

Univerzita Palackého v Olomouci  
Právnická fakulta

Ing. Petra Papoušková

## **Tvorba práva v orgánech veřejné správy**

Diplomová práce

Olomouc 2015

„Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma TVORBA PRÁVA V ORGÁNECH VEŘEJNÉ SPRÁVY vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Ostravě dne 29. 10. 2015

Petra Papoušková

Já, níže podepsaná Petra Papoušková, autorka diplomové práce na téma „Tvorba práva v orgánech 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 (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, dávám tímto jako subjekt údajů svůj souhlas ve smyslu § 4 písm. e) zákona č. 121/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, 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.

Prohlašuji, že výše uvedené údaje jsou pravdivé.

V Olomouci dne .....

.....

Petra Papoušková

Ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucímu mé diplomové práce panu prof. JUDr. Vladimíru Sládečkovi, DrSc. za odborné vedení práce, za podněty, rady, připomínky, vstřícnost a za čas, který mi věnoval v souvislosti s realizací této práce.

# Obsah

Seznam použitých zkratk	7
Úvod	8
<b>1. Ústavní a zákonný rámec tvorby práva v orgánech veřejné správy</b>	<b>11</b>
1.1. Veřejná správa – vymezení některých pojmů	11
1.2. Tvorba práva ve veřejné správě, její poslání a principy	12
1.3. Prameny správního práva	14
1.4. Tvorba práva ve veřejné správě se zřetelem k členství ČR v EU	17
<b>2. Tvorba práva na úrovni územní samosprávy</b>	<b>19</b>
2.1. Samospráva a územně samosprávné celky v ČR	19
2.2. Působnost územně samosprávných celků	20
2.2.1. Působnost základních územních samosprávných celků – obcí	20
2.2.2. Působnost vyšších územních samosprávných celků – krajů	22
2.3. Právní předpisy na úrovni územně samosprávných celků	23
2.3.1. Nařízení a obecně závazná vyhláška obce	25
2.3.2. Nařízení a obecně závazná vyhláška kraje	27
2.4. Zákonodárná iniciativa	28
2.5. Proces tvorby práva na úrovni územní samosprávy	29
2.6. Dozor nad normotvorbou územních samosprávných celků	34
<b>3. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k problematice normotvorby na úrovni územních samosprávných celků</b>	<b>37</b>
3.1. Judikatura k nařízením obcí a krajů - podzákonné právní předpisy dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR	38
3.1.1. Judikatura k otázce zákonného zmocnění k vydání nařízení	38
3.1.2. Judikatura k otázce souladu nařízení s ústavním pořádkem, zákonem či jiným právním předpisem	40
3.1.3. Judikatura k otázce obsahu nařízení	41

3.1.4.	Judikatura k otázce působnosti obce či kraje.....	41
3.2.	Judikatura k obecně závazným vyhláškám obcí a krajů - podzákoné právní předpisy dle č. 104 odst. 3 Ústavy ČR.....	42
3.2.1.	Judikatura k otázce souladu OZV se zákonem či ústavním pořádkem či jiným právním předpisem .....	42
3.2.2.	Judikatura k otázce zák. zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky.....	43
3.2.3.	Judikatura k otázce obsahu obecně závazné vyhlášky.....	44
3.2.4.	Judikatura k otázce určitosti, srozumitelnosti a předvídatelnosti .....	45
3.2.5.	Judikatura k otázce působnosti obce či kraje.....	45
<b>4.</b>	<b>Tvorba práva ve veřejné správě v oblasti zlepšení kvality ovzduší .....</b>	<b>46</b>
4.1.	Právní úprava kvality ovzduší na úrovni státu a Moravskoslezského kraje.....	46
4.2.	Zákonodárná iniciativa Moravskoslezského kraje .....	49
4.3.	Judikatura k právním předpisům obcí a krajů se zaměřením na ochranu ovzduší.	50
<b>5.</b>	<b>Zhodnocení podmínek v oblasti tvorby práva na úrovni územních samosprávných celků a návrhy <i>de lege ferenda</i> .....</b>	<b>51</b>
<b>Závěr</b> .....		<b>59</b>
<b>Seznam použité literatury a pramenů</b> .....		<b>62</b>
<b>Shrnutí</b> .....		<b>69</b>
<b>Seznam klíčových slov v českém a anglickém jazyce</b> .....		<b>70</b>
<b>Přílohy</b> .....		<b>71</b>

## Seznam použitých zkratk

ÚS	Ústavní soud
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
Listina	Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky
NSS	Nejvyšší správní soud
EU	Evropská unie
ES	Evropské společenství
SEU	Smlouva o Evropské unii
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
MV	Ministerstvo vnitra
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
ČIŽP	Česká inspekce životního prostředí
VZP	Všeobecná zdravotní pojišťovna
ČT	Česká televize

## Úvod

V mé diplomové práci se věnuji problematice tvorby práva ve veřejné správě. Již řadu let pracuji v oblasti veřejné správy. Věnuji se jednomu z témat regionálního rozvoje v oblasti samosprávy, tedy nikoliv legislativním otázkám ve veřejné správě, nicméně tato oblast je pro mne velmi zajímavou, proto jsem si jí jako téma mé diplomové práce zvolila. Tvorba práva ve veřejné správě je tématem velmi rozsáhlým a proto se zaměřuji na zpracování problematiky tvorby práva zejména na úrovni územně samosprávných celků, tzn. krajů a obcí v jejich samostatné a přenesené působnosti. Mezi samosprávné celky je řazeno i hlavní město Praha, avšak pro účely zpracování mého tématu i s ohledem na praktickou část, ponechávám otázku tvorby práva na úrovni hlavního města Prahy stranou.

Tvorba práva na úrovni veřejné správy velmi významně, ač si to možná všichni neuvědomují, ovlivňuje každodenní život občanů České republiky, respektive územně samosprávných celků. Proto se ve své diplomové práci věnuji nejen všeobecným otázkám tvorby práva ve veřejné správě a související judikatuře, ale dále prakticky tuto oblast promítám na možnosti tvorby práva na úseku ochrany ovzduší. Téma tvorby práva ve veřejné správě na úseku ochrany ovzduší považuji za zajímavé i s ohledem na novelizaci *zákona o ochraně ovzduší* v roce 2012 společně se změnami v oblasti normotvorby územních samosprávných celků.

Mým cílem je v diplomové práci přehledně zpracovat téma tvorby práva ve veřejné správě, konkrétně na úrovni krajů a obcí. Věnuji se podrobně tvorbě dvou podzákoných právních předpisů územně samosprávných celků – nařízení a obecně závazným vyhláškám - a dotýkám se rovněž otázky zákonodárné iniciativy územně samosprávných celků. Stranou neopouštím ani samotný proces tvorby práva územně samosprávných celků a dozor nad tímto procesem. Podrobně rozpracovávám nejvýznamnější judikaturu Ústavního soudu ČR a Nejvyššího správního soudu se zaměřením na pravidla a zásady, které byly v jednotlivých judikátech formulovány a jejich aplikace do praxe.

Téma tvorby práva ve veřejné správě promítám na konkrétní úsek ochrany ovzduší na úrovni státu a zejména pak na úrovni Moravskoslezského kraje, kde uvádím praktické příklady toho, jak se s touto problematikou vypořádává kraj a jednotlivé obce. Mapuji to, jak může aktuálně územně samosprávný celek zajistit pomocí tvorby právních předpisů na úrovni kraje či obce právní reglementaci této oblasti.

Z výstupů z mé práce pak formuluji rekapitulaci otázek spojených s normotvorbou právních předpisů obcí a krajů, vliv judikatury Ústavního či Nejvyššího správního soudu,



zhodnocuji dodržování legislativních pravidel, formulovaných zásad, promítnutí významných judikátů do legislativní praxe a formuluji vhodnosti či možnosti úpravy určitých otázek mimo jiné i spojených s ochranou ovzduší formou místních právních předpisů včetně formulace návrhů *de lege ferenda*.

Z hlediska formálního je diplomová práce koncipována do pěti hlavních kapitol, které dále člením do jednotlivých podkapitol. V kapitole 1 se věnuji uvedení do problematiky, zákonnému a ústavnímu rámci tvorby práva ve veřejné správě. Úkolem této kapitoly je vymezit právní rámec, prameny práva a poslání tvorby práva.

Kapitolu 2 zaměřuji na tvorbu práva na úrovni územní samosprávy (krajů a obcí). Obsahem kapitoly je vymezení působnosti územně samosprávných celků, charakteristika právních předpisů územně samosprávných celků a také právo zákonodárné iniciativy. Dále zde podrobně rozpracovávám proces tvorby práva a následný dozor nad tvorbou práva územně samosprávného celku.

Významné místo zaujímá kapitola 3, kde je proveden rozbor nejdůležitějších judikátů ÚS a NSS vztahujících se k problematice normotvorby na úrovni územních samosprávných celků a vlivu judikatury Nejvyššího správního soudu a Ústavního soudu na normotvornou činnost vyšších územně samosprávných celků.

Kapitola 4 je věnována praktické problematice tvorby práva na úseku ochrany ovzduší v Moravskoslezském kraji. Rozpracovávám zde, jak se Moravskoslezském kraji věnují ochraně ovzduší, jak lze právně ošetřit ochranu ovzduší, zda a jak je činěno.

V kapitole 5 rekapituluji otázky spojené s normotvorbou právních předpisů obcí a krajů, vliv judikatury Ústavního či Nejvyššího správního soudu a příp. formuluji vhodnost či možnosti úpravy určitých otázek v normotvorbě, konkrétně pak spojených s ochranou ovzduší. Vyjadřuji zde svůj pohled na to, jaké možnosti právní tvorby skýtá současná legislativa územně samosprávným celkům, zda zcela využívají svých práv a kompetencí v rámci samostatné působnosti v této oblasti. Velmi důležitou otázkou dle mého názoru je také uplatnitelnost právní úpravy na úrovni vyšších samosprávných celků v praxi a její vymahatelnost tak, aby cíle na úseku ochrany ovzduší byly naplňovány.

Ráda bych zdůvodnila, proč se v této práci zaměřuji nejen na všeobecné otázky tvorby práva ve veřejné správě na úrovni územně samosprávných celků, ale také na otázky tvorby práva na úseku ochrany ovzduší. Moravskoslezský kraj je krajem výrazně průmyslovým, velké zdroje znečištění jsou soustředěny v jeho urbanistických a průmyslových centrech. Nicméně poslední průzkumy a studie prokazují, že zdrojem znečištění nejsou jenom výrobní a zpracovatelské závody, nýbrž ve významné míře domácnosti tzv. „lokální - malé zdroje

znečištění“. Dnes se v podstatě se špatným ovzduším potýkají téměř všechny kraje, a to zejména v zimních obdobích. V tématu ochrany ovzduší shledávám možnost prakticky promítnout teoretické otázky tvorby práva na úrovni územně samosprávných celků a také upozornit na problematické momenty spojené s legislativními změnami posledních let.

Z hlediska použitých metod při zpracování diplomové práce jsou využívány zejména metody kompilační, srovnávací, hodnotící, analytická. Kompilační metodou na základě studia odborné literatury, časopisů a dalších pramenů rozpracovávám zejména teoretickou část diplomové práce, tedy téma tvorby práva ve veřejné správě. Srovnávací metoda je využita ve srovnání tvorby práva mezi kraji a obcemi a mezi působností samostatnou a přenesenou. Analytická metoda je uplatněna v praktických kapitolách, kde zanalyzuji aktuální stav právní úpravy a tvorby práva na úseku ochrany ovzduší v Moravskoslezském kraji. Hodnotící metodu využívám zejména při hodnocení možností tvorby práva územně samosprávných celků při současné podobě legislativy, podrobněji pak v praktické části na úseku ochrany ovzduší, a při formulaci vlastních názorů a návrhů *de lege ferenda*.

# 1. Ústavní a zákonný rámec tvorby práva v orgánech veřejné správy

**Tvorba práva** představuje jednu z forem řízení státu a jeho organizace se všemi praktickými důsledky na kvalitu života ve státě a společnosti. Představuje realizaci politiky státu v oblasti řízení společnosti pomocí práva, tzn. legislativní politiku. Předpokladem legislativní politiky je určení objektivní potřeby právní reglementace společenských vztahů, určení co nejpřesnější a konkrétní představy cíle, kterého má být dosaženo, dále rozhodnutí, že určeného cíle má být dosaženo působením práva a je proto účelné vydat právní normu nebo dosavadní právní normu změnit, zrušit, popř. nahradit jinou.<sup>1</sup>

Pro tvorbu práva neboli normotvornou činnost, se používá také spojení legislativní činnost. Legislativní činnost je výsadou především moci zákonodárné.<sup>2</sup> Na legislativní činnosti se však nemalou měrou podílí také veřejná správa, která je součástí moci výkonné, tzv. legislativní funkce veřejné správy resp. moci výkonné.<sup>3</sup>

**Veřejná správa** je součástí moci výkonné, tedy součástí tripartice dělby moci definovaných Ústavou České republiky, jimiž jsou moc zákonodárná, moc výkonná a moc soudní.<sup>4</sup> Veřejná správa je činností výkonnou a rovněž normotvornou, kdy většina normotvorné činnosti začíná a v nemalé části se také finalizuje v oblasti veřejné správy.<sup>5</sup>

## 1.1. Veřejná správa – vymezení některých pojmů

Neexistuje přesná právní definice pojmu „správa“. **Správou** se obecně označují institucionalizované kontrolní a regulativní činnosti.<sup>6</sup> Správou se rozumí vedení, řízení a záměrná činnost sledující dosažení určitého cíle či účelu. Správu členíme na správu soukromou a správu veřejnou. Zásadními rozdíly mezi správou veřejnou a soukromou jsou u veřejné správy: větší vázanost zákony, preference veřejného zájmu a výkonem správy je právem i povinností, převládá zde zájem veřejný a cílem je plnění právem uložených

<sup>1</sup> ŠÍŇ, Zbyněk. *Tvorba práva*. 2. Vydání. Praha: Nakladatelství C.H. Beck, 2009. s. 3 - 5.

<sup>2</sup> Aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů: čl. 15 odst. 1: „Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu.“

<sup>3</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 81.

<sup>4</sup> Tamtéž s. 30 – 31: Mezi základními odlišnostmi těchto mocí v souvislosti s veřejnou správou patří:

- moc zákonodárná je nadřazena veřejné správě tím, že vytváří formou zákonů rámec její činnosti,
- moc soudní je v podstatě činností výkonnou, která spočívá zejména v jednání a v aplikaci právních předpisů nezávislými orgány,
- do moci výkonné spadá veřejná správa, která je tak ve vztahu k moci zákonodárné činností podzákonou a výkonnou

<sup>5</sup> Tamtéž s. 81.

<sup>6</sup> POMAHAČ, Richard. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. s. 123.

povinností a veřejných úkolů.<sup>7</sup> U správy soukromé v dosahování vytyčených cílů vedou výhradně zájmy soukromé, přičemž jejím účelem je dosažení ekonomického zisku a osobních cílů.

**Veřejná správa** je součástí moci výkonné dle Ústavy ČR Hlavy třetí.<sup>8</sup> Veřejnou správu lze členit podle různých hledisek. Jedním z hlavních je členění veřejné správy podle nositele veřejné moci na státní správu (přímá a nepřímá), samosprávu a ostatní veřejnou správu.

U státní správy přímé jsou nositeli veřejné moci bezprostředně orgány státu (správní úřady) a u státní správy nepřímé v rámci přenesené působnosti jsou nositeli veřejné moci veřejnoprávní korporace (obce či kraje) nebo je jím, na základě či v souladu se zákonem, soukromá právnická nebo fyzická osoba. U samosprávy je veřejná moc vykonávána prostřednictvím veřejnoprávních korporací (obcí a krajů) v rámci samostatné působnosti. Lze ji členit na územní a zájmovou<sup>9</sup>. Samospráva je vykonávána samostatně na základě zákona.<sup>10</sup> **Ostatní veřejná správa** je považována za zbytkovou oblast veřejné správy.<sup>11</sup>

Každý subjekt resp. vykonavatel veřejné správy musí mít vymezenou působnost a pravomoc. Obecně lze působnost (neboli kompetence) označit za okruh vymezených úkolů a pravomoc jako svěřené prostředky k realizaci státní moci. Působnost dále vymezuje vykonavatele veřejné správy územně (celostátní a regionální) a věcně (všeobecná a dílčí). Dále je rozlišována působnost přenesená a samostatná. (viz dále). Pravomoc určuje to, zda má orgán vykonavatele veřejné správy oprávnění vydávat právní předpisy, správní akty, činit vrchnostenské úkony apod.<sup>12</sup>

## 1.2. Tvorba práva ve veřejné správě, její poslání a principy

Posláním tvorby práva je vytváření autoritativního systému závazných pravidel lidského chování tím, že chrání obecný zájem při vzájemném respektování individuálních zájmů a jejich soulad se zájmem společenským.<sup>13</sup>

---

<sup>7</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 18 – 19.

<sup>8</sup> aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>9</sup> Územní samospráva je definována Ústavou České republiky v Hlavě sedmé. Česká republika je z hlediska územní samosprávy členěna na obce a kraje. Úkoly plní prostřednictvím svých orgánů.

<sup>10</sup> aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů: čl. 101 odst. 4: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“

<sup>11</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. Aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 20 – 21.

<sup>12</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 109, 110, 117

<sup>13</sup> ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 4, 21,

K vydávání právních předpisů má oprávnění dle *Ústavy ČR* tzv. legislativní orgán<sup>14</sup>. Většina normotvorné činnosti se realizuje v oblasti veřejné správy. Legislativní funkce veřejné správy spočívá v tzv. cizí legislativě, což znamená vypracovávání návrhů zákonů a jiných právních předpisů pro jiný orgán veřejné správy<sup>15</sup>, a v tzv. vlastní (autonomní) legislativě, což znamená vydávání vlastních právních předpisů na základě *Ústavy čl. 79 odst. 3*, dále tvorba statutárních předpisů na základě *Ústavy čl. 104 odst. 3* a rovněž vydávání interních normativních aktů.

Je třeba rovněž zmínit právo legislativní iniciativy, kdy dle *Ústavy čl. 41* může návrh zákona podat vedle poslanců, skupiny poslanců, Senátu, vlády také zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, a to Poslanecké sněmovně.

Úkolem tvorby práva, resp. legislativní činnosti je zejména zajistit kvalitu jednotlivých právních norem a celého právního systému, na jejímž základě je možné kvalifikovaně rozhodovat. Kvalitu je možné zajistit především prostřednictvím pravidel pro normotvornou činnost. Základní pravidla normotvorné činnosti jsou obsažena v Legislativních pravidlech vlády.<sup>16</sup> Také judikatura Ústavního soudu reflektuje pravidla normotvorby.<sup>17</sup>

*Profesor V. Sládeček* uvádí některá základní pravidla normotvorby veřejné správy, a to požadavek na obecnost právního předpisu; věcnost, konkrétnost a přesnost jednoznačnost použitých výrazů; jasnost a určitost textu právního předpisu; normativní charakter;

---

<sup>14</sup> Obecně lze orgány pravomocné vydávat právní předpisy členit takto:

- orgány moci zákonodárné (ústavní zákony, zákony a zákonná opatření Senátu) dle *Ústavy ČR čl. 15 a 33* Parlament se dvěma komorami, a to Poslaneckou sněmovnou a Senátem
- orgány moci výkonné (nařízení a vyhlášky) dle *Ústavy ČR čl. 78* vláda a dle *čl. 79 odst. 2 Ústavy ČR* ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy
- orgány územních samosprávných celků (statutární předpisy: obecně závazné vyhlášky, nařízení) dle *čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR*.

<sup>15</sup> aktuální znění: zákon č. 2/1969 Sb., tzv. kompetenční zákon: „*Ministerstva pečují o náležitou právní úpravu věcí patřících do působnosti České socialistické republiky; připravují návrhy zákonů a jiných právních předpisů týkajících se věcí, které patří do jejich působnosti, jakož i návrhy, jejichž přípravu jim vláda uložila; dbají o zachování zákonitosti v okruhu své působnosti a činí podle zákonů potřebná opatření k nápravě.*“

<sup>16</sup> Legislativní pravidla vlády: v *čl. 2 Obecné požadavky na tvorbu právních předpisů* se uvádí, že přípravě každého právního předpisu musí předcházet podrobná analýza právního a skutkového stavu, jejíž součástí je zhodnocení nezbytnosti změny právního stavu, zhodnocení nezbytnosti rozšíření právní regulace na tyto vztahy. Má být dbáno, aby právní předpis byl v souladu s právními předpisy vyšší právní síly a s nálezy Ústavního soudu, klade se důraz na soulad s mezinárodními smlouvami, právem ES/EU. Právní předpis má být koncipován přehledně a formulován jednoznačně, srozumitelně, jazykově a stylisticky bezvadně.

<sup>17</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01, resp. nález ÚS ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 96/2001 – obecné zásady odvozené normotvorby: „*Z teoretického hlediska je na nařízení kladen požadavek, aby bylo obecné a dopadalo tedy na neurčitou skupinu adresátů, neboť Ústava zmocňuje k právní úpravě, nikoli k vydání individuálního správního aktu. Před excesy moci výkonné pak ochraňuje bariéra věcí vyhrazených k regulaci toliko zákonům (tzv. výhrada zákona). Lze tedy shrnout, že ústavní vymezení odvozené normotvorby exekutivy spočívá na následujících zásadách:*

- *nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem,*
- *nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti),*
- *musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení).*“

srozumitelnost a předvídatelnost právního předpisu; logičnost členění textu a jeho struktury; samozřejmě soulad s právními předpisy vyšší právní síly a mezinárodními smlouvami vyhlášenými ve Sbírce zákonů, jimiž je ČR vázána a dále soulad s právem ES/EU. Právní předpis musí být vydán oprávněným subjektem, nařízení či statutární předpis nemůže upravovat věci vyhrazené pouze zákonu. Poznámky pod čarou nejsou právně závazné, jsou legislativní pomůckou.<sup>18</sup> *Docent Šín* uvádí i tato základní obecná pravidla tvorby práva: přiměřenost a vhodnost úpravy určitých společenských vztahů právě právní normou; požadavek stability a dynamiky práva; svrchovanost zákona v hierarchii právních předpisů; zásada veřejnosti jako předpoklad platnosti právního předpisu; či nepřípustnost zpětné účinnosti.<sup>19</sup>

### 1.3. Prameny správního práva

**Pramenem práva** obecně se rozumí zdroj práva, ze kterého právo plyne (*J. Pošvář*).<sup>20</sup> Teorie práva rozlišuje prameny práva ve smyslu materiálním a formálním. V materiálním pojetí jsou pramenem práva společenské poměry, historické události, veřejné zájmy, náboženství, zvyklosti, morálka apod. Ve formálním smyslu je chápeme jako vnější právní formu, v níž je obsaženo obecně závazné pravidlo chování (tzv. právní norma), jehož dodržování je zajišťováno státní příj. státem aprobovanou veřejnou mocí.

Systém pramenů práva je hierarchicky uspořádán. České správní právo je právem zásadně psaným, nicméně důležitým pramenem správního práva jsou rovněž obyčeje a právní principy.<sup>21</sup> Nejdůležitějšími písemnými prameny českého správního práva jsou normativní právní akty (právní předpisy<sup>22</sup>) a dále též ostatní prameny správního práva. Pro přehlednost zde uvádím jednoduché schéma pramenů správního práva:

#### I. Normativní právní akty

##### 1.1. Právní předpisy:

##### 1.1.1. akty moci zákonodárné:

- ústavní zákony
- zákonná opatření senátu
- zákony

<sup>18</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 92 – 96.

<sup>19</sup> ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2009, s. 8 – 11.

<sup>20</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 47.

<sup>21</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 38 – 39.

<sup>22</sup> Právní regulaci uskutečňuje právní norma a právní předpis je oficiálním závazným prostředkem komunikace právní normy (*Z. Šín*)

1.1.2. akty moci výkonné tvz. podzákonné:

1.1.2.1. abstraktní akty veřejné správy:

- nařízení s celostátní působností (nařízení vlády, vyhlášky ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, nařízení prezidenta republiky)
- nařízení s omezenou územní působností (nařízení obce, kraje, hl. města Prahy a jiných regionálních správních úřadů)

1.1.2.2. statutární předpisy:

- statutární předpisy (obecně závazné vyhlášky orgánů územní samosprávy)
- stavovské předpisy a akademické předpisy

1.1.2.3. interní předpisy (tvz. správní nařízení)

1.2. Mezinárodní smlouvy

## 2. Ostatní prameny správního práva

2.1. opatření obecné povahy (§171 a násl. správního řádu)

2.2. veřejnoprávní smlouvy

2.3. právo EU jako pramen správního práva

2.4. judikatura Ústavního soudu

2.5. judikatura správního soudnictví (usnesení a stanoviska Nejvyššího správního soudu)

2.6. obecné zásady právní podle Evropského soudního dvora.

Základním zákonem České republiky je **Ústava ČR**, která spolu s **Listinou** základních práv a svobod tvoří páteř českého ústavního pořádku. Rámec normotvorné činnosti veřejné správy je dán Ústavou ČR zejména pak těmito ustanoveními:

- v Hlavě první a druhé: článek 2 odst. 4<sup>23</sup>, článek 8<sup>24</sup>, článek 15<sup>25</sup>, článek 33 pojednává o zákonných opatřeních Senátu Parlamentu ČR, článek 41 odst. 1<sup>26</sup> včetně odst. 2 o zákonodárné iniciativě poslanců, Senátu, vlády či zastupitelstva vyššího územně samosprávného celku, článek 44<sup>27</sup>, a články 45 až 53;
- v Hlavě třetí: zde se jedná zejména o článek 78<sup>28</sup>, článek 79 odst. 3 „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona*

<sup>23</sup> „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“

<sup>24</sup> „Zaručuje se samospráva územně samosprávných celků“

<sup>25</sup> „Zákonodárná moc v České republice náleží Parlamentu“

<sup>26</sup> „Návrhy zákonů se podávají Poslanecké sněmovně“

<sup>27</sup> „Vláda má právo se vyjádřit ke všem návrhům zákonů“

<sup>28</sup> „K provedení zákona a v jeho mezích je vláda oprávněna vydávat nařízení. Nařízení podepisuje předseda vlády a příslušný člen vlády“

vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny<sup>29</sup>. Tato ustanovení se týkají již konkrétně normotvorby exekutivy;

- v Hlavě sedmé: článek 101 odst. 4 „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“, článek 104 odst. 3 „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“<sup>30</sup>.

**Listina základních práv a svobod** pak ve svých zejména úvodních ustanoveních, která zakotvují principy právního státu v člancích 1 až 4. V článku 4 odst. 1 a 2 je upravena tzv. výhrada zákona.<sup>31</sup> Ta označuje případy, kdy lze vyhrazené vztahy upravit výlučně jen zákonnými normami, a nikoliv normotvorbou nižšího řádu.<sup>32</sup>

**Mezinárodní smlouvy** jsou dalším článkem ústavního rámce tvorby práva ve veřejné správě, kdy stát je povinen dbát toho, aby vnitrostátní normy nebyly v rozporu s vyhlášenými mezinárodními smlouvami, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je ČR vázána. Platí zde aplikační přednost mezinárodní smlouvy, je-li zákon v rozporu.<sup>33</sup> Dominujícím pramenem správního práva jsou **zákony**.<sup>34</sup>

Na proces normotvorby v oblasti veřejné správy se vztahují rovněž základní zásady činnosti správních orgánů (viz. § 2 – 8 správního řádu). Řada otázek a technik je upravena

---

<sup>29</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 – vyhláška MF o nájemném bytu....: "Vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže napadená vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu ...."

Ústavní soud však svůj názor modifikoval takto:

nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03 – derogace vyhlášky po zrušení zákonného zmocnění k jejímu vydání ..."po celou dobu existence prováděcího právního předpisu disponuje příslušný exekutivní orgán pravomocí k jeho změně - pokud tato změna respektuje požadavek obsažený v čl. 79 odst. 3 Ústavy - i k jeho zrušení. Také po zrušení zákonného zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu příslušný exekutivní orgán disponuje normotvornou pravomocí, nicméně pouze pravomocí takovou úpravu derogovat, a protože šlo o zrušující akt - tj. akt bez věcného obsahu - nepotřeboval zákonné, kompetenční vymezení, jež se dotýká, jak uvedeno shora, toliko rozsahu a obsahu takového aktu".

<sup>30</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 - Jirkov, zejména body 9, 20, 23-30, 31-33, 39 (územně samosprávné celky jsou zmocněny k originární normotvorbě již Ústavou ČR – není třeba dalšího zákonného zmocnění)

<sup>31</sup> aktuální znění: ústavní zákon č. 2/1993 Sb., úplné znění usnesení o vyhlášení Listiny základních práv a svobod: čl. 2 odst. 1 „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. odst. 2 „Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem“

<sup>32</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 60

<sup>33</sup> Aktuální znění: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů: čl. 10 a čl. 10a.

<sup>34</sup> Lze jmenovat např. tyto zákony, v nichž je upravena normotvorba veřejné správy: 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. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, v platném znění; zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů a řada dalších zákonů.



v interních předpisech, jimiž jsou např. Legislativní pravidla vlády, Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy.<sup>35</sup>

#### 1.4. Tvorba práva ve veřejné správě se zřetelem k členství ČR v EU

Česká republika (dále též ČR) se stala členem EU dne 1. května 2004. ČR je tedy mimo jiné vázána akty přijímanými orgány EU a některé akty mají bezprostředně přímou účinnost, tzn. mají aplikační přednost před vnitrostátními právními předpisy.

Právo EU zahrnoval pojem „právo EU“ právo všech tří pilířů<sup>36</sup>. Heterogenitu práva EU odstranilo přijetí tzv. *Lisabonské smlouvy* v roce 2009, kterou byla EU ztratila svou třípilířovou strukturu. Existence EU je tudíž regulována dvojicí smluv: *SEU* – Smlouva o EU a *SFEU* – Smlouva o fungování EU. Účinností Lisabonské smlouvy nabyla právní závaznosti rovněž *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*.

Prameny práva EU jsou členěny takto: 1) Primární právo<sup>37</sup>, 2) Sekundární právo<sup>38</sup>, 3) Obecné zásady právní<sup>39</sup>, 4) Mezinárodní smlouvy<sup>40</sup>, 5) Akty sui generis<sup>41</sup>, 6) Ustálená judikatura Soudního dvora EU<sup>42, 43</sup>.

V České republice se otevřel právní řád působení evropského práva přijetím tzv. Euronovely Ústavy<sup>44</sup>, zejména prostřednictvím článků 10, 10a, 10b, což jsou ustanovení nezbytná pro přistoupení ČR k EU. *Článkem 10 Ústavy* je vymezen okruh mezinárodních smluv, které budou součástí právního řádu. Je stanovena aplikační přednost takových mezinárodních smluv *Článkem 10a Ústavy* byl umožněn vstup státu do nadstátní mezinárodní instituce a přenesení některých pravomocí státu na supranacionální entitu.<sup>45</sup> Klíčovým rozhodnutím Ústavního soudu ČR pro stanovení vztahu mezi právním řádem ČR a EU

<sup>35</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 85 – 87.

<sup>36</sup> I. pilíř – komunitární právo ES, II. a III. pilíř – právo spolupráce členských států

<sup>37</sup> tzn. zřizovací smlouvy, smlouvy o přistoupení, smlouvy doplňující a měnící, mezinárodní smlouvy mezi státy, rozpočtové smlouvy)

<sup>38</sup> tzn.: nařízení, směrnice, rozhodnutí, doporučení, stanoviska, obecná unijní legislativa, jež jsou tvořeny orgány EU)

<sup>39</sup> tzv. nepsaná obecná pravidla, která lze dovodit z platné právní úpravy EU

<sup>40</sup> uzavírané EU jako subjektem s vlastní právní subjektivitou, které jsou závazné pro orgány EU a pro členské státy

<sup>41</sup> např.: jednací řády Soudního dvora či dalších orgánů EU, deklarace, rezoluce apod.

<sup>42</sup> Soudní dvůr EU má monopol na výklad práva EU a svou judikaturou je doplňuje a obohacuje

<sup>43</sup> HAMULÁK, O., STEHLÍK, V.: *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 16, 23, 48 – 51.

<sup>44</sup> aktuální zákon č. 395/2001 Sb., ústavní zákon ze dne 18. října 2001, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>45</sup> Důvodová zpráva k čl. 10a zákona č. 395/2001 Sb., ústavní zákon ze dne 18. října 2001, kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

a přenosem pravomocí je rozhodnutí *PL. ÚS 50/04 Cukerné kvóty*<sup>46</sup>, které bylo vydáno v duchu známého judikátu německého Spolkového ústavního soudu *Solange II*<sup>47</sup>.

Vzájemný vztah mezi právem EU a vnitrostátním právem členských států lze tedy vymezit na základě těchto principů: princip aplikační přednosti práva EU, princip bezprostřední použitelnosti práva EU, princip přímého a nepřímého účinku práva EU. Tyto zásady jsou povinny orgány veřejné správy a soudy členských států respektovat jak při tvorbě, tak při aplikaci vnitrostátního práva.

S pohledu správního práva jsou rozhodujícími prameny sekundární unijní právo, obecné právní zásady, akty *sui generis* popř. judikatura Soudního dvora EU, dále zejména *Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod*, *Evropská sociální charta*, *Evropská charta místní samosprávy*.

Myšlenka garance práva na místní samosprávu vznikla již v 50. letech minulého století. Z konferencí místních regionálních orgánů, kdy v roce 1970 bylo vyjádřeno devět principů místní samosprávy, které se staly základem **Evropské charty místní samosprávy**.<sup>48</sup> *Charta*<sup>49</sup> obsahuje pravidla, na nichž má být postavena místní samospráva v členských státech.<sup>50</sup> Česká republika se necítí být vázána všemi ustanoveními článku *Charty*<sup>51</sup>. Přijetím Evropské charty místní samosprávy je deklarován význam práva na komunální a regionální samosprávu.

---

<sup>46</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 3. 2006 pod č. 154/2006 Sb., sp. zn. PL. ÚS 50/04 Cukerné kvóty: „[...] delegace části pravomocí vnitrostátních orgánů může trvat potud, pokud tyto pravomoci jsou orgány ES vykonávány způsobem slučitelným s uchováním základů státní suverenity ČR a způsobem, jenž neohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu [...]“. Ústavní soud považuje sám sebe za finálního arbitra povolaného k přezkumu evropské legislativy v případě rozporu evropského práva s nedotknutelností základů české ústavnosti. Citováno dle Rychetský, P. Český Ústavní soud po vstupu do Evropské unie. In *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Gerloch, A., Kysela, J. (eds). 1. vydání. Praha: ASPI, a.s., 2007, s. 199 - 204.

<sup>47</sup> Judikát německého Spolkového ústavního soudu *Solange II* z roku 1986, jímž si německý Spolkový ústavní soud ponechal prostor pro uplatnění vlastní přezkumné kompetence a vytvořil množinu limitů přednostní aplikace práva EU na německém území (střet s ústavně chráněnými lidskými právy, právo dohledu Spolkového ústavního soudu nad výkonem pravomocí svěřených EU, ochrana ústavní identity SRN před dotčením ze strany práva EU. In Hamulák, O., Stehlík V.: *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 16, 23, 80 - 81.

<sup>48</sup> POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011. S. 135 – 138, 142 – 150.

<sup>49</sup> *Evropská charta místní samosprávy* byla přijata ve Štrasburgu 15. října 1985 a 1. září 1999 vstoupila v platnost pro Českou republiku.

<sup>50</sup> Pravidla: V *preambuli Charty* jsou uvedeny hlavní teze: místní společenství jsou jedním ze základů demokratického zřízení; právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni; existence odpovědných místních společenství může vést k efektivní správě, která je občanu blízká; právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných; existence místních společenství s vysokou mírou autonomie. V *článku 4 Charty* se uvádí, že vznik, pravomoc a odpovědnost místních společenství stanoví ústava nebo zákon, což je naplněno zejména *článkem 79 odst. 3 a Hlavou sedmou Ústavy ČR* a řadou zákonů. V dalších člancích jsou upravena práva místní samosprávy na vlastní správní strukturu, právo na přiznání finančních zdrojů, otázka správního dozoru nad činností místní samosprávy, právní ochrana a další.

<sup>51</sup> Česká republika se necítí být vázána ustanoveními: *čl. 4 odst. 5: výhrada - kogentní povaha veřejného práva v ČR nedává místním společenstvím dispozici k úpravě výkonu pravomocí dle místní potřeby a podmínek, jelikož je zaveden jednotný systém výkonu přenesených pravomocí pro místní samosprávu. Čl. 6 odst. 2: upravuje služební podmínky zaměstnanců místní samosprávy. Český právní řád neposkytuje zaměstnancům tak*

## 2. Tvorba práva na úrovni územní samosprávy

Územní samospráva jako součást veřejné správy je převážně činností podzákoného, výkonného a nařizovacího charakteru. Především realizuje aplikaci právních předpisů. Je nadána rovněž právotvornou kompetencí. Jde o zvláštní formu provádění zákonů a tvorbu předpisů od zákonů odvozených.<sup>52</sup>

Součástí českého právního řádu jsou tedy kromě právních předpisů s celostátní působností také právní předpisy s omezenou územní působností vydávané pro území vyšších územních samosprávných celků (krajů) či území obcí. Jedná se o tzv. **podzákoné právní předpisy**, prostřednictvím nichž jsou na úrovni územní samosprávy upravovány specifické místní poměry.

### 2.1. Samospráva a územně samosprávné celky v ČR

Základní právní úprava územních samosprávných celků je obsažena v Ústavě, Listině základních práv a svobod, zákoně č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praha a v dlouhé řadě dalších zákonů a podzákoných právních předpisů. Z hlediska evropského práva je jedním ze základních dokumentů *Evropská charta místní samosprávy*, o které bylo pojednáno v předchozí kapitole.

Územními samosprávnými celky jsou tedy základní **obce** a vyšší **kraje**. Z hlediska členění ČR na územní celky existuje však „několikeré“ územní členění ČR.<sup>53</sup>

Základními znaky územních samosprávných celků jsou: *územní základ* tzn. vlastní území, *osobní základ* tzn. existence občanů žijících/nacházejících se na území územního samosprávného celku a *věcný základ* tzn. výkon své působnosti tedy výkon veřejné správy (samosprávy a státní správy). V otázce působnosti územního samosprávného celku

---

široký rozsah práv. *Čl. 7 odst. 2:* týká se přiměřené finanční odměny, náhrady ušlých příjmů a odpovídající sociální zabezpečení volených zástupců místní samosprávy, což opět český právní řád neumožňuje. *Čl. 9 odst. 3, 5, 6:* týkají se financování místní samosprávy. V ČR platí odlišná právní úprava finančního a daňového práva a systému přerozdělování daňových příjmů. Přerozdělování daňových příjmů je dáno zákonem a místní samospráva nemá možnost do něj zasahovat. Nemá možnost ani ovlivňovat výši daňové sazby, kromě místních poplatků. Dle Janšová, M. *Evropská charta místní samosprávy*. [on-line]. EPRAVO.CZ, 16. září 2001, [cit. 11. 4. 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>

<sup>52</sup> KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 45.

<sup>53</sup> Další členění zde uvádím pouze pro zajímavost: ČR je členěna jednak na tzv. vyšší územní samosprávné celky (samosprávné kraje) dle ústavního zákona č. 347/1997 Sb.<sup>53</sup>, a to na 14 samosprávných krajů vč. Moravskoslezského. Další členění ČR je dle zákona č. 36/1960 Sb.<sup>53</sup>, na tzv. správní kraje, a to na 7 krajů vč. Severomoravského. Toto členění využívá např. zákon č. 6/2002 Sb.<sup>53</sup>, o soudech a soudcích. Dále je ČR členěna na obce, kterých je celkem 6.253 (vč. měst. městysů, statutárních měst). Z pohledu EU má každá členská země své správní členění pro účely statistiky a monitoringu na tzv. NUTS (nomenklatura územních statistických jednotek). Území ČR odpovídá jednotce NUTS I, jednotky NUTS II odpovídají tzv. regionům soudržnosti (v ČR je jich 8) pro přidělování podpory ze strukturálních fondů, a poslední jednotkou je NUTS III, což odpovídá samosprávným krajům ČR.

rozlišujeme působnost přenesenou a samostatnou, v rámci nichž může územní samosprávný celek realizovat rovněž normotvorbu, o čemž je pojednáno dále.

Územní samosprávu v ČR tvoří obce a kraje, jedná se tedy místní a regionální samosprávu. Tato práce je zaměřena speciálně na normotvorbu obcí a krajů, nebude proto v dalších kapitolách pozornost věnována hlavnímu městu Praha.

## 2.2. Působnost územně samosprávných celků

Působností územních samosprávných celků obecně rozumíme právně vymezený obsah a rozsah činností, ve kterých obce a kraje realizují svá práva a povinnosti. **Samostatná působnost** (přirozená, samosprávná) je aplikací práva spravovat své záležitosti samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Jde o výkon samosprávy, což je výrazem decentralizace veřejné správy<sup>54</sup>. Je subjektivním právem územních samosprávných celků (čl. 100 odst. 1, čl. 101 odst. 1 a 4 Ústavy)<sup>55</sup>. **Přenesená působnost** je výkonem státní správy, která byla na základě zákona přenesena na obec, kraj či hlavní město Prahu.<sup>56</sup> Dle čl. 105 Ústavy lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy, jen stanoví-li to zákon. Výkon těchto záležitostí má tedy povahu povinnosti. Činnosti realizované v rámci přenesené působnosti jsou výrazem dekoncentrace veřejné správy<sup>57</sup>.

### 2.2.1. Působnost základních územních samosprávných celků – obcí

*Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek, v právních vztazích vystupuje vlastním jménem a nese také odpovědnost vyplývající z takových vztahů. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a chrání veřejný zájem v péči o své území.*<sup>58</sup>

Dle čl. 100 Ústavy má obec právo na samosprávu, v rámci níž vykonává svou **samostatnou působnost**. Spravuje své záležitosti v zájmu svého území a občanů samostatně.

<sup>54</sup> **Decentralizace** veřejné správy znamená delegaci působnosti a pravomoci na orgány jiného subjektu veřejné správy, než na stát, na orgány samosprávné. In: SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 268.

<sup>55</sup> aktuální znění: ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů, čl. 101 odst. 4.: „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem zákonem stanoveným“.

<sup>56</sup> VAVROCHOVÁ, S., KUŠ, P.: *Územní samosprávné celky*. 2. aktualizované vydání. Praha: Institut pro místní správu, 2012, s. 23.

<sup>57</sup> **Dekoncentrace** veřejné správy spočívá v rozdělení funkcí mezi nižší a vyšší úroveň, tzn. v delegování funkcí na nižší úroveň orgánů v rámci organizační soustavy. Přetrvávají zde vztahy nadřízenosti a podřízenosti. In: SLÁDEČEK, V.: *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 268.

<sup>58</sup> aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), §1, §2. Zmíněný zákon je zákonnou úpravou obecního zřízení v ČR.

Rozsah samostatné působnosti konkretizuje *zákon o obecním zřízení* v ustanoveních §10, §35 a násl. a dále v § 84, §85 a §102, a její rozsah může být omezen jen zákonem. Obec se při výkonu samostatné působnosti řídí zákonem (při vydávání obecně závazných vyhlášek) a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona (v ostatních záležitostech). Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Dle *čl. 101 odst. 1 Ústavy* je obec samostatně spravována zastupitelstvem a jeho působnost může být stanovena jen zákonem dle *čl. 104 odst. 1 Ústavy*. Obec pečuje v souladu s místními zvyklostmi a předpoklady o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů (bydlení, ochrana zdraví, doprava a spoje, výchova a vzdělávání, ochrana veřejného pořádku a celkový kulturní rozvoj). V oblasti normotvorby v rámci samostatné působnosti je obec (zastupitelstvo obce) oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky (viz kapitola 2.3.1.).

Obec vykonává také **přenesenou působnost** dle *čl. 105 Ústavy* a dle *§7 odst. 2 zákona o obecním zřízení*. Zde se jedná o výkon státní správy, který byl orgánu obce svěřen zákonem (jednotlivými zvláštními zákony vydanými pro jednotlivá správní odvětví). Obec zde vystupuje v roli nepřímého vykonavatele veřejné (státní) správy. V rámci přenesené působnosti rada obce může vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce (viz kapitola 2.3.1.), je-li k tomu zákonem zmocněna. Podle rozsahu přenesené působnosti jsou obce členěny na obce I, obce II a obce III.<sup>59</sup>

Obce II a III stanoví zvláštní *zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností* ve znění *zákona č. 387/2004 Sb., o změnách hranic krajů*. Správní obvod, pro který vykonávají přenesenou působnost je stanoven vyhláškou Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb.<sup>60</sup>.

V případě nejasnosti, kdy zvláštní zákon nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí interpretační pravidlo, že jde vždy o samostatnou působnost, neboť zákon upřednostňuje samostatnou působnost (*§8 zákona o obecním zřízení*).

---

<sup>59</sup> Dělení obcí podle rozsahu přenesené působnosti:

- obce (tzv. obce I) *§61 zákona o obecním zřízení* - mají základní rozsah přenesené působnosti pouze pro své území
- obce s pověřeným obecním úřadem (tzv. obce II) *§64 zákona o obecním zřízení* – mají základní rozsah přenesené působnosti plus v zákonem svěřeném rozsahu přenesená působnost i pro jiné obce
- obce s rozšířenou působností (tzv. obce III) *§66 zákona o obecním zřízení* – mají rozsah přenesené působnosti obcí I a II plus další zákonem svěřená působnost; tedy pro širší okruh obcí než u obce s pověřeným obecním úřadem.

<sup>60</sup> aktuální znění: vyhláška Ministerstva vnitra č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností.

### 2.2.2. Působnost vyšších územních samosprávných celků – krajů

*Kraj je společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací, která vlastní majetek, vlastní příjmy a hospodaří podle svého rozpočtu za podmínek stanovených zákonem. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.<sup>61</sup>*

Dle čl. 100 odst. 1 Ústavy stejně jako obce mají kraje právo na samosprávu. V §2 zákona o krajském zřízení je stanovena **samostatná působnost kraje**, tedy záležitosti, které jsou v zájmu kraje a jeho občanů. Podle §14 odst. 2 tohoto zákona do samostatné působnosti zejména náleží záležitosti uvedené v §11 – ukládání pokut právnickým osobám a podnikajícím osobám fyzickým za porušení povinnosti stanovené právním předpisem kraje, dále v §35 – je vyhrazena pravomoc zastupitelstva kraje patřící do samostatné působnosti, dále v §36 – je dále vyhrazeno zastupitelstvu kraje rozhodování o majetkoprávním jednání kraje (např. nabytí a převod nemovitých věcí apod.) a v §59 – je vyhrazena pravomoc rady kraje a další záležitosti, které spadají do samostatné působnosti pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu kraje nebo pokud si je zastupitelstvo nevyhradilo (s výjimkou vydávání nařízení kraje). V rámci samostatné působnosti může kraj vydávat právní předpisy v podobě obecně závazné vyhlášky kraje (§6 zákona o krajském zřízení) (viz kapitola 2.3.2.).

Vedle samosprávy vykonávají kraje také **přenesenou působnost**, kdy se jedná o zákonem svěřený výkon státní správy orgánům kraje. Kraj je při výkonu státní správy správním obvodem (§2 odst. 2 zákona o krajském zřízení). Je to obdobné jako u přenesené působnosti obcí (viz výše), ale mezi kraji nejsou rozdíly v rozsahu výkonu přenesené působnosti, tzn. že neexistují žádné kategorie krajů. Dle §7 zákona o krajích rada kraje vydává na základě a v mezích zákona právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zmocněn, a nazývají se nařízení kraje (viz kapitola 2.3.2.).

Platí interpretační pravidlo §4 zákona o krajském zřízení: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost krajů a nestanoví, že jde o přenesenou působnost, platí, že jde vždy o činnosti patřící do samostatné působnosti krajů*“.

---

<sup>61</sup> aktuální znění: zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), §1.

### 2.3. Právní předpisy na úrovni územně samosprávných celků

Ústavním základem pro vydávání právních předpisů obcí a krajů je *čl. 79 odst. 3 Ústavy*<sup>62</sup> (v rámci přenesené působnosti), a dále *čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR*<sup>63</sup> (v rámci samostatné působnosti).

Právní předpis, i právní předpis územně samosprávného celku, musí naplňovat znaky formální a materiální. *Formálním znakem* se rozumí vydání právního předpisu příslušným orgánem, dodržení právem stanoveného procesu a publikace. *Znak materiální* znamená, že právní předpis obsahuje právní normu (normy, které vykazují znaky normativnosti, právní závaznosti, obecnosti co do předmětu a co do adresátů, a znak státního donucení).<sup>64</sup> Územní samosprávné celky mají pravomoc vydávat dva druhy podzákonných právních předpisů. Jsou jimi obecně závazné vyhlášky (statutární předpisy) v samostatné působnosti a nařízení (abstraktní akt veřejné správy) v přenesené působnosti.

**Obecně závazné vyhlášky** jsou zvláštní formou statutárních předpisů a jsou především výrazem práva samosprávných korporací vydávat prostřednictvím svých orgánů, v mezích přiznaných zákonem vlastní pravidla a regulovat záležitosti spadající do okruhu jim vymezené samostatné působnosti v oblasti veřejného práva, tzv. právo autonomní normotvorby (*D. Hendrych*). Obecně závazné vyhlášky jsou přijímány zastupitelstvy územních samosprávných celků, jsou projevem práva na samosprávu, neprovádějí zákony, ale jsou originárním, tudíž neodvozeným právním předpisem, který stanoví nová pravidla chování, které by adresáti jinak neměli. Hlavními podmínkami pro vydání obecně závazných vyhlášek obce či kraje jsou zejména:<sup>65</sup>

1. obsahem obecně závazné vyhlášky může být výlučně obecná právní úprava (tedy nikoliv rozhodnutí v konkrétní věci),
2. obecně mohou upravovat pouze věci, které nejsou vyhrazeny pouze ústavnímu či jinému zákonu, (respekt vůči ústavní výhradě zákona),<sup>66</sup>

<sup>62</sup> „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*“

<sup>63</sup> „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*“

<sup>64</sup> KNAPP, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 1998, s. 31.

<sup>65</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 138, 142 - 147.

<sup>66</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 31. 7. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 20/95 – obec Suchomasty, ...“ *V žádném případě však obec nesmí obecně závaznou vyhláškou upravovat takové otázky, které jsou svěřeny k úpravě pouze zákonu. V daném případě dospěl Ústavní soud k závěru, že napadená obecně závazná vyhláška obce S. upravuje právě ty společenské vztahy, které mohou být upravovány pouze zákonem. Vyplývá to zejména z ustanovení čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina), podle něhož meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem.*“...

3. předmětem úpravy nemohou být ani záležitosti, které na základě zákonného zmocnění upravují příslušné správní úřady. Vždy se musí zkoumat, zda daná oblast není již upravena, byť i částečně, jakýmkoliv jiným právním předpisem vyšší právní síly,<sup>67</sup>
4. nesmějí být v rozporu s právními předpisy vyšší právní síly, tzn. musí být *secundum et intra legem*<sup>68</sup>, („test 4 kroků“)<sup>69</sup> (viz dále),
5. dle *čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR* mohou zastupitelstva územních samosprávných celků vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích samostatné působnosti, tzn. již nepotřebují další zákonné zmocnění k uložení povinností v obecně závazných vyhláškách (výjimku tvoří ukládání daní a poplatků v návaznosti na *čl. 11 odst. 5 Listiny*)<sup>70</sup>,
6. působnost obecně závazných vyhlášek se vztahuje pouze na území samosprávného celku, který je vydal.

**Nařízení** je obecnou formou normotvorby veřejné správy. Je abstraktním aktem. Územně samosprávné celky je vydávají v oblasti státní správy v rámci přenesené působnosti. Jsou odvozenou normotvorbou, kdy veřejná správa aktivně uskutečňuje povinnost vykonávat zákony.<sup>71</sup> Jedná se o povinnost, jestliže tak stanoví zákon. Zde lze hovořit o nařízeních vyplývajících ze zákonných zmocnění obligatorních (*ze zákonného zmocnění vyplývá povinnost vydat nařízení*) či fakultativních (*je na úvaze obce zda podle zákonného zmocnění vydá nařízení nebo ne*).<sup>72</sup>

Územní samosprávný celek v přenesené působnosti je oprávněn/povinen užít své pravomoci vydat nařízení za současného splnění těchto podmínek, resp. formálních znaků:

- nařízení nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší právní síly (uplatní se zde rovněž pravidlo *lex superior derogat legi priori*),

<sup>67</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06 – město Mladá Boleslav, bod 14: ...“*Obec je tedy při výkonu samostatné působnosti (a v jejím rámci i při vydávání obecně závazných vyhlášek) limitována mezemi, které stanoví zákon [§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích]. Nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.*“...

<sup>68</sup> aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), §35 odst. 3: *Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí: a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem* na rozdíl od jiných činností v samostatné působnosti, kdy se musí řídit i jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. A dále zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), §16.

<sup>69</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. 63/04 – město Prostějov, bod IV.

<sup>70</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. 45/06 – obec Jirkov, body 25, 26, 32, 45 (není třeba již výslovného zákonného zmocnění k uložení povinností v obecně závazných vyhláškách)

<sup>71</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 62 – 63.

<sup>72</sup> ZÁŘECKÝ, P. K normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů. *Správní právo*, 1996, č. 3, str. 131 – 139 In: TURČÍN, J. *K zákonným zmocněním k vydávání nařízení obcí* [online], Ministerstvo vnitra ČR, 2011 [cit. 15. května 2015]. Dostupné na < <http://www.mvcr.cz/clanek/k-zakonnym-zmocnenim-k-vydavani-narizeni-obci.aspx>>.



- nařízení lze vydat na základě zákona a k jeho provedení,
- nařízení se musí pohybovat v mezích zmocňujících zákonů aj. právních předpisů,
- k vydání nařízení musí být stanoveno zákonné, konkrétní a výslovné zmocnění.<sup>73</sup>

Charakteristickými materiálními znaky nařízení jsou: podzákonost, abstraktnost, obecnost a jednostrannost. Podzákonost vyjadřuje vztah nařízení ke konkrétnímu zákonu, odvozenost od zákona (*secundum et intra legem*), neboť nařízení slouží k provedení zákona. Abstraktnost vyjadřuje závaznost pro neurčitý počet adresátů, nemá vztah ke konkrétní osobě, je tedy opakem konkrétnosti. *Obecnost* znamená, že nařízení je obecně závazným právním předpisem. Jednostrannost vyjadřuje to, že orgán má pravomoc autoritativně, jednostranně a vrchnostensky rozhodnout.<sup>74</sup>

Dále uvádím podrobné zpracování uvedených podzákoných právních předpisů obcí a krajů.

### 2.3.1. Nařízení a obecně závazná vyhláška obce

Vydávání právních předpisů obce, tzn. obecně závazných vyhlášek a nařízení obce se řídí zákonem č. 128/2000 Sb., o obecním zřízení, zejména §10 a násl.

**Obecně závazné vyhlášky obce** jsou vydávány v samostatné působnosti obce. Vydávání obecně závazných vyhlášek je vyhrazeno dle čl. 104 odst. 3 Ústavy a dále dle a §84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, zastupitelstvu obce. Tuto pravomoc nelze delegovat na jiný orgán obce. V §10 zákona o obcích jsou stanoveny tři, resp. čtyři základní oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky.<sup>75</sup>

Jako příklady zákonných zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí mohou např. uvést: §96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně zdraví<sup>76</sup>, zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, otázky v rámci vzdělávání dle školského zákona u škol zřizovaných

<sup>73</sup> KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 138, 161 - 162.

<sup>74</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 59 – 60.

<sup>75</sup> Aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). §10 zákona o obecním zřízení jsou stanoveny tři, resp. čtyři základní oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky:

- a) za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (zejména pak stanovit činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze stanovit místo, čas nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány),
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků apod. vč. stanovení závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) za účelem udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) ve zvláštních zákonech mohou být stanoveny další věcné oblasti, v nichž obec může realizovat normotvorné oprávnění.

<sup>76</sup> aktuální znění: zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně zdraví, např. §96.

obcemi<sup>77</sup>, otázky výherních hracích automatů<sup>78</sup>, otázky místních poplatků<sup>79</sup>, otázky zřizování a zrušení obecní policie<sup>80</sup>, otázky daně z nemovitosti<sup>81</sup>, otázky komunálního odpadu<sup>82</sup>, otázky ochrany životního prostředí<sup>83</sup> a další.

**Nařízení obce** je sekundárním podzákoným právním předpisem vydávaným v přenesené působnosti obce. Dle §11 zákona o obcích mohou rady obcí vydávat nařízení jen na základě výslovného zmocnění zákonem a v jeho mezích a k jeho provedení. Ustanovení navazuje na čl. 79 odst. 3 Ústavy.

V souvislosti s novelizací obecního zřízení s účinností od 1. 1. 2003 byl §11 zákona o obcích doplněn o institut nařízení obce s rozšířenou působností, které může vydávat obec s rozšířenou působností i pro obce spadající do jejího správního obvodu. Nařízení obcí s rozšířenou působností mají být závazná na území všech obcí ve svém správním obvodu obce s rozšířenou působností.<sup>84</sup>

Vydávání nařízení je vyhrazena dle §102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích radě obce. Tam, kde se rada obce nevolí, je tato pravomoc vyhrazena zastupitelstvu obce (§102 odst. 4 téhož zákona). Jako příklad zákonného zmocnění k vydání nařízení obce mohou uvést např.: vymezení oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin atd.<sup>85</sup>; vydávání tržních řádů v obci<sup>86</sup>; regulační řády pro případ vzniku smogové situace<sup>87</sup>.

<sup>77</sup> aktuální znění: zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon, např. §178 odst. 2 písm. b), c).

<sup>78</sup> aktuální znění: zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných obdobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, např. §17 odst. 11.

<sup>79</sup> aktuální znění: zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, např. §14 odst. 2

<sup>80</sup> aktuální znění: zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, např. §1 odst. 1.

<sup>81</sup> aktuální znění: zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů, např. §6 odst. 4 písm. b).

<sup>82</sup> aktuální znění: zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, např. §17 odst. 2.

<sup>83</sup> aktuální znění: zákon č. 201/2002 Sb., o ochraně ovzduší, např. §14 odst. 1, §16 odst. 5.

<sup>84</sup> *Dle Kadečky* přijímání nařízení obcemi s rozšířenou působností naprosto postrádá demokratickou legitimitu a jako takové je v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Jako důvod uvádí, že nařízení obce s rozšířenou působností přijímají radní pouze této jedné obce, kteří postrádají jakýkoliv demokratický mandát občanů ostatních obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Vytváří to nerovnost mezi občany obce s rozšířenou působností, kteří mají možnost ovlivnit složení rady obce volbou členů do zastupitelstva obce, a občany ostatních obcí v daném správním obvodu, kteří nemají žádný vliv na složení rady obce s rozšířenou působností. In: KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 145.

S tímto názorem nesouhlasí *Sládeček*, neboť... „vydávání nařízení má charakter výkonu státní správy, nikoliv samosprávy. Nejedná se o samostatné (autonomní) rozhodování orgánu obce, ale o jednání, které je podmíněno konkrétním zákonným zmocněním a jen v jeho rámci se obsah předpisu může pohybovat.“ SLÁDEČEK, V. In: KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 153.

<sup>85</sup> aktuální znění: zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, §23.

<sup>86</sup> aktuální znění: zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), §18

<sup>87</sup> aktuální znění: zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, §10 odst. 4, §41 odst. 11.

### 2.3.2. Nařízení a obecně závazná vyhláška kraje

Vydávání právních předpisů kraje, tzn. obecně závazných vyhlášek a nařízení kraje, se řídí *zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zejména § 6 a násl.* Je nutno říci, že principy normotvorby krajů a obcí jsou obdobné a v naprosté většině případů normotvorby krajů platí to, co bylo uvedeno výše pro obce.

**Obecně závazné vyhlášky kraje** jsou statutárním (originárním) předpisem vydávaným v samostatné působnosti kraje dle *čl. 104 odst. 3 Ústavy*. V *§6 zákona o krajích* nejsou vymezeny konkrétní oblasti, v nichž může kraj vydávat obecně závazné vyhlášky, jak je tomu u *§18 zákona o obcích*. Pravomoc kraje je v *§6 zákona o krajském zřízení* formulována takto: „*Obecně závaznou vyhláškou kraje vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti lze ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám, jen stanoví-li tak zákon*“. Platí i zde, že již není třeba výslovného zákonného zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky, což vyplývá z nálezu Ústavního soudu sp. zn. *Pl. 45/06 ze dne 11.12.2007 Jirkov*. Vydávání obecně závazných vyhlášek kraje je svěřeno zastupitelstvu kraje dle *§35 odst. 2 písm. c)*, které je schvaluje nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva.

Mezi příklady obecně závazných vyhlášek kraje uvádím např.: závazná část plánu odpadového hospodářství kraje<sup>88</sup>, dříve i ve věcech stavebního zákona<sup>89</sup>.

**Nařízení kraje** jsou sekundární odvozené právní předpisy vydávané v přenesené působnosti kraje dle *čl. 79 odst. 3 Ústavy* v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Zákonná úprava je v *§7 zákona o krajském zřízení*, kde je stanoveno: „*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*“. Jsou tedy prováděcími předpisy vydávanými na základě zásady *secundum et intra legem*. Orgánem, jež má pravomoc vydávat nařízení kraje je dle *§59 odst. 1 písm. k) zákona o krajském zřízení* rada kraje.

Zákonná zmocnění k vydávání nařízení kraje jsou např.: v oblasti ochrany životního prostředí<sup>90</sup>, oblasti památkové péče<sup>91</sup>, požární ochrany<sup>92</sup>, pro oblast ochrany ovzduší<sup>93</sup> apod.

---

<sup>88</sup> aktuální znění: zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, §43 odst. 10.

<sup>89</sup> Poznámka k doplnění: dle stavebního zákona č. 50/1976 Sb. účinného do 31. 12. 2006 byla svěřena zastupitelstvu kraje pravomoc vydávat územní plánovací dokumentaci formou obecně závazné vyhlášky. S účinností stavebního zákona č. 183/2006 Sb. od 1. 1. 2007 je závazná část územní plánovací dokumentace vydávána formou opatření obecné povahy, tedy konkrétně abstraktním aktem, který není ani právním předpisem, ani rozhodnutím, přičemž okruh adresátů je stanoven obecně a směřuje vždy ke konkrétní situaci veřejné správy.

<sup>90</sup> aktuální znění: zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, např. §77a odst. 2: nařízení o zřízení a zrušení přírodních parků, přírodních rezervací, přírodních památek, ochranných pásem.

## 2.4. Zákonodárna iniciativa

*Zákonodárna iniciativa je oprávnění podat návrh zákona. Návrh zákona v ČR může podle čl. 41 Ústavy ČR podat poslanec, skupina poslanců, Senát, vláda nebo zastupitelstvo vyššího územního samosprávného celku, a to pouze Poslanecké sněmovně.*<sup>94</sup> Zákonodárna iniciativa krajů (tedy vyšších územních samosprávných celků) je dále konkretizována *zákonem o krajích, a to v §35 odst. 2 písm. a)*. Náležitosti a způsob předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně upravuje *zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* v §86 a násl.

Pokud se vyšších územních samosprávných celků týče, právo na předložení návrhu zákona má člen zastupitelstva, skupina členů zastupitelstva nebo rada kraje. V zákoně o krajích není dále postup přípravy návrhu zákona nikterak upraven. Vodítkem je tedy zákon o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, dále Legislativní pravidla vlády, popř. Jednací řád Senátu. Pro přípravu návrhu zákona ze strany kraje platí určitá pravidla, která však vyplývají z výše uvedených předpisů.<sup>95</sup>

---

<sup>91</sup> aktuální znění: zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, §23b odst. 1: kraj může v dohodě s Ministerstvem kultury formou nařízení kraje vydat plán území s archeologickými nálezy v kraji nebo části kraje.

<sup>92</sup> aktuální znění: zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, např. §27 odst. 2: „Rada kraje a) vydává nařízením kraje požární poplachový plán kraje, b) stanoví nařízením kraje podmínky k zabezpečení...“

<sup>93</sup> aktuální znění: zákon č. 201/2012 Sb. o ochraně ovzduší. Pro oblast ochrany ovzduší dle *zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší* s účinností do 31. 8. 2012 bylo možné vydávat krajské programy snižování emisí, krajské programy ke zlepšení kvality ovzduší či regulační řády formou nařízení kraje. Po novele tohoto zákona, který vešel v účinnost od 1. 9. 2012 pod číslem *201/2012 Sb.* jsou programy ke zlepšování ovzduší vydávány formou opatření obecné povahy (§9 odst. 1), regulační řády formou nařízení obce (§10 odst. 4). V přechodných ustanoveních v §41 odst. 11 je stanoveno, že: „nařízení obcí a krajů, kterými byly vydány regulační řády na základě zmocnění obsaženém v zákoně č. 86/2002 Sb. ve znění účinném do dne nabytí zákona č. 201/2012, Sb., pozbývají platnosti uplynutím 2 let ode dne nabytí účinnosti zákona č. 201/2012 Sb.“, tzn. do 1. 9. 2014.

<sup>94</sup> HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. podstatně rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2009, s.1344.

<sup>95</sup> Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., 2011. s. 162:

- předně každý kraj podává návrh zákona sám za sebe. Tudíž nemůže být podán společný návrh zákona několika krajů, neboť by každý takový návrh musel být posuzován odděleně. Je však možné, aby každý návrh jednoho kraje byl politicky podpořen zastupitelstvy nebo radami ostatních krajů,
- návrh zákona se předkládá písemně a musí obsahovat přesné znění toho, o čem se má Poslanecká sněmovna usnést. Postupuje se přesně podle ustanovení zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny v §86 a násl.,
- součástí návrhu zákona je důvodová zpráva, která odůvodňuje principy nové právní úpravy. Zhodnotí platný právní stav, vysvětlí nezbytnost nové úpravy, obsahuje předpokládaný hospodářský a finanční dosah nové právní úpravy, nároky na státní rozpočet a rozpočty krajů a obcí, zhodnocení souladu návrhu zákona s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy ČR,
- návrh zákona může být uveden na jednání pléna Poslanecké sněmovny navrhovatelem. §57 *zákona o jednacím řádu Poslanecké sněmovny* vyžaduje, aby za kraj vystupoval člen zastupitelstva kraje, který je k tomu speciálně pověřen,
- má-li být k zákonu vydán prováděcí předpis, může organizační výbor Sněmovny vyžádat od navrhovatele jeho návrh,
- jde-li o návrh novely zákona, návrh se předkládá se zněním platného zákona nebo jeho části, již se novelizace týká, s vyznačením změn a doplnění,

Kraje za dobu své existence podaly již desítky návrhů zákonů, jako například návrh zákona o rozpočtovém určení daní, návrh zákona o krajském referendu, popř. návrh novely zákona o ochraně ovzduší a řadu dalších. Bohužel je třeba říci, že úspěšnost při jejich schvalování je nízká. Může to být dáno nejen nízkou kvalitou zpracování návrhů zákonů z dílny krajů, ale spíše určitou osamělostí takového návrhu zákona ze strany jednoho kraje. K větší úspěšnosti krajských návrhů zákonů by mohla přispět koordinace mezi kraji a vzájemná podpora předkládaných návrhů zákonů v rámci legislativní iniciativy krajů např. na půdě Asociace krajů ČR.<sup>96</sup> Ze své praxe mohou říci, že kraje v rámci své Asociace společně kroky vůči vládě opravdu koordinují. Nicméně v otázce návrhů zákonů jednotlivých krajů, které by však mohly mít dopad na celé území ČR, by měla vzájemná koordinace a podpora fungovat jistě důsledněji.

## 2.5. Proces tvorby práva na úrovni územní samosprávy

Územně samosprávné celky se při vydávání svých právních předpisů řídí Ústavou, ústavními zákony, mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy a zákony. Pro proces tvorby obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí a krajů stanovuje zákon o obcích a zákon o krajích obdobné, v podstatě shodné podmínky jejich vyhlášení, nabytí účinnosti a evidence. Podrobný proces tvorby právních předpisů územně samosprávných celků je však upraven nezávazným způsobem, zejména pak metodickou pomůckou Ministerstva vnitra „*Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy*“<sup>97</sup>. Dále jsou zpracovány Ministerstvem vnitra další metodické pomůcky pro vydávání právních předpisů obcí či krajů, přehledy související judikatury apod. Stejně tak poskytují v oblasti normotvorby obcí metodickou pomoc kraje vydáváním metodických pomůcek pro obce.

V rámci normotvorného procesu právních předpisů územně samosprávných celků lze odlišit tato **stádia procesu**: 1) příprava, 2) připomínkové řízení, 3) schvalování předpisu, 4) vyhlášení právního předpisu, s nímž je spojena jeho platnost, 5) účinnost právního předpisu, 6) evidence, 7) zpřístupnění právního předpisu veřejnosti a jeho zaslání dozorovým orgánům.

---

- návrh zákona se předkládá předsedovi Poslanecké sněmovny a ten jej postoupí organizačnímu výboru, dále se doručí všem poslancům a vládě a vyžádá se stanovisko vlády k návrhu zákona,

- předseda Poslanecké sněmovny přihlédně k doporučení organizačního výboru a rozhodne o zařazení návrhu zákona na nejbližší schůzi Sněmovny. Pak zákon prochází legislativním procesem v Poslanecké sněmovně.

- Je-li návrh zákona vrácen k dopracování či přepracování, musí být přepracovaný návrh zákona opětovně schválen zastupitelstvem kraje. I přesto, že vláda vydává stanovisko k návrhu zákona kraje, o definitivním osudu takového návrhu zákona rozhodne vždy až Poslanecká sněmovna

<sup>96</sup> Předseda Komise pro veřejnou správu při Asociaci krajů ČR. Zákonodárna iniciativa krajů: V praxi to není jednoduché! *Moderní obec* [online]. 6. 4. 2006 [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://moderniobec.cz/zakonodarna-iniciativa-kraju-v-praxi-to-neni-jednoduche/>>.

<sup>97</sup> Tato metodická pomůcka je uvedena na webovských stránkách MV na <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/pravidla-pro-vydavani-prav-predp-obci-a-kraju-pdf.aspx>>.

V případě **přípravy** je nutné, aby obce i kraje nepodceňovaly normotvorbu a věnovaly jí náležitou pozornost a pečlivost. Právní předpis musí splňovat základní požadavky obsahové (musí obsahovat abstraktní normy chování, obecně závazné a vynutitelné), terminologické, srozumitelnost a jasnost.<sup>98</sup> Při přípravě právních předpisů obce či kraje je potřeba zvážit, zda je právní regulace opravdu potřebná a rozumná (u obecně závazných vyhlášek).<sup>99</sup> Územní samosprávný celek by měl při přijímání obecně závazné vyhlášky také zvážit, zda je schopen zajistit realizaci tohoto právního předpisu, zda disponuje prostředky pro vynucení případných povinností, které jsou vyhláškou ukládány.<sup>100</sup> Každému návrhu právního předpisu musí předcházet podrobný rozbor a znalost problematiky. K návrhu právního předpisu musí být připojena vždy **důvodová zpráva**. Důvodová zpráva obsahuje zejména: konkrétní zhodnocení platného stavu po stránce právní a ekonomické; uvedení důvodů nové právní úpravy; vysvětlení cílů nové právní úpravy; výhody a nevýhody popř. variantní řešení vč. nulové varianty, která identifikuje případy, pokud nová právní úprava nevznikne; finanční a hospodářský dopad navrhované právní úpravy ve vztahu k rozpočtu obce či kraje; dopady na občany, pracovní síly apod.<sup>101</sup>

**Připomínkové řízení:** návrh právního předpisu musí projít nezbytně připomínkovým řízením, aby se k němu mohli vyjádřit dotčené subjekty jako městské obvody či části, obce ve správním obvodu, věcně příslušné orgány státní správy (u nařízení) apod. Je doporučeno stanovit k zaujetí stanoviska lhůtu 15 dnů. Navrhovatel by měl také konzultovat přípravu právního předpisu s příslušnými útvarů úřadu, Ministerstvem vnitra. Obec ani kraj nemají povinnost provést připomínkové řízení, kdy výjimkou je statutární město, které tuto povinnost má vůči svým městským částem a obvodům (u obecně závazné vyhlášky). Obce ani kraje nemají povinnost zveřejnit návrh právního předpisu na své úřední desce. Je vhodné vypořádat vznesené připomínky dotčených subjektů a jejich případné odchylné názory s nimi projednat.

---

<sup>98</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95 ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny na zrušení obecně závazné vyhlášky Městské části Brno – střed č. 1/93: „... se musí jednat o právní předpis nejen podle názvu, ale o takový akt samosprávy či státní správy, ve kterém jsou obsažena závazná pravidla chování. Nemůže tedy jít jen o jakési oznámení o tom, jak bude v určitých věcech obec postupovat v budoucnu“...

<sup>99</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 8. června 1999, sp. zn. Pl. ÚS 42/97 ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Ostrova č. 6/96 ze dne 11. července 1997 o některých opatřeních veřejného pořádku: „...nelze pod toto ustanovení zahrnovat pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek pro regulaci všech činností, které by mohly narušit veřejný pořádek a zvláště ne těch, jež jsou upraveny samostatnými právními předpisy“... a ... „nelze obecně závaznými vyhláškami vydanými na základě tohoto zmocňovacího ustanovení regulovat činnosti, které jsou upraveny speciálním právním předpisem“...

<sup>100</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Realizace vyhlášek a sankce za jejich porušení. *Právní rádce*, 2000, č. 3, s. 23–25.

<sup>101</sup> Metodická pomůcka Ministerstva vnitra „Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy“ na <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/pravidla-pro-vydavani-prav-predp-obci-a-kraju-pdf.aspx>>.

Průběh a vypořádání připomínkového řízení se předkládá schvalovacímu orgánu ve zprávě společně s návrhem právního předpisu.

Při **schvalování** podzákoného právního předpisu územní samosprávy je nutno odlišit schvalování nařízení a obecně závazné vyhlášky obce a kraje.

Obec: schvalování obecně závazných vyhlášek obce je svěřeno zastupitelstvu obce v samostatné působnosti (*Ústava čl. 104 odst. 3 a zákon o obcích §10 a §84 odst. 2*), které je schvaluje svým usnesením, kdy podmínkou je souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce. Dle dřívějšího právního předpisu č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu bylo možné dle §9<sup>102</sup> přijímat obecně závazné vyhlášky i referendem. Tento způsob byl však zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a o změně některých zákonů, vyloučen výslovně v §7 písm. g)<sup>103</sup>.<sup>104</sup> Vydávání nařízení obce je svěřeno radě obce (*Ústava čl. 79 odst. 3 a zákon o obcích §11 a §102 odst. 2 písm. d*). V obcích, kde rada není zřízena, je tato pravomoc vyhrazena zastupitelstvu obce. V tomto případě se smývá rozdíl mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením obce. Nařízení musí být schváleno nadpoloviční většinou všech členů rady (zastupitelstva). Obec s rozšířenou působností může dle zákona vydávat nařízení pro obce spadající do jejího správního obvodu (*vyhl. č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností*).

Kraj: schvalování obecně závazných vyhlášek kraje je svěřeno výhradně zastupitelstvu kraje v samostatné působnosti (*Ústava čl. 104 odst. 3 a zákon o krajích §6 a §35 odst. 2 písm. c*). Zastupitelstvo kraje schvaluje obecně závazné vyhlášky formou usnesení, k jehož platnosti je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Vydávání nařízení kraje je svěřeno radě kraje (*Ústava čl. 79 odst. 3 a zákon o krajích §7 a §35 odst. 2 písm. c*). Schválení se děje formou usnesení, k jehož platnosti je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady. Tuto pravomoc nelze přenést na jiný orgán kraje. Výjimka je stanovena §60

---

<sup>102</sup> historická verze: zákon č. 298/1992 Sb., o volbách do zastupitelstev v obcích a o místním referendu: §9 odst. 1 „*Referendem rozhodují oprávnění občané formou souhlasu či nesouhlasu o konkrétně položených otázkách, které patří do samostatné působnosti obce nebo městské části.*“ Otázka přijímání obecně závazných vyhlášek patří do samostatné působnosti obce.

<sup>103</sup> aktuální znění: zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a o změně některých zákonů: §7: formuluje nepřipustné případy konání místního referenda a v písm. g) se doslova uvádí: „*nepřipustnost konání místního referenda o schválení, změně nebo zrušení obecně závazné vyhlášky obce*“.

<sup>104</sup> K dané problematice se též vyslovil NSS svým rozsudkem ze dne 3. října 2014 č.j. Ars 6/2014-39 ve věci kasační stížnosti ve věci vyhlášení místního referenda města Lovosice o zákazu provozování loterií a sázkových her atd. na celém území města. V bodě 13 odůvodnění rozsudku o přípustnosti vhodně formulované otázky referenda uvádí: „...*Ustanovení §7 písm. g) zákona o místním referendu zabráňuje pouze konání místního referenda, které by přímo nahrazovalo zastupitelstvo v jeho činnosti přijímání, změn a rušení obecně závazných vyhlášek. Jen taková formulace otázky, která by obsahovala znění obecně závazné vyhlášky, nebo měnila či rušila vyhlášku již existující, je ve smyslu §7 písm. g) zákona i místním referendu nepřipustná*“...

*odst. 1 zákonem o krajích* pro případ, že poklesne během funkčního období počet členů rady tak, že rada není usnášenischopná. Do zvolení potřebného počtu členů rady zastupitelstvem kraje, vykonává její působnost zastupitelstvo kraje. I zde se pro tento případ, stejně jako u obcí, smývá rozdíl mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením kraje.

V případě právních předpisů rozlišujeme platnost a účinnost. **Platnost** právního předpisu je stav, kdy byl právní předpis vyhlášen, a to zákonným způsobem, a stal se součástí právního řádu. **Vyhlášení (publikace)** znamená zveřejnění, zprostředkování znění právního předpisu veřejnosti stanoveným způsobem a je předpokladem platnosti právního předpisu. Je vyjádřením zásady veřejnosti práva. **Účinnost** právního předpisu je způsobilost vyvolat právní účinky předpokládané právním předpisem. Otázka platnosti a účinnosti obecně závazných vyhlášek a nařízení obce a kraje je upravena *v zákoně o obcích §12 a zákoně o krajích §8*.

Obec: vyhlášení právního předpisu (obecně závazné vyhlášky a nařízení) se děje v případě obcí zveřejněním na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Nařízení obce s rozšířenou působností se zveřejňují rovněž na úředních deskách obecních úřadů obcí spadajících do správního obvodu. Kromě toho může obec právní předpis obce vyhlásit i jiným způsobem v místě obvyklém, což může být např. místním rozhlasem, místní tisk apod. Obec vede evidenci vydaných právních předpisů. Každý je označen pořadovým číslem vč. dalších údajů dle *§12 odst. 4 zákona o obcích* a číselná řada se uzavírá na konci kalendářního roku. Po vyhlášení právního předpisu zasílá obec obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra a nařízení neprodleně po dni jejich vyhlášení příslušnému krajskému úřadu (*§12 odst. 6 zákona o obcích*) především z důvodu stanovených oprávnění MV a krajského úřadu při dozoru a kontrole právních předpisů obcí.

Kraj: v případě vyhlášení právního předpisu kraje tento nabývá platnosti dnem vyhlášení ve Věstníku právních předpisů kraje (dále také jen Věstník). Dnem vyhlášení je den rozeslání příslušné částky Věstníku, který musí být uveden v jejím záhlaví. Kraj zašle po dni vyhlášení nařízení neprodleně příslušnému ministerstvu či jinému ústřednímu správnímu úřadu a obecně závaznou vyhlášku zašle rovněž příslušnému ministerstvu. Právní předpisy kraje jsou označeny ve Věstníku pořadovými čísly a rovněž Věstník se vydává v postupně číslovaných částkách. Obě číselné řady se uzavírají vždy koncem kalendářního roku.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Pozn.: zákonné předpisy s celostátní působností jsou vyhlášovány ve Sbírce zákonů a obecně závazné vyhlášky a nařízení hlavního města Praha ve Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy.



**Účinnost právního předpisu obce či kraje** nastává patnáctým dnem po jeho vyhlášení. Může být stanovena účinnost i pozdějším dnem, výslovně uvedeným v právním předpise. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, je možné výjimečně stanovit i dřívější den účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení právního předpisu obce či kraje. Nabytím účinnosti se tedy stává právní předpis závazným pro všechny adresáty nacházejících se na daném území obce (obcí) či kraje. Platí zde tedy zásada teritoriality.

Platnost a účinnost právního předpisu nemusí nastat ve stejném okamžiku. Mezi platností a účinností může být, a většinou tomu tak i je, určitý časový úsek, tzv. *vacatio legis*. Tato doba slouží především k tomu, aby se adresáti právního předpisu měli možnost s novým právním předpisem seznámit ještě před nabytím jeho účinnosti. Co se týče účinnosti právního předpisu, zejména nařízení, pak by měl územní samosprávný celek reagovat na zákonné zmocnění k vydání nařízení co nejrychleji. Nejvhodnějším by bylo vydání nařízení ještě před účinností zmocňujícího předpisu tak, aby zmocňující předpis i nařízení nabyli účinnosti ve stejný okamžik.

Právní předpisy obce musí být každému přístupné u obecního úřadu v obci, u obecních úřadů v obcích správního obvodu obce s rozšířenou působností a to na úřední desce. Věstník právních předpisů kraje musí být přístupný každému na krajském úřadu, na obecních úřadech obcí v kraji, na Ministerstvu vnitra. Musí být zveřejněn způsobem umožňujícím dálkový přístup.<sup>106</sup>

**Změnu a zrušení** právního předpisu lze provést v případě obecně závazné vyhlášky pouze jinou obecně závaznou vyhláškou, v případě nařízení pouze jiným nařízením. Není tím dotčena možnost zrušení právního předpisu obce či kraje Ústavním soudem. Změna může spočívat v doplnění nových ustanovení, zrušení některých ustanovení, náhrada textu novým zněním apod. Při rozsáhlých a opakovaných novelizacích je vhodné dát přednost zrušení stávajícího právního předpisu a vydání nového.

*Republikace* znamená vyhlášení úplného znění právního předpisu ve znění pozdějších novelizací. Má jen informativní funkci, není totiž právním předpisem ve smyslu §1 zákona č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv, ale je jen dalším aktem vyhlášeným ve Sbírce zákonů ve smyslu §2 téhož zákona.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> V souvislosti s přijetím zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, §26 je každý správní orgán povinen zřizovat úřední desku, která musí být nepřetržitě veřejně přístupná. Pro orgány územního samosprávného celku se zřizuje jedna úřední deska. Obsah úřední desky musí být zveřejněn i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

<sup>107</sup> KÜHN, Zdeněk. *Může absence publikace úplného znění zákona odůvodnit jeho protiústavnost?* [online]. Jiné právo, 25. listopadu 2007 [cit. 17. května 2015]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2007/11/me-absence-publikace-plnho-znn-zkona.html>>

Právní předpisy územních samosprávných celků musí vždy respektovat **základní a speciální legislativně technická pravidla**. Tato pravidla jsou upravena jednak v „*Legislativních pravidlech vlády*“ a jednak v metodické pomůcce „*Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy*“. U právních předpisů ÚS konstatoval, že je nutno zkoumat zejména to, zda právní předpis splňuje základní obsahové požadavky, jimiž jsou srozumitelnost, terminologická přesnost a jasnost, nesmí být vnitřně rozporné<sup>108</sup>.

Mezi základními legislativními pravidly zejména patří: právní předpis musí obsahovat pouze ustanovení s normativním obsahem; nesmí upravovat věci, které jsou samozřejmé; nesmí reprodukovat ustanovení jiných právních předpisů; jednotlivá ustanovení si nesmí vzájemně odporovat a jejich význam musí být jasný; použité pojmy musí být v souladu s použitými pojmy v navazujících právních předpisech vyšší právní síly; nesmí přejímat ustanovení jiného právního předpisu. Speciální legislativní pravidla určují použití cizích slov; vyjádření alternativ spojkami; použití legislativních zkratk; označování předpisů; citace apod.

Co se týče **struktury právních předpisů obcí a krajů** pak i tyto právní předpisy musí být logicky a přehledně vnitřně členěny. Je účelné právní předpis členit do částí, hlav, dílů a oddílů, které se označují buď slovním popsáním čísla nebo číslicí (např. ČÁST PRVNÍ, Hlava I, Díl 1, Oddíl 1 atd.). Právní předpisy územních samosprávných celků se zásadně dále člení na články označované arabskými číslicemi a jednotlivé články dále na odstavce. Co patří k náležitostem právních předpisů obcí a krajů<sup>109</sup> uvádím **v příloze č. 1**.

## **2.6. Dozor nad normotvorbou územních samosprávných celků**

Jedná se o zvláštní případ kontroly veřejné správy vykonávané samotnou veřejnou správou, jedná se tedy dozor nad územními samosprávnými korporacemi v oblasti samosprávy (samostatné působnosti) a při výkonu přenesené působnosti (státní správy). Pro dozor nad samostatnou a přenesenou působností obcí a krajů je proces poměrně přesně upraven, a to zákonem o obcích a zákonem o krajích zejména v jejich Hlavách VI, v zákoně o obcích v §123 – 129c, a zákoně o krajích v §81 – 89.

Dozor nad územními samosprávnými korporacemi je vykonáván nad vydáváním a obsahem právních předpisů obce či kraje (obecně závazné vyhlášky a nařízení) a nad dalšími opatřeními (usnesení, rozhodnutí a jiná opatření) v samostatné či přenesené působnosti obcí či krajů. Dozor nad vydáváním právních předpisů obcí a krajů je zásadně dozorem následným.

<sup>108</sup> nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95 ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky Městské části Brno – střed č. 1/93, o zvláštním režimu užívání veřejného prostranství náměstí Svobody.

<sup>109</sup> KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde Praha a.s., 2001, s. 94 a násl.

#### **a) Dozor nad vydáváním právních předpisů v samostatné působnosti:**

Platí zde zásada minimálních zásahů státu do územní samosprávy, neboť Ústava zaručuje v čl. 8 právo na územní samosprávu územních samosprávných celků a do samosprávné činnosti územních samosprávných celků může stát zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem zákonem stanoveným. Dozorovým orgánem je u obcí i krajů MV, které dozoruje soulad obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků se zákonem, lidskými právy a základními svobodami. MV tento dozor vykonává na základě podnětu nebo na základě vlastního zjištění v rámci povinného zasílání obecně závazných vyhlášek obcí a krajů na MV neprodleně po jejich publikaci.

Odporuje-li obecně závazná vyhláška kraje či obce zákonu, vyzve MV ke zjednání nápravy v zákonné lhůtě 60 dnů. Není-li zjednána náprava, rozhodne MV o sistaci obecně závazné vyhlášky (tedy o pozastavení účinnosti) a současně stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Dojde-li ke zřejmému rozporu obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami, může MV sistovat tuto obecně závaznou vyhlášku před předchozí výzvou ke zjednání nápravy a teprve v rozhodnutí o sistaci stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Zjedná-li obec či kraj nápravu ve stanovené lhůtě, pak MV své rozhodnutí o sistaci obecně závazné vyhlášky zruší. Nejedná-li však obec či kraj nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti rozhodnutí MV podán rozklad, podá MV do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky. Je-li podán rozklad, podá MV takový návrh Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o zamítnutí rozkladu. Rozhodnutí MV o sistaci pozbývá platnosti dnem nabytí právní moci rozhodnutí Ústavního soudu. Zjedná-li obec či kraj nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu, neprodleně tuto skutečnost oznámí Ústavnímu soudu a MV. MV rozhodnutí o sistaci zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce či kraje o zjednání nápravy.

Postup je shodný pro obce i kraje a je upraven v *zákoně o obcích v §123 – 129c, a zákoně o krajích v §81 – 89* včetně dalších opatření v samostatné působnosti obcí a krajů.

#### **b) Dozor nad vydáváním právních předpisů v přenesené působnosti:**

Výkon přenesené působnosti podléhá v podstatě běžnému služebnímu a instančnímu dozoru v rámci hierarchického systému státní správy.<sup>110</sup> Dozor vykonává ve vztahu k obcím příslušný krajský úřad a ve vztahu ke krajům věcně příslušné ministerstvo nebo věcně

---

<sup>110</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 241.

příslušný ústřední správní úřad, kdy věcná příslušnost je dána dle kompetenčního zákona<sup>111</sup>. Předmětem dozoru je opět především zákonnost vydávaných právních předpisů v přenesené působnosti (tzn. nařízení) a soulad s lidskými právy a základními svobodami. Tento dozor je vykonáván na základě podnětu nebo na základě vlastního zjištění v rámci povinného zasílání nařízení obcí a krajů výše uvedeným příslušným nadřazeným dozorovým orgánům neprodleně po jejich publikaci.

**Postup pro obce:** odporuje-li nařízení obce zákonu nebo jinému právnímu předpisu, vyzve krajský úřad obec ke zjednání nápravy a stanoví lhůtu 60 dnů od doručení výzvy. Není-li zjednána náprava, rozhodne krajský úřad o sistaci (pozastavení účinnosti nařízení) a současně stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. V případě zřejmého rozporu nařízení s lidskými právy a základními svobodami, může krajský úřad sistovat nařízení i bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy a rovněž stanoví přiměřenou lhůtu k nápravě. Zjedná-li obec nápravu v přiměřené lhůtě, krajský úřad sistaci zruší. Nejednala-li ovšem obec nápravu ve stanovené lhůtě, pak podá ředitel krajského úřadu do 30 dnů ode dne uplynutí lhůty pro nápravu Ústavnímu soudu návrh na zrušení nařízení obce. Jestliže však, že obec zjedná nápravu před rozhodnutím Ústavního soudu, sdělí obec neprodleně tuto skutečnost ÚS a krajskému úřadu. Rozhodnutí krajského úřadu o sistaci nařízení pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

**Postup pro kraje** je upraven stejně jako u dozoru nad nařízeními obce s jedinou odlišností - orgánem, který vykonává dozor, je v případě kraje věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad.

Obci i kraji je ve společných ustanoveních o dozoru *v zákoně o obcích v §128 a v zákoně o krajích v §85* stanovena povinnost neprodleně informovat o výše uvedených opatřeních ohledně právních předpisů kraje a obce veřejnost. Povinnost obce či městské části nebo městského obvodu statutárního města je vyvěsit na úřední desce po dobu 15 dnů taxativně stanovené akty. Kraj má tutéž povinnost, ale zveřejňuje taxativně stanovené akty ve Věstníku kraje.

---

<sup>111</sup> aktuální znění: zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

### 3. Judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu k problematice normotvorby na úrovni územních samosprávných celků

Tato kapitola o judikatuře ÚS a NSS navazuje na předchozí podkapitulu pojednávající o kontrole veřejné správy vykonávané samotnou veřejnou správou. Nyní budu pozornost věnovat kontrole veřejné správy prováděnou subjekty stojícími mimo veřejnou správu, zvláště pak orgány moci soudní (ústavním soudem, správními soudy).

Pravomoc a působnost **Ústavního soudu ČR** je stanovena poměrně široce. Nezabývá se pouze ústavností, ale i zákonností aktů, které přezkoumává.<sup>112</sup>

Z hlediska ústavnosti a zákonnosti právních předpisů mezi posuzované předpisy ze strany ÚS patří: nařízení vlády (*dle čl. 78 Ústavy*), právní předpisy vydané ministerstvy a jinými správními úřady a orgány územní samosprávy v rámci přenesené působnosti – nařízení (*dle čl. 79 odst. 3 Ústavy*), právní předpisy vydané orgány územní samosprávy v rámci samostatné působnosti – obecně závazné vyhlášky (*dle čl. 104 odst. 3 Ústavy*).

Ústavní soud rozhoduje o zrušení právních předpisů obcí a krajů, které jsou v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem nebo jiným právním předpisem. Výčet těch, kdož jsou aktivně legitimováni k podání návrhu na zrušení takového právního předpisu je uveden v §64 odst. 2 a 4 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu<sup>113</sup>.

Novela správního soudnictví provedená *zákonem č. 150/2002 Sb., soudní řád správní*, který nabyl účinnosti ke dni 1. 1. 2003 a přinesl významné změny ve správním soudnictví,

---

<sup>112</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 368 – 369: Z hlediska veřejné správy jsou nejdůležitější tyto pravomoci Ústavního soudu:

- 1) kontrola ústavnosti a zákonnosti právních předpisů,
- 2) incidentní kontrola, tj. rozhodování o ústavních stížnostech proti zásahu orgánů veřejné správy do ústavně zaručených základních práv a svobod,
- 3) rozhodování o tzv. komunálních stížnostech, tj. stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu do samosprávy,
- 4) posuzování zákonnosti rozhodnutí ve věcech politických stran a hnutí,
- 5) rozhodování kompetenčních sporů mezi státními orgány a orgány územní samosprávy

<sup>113</sup> aktuální znění: zákon č. 182/1993 Sb., o ústavním soudu. §64 odst. 2 a 4: aktivně legitimováni jsou: 1) vláda, 2) skupina nejméně 25 poslanců nebo 10 senátorů, 3) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodování o ústavní stížnosti, 4) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v §74 zákona o Ústavním soudu, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek dle §119 odst. 4 zákona o Ústavním soudu, 5) zastupitelstvo kraje, 6) Veřejný ochránce práv, 7) Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hl. města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu, 8) věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hl. města Prahy za podmínek stanovených v zákonem upravujících územní samosprávu, 9) ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákoně o obcích, 10) zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží, 11) plénum Ústavního soudu, jsou-li dány důvody podle §78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

kteře reagovaly na dosavadní vytýkané nedostatky.<sup>114</sup> Rozhodování ve věcech správního soudnictví bylo tedy svěřeno správním soudům (správní samosoudci a správní senáty krajských soudů) a **Nejvyššímu správnímu soudu**.

Pravomoc správních soudů je dána v §4 odst. 1 a 2 zákona č. 150/2002 Sb., *soudní řád správní*.<sup>115</sup> Nejvyšší správní soud rozhoduje o kasační stížnosti, což je opravný prostředek proti rozhodnutí krajského soudu ve správním soudnictví (*dle §102 a násl. z. č. 150/2002 Sb., soudní řád správní*). Významná je funkce sjednocování názorů a pohledů v rámci rozhodovací činnosti NSS.

Judikatura ÚS a NSS k tvorbě právních předpisů územních samosprávných celků prošla určitým vývojem a dnes ji lze považovat za poměrně ustálenou, ale také poměrně rozsáhlou. Mnohé judikáty jsou zmíněny již v předchozích kapitolách. V této kapitole jsem se rozhodla uvést důležité judikáty zejména ÚS popř. NSS nikoliv podle tématu či oblasti, kterou upravují, nýbrž podle základních podmínek tvorby podzákoných právních předpisů krajů a obcí, kterým se věnují.

### **3.1. Judikatura k nařízením obcí a krajů - podzákoné právní předpisy dle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR**

Zopakujeme, že nařízení mohou být vydávány územními samosprávnými celky jen *secundum et intra legem*, jen na základě výslovného zákonného zmocnění a jen na základě zákona a k jeho provedení, a to v přenesené působnosti. Musí vykazovat znaky obecnosti, abstraktnosti, podzákonosti a jednostrannosti. Uvádím zde příklady důležitých judikátů, které řeší *základní podmínky tvorby nařízením*, jako otázku zákonného zmocnění, soulad se zákonem či ústavním pořádkem či jiným právním předpisem, otázku obsahu právního předpisu, otázku k působnosti územního samosprávného celku.

#### **3.1.1. Judikatura k otázce zákonného zmocnění k vydání nařízením**

**1) Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 96/2001 ze dne 14. 2. 2001** – ve věci návrhu na zrušení nařízením vlády č. 51/2000 Sb., kterým se stanoví opatření a podíl státu na tvorbě podmínek pro zajištění a udržení výroby cukrovky a cukru a stabilizaci trhu s cukrem.

---

<sup>114</sup> SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. s. 420: ...“:podrobnější úpravu průběhu řízení, rozhodování v tzv. plné jurisdikci, zřízení Nejvyššího správního soudu (a tedy zavedení dvouinstančnosti a mechanismů sjednocování rozhodování) a významné rozšíření pravomocí správních soudů (zejm. ve věci nečinnosti a jiných zásahů veřejné správy)“...

<sup>115</sup> aktuální znění: zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, §4 odst. 1 a 2: *rozhodování o žalobách proti rozhodnutí správního orgánu, žalobách ve věcech samosprávy, žalobách proti nečinnosti správního orgánu, žalobách proti nezákonnému zásahu, v kompetenčních žalobách, ve věcech volebních a ve věcech místního a krajského referenda, ve věcech politických stran a hnutí, o zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části pro rozpor se zákonem*.

Ministerstvo zemědělství stanovilo uvedeným nařízením individuální kvóty na cukr pro rok 2000 – 2001 s odkazem na § 2 odst. 1 zákona č. 252/1997 Sb., o zemědělství. V tomto judikátu ÚS judikoval mimo jiné hlavní zásady odvozené normotvorby exekutivy, a to: 1) nařízení musí být vydáno oprávněným subjektem, 2) nařízení nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu (nemůže tedy stanovit primární práva a povinnosti), 3) musí být zřejmá vůle zákonodárce k úpravě nad zákonný standard (musí být tedy otevřen prostor pro sféru nařízení). Podle tohoto ustanovení může vláda vydávat nařízení k provedení zákona a v jeho mezích. Stačí tedy existence zákona, v jeho rámci však musí existovat prostor pro legislativní činnost vlády. V některých případech zákonodárce k vydání nařízení vládu výslovně zmocňuje (obligatorní zmocnění) a v některých případech zmocnění vyplývá ze smyslu a účelu zákona (fakultativní zmocnění). Exekutiva se pak musí pohybovat "*secundum et intra legem*", nikoli mimo zákon („*praeter legem*“). Závěr, že by byly povinnosti stanoveny výhradně zákonem, by vedl k absurdnímu popření smyslu sekundární normotvorby.

**2) Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ze dne 1. 8. 2006** – ve věci návrhu na zrušení nařízení obce Pozlovice č. 2/2004 o stavební závěře. Bylo judikováno, že *...,obec/kraj může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce/kraje, ovšem při vydávání nařízení musí respektovat meze zákonného zmocnění“...*

Také otázka častých změn a vydávání nových zákonů je zajímavá. Je možné v této souvislosti zmínit dva judikáty:

**3) Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 52/03 ze dne 20. 10. 2004** - ve věci derogace vyhlášky MPSV po zrušení zákonného zmocnění k jejímu vydání. Byla zde řešena otázka, zda ministerstva a jiné správní úřady disponují odvozenou normotvornou pravomocí zrušit předchozí podzákonný právní předpis za situace, kdy je vypuštěno zákonné zmocnění k přijetí původní podzákonné právní úpravy. Ustanovení *čl. 79 odst. 3 Ústavy* na jedné straně vytváří pravomoc exekutivy k odvozené normotvorbě a stanoví na druhé straně limity ve vztahu k moci zákonodárné. *...“Zmocní-li zákonodárce exekutivu v konkrétním případě k provedení zákona, je nepřipustné z hlediska dělby moci, aby pak sám takovou právní úpravu měnil“...zákonodárce stanovuje exekutivě meze sekundární normotvorby“...*Na otázku „normativního života“ prováděcího právního předpisu po zrušení zmocňovacího ustanovení v příslušném zákoně není nazíráno jednoznačně. Ústavní soud již v minulosti judikoval, že *...“vypuštěním zmocňujícího zákonného ustanovení nemůže dojít k automatickému zrušení vyhlášky vydané na základě tohoto zmocnění, není-li tak v zákoně výslovně uvedeno, takže*

vyhláška zůstává platnou součástí českého právního řádu“<sup>116</sup> ...

I v tomto případě zůstal názor ÚS rezistentní a dodal, že ...*“je v takové situaci nutno zkoumat materiální předpoklady existence a účinnost takového právního předpisu. Dokud nebude formálně zrušen, bude i nadále součástí právního řádu, ale při jeho aplikaci je třeba přihlížet k tomu, že chybí zákonné zmocnění“*...

4) Obdobně hovoří i **rozsudek NSS 5 A 75/2002 – 53 ze dne 30. 10. 2003**: ...*“přenesení zákonného zmocnění k vydání prováděcího předpisu z jednoho zákona do zákona jiného nezpůsobuje, že prováděcí právní předpis se stane samotným zrušením původní delegační klauzule neplatným“*...

### **3.1.2. Judikatura k otázce souladu nařízení s ústavním pořádkem, zákonem či jiným právním předpisem**

1) **Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24. 9. 2009** – ve věci zrušení nařízení města Ostrova č. 1/2005, tržní řád. ÚS zde judikoval tento názor: *„Obec tedy při vydání nařízení musí postupovat „secundum et intra legem“, nikoliv „praeter legem“, jí vydaný předpis musí být obecný a upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a jiným právním předpisům (nesmí být s nimi v rozporu) a musí obsahově vystihnout ten pro další právní úpravu otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci.“*

2) **Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005** – město Lipník nad Bečvou. V tomto judikátu jde o posouzení souladu nařízení města L.n.B. s právními předpisy stejné právní síly, ale i posouzení s právními předpisy nižší právní síly (rozpor nařízení s obecně závaznou vyhláškou). Jestliže zákon stanoví, že nařízení obce o stavební uzávěře musí být v souladu s cíli, záměry a dokumentací územního plánování, pak tímto blanketním způsobem závazně vymezil jeho obsah. Pokud nařízení obce nebude v souladu s výše uvedeným, pak se dostane do rozporu nejen s obecně závaznou vyhláškou obce, ale i se zákonem, který soulad s cíli, záměry a dokumentací územního plánování podle obecně závazné vyhlášky přikazuje. Ústavní soud je proto příslušný posoudit i soulad napadeného nařízení obce s obecně závaznou vyhláškou.

Z uvedeného vyplývá i zásada, že nařízení musí být v souladu s ústavním pořádkem, zákony a jinými právními předpisy.

---

<sup>116</sup> náleží Ústavního soudu ČR ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.



### 3.1.3. Judikatura k otázce obsahu nařízení

1) *Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 14/08-1 ze dne 18. 11. 2010* - ve věci nařízení hl. města Prahy o zpoplatněných parkovacích zónách v Praze. Judikát pojednává o návrhu na zrušení předmětného nařízení č. 11/2007 Sb. ÚS ve svém hodnocení posoudil otázku, zda napadené nařízení neodpovídá svým obsahem spíše opatření obecné povahy dle části šesté správního řádu, k jehož přezkumu má pravomoc NSS podle *ust. §101c z. č. 150/2002 Sb.*, soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. ÚS se přiklonil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy, kterým je akt, byť takto výslovně neoznačený, s konkrétně určeným předmětem úpravy a obecně vymezeným okruhem adresátů. Opatření obecné povahy je hybridním aktem, který není ani právním předpisem ani rozhodnutím ve věci samé. Jeho základním definičním znakem je konkrétnost vymezení předmětu a naproti tomu definičním znakem právní normy je obecnost, regulativnost, právní závaznost a vynutitelnost státní mocí. ÚS dospěl k závěru, že napadené nařízení splňuje definiční znaky opatření obecné povahy a návrh na jeho zrušení odmítl.

2) Obdobně se vyjádřil NSS dalším *rozsudkem ze dne 16. 7. 2009 č.j. 6 Ao 2/2009-86* ve věci nařízení obce versus opatření obecné povahy z hlediska obsahu nařízení a jeho možnosti zrušení Nejvyšším správním soudem (nikoliv jen soudem Ústavním), protože po obsahové stránce odpovídá podobě opatření obecné povahy, byť byl původně vydán jako právní předpis.

3) *Nález Ústavního soudu ze dne 31. 7. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 20/95* – obec Suchomasty, ...“ *V žádném případě však obec nesmí obecně závaznou vyhláškou upravovat takové otázky, které jsou svěřeny k úpravě pouze zákonu“*...

Dalšími dva judikáty týkající se obsahu nařízení budou rozebrány v kapitole 4.<sup>117</sup>

### 3.1.4. Judikatura k otázce působnosti obce či kraje

1) *Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 40/95 ze dne 17. 4. 1996* – ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky (nařízení) Městské části Brno-Střed o zvláštním režimu užívání veřejného prostranství nám. Svobody. Nález řešil mimo jiné otázku, zda napadený akt byl vydán v přenesené či samostatné působnosti. ÚS došel k závěru, že oprávnění zakázat shromáždění v zákonem přesně vymezených případech, jakož i právo na soudní ochranu svolavatele proti takovému rozhodnutí, nespadá do samosprávné působnosti obce ani její

---

<sup>117</sup> pozn.: usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ao 7/2010-65 ze dne 21. 1. 2011 a usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1085/11-1 ze dne 17.4.2013.

části, nýbrž je věcí působnosti přenesené. Tedy, že do samosprávné působnosti obce nespadá oprávnění normativně upravovat výkon ústavně zaručeného shromažďovacího práva.

K otázce spornosti přenesené či samostatné působnosti platí interpretační pravidlo dle §8 zákona o obcích a §4 zákona o krajích.<sup>118</sup>

### **3.2. Judikatura k obecně závazným vyhláškám obcí a krajů - podzákonné právní předpisy dle č. 104 odst. 3 Ústavy ČR**

Co se týče rušení obecně závazných vyhlášek obcí či krajů je judikatura ÚS velmi bohatá. Snažila jsem se proto vybrat reprezentativní příklady, ve kterých byly formulovány zásadní závěry ÚS či NSS pro tvorbu podzákonných právních předpisů územních samosprávných celků v samostatné působnosti.

Je namístě zopakovat zásadní charakter obecně závazných vyhlášek: oblast úpravy nesmí být upravena jiným zákonem - platí tedy výhrada zákona (možnost úpravy oblasti, která není vyhrazena pouze zákonu), nesmí být v rozporu se zákony vyšší právní síly, může ukládat povinnosti adresátům v rámci své samostatné působnosti (zákon o obcích oblasti úpravy vymezuje, zákon o krajích nikoliv), není třeba zákonného zmocnění.

I zde uvádím příklady judikatury, která řeší základní podmínky tvorby obecně závazné vyhlášky z hlediska otázky: souladu se zákonem či ústavním pořádkem či jiným právním předpisem, zákonného zmocnění, obsahu právního předpisu, otázky určitosti, srozumitelnosti a předvídatelnosti, a působnosti územního samosprávného celku.

#### **3.2.1. Judikatura k otázce souladu OZV se zákonem či ústavním pořádkem či jiným právním předpisem**

1) ÚS se zabýval v několika případech souladem právních předpisů obcí se zákonem. Jedním z nejdůležitějších *nálezů ÚS zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005* – ve věci vyhlášky města Prostějova o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města, kde ÚS poprvé použil tzv. **test čtyř kroků** při posuzování souladu právního předpisu územního samosprávného celku se zákonem.

V rámci testu čtyř kroků Ústavní soud zvolil pro přezkoumání napadené obecně závazné vyhlášky tento test: 1) krok: přezkoumání pravomoci obce/kraje k vydání obecně závazné vyhlášky - zda ji vydal oprávněný orgán; 2) krok: přezkoumání otázky, zda obec/kraj při vydávání obecně závazné vyhlášky nepřekročila svou zákonem vymezenou věcnou pravomoc

---

<sup>118</sup> aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v §8 a zákon č. 128/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v §4. „Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí (krajů) a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce (kraje), platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“

– zda nejednala *ultra vires*; 3) krok: vyřešení otázky, zda obec/kraj při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost – zda výkon moci nesleduje nezákonný účel; 4) krok: přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ – posouzení, zda rozhodnutí není absurdní.

Význam tohoto rozhodnutí spočívá v tom, že ÚS zjednodušil proces tzv. „samoposouzení“ souladu obecně závazných vyhlášek obcí (krajů) se zákonem.<sup>119</sup>

**2) Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/97 ze dne 8. 7. 1997** – ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna o zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě. V nálezu se mimo jiné uvádí, že ...*“k vydání vyhlášky obec nepotřebuje výslovné zmocnění v zákoně, avšak ... musí tato vyhláška být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení...co je upraveno zákonem nebo jiným obecně závazným předpisem, nemohou obce upravovat odchylně. Rovněž tak nemohou stanovit nové skutkové podstaty přestupků ani sankce za jejich spáchání“*...

**3) Nález Ústavního soudu sp. zn. 83/2005 ze dne 15. 6. 2005** – ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jindřichovice pod Smrkem, která zakazovala vstup úředníků státní správy na území katastru obce. ÚS zde v podstatě zopakoval, že ...*“územní samospráva není bezbřehá a nelze ze samosprávy činit tělesa blízcí se státům“*...*“na rozdíl od předchozí úpravy zákon o obcích již lépe definuje, kdy může obec obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti, a to v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny, dle něž lze ukládat povinnosti jen na základě zákona a v jeho mezích. Ustanovení §10 zákona o obcích pak jasně definuje oblasti, v nichž může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou“*...

**4) Nález Ústavního soudu ze dne 20. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06** – město Mladá Boleslav, v bodě bod 14 se uvádí: ...*“Obec je tedy při výkonu samostatné působnosti (a v jejím rámci i při vydávání obecně závazných vyhlášek) limitována mezemi, které stanoví zákon [§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích]“*...

### **3.2.2. Judikatura k otázce zákonného zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky**

Dle řady dřívějších nálezů ÚS nebyly obce oprávněny v souladu s ustanovením *čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR* realizovat vlastní normotvorbu v samostatné působnosti, tj. ukládat povinnosti adresátům, bez dalšího explicitního zákonného zmocnění stejně jako u podzákonné normotvorby v přenesené působnosti dle *čl. 79 odst. 3 Ústavy*. Rozdíl mezi oběma typy právních podzákonných předpisů byl v podstatě setřen. Mohu zde uvést judikáty, které zněly v duchu restriktivního výkladu požadavku zákonného zmocnění, např.: nálezy ÚS sp. zn. Pl.

<sup>119</sup> ŠEMORA, V. Co přinesly nálezy Ústavního soudu v roce 2005 obcím? *Moderní obec* [online]. 2006 [cit. 1. května 2015]. Dostupné na <<http://moderniobec.cz/co-prinesly-nalezky-ustavniho-soudu-v-roce-2005-obcim/>>.

ÚS 5/93 ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94 ze dne 8. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 17/02 ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. 34/06 ze dne 20. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 14/99 ze dne 19. 10. 1999 apod.

*1) Přelomovým nálezem v otázce zákonného zmocnění u obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti obcí (krajů) se stal **nález Ústavního soudu sp. zn. 45/06 ze dne 11. 12. 2007** – ve věci obecně závazné vyhlášky obce Jirkov k zabezpečení pravidelných sečí veřejné zeleně. Sporným byl čl. 3, který stanovoval vlastníkům veřejné zeleně povinnost pravidelných sečí v určitých termínech a lhůtách, a dále vyvést odpad. Dle navrhovatele na zrušení této vyhlášky stanovovala obec povinnosti již upravené zákonem a tím překročila své pravomoci. ÚS sice zrekapituloval svůj právní názor z předchozí judikatury a podmínku zákonného zmocnění, ale vzápětí konstatoval, že tento názor je překonaný. ÚS dovedl, že ...“*již ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny k normotvorbě ve formě obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (kromě ukládání daní a poplatků)“*...“*stanovení mezi samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu, jímž je de lege lata zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Ten v §10 stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo“* ... *i nadále musí být dodrženy podmínky, že musí jít o záležitosti místní, obecně závazná vyhláška musí být v souladu se zákonem“*...*

### **3.2.3. Judikatura k otázce obsahu obecně závazné vyhlášky**

Obecně závazné vyhlášky musí jednoznačně identifikovat předmět a cíl regulace tak, aby se daná oblast nepřekrývala s již upravenou oblastí ve formě zákona. V případě, že je předmět úpravy shodný ve vyhlášce s úpravou zákonnou, pak zákon má na základě zásady *lex superior derogat legi inferiori* přednost. Cíl musí být dovolený a obec se musí pohybovat v mezích své působnosti. Odlišnost předmětu a cíle musí být zcela jasně odvoditelná z textu vyhlášky i zákona. ÚS opět v řadě svých nálezů zrušil obecně závaznou vyhlášku obce (kraje) právě pro nedovolený obsah či nejasný popř. shodný cíl takové vyhlášky. Pro příklad uvádím tyto:

*1) Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 8/93 ze dne 5. 4. 1994* – ve věci zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti města Mostu. ÚS vyslovil, že ...“*obecně závaznými vyhláškami nelze stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankce; ty mohou být stanoveny jen zákonem ve smyslu §2 a §11 a násl. zákona o přestupcích....tedy stanovení povinností lze ukládat jen na základě zákona“*...

### 3.2.4. Judikatura k otázce určitosti, srozumitelnosti a předvídatelnosti

1) Opět je možno se vrátit k *nález* Ústavního soudu sp. zn. 45/06 ze dne 11. 12. 2007 – ve věci obecně závazné vyhlášky obce Jirkov k zabezpečení pravidelných sečí veřejné zeleně. Mimo formulaci právního názoru ÚS, že explicitní zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky není již potřeba, rovněž Ústavní soud vyslovil podmínku, že obecně závazná vyhláška musí splňovat kritéria pro právní předpisy vyplývající z čl. 1 odst. 1 a z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, tj. že její ustanovení musí být určitá, vzájemně nerozporná, neboť by jinak byl porušen princip právní jistoty...

2) Nebo např. v *rozsudku* NSS ze dne 23. 11. 2004 sp. zn. 2 Afs 122/2004 – ve věci žádosti prominutí poplatku za svoz komunálního odpadu se NSS vyslovil, že ...*“pokud je osvobození od povinnosti platit místní poplatek za odpady upraveno v obecně závazné vyhlášce nesrozumitelně a nepředvídatelně, pak negativní následky této právní úpravy, musí jít k tíži autora právního předpisu a nikoliv adresáta“*...

### 3.2.5. Judikatura k otázce působnosti obce či kraje

1) K samostatné působnosti obce či kraje v případě vydávání obecně závazných vyhlášek se vyjadřují např. *nález* Ústavního soudu sp. zn. Pl. 17/02 ze dne 12.10 2004 – ve věci zrušení obecně závazné vyhlášky obce Nezvěstice o chovu a držení zvířat na území obce. V nálezu je mimo jiné uvedeno toto pravidlo ...*“obecně závaznými vyhláškami může obec upravovat pouze ty záležitosti, které jsou jí svěřeny do samostatné působnosti, a tyto vyhlášky musí být v souladu se zákony (čl. 104 odst. 3 Ústavy a §35 zákona o obcích). Nelze jimi upravovat to, co spadá do oblasti vyhrazené státní správě, příp. do soukromoprávních vztahů“*...

2) Dále v *nález* Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. 2. 2007 – ve věci Mladá Boleslav uvedl, že ...*“pokud obec zjistí, že řešená otázka není upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu, je pak obec oprávněna v rámci své samostatné působnosti využít některou z forem činností, které jí zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí“*...

Dále mohu uvést, že otázka samostatné působnosti obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek je řešena v řadě dalších judikátů, např. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999, Pl. ÚS 45/96 ze dne 11. 6. 1996, Pl. ÚS 17/98 ze dne 19. 1. 1999 atd.

## **4. Tvorba práva ve veřejné správě v oblasti zlepšení kvality ovzduší**

V této kapitole budu věnovat pozornost otázkám normotvorby na úseku ochrany ovzduší, I přesto, že velké průmyslové podniky investují významné investice do filtrů a technologií, situace se v oblasti čistoty ovzduší nezlepšuje. Až čtvrtina emisí z tuhých znečišťujících látek v konkrétním Moravskoslezském kraji však pochází z lokálních zdrojů, tzn. rodinných domů, které k vytápění využívají kotle starších deseti let na tuhá paliva a uhlí. V mnohých krajích vč. Moravskoslezského roste snaha o řešení této situace.

Shrnu zde tedy právní úpravu na úseku ochrany ovzduší, možnosti normotvorby obcí a kraje před a po novelizaci zákona o ochraně ovzduší, a příklady normotvorby obcí a kraje a legislativní iniciativy, kterou se snaží oblast ochrany ovzduší regulovat.

### **4.1. Právní úprava kvality ovzduší na úrovni státu a Moravskoslezského kraje**

Problematiku ochrany znečištěného ovzduší zasahují zejména tyto zákony: *z. č. 201/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší* a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů; *z. č. 185/2001 Sb., o odpadech* a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů; *z. č. 200/1999 Sb., o přestupcích* ve znění pozdějších předpisů. Dále jsou to tyto předpisy: *zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci* v platném znění a jeho prováděcí předpisy; *z.č. 101/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí* v platném znění a jeho prováděcí předpisy.

*Zákon o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb.*, nahradil zcela původní *zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb.*, včetně všech souvisejících předpisů. Od nového *zákona o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb.* si zákonodárce slibuje především ústup převážně stagnujícího vývoje emisí a kvality ovzduší, v plné míře transponuje legislativní požadavky Evropské unie v oblasti kvality ovzduší a zdrojů znečišťování. Dosavadní analýzy uvádějí, že původní zákon o ochraně ovzduší č. 86/2002 Sb. obsahoval nástroje, které jsou nedostatečné a nefunkční a nevedou k naplnění cílů stanovených českou a evropskou legislativou.<sup>120</sup> Nový *zákon o ochraně ovzduší* by měl rovněž umět napravit situaci, kdy jeden bezohledný soused je

---

<sup>120</sup> *Nový zákon o ochraně ovzduší*. Newsletter Právní rádce č. 13/2012, rubrika Zákony, [Program] Codexis Academia, aktualizace z 1. 1. 2014, Atlas consulting, spol. s r. o. [cit. 21. května 2015]

schopen svým jednáním a pálením všeličeho ve svém kotli zamořit půl obce. K novému zákonu č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší byly vydány prováděcí předpisy.<sup>121</sup>

Na krajské úrovni jsou opatření na ochranu kvality ovzduší prováděna v návaznosti na opatření na úrovni národní a mezinárodní. Konkrétně v Moravskoslezském kraji byly přijaty v souladu s požadavky národní legislativy strategické dokumenty ke zlepšení kvality ovzduší<sup>122</sup>.

Pro oblast ochrany ovzduší dle *zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší* s účinností do 31. 8. 2012 bylo možné vydávat Krajské programy snižování emisí, Krajské programy ke zlepšení kvality ovzduší či Regulační řády formou nařízení kraje. Po novele tohoto zákona účinného od 1. 9. 2012 č. 201/2012 Sb. jsou Programy ke zlepšování ovzduší vydávány ministerstvem formou opatření obecné povahy (§9 odst. 1), Regulační řády formou nařízení obce (§10 odst. 4). Nařízení obcí a krajů vydaná na základě zmocnění již neúčinného *zákona č. 86/2002 Sb.* podle přechodných ustanovení v §41 odst. 11 pozbyly platnosti do 2 let od účinnosti nového z.č. 201/2012 Sb., tzn. do 31. 8. 2014. V současném účinném znění zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší absentuje tedy jakékoliv zákonné zmocnění pro kraj k vydávání nařízení či obecně závazné vyhlášky. Kraje jsou zde dle mého názoru velmi limitovány k vydávání právních předpisů, ať již v přenesené nebo samostatné působnosti.

Zákonné zmocnění k vydávání nařízení kraje dle *čl. 79 odst. 3 Ústavy* je dnes obsaženo pouze v těchto zákonech: *č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny*, ve znění pozdějších předpisů<sup>123</sup>; *č. 133/1985 Sb., o požární ochraně*, ve znění pozdějších předpisů<sup>124</sup>.

---

<sup>121</sup> vyhláška Ministerstva ŽP č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocování úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích; nařízení Ministerstva ŽP č. 351/2012 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv; vyhláška Ministerstva ŽP 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím snižování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

<sup>122</sup> Aktualizace koncepce *Krajský integrovaný program ke zlepšení ovzduší Moravskoslezského kraje*. [online]. 2015 [cit. 2015-03-26]. Dostupné na: <<http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/assets/ovzdusi/Koncepce/aktualizace-pzko-2012.pdf>>. Zejména tyto dokumenty:

1. Krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší Moravskoslezského kraje, jehož cílem je zajistit na celém území Moravskoslezského kraje kvalitu ovzduší splňující zákonem stanovené imisní limity a přispět i k dodržení závazků ČR v oblasti omezování emisí znečišťujících látek. Program nabyl účinnosti 30. 4. 2009 nařízením Moravskoslezského kraje č. 1/2009. Aktualizace byla provedena v roce 2012.

2. Krajský program snižování emisí Moravskoslezského kraje, jehož cílem je omezování emisí těch emisí znečišťujících látek, u kterých bylo zjištěno překračování limitů, a u těch, kde nebylo zjištěno překračování limitů, pak stabilizace emisí. Program nabyl účinnosti 14. 8. 2004 nařízením Moravskoslezského kraje č. 1/2004. Aktualizace byla provedena v roce 2010.

3. Strategie rozvoje Moravskoslezského kraje jako podpůrný dokument na léta 2009 – 2016.

<sup>123</sup> aktuální znění: zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů - §77a odst. 2 – zákonné zmocnění k vydání nařízení ke zřízení přírodní rezervace či památky a jejího ochranného pásma.

<sup>124</sup> aktuální znění: zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů - §27 odst. 2 písm. a) – zákonné zmocnění k vydání nařízení k vydání požárního poplachového plánu a dále písm. b) bod 1 – zákonné zmocnění k vydání nařízení ke stanovení podmínek k zabezpečení plošného pokrytí území jednotkami požární ochrany.

V oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek je tato pravomoc krajů dnes upravena pouze v *Ústavě čl. 104 odst. 3, zákoně o krajích §6 a §35 odst. 2 písm. c)* a v *z.č. 185/2001 Sb., o odpadech* a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů<sup>125</sup>.

Obce pro zlepšování kvality ovzduší mohou využívat různých nástrojů jako např. různé finanční nástroje - půjčky, dotace, strategické dokumenty, podpora městské hromadné dopravy, ale využívají i nástrojů legislativních v podobě vydávání obecně závazných vyhlášek či nařízení obce.

Současné účinné znění *zákona o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb.* dle *§10 odst. 4* – obsahuje zákonné zmocnění pro vydání Regulačního řádu<sup>126</sup> formou nařízení obce. Obecně závazné vyhlášky může obec vydávat dle uvedeného zákona dle *§14 odst. 1* – nízkoemisní zóny<sup>127</sup>, dále dle *§16 odst. 5* ve věci stanovení podmínek ke spalování suchého odpadu<sup>128</sup>. Obecně závaznými vyhláškami také mohou obce stanovovat přípustné druhy paliv k vytápění nebo zakázat spalování nevhodných paliv. Seznam takových paliv je taxativně určen zákonem.<sup>129</sup> Obec již dle právního názoru ÚS nepotřebuje explicitní zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti.

V Moravskoslezském kraji mají vydány Místní regulační řády ve formě nařízení jen např. tyto obce: Český Těšín, Karviná, Frýdek – Místek, Třinec, Ostrava. Obecně závazné vyhlášky ke stanovení přípustných druhů paliv k vytápění objektů nebo k zakazu spalování nevhodných paliv jako lignitů, kalů, energetického hnědého uhlí mají vydány pouze obce: Bystřice, Dětmárovice, Klimkovice, Hradec nad Moravicí, Kopřivnice, Odry, Orlová, Ostrava, Pstruží, Studénka, Štěpánkovice, Štramberk, Třinec.<sup>130</sup>

---

<sup>125</sup> aktuální znění: *z.č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů - §43 odst. 6 a 10 a §78 odst. 1 písm. c)* – k vydání závazné části plánu odpadového hospodářství kraje.

<sup>126</sup> Regulační řád je vydáván v případech smogové situace v obci formou nařízení. Obsahuje opatření na omezení provozu silničních motorových vozidel.

<sup>127</sup> aktuální znění: *zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší: §14 odst. 1* – „*Ve zvláště chráněných územích, lázeňských místech, nebo pokud došlo k překročení některého z imisních limitů uvedených v bodech 1 až 3 přílohy č. 1 k tomuto zákonu, může obec na svém území, nebo jeho části, stanovit vyhláškou zónu s omezením provozu motorových silničních vozidel (dále jen „nízkoemisní zóna“) postupem podle tohoto zákona a prováděcích právních předpisů.*“ Obec vymezí ve vyhlášce nízkoemisní zóny a emisní kategorie vozidel, které mají do této zóny vjezd povolen. Účinnost takové vyhlášky může být nejdříve 12 měsíců ode dne jejího vyhlášení. V odst. 5 jsou taxativně vyjmenovány výjimky, které může obec rovněž ve vyhlášce stanovit.

<sup>128</sup> *tamtéž: §16 odst. 5* – „*Obec může vyhláškou stanovit podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění nebo jeho spalování zakázat, pokud zajistí jiný způsob pro jeho odstranění podle jiného právního předpisu*“...

<sup>129</sup> náleží Ústavního soudu ze dne 18. 3. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 28/1997 – město Mladá Boleslav a příloha č. 11 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

<sup>130</sup> Aktualizace koncepce *Krajský integrovaný program ke zlepšení ovzduší Moravskoslezského kraje*. s. 21 – 23 [online]. 2012 [cit. 2015-3-26]. Dostupné na: <<http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/assets/ovzduusi/Koncepce/aktualizace-pzko-2012.pdf>>



## 4.2. Zákonodárná iniciativa Moravskoslezského kraje

V roce 2013 schválilo zastupitelstvo Moravskoslezského kraje tvz. Legislativní plán, v němž jsou uvedeny návrhy potřebných změn, kterých chce kraj dosáhnout zejména z důvodu zjednodušení procesů a vhodnějšího nastavení kompetencí. Mezi jinými rozhodlo zastupitelstvo Moravskoslezského kraje v souladu s §34 odst. 2 písm. a) zákona o krajích, ve znění pozdějších předpisů, předložit Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR dva návrhy zákona, kterým se mění zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.<sup>131</sup>

**První z legislativních návrhů č. 1/2013** navrhuje změnit poměr výnosů z poplatků za znečištění ovzduší ve prospěch krajů. Zákon o ochraně ovzduší stanoví v §15 odst. 4, kdo je příjemcem výnosu z poplatků za znečištění<sup>132</sup>. Kraj navrhuje, aby od roku 2014 byl poměr přerozdělování výběru z poplatku změněn tak, aby 90% výnosu bylo příjmem kraje, na jehož území se zdroj znečištění nachází, a 10% příjmem státního rozpočtu.<sup>133</sup>

**Druhý legislativní návrh č. 2/2013** navrhuje změnu tak, aby bylo možno umožnit kontrolu tvz. lokálních topenišť. Nový zákon o ochraně ovzduší stanoví v §17 odst. 1 povinnosti provozovatele stacionárních zdrojů znečištění ovzduší. Tyto provozovatele rozděluje do dvou skupin na právnické osoby a fyzické osoby podnikající, kde nepřipouští žádné výjimky, a na fyzické osoby, kde zákon připouští výjimku z umožnění přístupu ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství (tedy kotli) osobám pověřeným z důvodu kontroly provozu a používaných paliv.<sup>134</sup> Moravskoslezský kraj navrhuje změnit tuto disproporci mezi

<sup>131</sup> Legislativní plán Moravskoslezského kraje. [online]. 2015 [cit. 2015-5-28]. Dostupné na: < [http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/legislativni\\_plan.html](http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/legislativni_plan.html) >

<sup>132</sup> aktuální znění: zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší - §15 odst. 14: „Výnos z poplatků za znečištění je do roku 2016 včetně příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky. Od roku 2017 je 65 % výnosu z poplatků za znečištění ovzduší příjmem Státního fondu životního prostředí České republiky, 25 % příjmem kraje, na jehož území se stacionární zdroj nachází, a 10 % příjmem státního rozpočtu. Výnos z poplatků za znečištění, který je příjmem kraje, může být použit jen na financování opatření v oblasti ochrany životního prostředí. Výnos z poplatků za znečištění, který je příjmem státního rozpočtu, může být použit jen na financování činností zajišťovaných ministerstvem podle § 5 odst. 1 až 5, § 7 odst. 1 a 2, § 10 odst. 2 a 6 a § 30, které jsou vykonávány ministerstvem zřízenou právnickou osobou na základě zřizovací listiny.“

<sup>133</sup> Zákonodárná iniciativa Moravskoslezského kraje č. 1/2013. [online]. 2013 [cit. 2015-3-4]. Dostupné na <[http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/assets/ovzdusi/Zakonodarna\\_iniciativa/zakonodarna-iniciativa-c-1\\_2013.pdf](http://iszp.kr-moravskoslezsky.cz/assets/ovzdusi/Zakonodarna_iniciativa/zakonodarna-iniciativa-c-1_2013.pdf)>

...Důvodem navrhované změny je především to, že celkové příjmy za složku ovzduší pro celou ČR se pohybuje okolo 490 mil. Kč, jen z Moravskoslezského kraje částka přesahuje 110 mil. Kč, ale celkové výdaje složky ovzduší dosahují ročně jen okolo 171 mil. Kč za celou ČR. To z pohledu způsobu přerozdělení výnosu z poplatků neodpovídá tomu, že příjmy získané z poplatků za znečištění ovzduší je třeba vrátit zpět do krajů, kde dochází k největšímu znečištění. Kraje by navrhovanou změnou flexibilněji nasměrovaly a přerozdělily příjmy než centrální úroveň státu...

<sup>134</sup> aktuální znění: zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší - §17 odst. 1 písm. e) ...“umožnit osobám pověřeným ministerstvem, obecním úřadem obce s rozšířenou působností a inspekcí přístup ke stacionárnímu zdroji a jeho příslušenství, používaným palivům a surovinám a technologiím souvisejícím s provozem nebo zajištěním provozu stacionárního zdroje, za účelem kontroly dodržování povinností podle tohoto zákona“... a dále §17 odst. 2 je stanovena ona výjimka „Povinnost uvedená v odstavci 1 písm. e) se nevztahuje na

jednotlivými provozovateli lokálních topenišť a nastavit stejné podmínky pro všechny malé stacionární zdroje znečišťování ovzduší bez současných výjimek (umožnit tak vstup pověřené osobě ke kontrole kotle a jeho příslušenství rovněž u domácností).

### **4.3. Judikatura k právním předpisům obcí a krajů se zaměřením na ochranu ovzduší**

Jen málo obcí či krajů se snaží problém znečišťování ovzduší malými zdroji znečištění řešit vydáváním obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti. K dané problematice se vztahují pouze tyto dva judikáty avšak týkající se nařízení.

Nejprve *usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ao 7/2010-65 ze dne 21. 1. 2011* – ve věci návrhu na zrušení nařízení Jihomoravského kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší, dále jen Program) vydané k provedení §48 odst. 2 písm. c) z. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší. NSS judikoval, že napadené nařízení není opatřením obecné povahy, ale je právním předpisem dle §7 z. č. 129/2000 Sb., o krajích, a jako takový je oprávněn právní předpis posoudit z hlediska souladu se zákonem a mezinárodní smlouvou, ale není oprávněn tento „jiný právní předpis“ zrušit, a návrh usnesením zamítl.

Z tohoto důvodu navrhovatelé podali ústavní stížnost k ÚS proti uvedenému usnesení NSS. Stěžovatelé navrhli, aby ÚS zrušil v ust. §48 odst. 2 písm. c) z. č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší slovo „nařízení“. Stěžovatelé jsou názoru, že Program není nařízením, ale je opatřením obecné povahy. Podle nich naplňuje materiální znaky opatření (konkrétně určený předmět regulace a obecně vymezený okruh adresátů). Zákon však výslovně stanovil formu Programu jako nařízení. K posouzení toho, zda je určitý správní akt opatřením obecné povahy nebo právním předpisem, je nutno přistupovat materiálně. Avšak ÚS není primárně povolán k výkladu právních předpisů veřejné správy, ale k ochraně práv a svobod zaručených ústavním pořádkem ČR. V ust. §48 odst. 2 písm. c) z. č. 86/2002 Sb., se uvádí, že kraj vydává program ke zlepšení kvality ovzduší formou nařízení v přenesené působnosti. Proto se ÚS přiklonil k názoru Nejvyššího správního soudu a svým *usnesením sp. zn. Pl. ÚS 1085/11-1 ze dne 17.4.2013* návrh na zrušení nařízení odmítl.

Posléze proběhla novela zákona o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, s účinností od 1. 9. 2012, kde vypracování Programu zlepšování kvality ovzduší je svěřeno MŽP, který jej vydává formou opatření obecné povahy. O dalších změnách po novele se zmiňují dále.

---

*provozovatele stacionárního zdroje umístěného v rodinném domě, v bytě nebo ve stavbě pro rodinnou rekreaci, nejde-li o prostory užívané pro podnikatelskou činnost.“*

## 5. Zhodnocení podmínek v oblasti tvorby práva na úrovni územních samosprávných celků a návrhy *de lege ferenda*

V následujícím textu se rekapitulují některé významné a zajímavé otázky spojené s normotvorbou právních předpisů obcí a krajů, které mne zaujaly, vliv judikatury Ústavního či Nejvyššího správního soudu, zhodnotím promítnutí významných judikátů do legislativní praxe a příp. formulaci vhodnosti či možnosti úpravy určitých otázek z pohledu obecné podzákoné normotvorby a následně pak i otázek spojených s ochranou ovzduší formou místních právních předpisů včetně formulace návrhů *de lege ferenda*.

V tématu ochrany ovzduší shledávám možnost prakticky promítnout některé teoretické otázky tvorby práva na úrovni územně samosprávných celků a také upozornit na problematické momenty spojené s legislativními změnami posledních let.

Vydávání právních předpisů územními správními celky v samostatné působnosti je aplikací práva spravovat své záležitosti samostatně, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Naopak vydávání právních předpisů v přenesené působnosti je povinností založenou zákonem, kdy, stanoví-li to zákon, lze přenést výkon státní správy na územní samosprávný celek.

Novelou zákonů č. 128/2000 Sb., *obecní zřízení* a č. 129/2000 Sb., *krajské zřízení došlo zejména k upřesnění v otázce působnosti* obce/kraje jednak určením toho, do jaké působnosti věc spadá a dále došlo také k odlišení názvů právních předpisů vydávaných obcemi a kraji dle druhu působnosti. V otázce působnosti obce či kraje při vydávání právních předpisů panovaly určité nejasnosti. Proto v novele *zákona o obecním zřízení v §10* je vymezen taxativní rozsah povinností, které může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou. Taktéž *v zákoně o krajském zřízení v §14* je vymezen demonstrativně rozsah samostatné působnosti, kdy kraj může ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Zde se zákonodárce inspiroval judikaturou, která jasně uvádí, že v samostatné působnosti může obec upravit otázky, které nespadají do kompetencí státní správy, nejsou upraveny zákony a spadají do záležitostí místního významu. K otázce spornosti přenesené či samostatné působnosti platí interpretační pravidlo dle §8 zákona o obcích a §4 zákona o krajích<sup>135</sup>, tedy že v případě nejasnosti, jde vždy o působnost samostatnou.

---

<sup>135</sup> aktuální znění: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v §8 a zákon č. 128/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v §4. „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí (krajů) a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce (kraje), platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“

Jsem toho názoru, že v demokratickém právním státě je naprosto v pořádku, že v rámci samostatné působnosti je obcím a krajům svěřena pravomoc ukládat povinnosti adresátům prostřednictvím normotvorby, přičemž zákon o obcích taxativně vymezuje oblasti, v nichž to možné je. Zákon o krajích v tomto případě mlčí a také v oblasti obecně závazných vyhlášek nejsou, oproti obcím, kraje příliš aktivní, což může být způsobeno tím, že kraje nemusí v určitém tématu shledávat potřebu o úpravu konkrétní oblasti podzákonným předpisem nebo to zvláštní zákon neumožňuje nebo zcela vylučuje. Přitom současná struktura samosprávných územních celků byla realizována za dodržování principu subsidiarity, aby správa věcí veřejných byla co nejbližší občanům. Dle mého názoru současná právní úprava zejména krajům neumožňuje příliš autonomní normotvorbu, tzn. tvorbu obecně závazných vyhlášek. Otázka nařízení je řešena vždy explicitním zákonným zmocněním.

Dle řady dřívějších nálezů ÚS nebyly obce oprávněny v souladu s ustanovením *čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR* realizovat vlastní normotvorbu v samostatné působnosti, **tj. ukládat povinnosti adresátům**, bez dalšího explicitního zákonného zmocnění, stejně jako u podzákonné normotvorby v přenesené působnosti dle *čl. 79 odst. 3 Ústavy*. K otázce pravomoci k ukládání povinností v rámci normotvorby územními samosprávnými celky se váže přelomový *nález Ústavního soudu ve věci obce Jirkov<sup>136</sup>*, podle něhož územní samosprávný celek další explicitní zmocnění ve zvláštním zákoně již nepotřebuje. V duchu dřívějších restriktivních nálezů ÚS, bylo vyžadováno explicitní zákonné zmocnění i u vydávání právních předpisů v samostatné působnosti. Pokud by ÚS nedošel k závěru ve zmíněném přelomovém judikátu, pak by v podstatě neexistoval rozdíl mezi podzákonnými právními předpisy vydávanými v přenesené působnosti a podzákonnými právními předpisy vydávanými v samostatné působnosti. Rozdíl mezi oběma typy právních podzákonných předpisů by byl v podstatě setřen.

Co se týče nařízení, tedy podzákonných právních předpisů v přenesené působnosti, k těm je zmocnění rovněž vymezeno v *Ústavě čl. 79 odst. 3* a dále v zákoně o obcích resp. o krajích, ale je zde zásadní předpoklad k pravomoci vydat nařízení krajem či obcí, tedy že musí existovat explicitní zákonné zmocnění ve zvláštním zákoně, neboť z podstaty nařízení plyne, že je prováděcím předpisem zákona a tudíž bez speciálního zákonného zmocnění je nelze vydat. Zákonodárce v řadě zákonů umožňuje vydat územnímu samosprávnému celku i smíšený akt opatření obecné povahy, o kterém se však ve své práci zmiňuji jen okrajově.

---

<sup>136</sup> nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. 45/06 – ve věci obecně závazné vyhlášky obce Jirkov k zabezpečení pravidelných sečí veřejné zeleně

Zajímavá se mi jeví i **otázka nového institutu nařízení obce s rozšířenou působností**, který byl doplněn v souvislosti s novelizací *zákonu o obecním zřízení* s účinností od 1. 1. 2003 do jeho §11. Takové nařízení může vydávat obec s rozšířenou působností i pro obce spadající do jejího správního obvodu a tato nařízení obcí s rozšířenou působností jsou závazná na území všech obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.<sup>137</sup> Dle názoru *Kadečky* postrádá takové nařízení demokratickou legitimitu, což zdůvodňuje tím, že nařízení vydávané obcí s rozšířenou působností schvalují radní pouze této obce, která postrádá mandát obcí spadající do jejího územního obvodu. Opačného názoru je *profesor Sládeček*, který argumentuje tím, že nařízení je aktem výkonu státní správy nikoliv samosprávy, které je podmíněno konkrétním zákonným zmocněním.

Osobně se přikláním k názoru profesora Sládečka, neboť územní samosprávný celek má povinnost nařízení vydat, pokud mu tuto povinnost zákon ukládá. Při vydání nařízení se pohybuje výhradně v mezích zákona a musí být zřejmé, že je zmocněna k jeho vydání obec s rozšířenou působností. Tudíž se zde nejedná o rozhodování v rámci samostatné působnosti a nejedná se o narušení demokratických zásad. Pravomoc vydávat právní předpisy v přenesené působnosti je založena jiným ustanovením *Ústavy (čl. 79 odst. 3)* než vydávání právních předpisů v přenesené působnosti (*Ústava čl. 104 odst. 3*). Dle mého názoru cílem zákonodárce bylo rovněž zefektivnit realizaci státní správy, kdy prostřednictvím obcí s rozšířenou působností je v oblasti normotvorby v přenesené působnosti tohoto cíle možno dosáhnout.

Lze tedy shrnout **základní odlišnosti mezi dvěma právními předpisy vydávanými územními samosprávnými celky**. Obecně závazné vyhlášky jsou vydávány zastupitelstvem obce či kraje v samostatné působnosti; jejich vydání je právem; nejsou prováděcím předpisem, ale na jejich základě jsou stanovovány nové povinnosti, které by adresáti jinak neměli. Tato oblast však nesmí být výslovně upravena zákonem nebo jiným právním předpisem. Naproti tomu nařízení jsou vydávána radou obce či kraje a to v přenesené působnosti a *secundum et*

---

<sup>137</sup> Dle *Kadečky* přijímání nařízení obcemi s rozšířenou působností naprosto postrádá demokratickou legitimitu a jako takové je v rozporu s ústavním pořádkem ČR. Jako důvod uvádí, že nařízení obce s rozšířenou působností přijímají radní pouze této jedné obce, kteří postrádají jakýkoliv demokratický mandát občanů ostatních obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. Vytváří to nerovnost mezi občany obce s rozšířenou působností, kteří mají možnost ovlivnit složení rady obce volbou členů do zastupitelstva obce, a občany ostatních obcí v daném správním obvodu, kteří nemají žádný vliv na složení rady obce s rozšířenou působností. In: KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 145.

S tímto názorem nesouhlasí *Sládeček*, neboť „...vydávání nařízení má charakter výkonu státní správy, nikoliv samosprávy. Nejedná se o samostatné (autonomní) rozhodování orgánu obce, ale o jednání, které je podmíněno konkrétním zákonným zmocněním a jen v jeho rámci se obsah předpisu může pohybovat.“ SLÁDEČEK, V. In: KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, s. 153.

*intra legem* (v souladu se zákony, podzákonnými předpisy a jinými právními předpisy). Jsou odvozenou normotvorbou a slouží k provádění konkrétního zákona; jejich vydání je povinností (popř. možností) stanoví-li tak zákon. K vydání nařízení musí být územní samosprávný celek výslovně zákonem zmocněn, kdežto u obecně závazných vyhlášek závisí na vůli subjektu územní samosprávy, zda bude záležitost řešit prostřednictvím právní úpravy či jinak.

**Neexistuje žádná závazná metodika** pro obce a kraje **k tvorbě právních předpisů územních samosprávných celků**. Podrobný proces tvorby právních předpisů územně samosprávných celků je upraven nezávazným způsobem, zejména pak metodickou pomůckou Ministerstva vnitra „*Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy*“<sup>138</sup>. Kvalita vydávaných právních aktů obcí a krajů nemusí být vždy na požadované úrovni a proto je u Ústavního soudu napadán bezpočet obecně závazných vyhlášek nebo nařízení obcí či krajů. Možné řešení *de lege ferenda* by bylo upravit závazným dokumentem (možná i zákonem<sup>139</sup>) postupy a formu tvorby právních předpisů územních samosprávných celků vč. tvz. připomínkového řízení. Zejména u předpisů v samostatné působnosti bych doporučila *de lege ferenda* umožnit tvz. připomínkové řízení dotčených osob a veřejnosti obdobně jako je tomu u připomínkového řízení při tvorbě zákona, popř. dle správního řádu u opatření obecné povahy. Tímto krokem by se mohlo předejít chybám při tvorbě podzákonných právních norem a tím i jejich napadáním ústavní stížností popř. kasační stížností.

Další krok v rámci tvorby právních předpisů obcí a krajů, tj. **dozor nad jejich vydáváním**, je velmi podrobně v *zákoně o obcích a krajích* upraven<sup>140</sup>. V případě posouzení formální a obsahové stránky obecně závazné vyhlášky vydané v rámci samostatné působnosti obcí či krajem je uplatňován ze strany dozorového orgánu tvz. test 4 kroků<sup>141</sup>. Dozorovým orgánem nad normotvorbou v samostatné působnosti je v případě obcí i krajů Ministerstvo vnitra. To považuji za logické a z hlediska *lege ferenda* nemám žádných připomínek. U normotvorby krajů v přenesené působnosti je dozorovým orgánem věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, proti čemuž rovněž nelze nic namítat. Avšak u dozoru nad normotvorbou obcí v přenesené působnosti plní funkci dozorového orgánu krajský úřad, což nepovažuji za logické řešení. Dle mého názoru by rovněž tento dozor měl

<sup>138</sup> Tato metodická pomůcka je uvedena na webovských stránkách MV na <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/pravidla-pro-vydavani-prav-predp-obci-a-kraju-pdf.aspx>>.

<sup>139</sup> Obdobně jako u tvorby zákonů dle zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

<sup>140</sup> postup upraven v *zákoně o obcích v §123 – 129c, a zákoně o krajích v §81 – 89* včetně dalších opatření v samostatné působnosti obcí a krajů

<sup>141</sup> nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 – ve věci vyhlášky města Prostějova

spadat do kompetence věcně příslušného ministerstva stejně jako u dozoru nad normotvorbou krajů v přenesené působnosti. Jak bylo uvedeno několikrát výše, nařízení obcí (či krajů) je normotvorbou v rámci přenesené působnosti, tzn. stát ze zákona přenáší výkon určité části státní správy na hierarchicky níže postavené subjekty. Kraj je subjektem, který vykonává činnosti v přenesené působnosti, tudíž není tím, kdo státní správu přenáší níže, ale tím, kdož státní správu přeneseně vykonává. Pak si kladu otázku, zda je logické, aby vykonával dozor nad některými činnostmi státní správy, které sám nepřenesl? I v otázce správnosti podzákoných právních norem po formální a obsahové stránce se dopouští kraje obdobných chyb jako obce, i proto, že nemusí být v personální otázce dostatečně vybaveny legislativci. *De lege ferenda* bych se zde přikláněla k tomu, aby dozor nad nařízeními obcí byl vykonáván věcně příslušnými ministerstvy, jak je tomu u krajů.

Po posledních novelizacích v řadě zvláštních zákonů pravomoc autonomní normotvorby obcím a krajům již není umožněna nebo byla zásadně upravena. Konkrétním příkladem je v mé práci **rozpracované téma ochrany ovzduší** v Moravskoslezském kraji. Po prostudování zákonné úpravy a podkladů o tomto zajímavém tématu jsem došla k určitým závěrům z hlediska možností tvorby práva územními samosprávnými celky, které zde formuluji:

Současný *zákon o ochraně ovzduší* po novele umožňuje užít některé nástroje ke snižování úrovně znečištění a znečišťování ovzduší. V zákoně jsou uvedeny tyto:

1. Národní program snižování emisí České republiky – schvaluje vláda<sup>142</sup>
2. Stanovení emisních limitů, emisních stropů, technických podmínek provozu, přípustné tmavosti kouře podle Ringelmannovy stupnice – stanovuje ministerstvo vyhláškou<sup>143</sup>
3. Programy zlepšování kvality ovzduší<sup>144</sup> - vydává ministerstvo formou opatření obecné povahy. Dle předchozí verze zákona o ochraně ovzduší tyto program byly vydávány formou nařízení kraje či obce
4. Regulační řády při smogové situaci<sup>145</sup> – je vydáváno formou nařízení obce (dříve formou nařízení kraje)
5. Nízkoemisní zóny<sup>146</sup>, přípustnost druhů paliv k vytápění objektů, podmínky spalování suchého rostlinného materiálu na otevřeném ohništi – stanovuje obec formou obecně závazné vyhlášky

---

<sup>142</sup> aktuální znění: zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší: Část třetí zákona - §8 a násl.

<sup>143</sup> tamtéž: Část druhá zákona

<sup>144</sup> tamtéž: Část třetí zákona §9 a násl.

<sup>145</sup> tamtéž: Část třetí zákona §10 a násl.

6. Ministerstvo, krajský úřad a obecní úřad vydávají stanoviska, závazná stanoviska, rozhodnutí, povolení<sup>147</sup>
7. Dále jsou stanoveny povinnosti provozovatelům stacionárních zdrojů znečištění definované zejména v §17 zákona o ochraně ovzduší.

Na počátku mé diplomové práce jsem si stanovila za cíl, mimo jiné, zmapovat možnosti, které skýtá současná legislativa územně samosprávným celkům při tvorbě práva v oblasti velmi diskutovaného tématu ochrany ovzduší. Zda územně samosprávné celky využívají svých kompetencí zejména v rámci samostatné působnosti v této oblasti. Dovolím si proto uvést zde několik svých úvah na základě výše zpracované materie a event. formulaci některých závěrů *de lege ferenda*:

**K bodu 2) výše:** zákon stanovuje **možnost kontroly malých spalovacích zdrojů v obydlí** pomocí kontroly vizuálního měření tmavosti kouře metodou Ringelmannovy stupnice<sup>148</sup>. Tato metoda však lze použít jen ve velmi příznivých povětrnostních podmínkách. Kontrolu provádějí obecní úřady obcí s rozšířenou působností nebo ČIZP. V důsledku novely zákona o ochraně ovzduší došlo i k úpravě prodeje kotlů dle emisní třídy.<sup>149</sup>

Zákon dále nově stanovuje povinné revize kotlů i na pevná paliva co 2 roky (povinné revize u plynových kotlů jsou stanoveny již dávno). Od 1. 1. 2017 budou mít domácnosti povinnost předložit na požadavek obecního úřadu s rozšířenou působností revizi kotle (*dle §17 odst. 1 písm. h) zákona o ochraně ovzduší*). Sankce za nedodržení této povinnosti jsou stanoveny v Části páté tohoto zákona dle §22 a násl.

Kraje a obce nově nemají v podstatě žádnou možnost územní normotvorby na úseku ochrany ovzduší a zřejmě i z tohoto důvodu se Moravskoslezský kraj přiklonil spíše k využití svého práva legislativní iniciativy (viz kapitola 4.2.). Je na místě otázka, zda je nutná navrhovaná změna zákona, neboť obcím s rozšířenou působností je nyní nově dána zákonná pravomoc požadovat zprávu o revizi kotle na pevná paliva a občané budou tedy povinni revizi předložit sami. Z toho vyplývá, že legislativní návrh Moravskoslezského kraje směrem k úpravě stávajícího zákona o ochraně ovzduší umožňující kontrolu samotným úředníkem

---

<sup>146</sup> tamtéž: Část třetí zákona §14 a násl.: Nízkoemisní zóna je zóna s omezením provozu motorových silničních vozidel a vláda nařízením stanoví zařazení motorových vozidel do emisních kategorií.

<sup>147</sup> tamtéž: Část třetí zákona §11 a násl.

<sup>148</sup> tamtéž: §4 odst. 1 a dále vyhláška MŽP č. 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečištění a jejím zjišťování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší - §10

<sup>149</sup> Od 1. 1. 2014 došlo k zákazu prodeje kotlů 1. a 2. emisní třídy, které tvořily cca 75% všech prodávaných kotlů na tuhá paliva a od 1. 1. 2018 nastane zákaz kotlů 3. emisní třídy. Od r. 2022 bude možno prodávat jen kotle 4. a 5. emisní třídy – bude zde tedy povinná výměna všech nevyhovujících kotlů. In: STUPAVSKÝ, V.: *Novela zákona o ochraně ovzduší*. Česká paleta, z.s.p.o., [online]. 2013 [cit. 2015-5-27]. Dostupné na <<http://vytapani.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/9515-novela-zakona-o-ochrane-ovzdusi>>



(pověřenou osobou) přímo na místě v kotelně domácnosti, se jeví jako nadbytečná a dle mého názoru stále poměrně složitě uskutečnitelná. Když bychom pominuli otázku nedotknutelnosti obydli dle *čl. 12 Listiny*, zůstává zde nevyřešená např. otázka výběru domácností k provedení kontroly (zda by byl namátkový, nebo na základě stížností sousedů či jinak), otázka počtu pověřených osob vyčleněných k provádění kontrol na místě a s tím spojené náklady a tudíž i otázka vymahatelnosti zákonných povinností. Dle mého názoru tato úprava v novele *zákona o ochraně ovzduší* směřem k uložení nové povinnosti předkládat od r. 2017 zprávu o revizi kotle na pevná paliva jde směřem rozumným.

**K bodu 3) výše:** zastavila bych se také u **otázky vydávání Programu zlepšování kvality ovzduší** (dále také Program), k čemuž se také vyjádřil NSS i ÚS ve svých usneseních<sup>150</sup>, kdy v původní verzi *zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší* do 31. 8. 2012 byla svěřena pravomoc k vydávání Programu formou nařízení krajům. Novelou tohoto *zákona č. 201/2012 Sb.* s účinností od 1. 9. 2012 jsou Programy ke zlepšování ovzduší vydávány ministerstvem formou opatření obecné povahy (*§9 odst. 1*). Tato úprava *zákona* byla jistě vedena úmyslem více uplatnit zásadu aktivní a včasné účasti veřejnosti<sup>151</sup>. Ze zkušeností v rámci zpracovávání Politiky územního rozvoje ČR byla v rámci veřejných projednání účast veřejnosti však velmi mizivá. I z vlastní zkušenosti si dovoluji vyslovit nejistotu, zda úprava novely *zákona* způsobem, kdy krajům již nepřísluší pravomoc vydávat Programy zlepšování kvality ovzduší formou nařízení, byla správná. Jednotlivé kraje jsou specifické a liší se zátěží na životní prostředí. Proto by měl každý kraj mít pravomoc i nadále zpracovávat tyto zásadní Programy pro svá území a prostřednictvím tohoto Programu a konkrétních opatření, vedoucích k jeho naplňování, strategicky tak naplňovat ochranu ovzduší. *De lege ferenda* by měla pravomoc v této oblasti být krajům vrácena, ať již formou nařízení nebo opatření obecné povahy.

**K bodům 4) a 5) výše:** rovněž **tvz. Regulační řády při smogové situaci** bylo možno dle *zákona o ochraně ovzduší* před novelou do 31. 8. 2012 vydávat formou nařízení kraje. Dle novely tohoto *zákona* jsou nyní vydávány formou nařízení obce (*§10 odst. 4*). I zde jsem toho názoru, že tato změna je pozitivní, neboť obec má možnost řešit otázku smogových situací poměrně operativně a pro své území. Stejně tak je to i u tvz. nízkoemisních zón, kdy každá obec má možnost upravit provoz motorových vozidel na svém území dle stanovených emisních kategorií vozidel.

---

<sup>150</sup> *Usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 8 Ao 7/2010-65 ze dne 21. 1. 2011* – ve věci návrhu na zrušení nařízení Jihomoravského kraje (Program ke zlepšení kvality ovzduší, dále jen Program) a *usnesením sp. zn. Pl. Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1085/11-1 ze dne 17.4.2013* návrh na zrušení nařízení odmítl a přiklonil se k názoru NSS.

<sup>151</sup> BĚLOHRADOVÁ, J. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo. Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva.*, 2011, ročník XLIV, č. 8, s. 489 – 490.

V případě **přípustnosti druhů paliv k vytápění objektů, podmínky spalování suchého rostlinného materiálu na otevřeném ohništi**, což stanovuje obec formou obecně závazné vyhlášky, bych osobně dle *lege ferenda* navrhovala dát tuto pravomoc krajům. Můj názor souvisí také s výše uvedenou problematikou určité bezmoci či malou odvahou obcí zamezit spalování odpadů a jiných škodlivin v domácích kotlích a také neúčinné a nerealizovatelné kontroly malých spalovacích zdrojů v domácnostech ze strany obcí. Dnes je *vyhláškou Ministerstva ŽP 415/2012 Sb.*<sup>152</sup> stanoven výčet přípustných druhů paliv k vytápění objektů nebo k zákazu spalování nevhodných paliv, což může dále obec upravit speciálně pro své území obecně závaznou vyhláškou. Nicméně ne každá obec se k tomuto kroku odhodlá a jak lze vidět dle kapitoly 4.1., jen velmi malý počet obcí v Moravskoslezském kraji takovou obecně závaznou vyhlášku má. Spalování zakázaných či nevhodných druhů paliv nemá dopad jen na omezené území obce, ale na mnohem větší území. Proto bych zde *de lege ferenda* navrhovala, aby pravomoc k vydávání obecně závazné vyhlášky o přípustnosti či nepřípustnosti spalování zakázaných a nevhodných paliv byla dána krajům.

Novela *zákona o ochraně ovzduší č. 201/2012 Sb.* se tedy snaží řešit řadu doposud neřešených záležitostí zákonnou cestou, ale nechává jen velmi málo prostoru pro normotvornou činnost územních samosprávných celků oproti verzi tohoto zákona před novelou. V současném účinném znění zákona č. 201/2012 Sb., *o ochraně ovzduší* absentuje jakékoliv zákonné zmocnění pro kraj k vydávání nařízení či obecně závazné vyhlášky. Kraje jsou zde oproti obcím velmi limitovány k vydávání právních předpisů, ať již v přenesené nebo samostatné působnosti. Normotvorné pravomoci zůstaly v zákoně o ochraně ovzduší svěřeny v některých oblastech obcím, a o nich jsem se zmiňovala již výše.

---

<sup>152</sup> *vyhláška Ministerstva ŽP 415/2012 Sb.*, o přípustné úrovni znečišťování a jejím snižování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší.

## Závěr

V předkládané diplomové práci jsem se snažila souhrnně zpracovat hlavní otázky a problematiku spojenou s tvorbou právních předpisů územních samosprávných celků v ČR. Legislativní pravomocí nedisponují pouze zákonodárné orgány, ale také veřejná správa jako moc exekutivní. V diplomové práci se věnuji výhradně normotvorné činnosti veřejné správy na úrovni územních samosprávných celků – obcí a krajů. Obce a kraje jsou nadány pravomocí tvorby práva, prostřednictvím níž mohou vytvářet závazná pravidla lidského chování (tzn. právní normy) a chránit veřejný zájem s respektem k individuálním zájmům jednotlivců. Ze systému pramenů správního práva je práce věnována tvorbě podzákoných právních aktů, a to nařízení (tj. abstraktních právních aktů) a obecně závazných vyhlášek (tj. statutárních předpisů) obcí a krajů. V jednotlivých kapitolách diplomové práce jsou rozpracovány konkrétní oblasti tvorby práva územních samosprávných celků.

Tvorba práva musí respektovat určitá jasně definovaná pravidla, která reflektují rovněž judikaturu ÚS. ÚS vymezil ve svém nálezu *Pl. ÚS 5/01 resp. Pl. ÚS 96/2001* obecné zásady normotvorby, které se týkají nařízení. V případě tvorby obecně závazných vyhlášek ÚS ve svém významném nálezu *zn. Pl. ÚS 63/04* ze dne 22. 3. 2005 – ve věci vyhlášky města Prostějova formuloval tzv. test 4. kroků a samozřejmě řadu dalších významných výroků. Významné právní názory ÚS či rozhodnutí NSS, jsem rozpracovala v kapitole 3 z těchto hledisek: otázka souladu se zákonem či ústavním pořádkem či jiným právním předpisem, otázka zákonného zmocnění, otázka obsahu právního předpisu, otázky určitosti, srozumitelnosti a předvídatelnosti, a působnosti územního samosprávného celku. Dnes jsou tyto právní názory a rozhodnutí vodítkem pro územní samosprávné celky při tvorbě podzákoných předpisů, kdy již ve fázi tvorby podzákoného právního předpisu si obec či kraj musí zodpovědět otázku, zda připravovaný předpis definované zásady a pravidla splňuje. V opačném případě je nasnadě, že takový vyhlášený předpis bude napaden ústavní stížností a že bude Ústavním soudem zrušen. Vyšší územně samosprávné celky jsou nadány také právem legislativní iniciativy, kterou využívají.

V kapitole 5 jsem se věnovala některým zajímavým otázkám spojeným s normotvorbou územních samosprávných celků, které mě při práci nad tímto tématem zaujaly. Rovněž jsem zde vyjádřila svůj názor a příp. návrhy *de lege ferenda*. S normotvornou činností územních samosprávných celků velmi úzce a zásadně souvisí působnost, a to buď přenesená, nebo samostatná. Samostatná působnost je výrazem decentralizace a delegace pravomocí a působnosti na orgány samosprávné. Přenesená působnost vyjadřuje dekoncentraci státní

moci, tedy delegaci funkcí na nižší úroveň orgánů v rámci organizační struktury. V *Ústavě čl. 104 odst. 3 a zákoně o obcích resp. zákoně o krajích* je vymezeno zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci samostatné působnosti. Co se týče nařízení, tedy podzákoných právních předpisů v přenesené působnosti, k těm je zmocnění rovněž vymezeno v *Ústavě čl. 79 odst. 3 a dále v zákoně o obcích resp. o krajích*, ale je zde zásadní předpoklad k pravomoci vydat nařízení krajem či obcí, a to, že zde musí existovat explicitní zákonné zmocnění ve zvláštním zákoně, neboť z podstaty nařízení plyne, že je prováděcím předpisem zákona a tudíž bez speciálního zákonného zmocnění je nelze vydat. Zákonodárce v řadě zákonů umožňuje vydat územnímu samosprávnému celku smíšený akt opatření obecné povahy, o kterém se však ve své práci zmiňují jen okrajově.

Další zajímavou otázkou může být neexistence žádné závazné metodiky (úpravy) pro obce a kraje k tvorbě právních předpisů územních samosprávných celků, tudíž kvalita vydávaných právních aktů obcí a krajů nemusí být vždy na požadované úrovni a proto je u ÚS napadán bezpočet obecně závazných vyhlášek nebo nařízení obcí a krajů. Zákonodárce se pak může spíše snažit upravit zákonem všechny potřebné otázky a ponechat jen velmi omezený prostor pro tvorbu vlastních právních předpisů obcí a krajů, což lze poměrně dobře vysledovat v případě novely zákona o ochraně ovzduší z roku 2012. Další krok v rámci tvorby právních předpisů obcí a krajů, tj. dozor nad jejich vydáváním, je velmi podrobně v *zákoně o obcích a krajích* upraven. Zde jsem v kapitole 5 vyjádřila svou nejistotu o správnosti volby kraje jako dozorového orgánu nad nařízeními obcí a dále návrh *de lege ferenda* upravit závazným dokumentem postupy a formu tvorby právních předpisů územních samosprávných celků, čímž by se mohlo předejít chybám při jejich tvorbě a tím i jejich napadáním ústavní stížností popř. kasační stížností.

V mnoha zvláštních zákonech po jejich novelizacích pravomoc autonomní normotvorby krajům/obcím již není umožněna nebo byla upravena. Příkladem je rozpracované téma ochrany ovzduší v Moravskoslezském kraji v kapitole 4 a 5, kde např. Programy zlepšování kvality ovzduší dříve vydával kraj formou nařízení kraje, nyní ministerstvo formou opatření obecné povahy; Regulační řády při smogové situaci jsou nyní vydávány formou nařízení obce, dříve kraje; nízkooemisní zóny mohou být řešeny formou obecně závazné vyhlášky obce. Právě téma ochrany ovzduší je dle mého názoru zářným příkladem oblasti, která by mohla resp. měla být řešena významně na úrovni územní samosprávy, popř. přenesené státní správy. V tomto směru jsou území krajů natolik odlišná, že např. Programy zlepšování kvality ovzduší by měly být i nadále vytvářeny na úrovni krajů, nikoliv na úrovni celého státu. Právě tento nástroj je vhodným koncepčním řešením ochrany ovzduší celého území kraje dle jeho

specifických potřeb. Domnívám se také, že forma nařízení kraje, jako podzákoného právního předpisu, nebyla původně formou nevhodnou. Nicméně forma opatření obecné povahy, jako smíšeného aktu veřejné správy, umožňuje veřejnosti být účastníkem procesu jeho tvorby, což se u tohoto typu dokumentu jeví jako vhodnější. Na úrovni státu Národní programy udávají hlavní noty a směry pro celé státní území, na něž by měly navazovat podrobné Programy na nižší územní úrovni řešící konkrétní potřeby jednotlivých území krajů.

Ovšem naopak stanovení přípustných druhů paliv k vytápění objektů nebo k zákazu spalování nevhodných paliv jako lignitů, kalů, energetického hnědého uhlí apod. by nemělo dle mého názoru být regulováno pouze na úrovni obcí, ale domnívám se, že na úrovni celého kraje. Ne všechny obce se k vydání obecně závazné vyhlášky na toto téma rozhodnou či odhodlají, a pak nelze hovořit o komplexní ochraně kvality ovzduší a regulace topiva u lokálních zdrojů znečištění (v domácnostech), které jsou dnes jedním z nejvýznamnějších znečišťovatelů ovzduší. Tato otázka by měla být řešena min. na úrovni krajů formou podzákoného právního předpisu, ne-li na úrovni celého státu formou zákona.

Jelikož zde nemají kraje žádnou pravomoc tento významný problém řešit, Moravskoslezský kraj přistoupil k využití svého zákonného práva legislativní iniciativy ke změně zákona o ochraně ovzduší směrem k odstranění disproporce mezi jednotlivými provozovateli lokálních topenišť (fyzickými a právními osobami). Je však na místě otázka, zda je ještě nutná navrhovaná změna zákona, neboť zákonodárce dal obcím s rozšířenou působností od r. 2017 zákonnou pravomoc požadovat po občanech zprávu o revizi kotle na pevná paliva, přičemž u kotlů na plyn tato povinnost je již dávno stanovena.

Závěrem lze říci, že pokud neexistuje explicitní zákonné zmocnění ve zvláštním zákoně, nemůže kraj či obec vydat nařízení. A dále pokud zákonodárce upraví všechny otázky zvláštním zákonem, pak má obec i kraj velmi omezené, ne-li vyloučené možnosti upravit určitou oblast společenského života obecně závaznou vyhláškou, která může upravit věc pouze v případě, že není zákonem či jiným právním předpisem upravena, což může být z určitého pohledu chápáno i jako jisté omezení práva na samosprávu. Důležité však je, že judikatura se v řadě otázek spojených s obecní a krajskou normotvorbou ustálila. Řada otázek, zejména otázka oblastí možné úpravy podzákonými právními předpisy, zůstává však stále nejasně řešena a bude zajímavé, zda a jak se bude judikatura a také zákonná úprava vyvíjet.

## Seznam použité literatury a pramenů

### Odborné publikace

- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3. aktualizované a upravené vydání. Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013, 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8.
- HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník*. 3. podstatné rozšířené vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 1481 s. ISBN 978-80-7400-059-1
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-80-7179-254-3.
- KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8.
- VAVROCHOVÁ, S., KUŠ, P. *Územní samosprávné celky*. 2. aktualizované vydání. Praha : Institut pro veřejnou správu Praha, 2012, 119 s. ISBN 978-80-86976-26-6.
- KNAPP, V. a kol. *Tvorba práva a její současné problémy*. 1. vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 1998, 462 s. ISBN 80-7201-140-5.
- KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
- GERLOCH, A., KYSELA, J. (eds.) *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. Praha : ASPI, a.s., 2007, 387 s. ISBN 978-80-7357-287-7.
- GERLOCH, a. a kol. *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha : ASPI, 2008, 424 s. ISBN 978-80-7357-362-1.
- POMAHAČ, R. *Základy teorie veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, 267 s. ISBN 978-80-7380-330-8.
- ŠÍN, Z. *Tvorba práva. Pravidla, metodika, technika*. 2. vydání. Praha : Nakladatelství C. H. Beck, 2009, 193 s. ISBN 978-80-7400-162-8.
- COGAN, R. *Krajské zřízení*. 1. vydání. Praha : ASPI, 2004, 440 s. ISBN 80-7357-041-6
- Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., 2011. 553 s.
- HAMUĽÁK, O., STEHLÍK, V. *Praktikum práva Evropské unie. Ústavní základy a soudnictví*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, 176 s. ISBN 978-80-87212-93-6.
- STEHLÍK, V., HAMUĽÁK, O., PETR, M. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. 1. vydání. Praha: Leges, 2011, 288 s. ISBN 978-80-87576-09-0.
- KOUDELKA, Z. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde Praha, a.s., 2000, 279 s. ISBN 80-7201-202-9.

PODHRÁZKÝ, M. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2011, 540 s. ISBN 978-80-7357-687-5

MOLEK, P., STRÁSKÁ, J. *Přehled rozhodnutí ve správním soudnictví. 2003 – 2013*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2015, 746 s. ISBN 978-80-7400-296-0.

Kolektiv autorů. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, s.p.o., 2011. s. 162

## **Odborné články**

TURČÍN, J. K zákonným zmocněním k vydávání nařízení obcí. *Správní právo. Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2011, roč. XLIV, č. 5. s. 273 - 303

Nový zákon o ochraně ovzduší. *Newsletter Právní rádce* č. 13/2012, rubrika Zákony, Codexis Academia, aktualizace z 1. 1. 2014, Atlas consulting, spol. s r. o.

MÜLLEROVÁ, H. Obecně závazné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky. *Správní právo. Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2011, roč. XLIV, č. 7. s. 385 – 403.

BĚLOHRADOVÁ, J. Zásady účasti veřejnosti na ochraně životního prostředí. *Správní právo. Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2011, roč. XLIV, č. 8. s. 477 – 492.

HEJČ, D., HUSSEINI, F., KADEČKA, S. Právní formy místní regulace pozemní dopravy (nejen ve světle aktuální soudní judikatury). *Správní právo. Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2013, roč. XLVI, č. 1. s. 1 – 24.

RAJCHL, J. Obecně závazné vyhlášky obcí o výherních hracích přístrojích. *Správní právo. Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2010, roč. XLII, č. 4. S. 218 – 228.

MATES, Pavel. Normotvorná pravomoc územních odborných úřadů. *Správní právo. Odborný časopis pro oblast státní správy a správního práva*. 2008, roč. 16, č. 3. s. 129 - 133.

KOUDELKA, Zdeněk. Realizace vyhlášek a sankce za jejich porušení. *Právní rádce*, 2000, č. 3, s. 23–25.

*Nový zákon o ochraně ovzduší*. *Newsletter Právní rádce* č. 13/2012, rubrika Zákony, [Program] Codexis Academia, aktualizace z 1. 1. 2014, Atlas consulting, spol. s r. o. [cit. 21. května 2015].

## **Komentáře**

SLÁDEČEK, V. *Ústava České republiky: komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 935 s. ISBN 978-80-7179-869-9.

MIKULE, V., SLÁDEČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu – komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. 1. vydání. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, 460 s. ISBN 0-86432-10-6.

KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 344 s. ISBN 978-80-7478-758-4

COGAN, R. *Zákon o krajích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a.s., 2015. 392 s. ISBN 978-80-7478-793-5.

Územní samospráva: *zákon o obcích, zákon o krajích, zákon o hlavním městě Praze: poznámky, prováděcí předpisy, vybrané související předpisy*. Praha: Eurounion, 2010, 713 s. ISBN 978-80-7317-086-8.

BLAŽEK, J. *Zákon o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon) s komentářem a prováděcími vyhláškami*. Olomouc: ANAG, spol. s.r.o., 2013, 727 s. ISBN 978-80-7263-828-4.

## **Právní předpisy**

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

ústavní zákon č. 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

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

zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny

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

zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, v platném znění

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

zákon č. 388/2002 Sb., o stanovení správních obvodů obcí s pověřeným obecním úřadem a správních obvodů obcí s rozšířenou působností



zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon)  
zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší  
zákon č. 201/2012 Sb., zákon o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně zdraví  
zákon č. 561/2004 Sb., školský zákon  
zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných obdobných hrách, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích  
zákon č. 553/1991 Sb., o obecní polici, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti, ve znění pozdějších předpisů  
zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích  
zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)  
zákon č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči  
zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu, a o změně některých zákonů  
zákon č. 76/2002 Sb., o integrované prevenci v platném znění a jeho prováděcí předpisy;  
zákon č. 101/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí v platném znění  
vyhláška Ministerstva ŽP č. 330/2012 Sb., o způsobu posuzování a vyhodnocování úrovně znečištění, rozsahu informování veřejnosti o úrovni znečištění a při smogových situacích  
nařízení Ministerstva ŽP č. 351/2012 Sb., o kritériích udržitelnosti biopaliv  
vyhláška Ministerstva ŽP 415/2012 Sb., o přípustné úrovni znečišťování a jejím snižování a o provedení některých dalších ustanovení zákona o ochraně ovzduší

## **Judikatura**

nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 8/93  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 17/94  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 31. 7. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 20/95

nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 6. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 45/96  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 9/97  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 3. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 28/1997  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. června 1999, sp. zn. Pl. ÚS 42/97  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 1. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 17/98  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 21. 6. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. 2. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 96/2001  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 17/02  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03  
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 6. 2005, sp. zn. 83/2005  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl 63/04  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06  
nález Ústavního soudu ČR ze dne. 8. 3. 2006 pod č. 154/2006 Sb., sp. zn. PL. ÚS 50/04 -  
Cukerné kvóty  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 20. 2. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 3. 2009, sp. Zn. Pl. ÚS 27/06  
nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08-1  
usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 17.4.2013, sp. zn. Pl. ÚS 1085/11-1  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2003, č.j. 5 A 75/2002 – 53  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, sp. zn. 2 Afs 122/2004  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2009, č.j. 6 Ao 2/2009-86  
usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 1. 2011, č.j. 8 Ao 7/2010-65  
rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2014, č.j. Ars 6/2014-39

### **Zahraniční judikatura**

rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1964. Flaminio Costa proti E.N.E.L. Věc 6/64.

rozhodnutí BVerfG č. 2 BvR 197/83 ze dne 22.10.1986 - Solange II (judikát německého Spolkového ústavního soudu Solange II z roku 1986)

## Internetové zdroje

*Nálezy a usnesení Ústavního soudu ČR* [online]. 2013 [cit. 2013-03-26]. Dostupné na: <<http://nalus.usoud.cz/>>

*Rozsudky Nejvyššího správního soudu ČR* [online]. 2013 [cit. 2013-03-26]. Dostupné na: <<http://www.nssoud.cz/>>

Metodická pomůcka Ministerstva vnitra *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy* [online]. 2010 [cit. 2015-03-15]. Dostupné na: <<http://www.mvcr.cz/mvcren/file/pravidla-pro-vydavani-prav-predp-obci-a-kraju-pdf.aspx>>

*Legislativní pravidla vlády* [online]. 2015 [cit. 2015-03-15]. Dostupné na: <[http://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV\\_uplne-zneni.pdf](http://www.vlada.cz/assets/jednani-vlady/legislativni-pravidla/LPV_uplne-zneni.pdf)>

*Platné právní předpisy Moravskoslezského kraje* [online]. 2015 [cit. 2015-02-27]. Dostupné na: <<http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/narizeni.html>>

*Nářízení Moravskoslezského kraje, kterým se vydává Krajský integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší Moravskoslezského kraje* [online]. 2015 [cit. 2015-03-04]. Dostupné na: <http://ftp.aspi.cz/opispdf/kraje/2009/km01-09.pdf>

*Nářízení Moravskoslezského kraje, kterým se vydává Krajský program snižování emisí Moravskoslezského kraje* [online]. 2015 [cit. 2015-03-04]. Dostupné na: <<http://ftp.aspi.cz/opispdf/kraje/2004/km05-04.pdf>>

Zákonodárna iniciativa Moravskoslezského kraje [online]. 2015 [cit. 2015-03-04]. Dostupné na: <[http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/cz/zivotni\\_prostredi/zakonodarna-iniciativa-41565/](http://verejna-sprava.kr-moravskoslezsky.cz/cz/zivotni_prostredi/zakonodarna-iniciativa-41565/)>

Janšová, M. *Evropská charta místní samosprávy*. [on-line]. EPRAVO.CZ, 16. září 2001, [cit. 11. 4. 2015]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>>

ŠEMORA, V. Co přinesly nálezy Ústavního soudu v roce 2005 obcím? *Moderní obec* [online]. 2006 [cit. 1. května 2015]. Dostupné na < <http://moderniobec.cz/co-prinesly-nalez-y-ustavniho-soudu-v-roce-2005-obcim/>>

TURČÍN, J. *K zákonným zmocněním k vydávání nařízení obcí* [online], Ministerstvo vnitra ČR, 2011 [cit. 15. května 2015]. Dostupné na < <http://www.mvcr.cz/clanek/k-zakonnym-zmocnenim-k-vydavani-narizeni-obci.aspx>>

STUPAVSKÝ, V.: *Novela zákona o ochraně ovzduší*. Česká peleta, z.s.p.o., [online]. 2013 [cit. 2015-5-27]. Dostupné na <<http://vytapani.tzb-info.cz/kotle-kamna-krby/9515-novela-zakona-o-ochrane-ovzdusi>>

Předseda Komise pro veřejnou správu při Asociaci krajů ČR. Zákonodárna iniciativa krajů: V praxi to není jednoduché! *Moderní obec* [online]. 6. 4. 2006 [cit. 7. května 2015]. Dostupné na <<http://moderniobec.cz/zakonodarna-iniciativa-kraju-v-praxi-to-neni-jednoduche/>>

KÜHN, Zdeněk. *Může absence publikace úplného znění zákona odůvodnit jeho protiústavnost?* [online]. Jiné právo, 25. listopadu 2007 [cit. 17. května 2015]. Dostupné na <<http://jinepravo.blogspot.cz/2007/11/me-absence-publikace-plneho-znn-zkona.html>>

## **Právnícké programy**

ASPI

CODEXIS ACADEMIA

## Shrnutí

Předmětem této diplomové práce je téma Tvorba práva v orgánech veřejné správy. V úvodní kapitole je vymezen ústavní a zákonný rámec tvorby práva v orgánech veřejné správy v ČR i se zřetelem k členství ČR v EU. Autorka se podrobně zabývá normotvorbou na nařízení a obecně závazných vyhlášek krajů a obcí. V práci je rozpracována otázka tvorby práva v přenesené a samostatné působnosti, dále otázka podmínek vydávání nařízení a obecně závazných vyhlášek, jakož o zákonodárná iniciativa územních samosprávných celků. Dále je zpracován proces tvorby práva na úrovni územní samosprávy, včetně dozoru. Práce odkazuje na významnou judikaturu Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu. Jsou zde rozpracovány zásadní judikáty k problematice normotvorby na úrovni územní samosprávy, zejména pak v otázce zákonného zmocnění, souladu se zákonem či ústavním pořádkem či jiným právním předpisem, obsahu právního předpisu, k působnosti územního samosprávného celku. Problematika tvorby práva na úrovni územní samosprávy je také promítnuta do aktuálního tématu právní úpravy ochrany ovzduší, konkrétně v Moravskoslezském kraji; a je zde zhodnocen legislativní stav, možnosti a návrhy *de lege ferenda*.

## Summary

The topic of the thesis is Lawmaking in Public Administration Bodies. The constitutional and legal framework of lawmaking in public administration bodies in the Czech Republic as well as with regard to the membership in the Czech Republic in the EU is defined in the introductory chapter. The author discusses lawmaking in terms of regulations and municipal ordinance of regions and municipalities. The paper also focuses on the issue of lawmaking within delegated and independent powers, the issue of the conditions for issuing regulations and municipal ordinance as well as the legislative initiative of local government units. Furthermore, the lawmaking process at the level of local governments, including supervision, is elaborated. The paper refers to significant case law of the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court. Significant rulings on the issue of lawmaking at the level of local governments, especially on the issue of statutory authorization, compliance with the law, the constitutional order or other legislation, the content of the legal regulation, and on the powers of local government units are analysed. The issue of lawmaking at the level of local governments is also reflected in the current issue of air protection legislation, particularly in the Moravian-Silesian Region; and the legislative status, opportunities and proposals *de lege ferenda* are assessed.

## **Seznam klíčových slov v českém a anglickém jazyce**

Veřejná správa

Tvorba práva

Legislativa

Podzákonné právní předpisy

Územní samosprávné celky

Obecně závazné vyhlášky

Nařízení

Kraj

Obec

Dozor

Zákonné zmocnění

Ochrana ovzduší

### **Key words**

Public administration

Lawmaking

Legislation

Derived legal regulations

Local government units

Municipal ordinance

Regulations

Region

Municipality

Supervision

Statutory authorization

Air protection

## Přílohy

### Příloha č. 1 – Náležitosti právních předpisů územních samosprávných celků

#### 1) označení vydavatele

tím, kdo vydává právní předpis je vždy obec nebo kraj jako územní veřejnoprávní korporace s vlastní právní osobností nikoliv orgány těchto korporací. Platí to pro samostatnou i pro přenesenou působnost. Vydavatel je označován názvem obce nebo názvem kraje.

#### 2) název předpisu

předpis je označován celým názvem „obecně závazná vyhláška“ nebo „nařízení“, dále následuje jejich číselné označení ve složení jejich číslo a rok vydání. Číselná řada se vždy uzavírá na konci kalendářního roku. Další bodem v označení je vlastní název právního předpisu. Např.: *Obecně závazná vyhláška obce ... č..../rok, kterou se stanovuje zákaz spalování suchých rostlinných materiálů v obci ....*

#### 3) úvodní věta

součástí úvodní věty bývá údaj, na kterém zasedání příslušného orgánu byl předpis přijat a datum jeho přijetí, velmi často je zahrnuta informace, na základě jakého zákona nebo zákonného zmocnění byl předpis přijat, avšak neuvedené těchto náležitostí nemá vliv na platnost takového právního předpisu. Úvodní věta může znít např. takto: *Zastupitelstvo obce ..... se na svém zasedání dne ..... usnesením č. .... usneslo vydat na základě §16 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, a v souladu v §10 písm. d) a §84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku: ...*

#### 4) vlastní text

vlastní text je členěn zásadně do článků a odstavců. Jedná se o právně závaznou část, která obsahuje vlastní právní normy, které stanovují práva a povinnosti určeným subjektům v určených situacích. Je to nejdůležitější část celého předpisu.

#### 5) odkazy a poznámky

odkazem se odkazuje na určitý právní předpis přímo v textu právního předpisu, mají tedy normativní charakter. Odkaz je využíván např. pro případy porušení stanovených povinností, tedy sankcí. Sankce lze ukládat pouze zákonem, nikoliv podzákonným právním předpisem. Proto se v sankčních ustanoveních uvádí pouze odkaz na příslušný zákon, podle něhož lze sankci uložit. Poznámka může definovat určitý právní pojem, pokud je to nutné či vhodné naspodu strany pod čarou. Nemá normativní charakter. Odkaz i poznámka mají zjednodušit orientaci v právu a přispět tak k lepšímu právnímu vědomí a jistotě adresáta.

## **6) podpisy**

právní předpisy kraje podpisuje dle *zákona o krajích §61 odst. 3 písm. a)* hejtman spolu s náměstkem hejtmana. A *zákon o obcích v §104 odst. 2* stanoví, že právní předpisy obce podepisuje starosta spolu s místostarostou obce. Koudelka zastává názor, že podpisy na právním předpisu obce či kraje mají jen omezený význam, rozhodující význam má právě usnesení orgánu kraje či obce o přijetí konkrétního právního předpisu. Toto je důležité zejména v otázce nepřítomnosti starosty či hejtmana.

## **7) účinnost**

je uváděna na konci právního předpisu. Je velmi důležitou částí, ale nikoliv povinnou částí právního předpisu obce či kraje.

## **8) příp. přílohy**

přílohy jsou další fakultativní částí právního předpisu obce či kraje. Umísťují se až za podpisy na závěr. Pokud existují, pak jsou nedílnou součástí právního předpisu a mají právní závaznost. Nejčastěji obce a kraje jako přílohy svých právních předpisů používají různé mapy, seznamy, tabulky apod. Opět slouží ke zpřehlednění a dobré orientaci v právním předpise a v problematice.

Dále lze v závěru právního předpisu fakultativně uvést informaci o datu vyvěšení právního předpisu na úřední desce a jeho sejmutí.