací podle § 33, přírodních památek podle § 36 nebo jejich ochranných pásem podle § 37 odst. 1 a zajišťují péči o tato území, dále mohou ve svém správním obvodu vydat nařízení o zrušení přírodních rezervací, přírodních památek nebo ochranných pásem těchto zvláště chráněných území podle § 45 odst. 1.*“⁷⁷ V zákoně č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů, zase nalezneme zmocnění ke stanovení nižší maximální ceny, než jsou maximální ceny stanovené ministerstvem.⁷⁸ Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů v § 27 odst. 2 písm. a) zmocňuje radu kraje k vydání požárního poplachového plánu, ve formě nařízení.

⁷⁶ Obdobu tohoto ustanovení obsahuje i § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁷ § 6 odst. 6 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.

⁷⁸ „Kraj v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí ministerstva může nařízením kraje b) stanovit maximální ceny nižší, než jsou maximální ceny stanovené ministerstvem.“ (§ 4 odst. 1 písm. b) zák. č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů)

3.4.5 Právní předpisy hlavního města Prahy

Vydávání obecně závazných vyhlášek zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, svěřuje zastupitelstvu hlavního města Prahy. Rada může vydávat nařízení tehdy, když je k tomu zmocněna přímo ona sama, nebo když jsou k vydání nařízení zmocněny obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje. Z hlediska schvalování právních předpisů hlavního města je podstatné m.j. ustanovení § 46 odst. 2: „*Městské části jsou oprávněny se k návrhu právních předpisů hlavního města Prahy vyjádřit ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení návrhu... Jestliže se městská část ve stanovené lhůtě nevyjádří, má se za to, že s návrhem souhlasí.*“ Zde je zakotveno připomínkové řízení k návrhům právních předpisů hlavního města Prahy, v rámci něhož mají městské části možnost se vyjádřit.⁷⁹

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, má pro vydávání obecně závazných vyhlášek svoje vlastní zmocňovací ustanovení. Jedním z nich je například § 17 odst. 3, jenž uvádí, že: „*Statut vydává hlavní město Praha obecně závaznou vyhláškou.*“ Dalším takovým ustanovením je § 44 odst. 3 písm. a), zmocňující zastupitelstvo hlavního města Prahy k vydání prováděcího právního předpisu k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.⁸⁰ Ustanovení § 44 odst. 3 písm. b) zmocňuje k vydání obecně závazné vyhlášky, týkající se podmínek pro pořádání, průběhu a ukončení veřejně přístupných sportovních a kulturních podniků.“ Pod písmenem c) nalezneme zmocnění k úpravě udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochraně životního prostředí a zeleně, užívání zařízení hlavního města Prahy nebo městské části. Další zmocnění lze objevit například v zákoně č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, kde je v § 41 odst. 3 a § 21a odst. 1 zmocnění pro stanovení podmínek k výkonu práce řidiče taxislužby.⁸¹ Zmocnění pro vydání nařízení hlavního města Prahy obsahuje § 194 písmeno d) zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.⁸²

⁷⁹ VEDRAL, J. *Komentář k zákonu o hlavním městě Praze, § 46*[Program] ASPI pro Windows, aktualizace z 14. září 2012 [cit. 14. září 2012].

⁸⁰ Ustanovení § 44 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze kopírují § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

⁸¹ „*Hlavní město Praha, statutární města a další obce s počtem obyvatel nad 20 000 mohou obecně závaznou vyhláškou upravit podmínky pro provozování taxislužby podle § 21a odst. 1; obec může obecně závaznou vyhláškou upravit podmínky pro provozování taxislužby podle § 21a odst. 2.*“

⁸² „*...hlavní město Praha stanoví nařízením vydaným v přenesené působnosti obecné technické požadavky na výstavbu v hlavním městě Praze.*“

4 Postupy při tvorbě práva na úrovni územní veřejné správy

Vydávání obecně závazných vyhlášek a nařízení je mimořádně důležitá odborná právní činnost v rámci fungování územních samosprávných celků. Obecně závazné vyhlášky a nařízení bychom mohli definovat jako místní externí normativní správní akty. Přičemž normativním správním aktem se zde má na mysli takový správní akt, jenž se vztahuje na neurčitý počet adresátů, tj. může upravovat neurčité množství případů stejného druhu. Na rozdíl od individuálního správního aktu, obsahem normativního jsou obecně závazná pravidla chování. Výrazem „externí“ se rozumí normativní správní akt, který je určený nepodřízeným subjektům (opak interního). Slovo „místní“ vyjadřuje, že obecně závazná vyhláška či nařízení, se vztahují pouze na určitý územní obvod. Tím se odlišují od předpisů, které jsou účinné na území celého státu. Z uvedeného také vyplývá, že ve vyhlášce nemůže obec stanovit to, co už je upraveno celostátně. Zejména laická veřejnost vyhlášky a nařízení někdy, ne zcela správně, chápe jako jakési „zákony platné pouze na území obce“. Podrobný postup tvorby místních právních předpisů je upraven, nutno říci nezávazným způsobem, v legislativních pravidlech pro vydávání právních předpisů obcí krajů a hlavního města Prahy. Při vydávání vyhlášek a nařízení můžeme od sebe odlišit tato stádia normotvorného procesu: 1) příprava návrhu, 2) připomínkové řízení, c) schválení předpisu, d) vyhlášení, e) nabytí účinnosti, f) evidence, zpřístupnění veřejnosti a zaslání zákonem určeným (dozorovým) orgánům. Poslední uvedené z hlediska časového splývá v jedno.

4.1 Příprava právního předpisu

Pro přípravu místního předpisu má zcela zásadní význam znalost předmětné problematiky. Důležitá je také znalost relevantní právní úpravy a v neposlední řadě také zvládnutí legislativní techniky. Příprava vyhlášky nebo nařízení spočívá na věcně příslušném odboru konkrétního obecního úřadu, popřípadě na zvláštní, za tím účelem zřízené, pracovní skupině či na jednotlivém pracovníkovi, který má právní vzdělání a je specialistou na místní normotvorbu. Taková je skutečnost na úrovni krajů, hlavního města Prahy a v převážné většině také obcí s rozšířenou působností. Obce na nižším stupni územní samosprávy bohužel postrádají dostatečně kvalifikovaný personální aparát, jehož pracovní náplní by byla příprava právních předpisů. Tyto obce více využívají metodickou pomoc poskytovanou ministerstvem vnitra. V praxi tato pomoc probíhá tak, že starosta, popř. některý z pracovníků obecního úřadu

si vyžádá na odboru dozoru a kontroly veřejné správy návrh právního předpisu, který obec hodlá přijmout.⁸³

Jak tedy probíhá již samotný proces tvorby práva? Již bylo řečeno, že celý postup začíná tím, že návrh právního předpisu zpracuje věcně příslušný odbor obecního úřadu, krajského úřadu nebo magistrátu. Většinou bude tuto činnost vykonávat zaměstnanec nebo skupina zaměstnanců zařazených do správního odboru úřadu. V některých zvláštních zákonem stanovených případech se na zpracování návrhu předpisu budou podílet také státní orgány. Například podle § 26 odst. 2 písm. i) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů „*hasičský záchranný sbor kraje zpracovává podklady k vydání právních předpisů pro příslušné správní orgány kraje v oblastech, které vymezuje zákon,*“. Zpracovatel návrhu právního předpisu musí znát platnou právní úpravu, musí také bedlivě sledovat všechny novelizace zákonů a vyhodnocovat jejich vliv na místní normotvorbu. Dále je navrhovatel povinen seznámit se s věcnými důvody navrhovaného předpisu. Což však v praxi nečiní potíže. Navrhovatel, zaměstnanec úřadu, sleduje aktuálnost a vymahatelnost vyhlášek a nařízení prakticky neustále. Při své činnosti vychází z kontextu různých faktorů, které ovlivňují život v obci/kraji. Návrh musí odpovídat legislativně technickým pravidlům, publikovaným ministerstvem vnitra. Některé návrhy mohou upravovat více možných řešení, o konečné podobě předpisu tak rozhodne až proces schvalování. Nedílnou součástí každého návrhu je i důvodová zpráva. Obsahuje především konkrétní analýzu současného stavu a to po stránce právní i ekonomické. Dále také zdůvodnění a vysvětlení navrhované právní úpravy, její cíle a způsob, jakým by měly být dosaženy. Pokud návrh počítá s různými variantami řešení, měla by jednotlivé varianty rozvádět i důvodová zpráva, a to včetně jejich výhod a nevýhod a návrhu optimální varianty. Důležitou součástí důvodové zprávy je zhodnocení finančního a hospodářského dopadu navrhované právní úpravy na rozpočet obce nebo kraje a způsob jejího financování. Nezanedbatelným je také dopad na počet potřebných pracovních sil a dopad na samotné občany.

4.2 Připomínkové řízení

Je-li návrh budoucího právního předpisu hotov, postupuje se k posouzení a k zaujetí stanoviska útvarům úřadu, jejichž působnosti se dotýká. Připomínkové řízení zajišťuje zpracovatel/navrhovatel. Může jej zprostředkovat také vedoucí věcně příslušného odboru, tajemník obecního úřadu, starosta obce nebo ředitel krajského úřadu. To záleží na místních

⁸³ ŠIMEK, Lubomír. Obecně závazné vyhlášky obcí. *Právní rádce*, 1995, roč. 3, č. 8, s. 18.

podmínkách a na velikosti veřejnoprávní korporace. V případě, že se jedná o větší obec, kraj nebo o hlavní město Prahu, připomínkové řízení je více formalizované; pokud jde o menší obce (obce, obce s pověřeným obecním úřadem a některé obce s rozšířenou působností), připomínkové řízení zcela neformálně navazuje na přípravu vyhlášky nebo nařízení. Vezměme si kupříkladu obecně závaznou vyhlášku o místních poplatcích. Jde o právní předpis vydávaný obcemi v samostatné působnosti. Potřeba zakotvení místních poplatků je zcela zřejmá – poplatky jsou zdrojem příjmu. Příslušný pracovník obecního či městského úřadu, pakliže vznikne potřeba přijmout novou vyhlášku o místních poplatcích či stávající účinnou vyhlášku novelizovat bude postupovat následovně. : Nejdříve bude hledat zákonný základ pro přijetí vyhlášky. Ten se nachází v § 14 odstavci druhém zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů a § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o místních poplatcích ve svém § 1 zmocňuje obce k vybírání různých poplatků. Jsou to poplatky ze psů, za lázeňský a rekreační pobyt, za užívání veřejného prostranství, ze vstupného, z ubytovací kapacity, za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, za provoz systému shromažďování, sběru; přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace. Zpracovatel má při vytváření návrhu vyhlášky například za úkol stanovit sazbu poplatku za prvního psa pořízeného obyvatelem obce. Tímto způsobem lze, mimo jiné, přímo regulovat množství psů v obci. Zpracovatel konzultuje s pracovníky finančního odboru předpokládané množství prostředků vybraných tímto způsobem, stejně jako u dalších poplatků, a tak zjistí finanční dopady navrhované vyhlášky. Samozřejmě, že výše poplatku v konečném důsledku závisí především na hlasování zastupitelstva. Mohou ji pozměnit, stejně jako vše ostatní v navrhované vyhlášce, ovšem vždy jen v rámci zákona a pravomocí, kterými zastupitelstvo disponuje při rozhodování v samostatné působnosti.

K připomínkovému řízení bychom ještě měli uvést, že návrh právního předpisu kraje, týkající se samosprávy obcí, se projedná také s těmito spádovými obcemi. (§ 13 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů) Podobně jako návrh právního předpisu hlavního města Prahy se, podle § 46 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, před přijetím projedná s městskými částmi. Pokud se návrh týká jiných právnických osob, lze jej zaslat také některým z nich. Tyto právnické osoby návrh posoudí a mohou k němu zaujmout stanovisko. Metodická pomůcka pro posouzení a zaujetí stanoviska doporučuje lhůtu patnácti dnů. Konec lhůty je určený vždy konkrétním datem. Dožádaný orgán se návrhem právního předpisu zabývá z pohledu vlastní

působnosti, ale i z hlediska dalších požadavků kladených na právní předpisy, jako jsou soulad s právním řádem a s legislativně technickými pravidly. Osoba zabezpečující připomínkové řízení musí jednat s dožádanými orgány, pokud se ve svých stanoviscích rozcházejí. Záleží na situaci, zda se jedná s každým orgánem (zástupcem orgánu) jednotlivě nebo se všemi zároveň na společné poradě. Odbor, který zabezpečuje sjednocení stanovisek musí zohlednit námítky všech zúčastněných orgánů a snažit se o vzájemný kompromis, aby po předložení návrhu zastupitelstvu nebo radě byly všechny sporné záležitosti již vyřešené. Návrh právního předpisu doprovází předkládací zpráva, v níž je pojednáno o průběhu připomínkového řízení. Zejména se v ní uvádí s kým byl návrh projednán a výsledek tohoto projednání. Než dojde k samotnému předložení návrhu na jednání zastupitelstva, metodická pomůcka doporučuje⁸⁴, aby byl návrh také předběžně projednán v radě. Ta pak na začátku projednávání návrhu zastupitelstvo seznámí se svým stanoviskem. Pokud jde o zaslání návrhu radě k vyjádření, jedná se spíše o běžný postup. Pro posouzení návrhů právních předpisů a jiných komplikovaných právních záležitostí obce, kraje a hlavní město Praha mohou zřídit legislativně právní poradní orgán, který své stanovisko předkládá schvalujícímu orgánu.

4.3 Orgány rozhodující o schválení právního předpisu

Vydávání obecně závazných vyhlášek je upravené v § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Zde zákon uvádí, že vydávání obecně závazných vyhlášek obce je vyhrazeno zastupitelstvu obce. Na úrovni hlavního města Prahy takové zmocnění najdeme v § 44 odst. 1 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů: „*Zastupitelstvo hlavního města Prahy může v mezích samostatné působnosti hlavního města Prahy vydávat obecně závazné vyhlášky.*“ Zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek je pro kraje zakotvené v § 35 odst. 2 písm. c) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení uvádí: „*Zastupitelstvu je vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky kraje.*“

Podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů je radě obce vyhrazeno vydávat nařízení obce. Podle § 84 odst. 3 téhož zákona: „*...není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo*“ . Zákon č.

⁸⁴ *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy*, dostupné na: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim-683648.aspx>.

131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů v § 44 odst. 2 uvádí: „Rada hlavního města Prahy může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v mezích zákona nařízení hlavního města Prahy, je-li k tomu zákonem zmocněno hlavní město Praha, obce, obce s rozšířenou působností nebo kraje.“ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů, upravuje vydávání nařízení kraje radou kraje ve svém § 59 odst. 1 písm. k).

Každý právní předpis, který obec, hlavní město Praha nebo kraj vydají, musí být podepsán příslušnými funkcionáři. V případě obce je podepsán starostou obce spolu místostarostou, v případě předpisu hlavního města Prahy primátorem a náměstkem primátora, nebo hejtmánem a náměstkem hejtmána, pokud jde o právní předpis kraje.⁸⁵

4.4 Platnost a účinnost

Úpravu platnosti a účinnosti místních právních předpisů obsahuje zákon a také pravidla pro vydávání právních předpisů obcí a krajů. Obecně závazná vyhláška obce a nařízení obce ke své platnosti vyžadují vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Jedná se o způsob publikace, kdy dnem vyhlášení je první den vyvěšení právního předpisu na úřední desce obecního úřadu. Den vyvěšení však nesmí předcházet dni schválení příslušným orgánem obce. Zákon ještě zmiňuje možnost uveřejnění právního předpisu způsobem v místě obvyklým. Vyvěšení textu vyhlášky či nařízení na úřední desce úřadu je formální publikací, tj. je zákonnou podmínkou pro pozdější nabytí účinnosti. K nabytí účinnosti pak dojde po uplynutí 15 dnů od data vyhlášení, není-li stanovena účinnost pozdější. Zákon o obcích v § 12 zmiňuje případ, kdy může právní předpis obce nabýt účinnost dříve. A sice z důvodu naléhavého obecného zájmu. Nikdy ale nesmí být počátek účinnosti dřívější, než je den vyhlášení. Důvody, které obec vedly ke zkrácení promulgační doby nemusejí být uvedeny.

Pro vyhlášení a publikaci právních předpisů kraje stanovuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, v platném znění, podobné požadavky. Na základě § 8 nabývá právní předpis kraje platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje. Dnem vyhlášení se rozumí den rozeslání příslušné částky Věstníku. Účinným se stává až patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud není stanoveno pozdější datum. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, je možné stanovit i dřívější počátek účinnosti. Ten však musí být v právním předpise kraje uveden. V případě naléhavého obecného zájmu zákon vyžaduje též zveřejnění na úřední

⁸⁵ Viz. § 104 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích; § 72 odst. 3 písm. a) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze; § 61 odst. 3 písm. a) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích.

desce krajského úřadu a na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká a také uveřejnění v hromadných informačních prostředcích.⁸⁶ V tomto smyslu podobné ustanovení obsahuje také zákon o hlavním městě Praze, kde ve svém § 45 odst. 4 uvádí: „...*Důvody, v čem spočívá naléhavý zájem, musí být současně s právním předpisem hlavního města Prahy zveřejněny na úřední desce. V těchto případech se právní předpis hlavního města Prahy vyhlásí bezodkladně vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká, a uveřejní se i v hromadných informačních prostředcích. Povinnost vyhlášení podle odstavce 2 tímto zůstává nedotčena.*“ Vyhlášení právního předpisu hlavního města Prahy se provádí uveřejněním ve Věstníku právních předpisů hlavního města Prahy.⁸⁷ Všechna ustanovení zákona o platnosti a účinnosti místních právních předpisů plní funkci seznámení adresáta se zněním právní normy, kterou bude do budoucna povinen dodržovat. Adresát však většinou nepřikládá publikovaným místním právním předpisům takový význam, jako předpisům vyšší právní síly, a často se s nimi seznamuje až v případě, když zjistí, že některý z nich (třeba i nevědomky) porušuje.⁸⁸ Veřejnoprávní korporace mají dbát na to, aby občané měli možnost kdykoliv se seznámit s textem obecně závazné vyhlášky či nařízení. Tato povinnost jim nevyplývá pouze z obecního a krajského zřízení, příp. zákona o hlavním městě Praze. Plyne i ze zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Jak už bylo naznačeno výše, o vydaných právních předpisech vede obec evidenci. Tuto povinnost stanovuje obci § 12 odst. 4 obecního zřízení. Evidence obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, případně datum pozbytí platnosti. Obecně závazné vyhlášky i nařízení jsou označeny pořadovými čísly. Tato číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku. V § 12 odst. 5 obecního zřízení se uvádí: „*Právní předpisy obce a jejich evidence musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala. Nařízení vydané obcí vykonávající rozšířenou působnost musí být každému přístupné též u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu.*“ Právní předpisy hlavního města Prahy se evidují ve stejnojmenné sbírce, která musí být každému přístupná na magistrátu hlavního města, také na

⁸⁶ § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁷ § 45 odst. 2 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁸⁸ GADASOVÁ, Dalimila. K některým otázkám tvorby práva na místní úrovni veřejné správy. In NOVOTNÁ, Ludmila (ed.). *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Iuridica*. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého, 2002, s. 100-101.

úřadech městských částí a na ministerstvu vnitra. Mimo to zveřejňuje hlavní město Praha stejnopis Sbírký i na svých internetových stránkách.⁸⁹ Evidencí právních předpisů kraje je Věstník právních předpisů kraje. Tento publikační a evidenční nástroj kraje musí být každému přístupný na krajském úřadu, na všech obecních úřadech v kraji a na ministerstvu vnitra. Také kraj zveřejňuje stejnopis Věstníku způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁹⁰

4.5 Novelizace a republikace

V souvislosti s publikací místních právních předpisů bychom se měli zabývat ještě dvěma příbuznými problematikami. Novelizací a republikací.

4.5.1 Novelizace

Při novelizaci se využívá toho, že nová norma pozměňuje nebo doplňuje normu dosavadní. Existují dva druhy novelizace, přímá a nepřímá. Nepřímá novelizace je složitější z hlediska výkladového, protože si při aplikaci novelizovaného předpisu musíme uvědomit, která jeho část platí v původní podobě, která byla novelou pozměněna a jaká část normotvorného obsahu předpisu byla zrušena. Nepřímá novelizace staví na interpretační zásadě *lex posterior derogat priori* a adresátům novelizovaného předpisu znesnadňuje situaci, neboť činí právní řád méně přehledný. To však je obecně problémem všech novelizací. Pro tvůrce právního předpisu i pro jeho adresáta je výhodnější používat přímé novelizace. Tyto upraví všechna relevantní ustanovení předpisu, takže je dobře patrné, co všechno se mění a co naopak zůstává v původní podobě. Text novely místního předpisu může v konkrétním případě vypadat následovně:

„Obecně závazná vyhláška Obce č., o místních poplatcích se mění takto:

V části IV. Poplatek za užívání veřejného prostranství se v článku 18 odst. 3) písm. C) do textu za slovo staveb vkládá text „a zařízení“...V části IV. Poplatek za užívání veřejného prostranství se v článku 18 za odst. 7) vkládá nový odst. 8), jehož text zní : „Správce poplatku vyměřuje poplatek za užívání veřejného prostranství vždy v minimální výši X Kč.““

Novelizace právních předpisů je účinný prostředek, kterým může územní samosprávný celek reagovat na aktuální potřeby, aniž by přitom musel přistoupit k vyhotovení a schvalování celé nové vyhlášky nebo nařízení. Má však i své stinné stránky. Čím delší doba uplyne od účinnosti právního předpisu v původním znění, tím větší počet novelizací se

⁸⁹ § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁰ § 8 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

obvykle nahromadí a příslušný odbor obecního či krajského úřadu stojí před otázkou, jak tento problém vyřešit. Nabízí se dvojí řešení.- Prvním z možností je vyhlášení úplného znění (republikace).⁹¹

4.5.2 Republikace

Republikace je vhodná v případě, kdy se po více dílčích novelizacích stala právní úprava nepřehlednou. Úplné znění by se mělo připravovat současně s novelizacemi. Tvůrce právního předpisu se tak alespoň může ujistit, že při novelizaci na nic nezapomněl. Úplné znění v ucelené podobě publikuje text právního předpisu tak, jak platí od počátku účinnosti jeho poslední novely. Úskalí republikace spočívá v tom, že normy obsažené v takto přepracovaném právním předpise mají různou časovou působnost, tj. některé jsou starší a jiné novější. Přínosem je bezesporu zpřehlednění textu adresátovi a zjednodušení orientace v něm. Vydávání úplných znění právních předpisů na místní úrovni však nemá oporu v zákoně a nenajdeme o něm zmínku ani v legislativně technických pravidlech pro vydávání právních předpisů obcí a krajů, což je zvláštní. Legislativní pravidla vlády s možností republikace zákonů počítají, v příloze 4 k legislativním pravidlům je tento postup dokonce přímo upraven.⁹² Proč však není vydávání úplných znění upraveno také pro předpisy na úrovni územní veřejné správy, je otázkou.

Další z možností, jak se vypořádat s nárůstem novelizací vyhlášek a nařízení je vydání právního předpisu zcela nového, jenž předchozí předpis zruší. Například rada obce na základě ustanovení § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s ustanovením § 11, odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, vydá nařízení obce, kterým se vydává tržní řád. Na závěr textu nařízení zpracovatel předpisu uvede zrušující ustanovení: „*Dnem nabytí účinnosti tohoto nařízení se zrušuje Nařízení obce XY č. ./..., kterým se vydává tržní řád.* Účinným tak bude právní předpis bez jakýchkoli novelizací. Nevýhodu tohoto postupu lze spatřovat v tom, že některé místní předpisy, kterými se upravují například tržní řády, místní poplatky, využití veřejného prostranství, apod. není možné rušit a vydávat příliš často. Občané by tak ztratili důvěru k normotvorbě na místní úrovni, utrpěla by tím jejich právní jistota, případně by se

⁹¹ KRÁL, Jan. Metodika a technika tvorby právních předpisů. In. ŠÍN, Zbyněk (ed). *Tvorba práva a její pravidla*. Praha : Economia, 1996, příloha časopisu Právní rádce, s. 32-33.

⁹² Čl. 11a Legislativních pravidel vlády, schválených usnesením vlády ze dne 19.3. 1998 č. 188, ve znění usnesení vlády ze dne 11.1. 2010 č. 36.

častým měněním právních podmínek mohlo zasahovat do podnikání subjektů na území obce, kraje nebo hlavního města Prahy.

4.6 Správní dozor

Správu a správní akty lze chápat jako prostředek právní aplikace a realizace legislativní činnosti. Proto pro všechny správní akty, tedy i pro normativní správní akty, platí bez rozdílu presumpce správnosti. Na správní akt se pohlíží jako na bezvadný do té doby, než je úředně shledán opak. K tomu, aby byl správní akt prohlášen za neplatný nestačí pouhá přítomnost případné právní vady, ale je třeba posouzení a rozhodnutí kompetentního orgánu.⁹³

4.6.1 Zákonná úprava

Pro obce upravuje dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek § 123 a násl. obecního zřízení, dozorování vydávání nařízení je upraveno v § 125 a násl. téhož zákona. Normativní činnost krajů podléhá dozoru na základě § 81 a násl. krajského zřízení. Zákon o hlavním městě Praze dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek hlavního města a dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obsahuje v § 106-112.

Obecní zřízení ve svém § 13 odst. 6 obci ukládá povinnost zasílat obecně závazné vyhlášky obce po dni jejich vyhlášení ministerstvu vnitra. Nařízení obce, včetně nařízení obce s rozšířenou působností, zasílá obec po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu. Takovou povinnost pro kraje ukládá ustanovení § 8 odst. 9 krajského zřízení. Nařízení kraj zašle neprodleně po dni jeho vyhlášení věcně příslušnému ministerstvu nebo jinému ústřednímu správnímu úřadu. Vraťme se ale ještě zpět na úroveň obcí a pokusme se na příkladě vydávání obecních právních předpisů v samostatné a v přenesené působnosti vysvětlit mechanismus dozoru. Ustanovení § 123 a 125 obecního zřízení přiznávají, v případě obecně závazných vyhlášek, ministerstvu vnitra a, v případě nařízení, krajskému úřadu pravomoc pozastavit výkon právního předpisu, který by obec vydala v rozporu se zákonem. Pokud by obec ve stanovené době nezjedнала nápravu, ministerstvo vnitra nebo ředitel krajského úřadu mají pravomoc podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení právního předpisu obce nebo jeho části. Ten bude vést řízení o zrušení jiného právního předpisu.⁹⁴

Povinnost zasílat právní předpis příslušnému orgánu zákon stanovuje obci. Už neuvádí, který konkrétní orgán obce by se měl tohoto úkolu zhostit, jde však o čistě technický úkon a

⁹³ NEDOROST, Libor. Přezkum obecních vyhlášek. *Právní rádce*, 1996, roč. 4, č. 6, s. 19.

⁹⁴ § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

bude jej zajišťovat s největší pravděpodobností věcně příslušný odbor obecního úřadu. Právní předpisy se zasílají ministerstvu vnitra, resp. krajskému úřadu, podle § 12 odst. 6 obecního zřízení, „neprodleně po dni vyhlášení“, což prakticky znamená, že předpis dosud nenabyl účinnosti. Jakmile by dozorový orgán zjistil, že vyhláška, resp. nařízení je v rozporu se zákonem, může takový předpis zavčas pozastavit.⁹⁵

4.6.2 Dozorová činnost Ministerstva vnitra ČR

Z dikce zákona vyplývá, že dozor nad vydáváním vyhlášek a nařízení územních samosprávných celků je dozor následný. Jediným kritériem pro posuzování činnosti obcí a krajů je zákonnost.⁹⁶ Po schválení předpisu příslušným orgánem obce, současně s jeho vyvěšením na úřední desce je předpis zaslán dozorovému orgánu. V případě obecně závazné vyhlášky obce je tímto orgánem ministerstvo vnitra.⁹⁷ Příslušný pracovník odboru dozoru a kontroly veřejné správy předpis důkladně přečte a poté jej začne analyzovat. Rozdělí text článek po článku a u každého ustanovení hledá jeho ústavní a zákonné základy. Po této podrobné analýze by mělo vyjít najevo, zda územní samosprávný celek při vydávání obecně závazné vyhlášky postupoval v zákonném a ústavním rámci. Svoje závěry pracovník Ministerstva vnitra zanese do stanoviska, které zašle zpět obci.⁹⁸ Zamysleme se ještě jednou nad otázkou následnosti dozoru nad vydáváním právních předpisů územních samosprávných celků. Zůstaňme u případu obecně závazné vyhlášky obce. V případě, že odbor dozoru a kontroly veřejné správy zjistí nesoulad vyhlášky se zákonem nebo s Ústavním pořádkem,

⁹⁵ VEDRAL, Josef. In VEDRAL Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 111 (§ 12).

⁹⁶ Viz také: HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo obecná část*. 5. vydání. Praha : C.H.Beck, 2003, s. 256.

⁹⁷ Koordinační úlohu v této oblasti Ministerstvu vnitra svěřuje již § 12 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů.

⁹⁸ Odbor dozoru a kontroly veřejné správy, oddělení dozoru provádí dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí, krajů a hlavního města Prahy, připravuje podání ministra vnitra určeným správním soudům a Ústavnímu soudu ve věcech dozoru nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků, tvoří koncepční, koordinační a metodické materiály související s dozorovou činností, zpracovává odpovědi na dotazy vztahující se k provádění dozorové činnosti, podílí se na legislativních úkolech odboru, pořádá odborné porady a semináře na úseku dozoru. (další informace ohledně odboru dozoru a kontroly veřejné správy obsahují internetové stránky Ministerstva vnitra ČR, dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/stanoviska-odk-68385.aspx?q=Y2hudW09NA%3d%3d>>

vyzve obec ke zjednání nápravy. Nejedná-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky.⁹⁹ V § 123 odst. 3 obecního zřízení se navazuje: „*Nejedná-li zastupitelstvo obce nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra podle odstavce 1 a 2 podán rozklad, podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce.*“ Ve většině případů však výše popsany postup nebude nutný, to když obecně závazná vyhláška obce bude v souladu se všemi právními předpisy vyšší právní síly nebo když obec sama ve stanovené lhůtě případně nedostatky ve vyhlášce odstraní. Může se ale také stát, že odbor dozoru a kontroly veřejné správy vstoupí do procesu tvorby místního předpisu tím, že obci doporučí jiný postup. To je ostatně také možné ještě před přijetím předpisu, v průběhu zpracování návrhu. Ministerstvo vnitra neplní pouze funkci následného dozoru. Poskytuje obcím informace, podklady, vzory vyhlášek a nařízení, s pomocí jeho odborných pracovníků lze vytvořit předpis „ušíť na míru“ té které obci, bez rizika, že by došlo ke konfliktu předpisu se zákonem. Proto se dá říct, že Ministerstvo plní i roli poradce, odborného konzultanta. Je tedy dozor nad vydáváním právních předpisů územních samosprávných celků skutečně následný? V případě dozоровání vydávání obecně závazných vyhlášek je to přinejmenším diskutabilní.

Současná praxe, zdá se, inklinuje k jisté „unifikaci“ místních předpisů. Ministerstvo vnitra na svých stránkách zveřejňuje vzory právních předpisů, jež sice nejsou pro územní samosprávné celky závazné, nicméně zpracovatelům vyhlášek a nařízení usnadňují práci. Většina z pracovníků správních odborů obecních a krajských úřadů si také „vypomáhá“ různými metodickými materiály, publikovanými odborem dozoru a kontroly veřejné správy pod záštitou Ministerstvem vnitra.¹⁰⁰

⁹⁹ § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁰ Mezi tyto metodické materiály patří například: *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků*, to obsahuje praktické řešení různých problémů z oblasti vnitřního fungování územních samosprávných celků s odkazy na příslušná zákonná ustanovení.

5 Legislativní technika

Obsahovými požadavky na obecně závazné vyhlášky a nařízení se zabývají především legislativně technická pravidla, jež jsou součástí pravidel pro vydávání právních předpisů obcí a krajů.¹⁰¹ Tato pravidla postupně upravují: obecná legislativně technická pravidla; speciální legislativně technická pravidla; členění právního předpisu obce, hlavního města Prahy nebo kraje; název a úvodní větu právního předpisu; přechodná ustanovení právního předpisu; sankční ustanovení právního předpisu; zrušovací ustanovení právního předpisu obce, hlavního města Prahy nebo kraje. Je třeba říci, že pro právní předpis na úrovni územní veřejné správy platí stejná pravidla, co se týče jeho obsahové stránky, jako pro předpisy na úrovni celostátní. Text vyhlášky či nařízení se v zásadě nebude od textu zákona příliš lišit (bude zde jiná úvodní věta, členění na články, sankční ustanovení odkazují na zvláštní předpisy, apod.). Obecná legislativně technická pravidla požadují, aby měl právní předpis normativní obsah, nebyl mnohomluvný a aby neupravoval samozřejmé věci. Jednotlivá ustanovení předpisu by si neměla navzájem odporovat a neměla by umožňovat dvojný výklad. Právní předpis by měl být pojmově přesný a v souladu s pojmy použitými v navazujících a souvisejících předpisech. Dále je žádoucí, aby předpis nepřijímal ustanovení jiného právního předpisu (tradičně zákona). Pouze v nevyhnutelných případech je možné převzaté ustanovení citovat v poznámce pod čarou.¹⁰²

5.1 Srozumitelnost

Jedním z důležitých požadavků na tvorbu předpisů je srozumitelnost. Aby i laik si mohl představit význam právní normy v praktické situaci a mohl bez obtíží předvídat následky jejího porušení. Srozumitelnost však nikdy nesmí být na úkor jednoznačnosti a přesnosti použitých formulací. Vytváří-li se nová právní úprava, je nutné použít již existující právní formy a instituty a nevymýšlet nové, které by mohly zkomplikovat její poznání. Při formulaci textu nového předpisu by se měl používat moderní jazyk, bez výrazů, jejichž smysl není zcela jasný, a bez archaismů. V některých případech je prospěšná konzultace s jazykovědci

¹⁰¹ K problematice tvorby právních norem např. ŠRÁMEK, Aleš, a kol. *Tvorba právních norem ve veřejné správě (legislativní technika)*. 1. vydání. Praha : V.Kvasnička, 1995, 134 s. ISBN 80-85255-57-X.

¹⁰² Především u tohoto pravidla je třeba se pozastavit. Územní samosprávné celky často přejímají do textu obecně závazných vyhlášek a nařízení celá ustanovení zákona. Často tak činí v domnění, že opisem zákona adresáta lépe seznámí s danou právní úpravou. Jdou, tak říkajíc, naproti zásadě *vigilantibus iura*. Tento postup však dozorové orgány shledávají jako nesprávný.

z Ústavu pro jazyk český. V neposlední řadě má mít text také estetické kvality. Samozřejmě, že se bude lišit stylistika použitá v Ústavě od formulací v zákonech a podzákoných předpisech. I tvůrce právních norem by však měl usilovat o jazykovou čistotu. Každý formulační nedostatek zatěžuje praxi, vytváří spory o obsahu předpisu a zvyšuje nároky na výklad a aplikaci daného pramene práva.¹⁰³

5.2 Zákonnost, normativnost

Další požadavek, který je kladen na vznikající právní předpisy, je soulad s již existujícím právním řádem. Jedná se především o ústavnost a zákonnost, tj. žádný podzákoný právní předpis nesmí odporovat ústavě a zákonům, které konkretizují. Jednotlivé součásti právního řádu by se měly doplňovat a neměly by být v rozporu. Právní předpisy vždy vyjadřují určitý politický záměr. Existují od toho, aby došlo k realizaci tohoto záměru v praxi. Proto je nesmírně důležité formulovat text normy tak, aby jeho praktické dodržování vedlo ke stanovenému cíli. Jinými slovy právní předpisy je třeba vhodně konstruovat, proklamativní ustanovení sama o sobě by nezabezpečila fungování práva, z toho důvodu by právní norma měla klást konkrétní požadavky na své adresáty a měla by také obsahovat případné sankce za jejich nesplnění. Normo-tvůrce si nemá klást přehnané ambice a nemá se snažit postihnout všechny situace, které by mohly nastat. Spíš by měl „vymyslet“ předpis, který bude dostatečně obecný, fungující, ne příliš kasuistický. Některé normy bývají formulovány elasticky a správní orgán má při jejich aplikaci větší míru diskrece. Jiné jsou více kasuistické a pro správní orgán snáze aplikovatelné na situaci popsanou v dispozici normy. Právní úprava by měla předvídat přiměřené právní následky následující po nesplnění právní povinnosti. Ve správním právu tyto následky spočívají především v peněžitých pokutách, v zabránění nebo zničení věcí, ve ztrátě státem poskytnutých oprávnění. Především pro správní předpisy je typické, že právní normy mají podrobně zpracovanou dispozici, hypotéza je naopak konstruována velmi obecně. V praxi se lze setkat také s normami, které zcela postrádají klasickou strukturu: hypotéza– dispozice-sankce. Jedná se o doporučující normy nebo také pořádkové normy. Tento druh právních norem je účelný vždy ve spojitosti s činností správních orgánů. Jejich funkce spočívá v zabezpečení procesních záležitostí.¹⁰⁴

¹⁰³ KRÁL, Jan. Metodika a technika tvorby právních předpisů. In. ŠÍN, Zbyněk (ed). *Tvorba práva a její pravidla*. Praha : Economia, 1996, příloha časopisu Právní rádce, s. 27.

¹⁰⁴ KRÁL: Metodika a technika..., s. 27-29.

Při tvorbě práva by měla být zohledněna potřeba sblížení příbuzných pojmů a institutů. Věci, které jsou podobné nebo dokonce naprosto shodné bývají v různých předpisech upraveny odlišně. Týká se to například délky lhůt. Pro právní řád není vytváření zbytečných rozdílů žádoucí, v současnosti převládá tendence sjednocovat pojmy a instituty z různých právních odvětví. Přihlíží se také k mezinárodněprávním instrumentům a předpisům Evropské unie. V právním předpise, jehož místí působnost je územně omezená musí být toto omezení výslovně vyjádřeno, jinak se neuvádí. Osobní působnost se zpravidla nevyjadřuje, má se zato, že předpis zavazuje všechny na daném území. Z tohoto pravidla existují výjimky v podobě diplomatických imunit a zvláštního postavení občanů státu (např. v případě branné povinnosti). S vymezením věcné působnosti se lze setkat zejména u složitějších právních předpisů, kodexů apod. Tato je řazena mezi základní ustanovení předpisu a definují ji pozitivní a negativní znaky.¹⁰⁵

5.3 Stabilita

Tvůrce právního předpisu hledá kompromis mezi aktuálností a relativní stálostí právního předpisu. Vydáním nového právního předpisu nemusí docházet jen k doplnění stávající právní úpravy. Může mít i derogační účinky. Pokud k tomu dojde, součástí takového předpisu je zrušovací ustanovení, jež obsahuje výčet zrušených ustanovení nebo i celých zrušených předpisů. Někdy nastává trochu odlišná situace, v případě, kdy se ve větší míře uplatňuje zásada *lex posterior derogat priori*. Zde je vedle zrušovaných ustanovení na místě uvést i předpisy, které zůstávají v platnosti.¹⁰⁶

5.4 Členění právního předpisu

Každý normo-tvůrce rozděluje předpis s ohledem na problematiku, kterou upravuje. Samotné nadpisy a názvy částí nemají z hlediska právního význam, mohou být ale důležité pro pochopení předpisu a pro jeho výklad. Z úvodní věty musí být patrné, jaký subjekt je autorem. Nadpisy by měly být výstižné ne obecné a univerzální, jak tomu v praxi často bývá. V případě, že chce tvůrce předpisu použít legislativní zkratku, je zapotřebí aby termín definoval na místě, kde se poprvé v předpise vyskytuje.¹⁰⁷

¹⁰⁵ KRÁL: Metodika a technika..., s. 30-31.

¹⁰⁶ Tamtéž, s. 32.

¹⁰⁷ Tamtéž

5.5 Jazykové požadavky

Právní jazyk neboli jazyk právních předpisů je specifický a jsou na něj kladeny zvláštní požadavky. Především musí být srozumitelný. Textu právního předpisu by měl porozumět i člověk bez právnického vzdělání. Laik bude mít větší problémy s porozuměním souvislostí mezi právními instituty, to se však předpokládá. Z poznatků praxe vyplývá, že široká veřejnost na rozdíl od právnické obce nestuduje ve větší míře právní předpisy. Text právních norem však má být jasný každému, i když se předpokládá, že se jím bude zabývat především právník. Srozumitelností je myšleno nepoužívání archaismů, nezavádění zbytečných nových výrazů, vyjadřování v krátkých větách bez těžkopádných a strojených formulací. Jazyk normy musí ale stále zůstat přesný a formalizovaný. Srozumitelnosti nesmí být nikdy dosaženo na úkor základních postulatů právního jazyka. Formalizací se má na mysli přiřazení přesného významu k použitému výrazu. Tento význam se použije vždy, pokud jde o daný výraz, to vytváří určitou normalizaci předpisu. Prostřednictvím formalizace se ujednocují významy právních obrátů a výrazů. Formalizace vede ke zpřesnění právního jazyka, k jeho větší jednoznačnosti. Někdy se právní pojmy významově neliší oproti obecnému spisovnému jazyku, jindy se mohou lišit. Existují také právní pojmy, které si právo vypůjčilo z pojmosloví jiného vědního oboru a jehož význam je i v právu zachován. Jak už bylo výše řečeno, právní jazyk si nepotrpí na zdobné slohové obraty, emocionální vyjadřování nebo patos. Je to jazyk racionální a účelový. Především pokud jde o text samotného pravidla chování, normo-tvůrce se musí vystříhat nadnesených výrazů a frází. Zvláště pokud právní předpis ukládá povinnost. Dalším požadavkem na právní jazyk je ostrost pojmů. V právním předpise by se neměly ve velké míře vyskytovat neurčité pojmy, které by jeho obsah znejasňovaly. Toto pravidlo však není zcela uskutečnitelné. Někdy není dost dobře možné vyhnout se některým vágním výrazům. Množství předpisů obsahuje neurčité právní pojmy. To však není na škodu, právní norma nemůže být vždy zcela striktní. Některé praktické situace vyžadují prostor pro uvážení, což by striktní norma znemožňovala.¹⁰⁸

¹⁰⁸ KRÁL, Jan. Metodika a technika tvorby právních předpisů. In. ŠÍN, Zbyněk (ed). *Tvorba práva a její pravidla*. Praha : Economia, 1996, příloha časopisu Právní rádce, s. 33-34.

6 Závěr

Úkolem této diplomové práce mělo být, jak jsem si v jejím úvodu předsevzal, podrobné zmapování tvorby práva na úrovni územní veřejné správy.

K samotnému vymezení tématu, jsem si vědom toho, že předmětem této práce by mohly být rovněž nařízení správy národních parků, nařízení správy chráněných krajinných oblastí, nařízení krajské veterinární správy či nařízení krajské hygienické stanice. Všechno to jsou předpisy vydávané na úrovni územní veřejné správy, na základě a v mezích zákona, ve zvláštních situacích, kdy se většinou chrání určitý veřejný zájem: například zdraví, životní prostředí, přírodní památky, apod. Domnívám se, že pro územní veřejnou správu jsou však typickými prameny práva obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí, krajů a hlavního města Prahy. Proto jsem veškerý svůj zájem věnoval právě těmto typům předpisů.

Dospěl jsem k názoru, že problematika tvorby práva na úrovni územní veřejné správy je velmi vděčným tématem i pro mnohem rozsáhlejší pojednání, než kterým je tato diplomová práce. Nelze se vůbec divit tomu, že jenom na rušení ustanovení obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem „vyrostla“ za bezmála dvacet let existence tohoto soudního tělesa tak mohutná judikatura.

Možnost zabývat se tímto tématem vidím jako přínosnou. Na tvorbě práva ve veřejné správě lze pochopit vzájemné interakce mezi státním aparátem na jedné straně a veřejnoprávními korporacemi na straně druhé. Ze zkušenosti mohu říct, že jde o vztahy vzájemné spolupráce a doplňování se. Obzvláště zajímavým je, podle mého názoru, vztah územních samosprávných celků a dozorových orgánů, jenž je v této práci popsán spíše se zaměřením na dozorovou činnost ministerstva vnitra.

V neposlední řadě bych chtěl vyzdvihnout potřebu znalosti legislativní techniky. Ta je významná nejen pro tvorbu právních norem, ale také pro jejich interpretaci a aplikaci. Každá obec či kraj by, podle mého názoru, měly zaměstnávat erudované právníky, kteří znají obsahové požadavky na text právního předpisu.

Pravděpodobně se mi nepodařilo naplnit onu úvodní proklamaci, tudíž podrobně zmapovat tvorbu práva na úrovni územní veřejné správy. Jedná se spíše o nástin této problematiky, bez ambicí být zcela vyčerpávající, neboť si uvědomuji, jak různorodá a pestrá může podzákonná normotvorba na úrovni územní veřejné správy být.

7 Prameny a literatura

7.1 Monografie, příspěvky ve sbornících

GADASOVÁ, Dalimila. K některým otázkám tvorby práva na místní úrovni veřejné správy. In NOVOTNÁ, Ludmila (ed.). *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Iuridica*. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého, 2002. 315 s. ISBN 80-244-0593-8.

GADASOVÁ, Dalimila. K některým otázkám veřejné správy. In MILLER, Jaroslav (ed.). *Acta Universitatis Palackianae Olomucensis Facultas Iuridicta*. Olomouc : Vydavatelství Univerzity Palackého, 1998. 118 s. ISBN 80-7067-830-5.

HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo : obecná část*. 7. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 837 s. ISBN 978-80-7400-049-2.

HOETZEL, J. *Československé správní právo část všeobecná*. Praha : Melantrich, 1934. 454 s.

KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání. Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 464 s. ISBN 987-80-7357-382-9.

VALEŠ, Lukáš, a kol. *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2006. 246 s. ISBN 80-7380-010-1.

7.2 Komentáře

HENDRYCH, Dušan. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Ústava ČR : Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1997 , s. 125 (čl. 79).

VEDRAL, Josef. In VEDRAL Josef (ed). *Zákon o obcích (obecní zřízení) komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 2008, s. 70-80, s. 95-96, s. 111 (§10, §11, §12).

VEDRAL, J. *Komentář k zákonu o hlavním městě Praze, § 46[Program] ASPI pro Windows, aktualizace z 14. září 2012 [cit. 14. září 2012]*.

ZÁŘECKÝ, Pavel. In HENDRYCH, Dušan (ed). *Ústava ČR : Komentář*. 1. vydání. Praha : C.H.Beck, 1997 , s. 9, s.173-174, s.175-176,s. 187 (čl. 8, čl. 99, čl. 100, čl. 104).

7.3 Odborné časopisy

ŠIMEK, Lubomír. Obecně závazné vyhlášky obcí. *Právní rádce*, 1995, roč. 3, č. 8, s. 18.

ŠÍN, Zbyněk. Tvorba práva a její pravidla. *Právní rádce*, č. 3-4, příloha.

NEDOROST, Libor. Přezkum obecních vyhlášek. *Právní rádce*, 1996, roč. 4, č. 6, s. 19.

VEDRAL, Josef. Obecně závazné vyhlášky obcí v judikatuře Ústavního soudu. *Správní právo*, 1999, roč. 32, č. 1, s.15-34.

7.4 Právní předpisy

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

2/1993 Sb., Usnesení o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku ČR (Listina základních práv a svobod)

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

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

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

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

zákon č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů ČR v oblasti cen

zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

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

zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů

181/1999 Sb. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o přijetí Evropské charty místní samosprávy ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

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

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

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

zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění

zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

7.5 Judikáty

nález Ústavního soudu ze dne 19.1.1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93

nález Ústavního soudu ze dne 5.4.1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93

nález Ústavního soudu ze dne 4.10.1994, sp. zn. Pl. ÚS 17/94

nález Ústavního soudu ze dne 2.4.1996, sp. zn. Pl. ÚS 31/95

nález Ústavního soudu ze dne 17.4.1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95

nález Ústavního soudu ze dne 16.10.2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

usnesení Ústavního soudu ze dne 26.2.2004, sp. zn. II. ÚS 473/03

usnesení Ústavního soudu ze dne 4.5.2005, sp. zn. III. ÚS 23/05

nález Ústavního soudu ze dne 24.4.2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11

nález Ústavního soudu ze dne 20.2.2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06

nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007 sp.zn. Pl. ÚS 45/06

Shrnutí

Práce pojednává o právních předpokladech a postupech při tvorbě práva na úrovni obcí a krajů.

Zabývá se především těmito oblastmi: samostatnou působností, přenesenou působností, ústavním zakotvením práva na samosprávu, Evropskou sociální chartou, problematikou obecně závazných vyhlášek a nařízení, zákonnými zmocněními pro tvorbu práva na úrovni obcí, krajů a hlavního města Prahy, postupy při tvorbě místních právních předpisů, správním dozorem ministerstva vnitra a legislativní technikou.

Práce odkazuje na judikaturu Ústavního soudu.

Abstract

The thesis deals with territorial regulation legal preconditions and procedure.

It focus on: no-derived legislation, derived legislation, legal authorisations for a self-government and for a delegated force, European Territorial Self-government Chartre, territorial legal regulation procedure, state supervision over the exercise of self-regulatory powers, technic of law making.

The thesis makes reference to the Constitutional Court judicature.

Klíčová slova: tvorba práva, územní veřejná správa, podzákonná normotvorba, zákonné zmocnění, místní právní předpis

Key words: law-making, territorial public administration, derived legislation, legal authorisation for a self-government, territorial legal regulation