

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**  
**PRÁVNICKÁ FAKULTA**  
**Katedra správního práva a správní vědy**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Normotvorba obcí a zásady činnosti veřejné  
správy**

**2009**

**RNDr. Daniela Dvorská**

**UNIVERZITA PALACKÉHO V OLOMOUCI**  
**PRÁVNICKÁ FAKULTA**  
**Katedra správního práva a správní vědy**

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**Normotvorba obcí a zásady činnosti veřejné  
správy**

**RNDr. Daniela Dvorská**

**2009**

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Ing. Filip DIENSTBIER, Ph.D.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma: „Normotvorba obcí a zásady činnosti veřejné správy“ zpracovala sama a uvedla jsem všechny použité prameny.

Olomouc, srpen 2009

.....  
RNDr. Daniela Dvorská

## OBSAH

Úvod.....	6
1. Obec jako subjekt/vykonavatel veřejné správy.....	8
1.1. Pojem veřejná správa .....	8
1.2. Postavení obcí v Ústavě České republiky .....	9
1.3. Obec jako vykonavatel veřejné správy .....	10
2. Normotvorná pravomoc obcí a její recentní právní úprava .....	12
2.1. Ústavní zakotvení normotvorné pravomoci obcí .....	12
2.2. Obecná ustanovení k právním předpisům obcí .....	12
2.3. Působnost a pravomoc obce .....	13
2.4. Samostatná působnost obce.....	14
2.5. Přenesená působnost .....	14
2.6. Obecně závazné vyhlášky .....	15
2.7. Nařízení obcí .....	19
2.8. Právní úprava přijetí, vyhlášení a účinnosti právních předpisů obcí .....	22
2.9. Evidence a zpřístupnění právních předpisů obcí.....	23
2.10. Sankce za porušení povinností stanovených v právních předpisech obce .....	23
3. Obecné zásady (pravidla) právní a jejich význam pro postupy ve veřejné správě .....	25
4. Základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu.....	28
4.1. Působnost správního řádu .....	28
4.2. Základní zásady činnosti správních orgánů .....	29
4.2.1. Zásada zákonnosti (legality) .....	30
4.2.2. Zásada vázanosti účelem.....	30
4.2.3. Zásada ochrany dobré víry a zásada proporcionality.....	31
4.2.4. Zásada ochrany veřejného zájmu a zásada legitimního očekávání.....	32
4.2.5. Zásada materiální pravdy .....	35
4.2.6. Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti.....	36
4.2.7. Zásada poučovací povinnosti správního orgánu .....	37
4.2.8. Zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami .....	37
4.2.9. Zásada smírného řešení rozporů .....	38
4.2.10. Zásada rychlosti řízení .....	38
4.2.11. Zásada hospodárnosti řízení.....	39
4.2.12. Zásada rovnosti a nestrannosti .....	40
4.2.13. Zásada vzájemné součinnosti správních orgánů .....	40
5. Principy dobré správy .....	42
5.1. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv .....	42

5.2. Komparace základních zásad činnosti správních orgánů a principů dobré správy definovaných veřejným ochráncem práv .....	46
5.3. Význam principů dobré správy definovaných veřejným ochráncem práv.....	47
5.4. Principy dobré správy podle požadavků Organizace spojených národů (OSN) ..	48
6. Postupy při vydávání právních předpisů obcí a aplikace základních zásad činnosti správních orgánů .....	49
6.1. Obecný dopad správního řádu na normotvorbu obcí .....	49
6.2. Procesní pravidla pro normotvorbu obcí v zákoně o obcích.....	49
6.3. Možnosti uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů v normotvorbě obcí.....	51
6.3.1. Zásada zákonnosti (legality) a právní předpisy obcí.....	51
6.3.2. Zásada vázanosti účelem v normotvorbě obcí .....	56
6.3.3. Zásada ochrany dobré víry a zásada proporcionality .....	59
6.3.4. Normotvorba obcí a zásada ochrany veřejného zájmu .....	60
6.3.5. Zásada legitimního očekávání v normotvorbě obcí .....	61
6.3.6. Zásada materiální pravdy a normotvorba obcí.....	62
6.3.7. Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti při tvorbě právních předpisů obcí.....	62
6.3.8. Zásada poučovací povinnosti správního orgánu při přípravě právních předpisů obcí .....	63
6.3.9. Zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami před vydáním právního předpisu obce .....	63
6.3.10. Zásada smírného odstranění rozporů při vydávání právních předpisů obcí	65
6.3.11. Zásada rychlosti řízení a normotvorba obcí.....	66
6.3.12. Zásada hospodárnosti v oblasti normotvorby obcí .....	66
6.3.13. Zásada rovnosti a nestrannosti při rozhodování o právních předpisech obce .....	67
6.3.14. Zásada vzájemné součinnosti správních orgánů při přípravě právních předpisů obcí .....	67
6.4. Důvodová zpráva k právnímu předpisu obce.....	68
6.5. Modelové řešení k uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů při zpracování návrhu právního předpisu obce.....	69
6.6. Návrhy de lege ferenda k výkonu normotvorné pravomoci obcí.....	71
<b>Závěr .....</b>	<b>72</b>
<b>Resumé .....</b>	<b>74</b>
<b>Prameny a literatura.....</b>	<b>75</b>

## Úvod

Předkládaná diplomová práce se zabývá uplatňováním zásad činnosti veřejné správy při výkonu normotvorné pravomoci obcí.

Normotvorná činnost obcí, tedy tvorba právních předpisů obcemi, je výrazem jejich práva na samosprávu i projevem výkonné moci obcí v případě, že stát svěřil orgánům obce výkon státní správy.

Kvalita právních předpisů se v jednotlivých obcích liší, přičemž však nelze bez dalšího tvrdit, že velké obce či města mají kvalitnější právní předpisy než malé obce, což ostatně potvrzuje i bohatá judikatura Ústavního soudu (velké obce mají většinou pouze složitější právní předpisy). Pravdou ovšem je, že ve velkých obcích či městech mohou na přípravě právních předpisů pracovat celé odbory obecních úřadů či magistrátů, ovšem i ty často postrádají odborníky na legislativu. V malých obcích pak obvykle právní předpisy připravují členové zastupitelstva, nejčastěji sám starosta.

Téma „Normotvorba obcí a zásady činnosti veřejné správy“ jsem si pro zpracování v diplomové práci zvolila především proto, že již více než deset let vykonávám funkci neuvolněné starostky obce, která má asi 600 obyvatel. Od roku 1998 jsem musela (zejména s ohledem na nedostatek finančních prostředků) připravovat všechny právní předpisy obce; dnes jsem si již vědoma celé řady nedostatků a chyb, kterých jsem se dopouštěla. Na rozdíl od mých kolegů starostů ve stejně velkých nebo menších obcích jsem však vedle funkce starostky vykonávala do 31.12.2002 správní činnost na Okresní hygienické stanici v Olomouci, později na Krajské hygienické stanici Olomouckého kraje se sídlem v Olomouci, takže jsem v oblasti tehdy platného správního řízení nebyla naprostým laikem. Z vlastních zkušeností vím, že zásady činnosti veřejné správy nejsou při přípravě právních předpisů obcí až na výjimky respektovány, dokonce většina členů zastupitelstev a starostů ani neví, že by při tvorbě právních předpisů obcí měli brát v úvahu jiné zákony než zákon o obcích nebo zákony, které se přímo vztahují k danému právnímu předpisu. Zásady činnosti veřejné správy nejsou zmíněny ani v dosud vydaných příručkách pro členy zastupitelstev, které by jim měly přiblížit problematiku výkonu této funkce.

Legislativní činností obcí ve všech jejích aspektech se zabývá řada renomovaných odborníků především na ústavní (s ohledem na ústavní zakotvení normotvorby obcí) a správní právo, jehož jsou právní předpisy obcí součástí. Tito odborníci vzhledem ke svému právníckému vzdělání a teoretickým znalostem považují

za samozřejmé, že zásady činnosti veřejné správy budou uplatňovány i v oblasti normotvorby obcí, většinou se však ve svých publikacích podrobněji zabývají pouze zásadou zákonnosti (legality). Ve své práci vycházím především z publikací V. Knappa, V. Sládečka, D. Hendrycha, P. Průchy, S. Kadečky, Z. Koudelky, J. Vedrala a dalších dle seznamu literatury. Z pramenů je největší pozornost věnována zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů a zákonu č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Správní řád účinný od 1.1.2006 již obsahuje základní zásady činnosti správních orgánů, které mají být respektovány i v oblasti normotvorby obcí. Zásadní význam ve vztahu k tématu má i judikatura Ústavního soudu, která se týká jak právních předpisů obcí, tak i obecných právních principů. Studuji i principy dobré správy, ať již definované Veřejným ochráncem práv či publikované Organizací spojených národů nebo Radou Evropy.

Předkládaná práce je strukturována do šesti kapitol; v první se budu zabývat obcemi jako subjekty/vykonavateli veřejné správy, ve druhé normotvornou pravomocí obcí a její recentní právní úpravou. Třetí kapitolu věnuji obecným zásadám právním a jejich významu pro postupy ve veřejné správě a ve čtvrté kapitole budu pracovat se základními zásadami činnosti správních orgánů. V páté kapitole pojednám o principech dobré správy. Šestá kapitola má obsahovat shrnutí poznatků ze zpracování diplomové práce a návrh postupu při výkonu normotvorné pravomoci obcí, který by respektoval základní zásady činnosti správních orgánů včetně úvah de lege ferenda.

Ke zpracování tématu používám deskriptivní (popisnou) metodu zejména při popisu recentní právní úpravy normotvorby obcí, analytickou metodu především pro stanovení obsahu základních zásad činnosti správních orgánů, metodu komparace (srovnání) pro určení shody či rozdílů mezi základními zásadami činnosti správních orgánů a principy dobré správy definovanými Veřejným ochráncem práv a metodu syntézy, kdy na základě získaných poznatků navrhuji postup při přípravě a zpracování právních předpisů obcí, který respektuje základní zásady činnosti správních orgánů.

Cílem práce je nalézt postup, ve kterém by se při výkonu normotvorné pravomoci obcí, vedle relevantních ustanovení zákona o obcích, uplatňovaly i zásady činnosti veřejné správy.

JUDr. Ing. Filipu Dienstbierovi, PhD. děkuji za odborné vedení diplomové práce.

# 1. Obec jako subjekt/vykonavatel veřejné správy

## 1.1. Pojem veřejná správa

Pojem veřejná správa vymezuje Hoetzel - s odkazem na obtížné pozitivní vymezení - negativně jako veškerou státní činnost, která není ani zákonodárstvím, ani soudnictvím<sup>1</sup>. Soudobá správní věda chápe obecně veřejnou správu jako „správu veřejných záležitostí, realizovanou jako projev výkonné moci ve státě, a to na základě zákonů a k jejich provedení“.<sup>2</sup> Za veřejnou správu je považováno i obstarávání veřejných úkolů nebo činností sledujících veřejný zájem (spravování) a soubor institucí, které je zajišťují. Z uvedených definic vyplývají nejdůležitější pojmové znaky veřejné správy:

- činnost je vykonávána ve veřejném zájmu
- jedná se o činnost podzákonnou
- má výkonný charakter
- má nařizovací i organizující povahu

Výkon veřejné správy pak v jejích konkrétních projevech přísluší subjektům veřejné správy, kterými jsou stát a ty právnické nebo fyzické osoby, o nichž tak stanoví ústava nebo zákon.<sup>3</sup>

Všeobecně je přijímáno členění veřejné správy na státní správu a samosprávu. Hendrych dále uvádí, že „v kontinentálním právu se převážně vychází z toho, že originárním subjektem veřejné správy je stát, který může tuto správu delegovat na jiné subjekty, a to formou zákona“. Poukazuje však i na to, že pokud jde zejména o místní správu, někteří autoři považují samosprávu za nezadatelné právo určitého společenství, které stát pouze uznává a potvrzuje.<sup>4</sup> Tomuto pojetí odpovídá i obsah Evropské charty místní samosprávy.<sup>5</sup>

Za subjekty veřejné správy Hendrych považuje:

- stát,
- veřejnoprávní korporace, a to územní, osobní nebo věcné,
- veřejné ústavy a podniky,
- fyzické a právnické osoby soukromého práva.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934, s. 12.

<sup>2</sup> SKULOVÁ, Soňa et al. *Základy správní vědy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998, s. 43.

<sup>3</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 102.

<sup>4</sup> Tamtéž, s. 102.

<sup>5</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 103.



Z teoretických i praktických důvodů správní právo rozlišuje pojmy „subjekt veřejné správy“ a „vykonavatel veřejné správy“, kdy vykonavatelem veřejné správy je ten, kdo jménem subjektu jako nositele veřejné správy jedná, takže např. ministerstvo je vykonavatelem veřejné správy (státní správy) na nejvyšší úrovni státu.

Veřejná správa je dynamický systém, který se vyvíjí a ve kterém probíhají regulační procesy s ohledem na situaci státu (mezinárodní, politickou i finanční) a potřeby občanů i samotných subjektů veřejné správy.<sup>7</sup> Dynamika systému veřejné správy implikuje potenciál reformních kroků; průběhu, hodnocení a dopadům reformy veřejné správy se v České republice, ať již v oblasti organizační či obsahové, věnuje řada autorů.<sup>8</sup>

## 1.2. Postavení obcí v Ústavě České republiky

Významu obcí v hierarchii subjektů veřejné správy odpovídá i úprava jejich postavení v Ústavě České republiky<sup>9</sup>, hlavě sedmé, která je věnována územní samosprávě.

Podle čl. 99 Ústavy jsou obce základními územními samosprávnými celky. Článek 100 Ústavy vymezuje územní samosprávné celky jako územní společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Tím je v Ústavě definován územní a osobní základ samosprávy obcí. O územních samosprávných celcích dále platí, že jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.<sup>10</sup>

Právo samostatně spravovat obec Ústava svěřila zastupitelstvu, jehož členové jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.<sup>11</sup>

---

<sup>7</sup> Srov. KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Montanex, 2007, s. 13-14.

<sup>8</sup> Např. ve sborníku MATES, Pavel (ed). *Reforma veřejné správy*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, publikovali k reformě veřejné správy v ČR Kadečka, Průcha, Pomahač, Skulová, Mates, Wokoun. K obecným otázkám reformy veřejné správy se vyjádřili v časopise *Správní právo*, XXVI, 1993, č. 6, s. 321-338 Vidláková a Zářecký.

<sup>9</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, jak vyplývá ze změn a doplnění provedených ústavními zákony č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 448/2001 Sb. a č. 515/2002 Sb. (dále jen Ústava).

<sup>10</sup> Čl. 101 odst. 3 Ústavy.

<sup>11</sup> Čl. 101 odst. 1, čl. 102 odst. 1 a 2 Ústavy.

Článek 104 odst. 1 Ústavy vymezuje působnost zastupitelstev, která může být stanovena jen zákonem. Podle ustanovení čl. 104 odst. 2 Ústavy zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.

Vztah obce a státu ve vztahu k výkonu samosprávy je upraven v čl. 101 odst. 4 Ústavy, kdy stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.

Článek 105 Ústavy stanoví, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Obce jsou podle Ústavy oprávněny vydávat dva druhy právních předpisů.

Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat **obecně závazné vyhlášky**. Vzhledem k zařazení tohoto ustanovení do hlavy sedmé Ústavy, která je věnována územní samosprávě a čl. 104, který mimo jiné upravuje působnost zastupitelstva a rozhodování ve věcech samosprávy, se jedná o obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce, jak dále upřesňuje § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o obcích).

Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou obce (vedle ministerstev a jiných správních úřadů) vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. S ohledem na zařazení tohoto ustanovení do hlavy třetí Ústavy, která je věnována moci výkonné, se jedná o právní předpisy vydávané v přenesené působnosti (tedy při výkonu státní správy obcemi). Uvedené ustanovení ústavy i v tomto případě upřesňuje zákon o obcích, konkrétně § 11 odst. 1, podle kterého obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích **nařízení obce**, je-li k tomu zákonem zmocněna.<sup>12</sup>

### 1.3. Obec jako vykonavatel veřejné správy

Obce, stejně jako další subjekty veřejné správy, vykonávají z hlediska použité formy práva jak správu vrchnostenskou (výsostnou, mocenskou), která je vykonávána formou veřejného práva (tzv. imperium), tak i správu fiskální prováděnou formou práva soukromého (dominium), kdy má obec ve vztahu k ostatním subjektům rovné postavení (např. při nakládání s majetkem obce).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Tato práce neřeší oprávnění obce vykonávající rozšířenou působnost vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem (§11 odst. 2 zákona o obcích). Jedná se o přímý důsledek reformy veřejné správy (viz subkapitola 1.1.).

<sup>13</sup> Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005, s.20.

Obecným právním předpisem, který upravuje nejen postavení, ale i činnost, oprávnění a úkoly obcí, je již výše uvedený zákon o obcích. Při plnění svých úkolů obec vystupuje jednak mocensky (např. při výkonu samostatné působnosti ukládáním povinností v obecně závazných vyhláškách, při výkonu přenesené působnosti rozhodováním ve formě správních aktů), na druhé straně má v zákoně o obcích uloženo vykonávat i správu nevrchnostenskou, pečovatelskou, kdy obecně má pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.<sup>14</sup> Tato povinnost je pak konkretizována v ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Výkon pečovatelské správy obcemi je ostatně upraven v řadě zvláštních zákonů.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> § 2 odst. 2 zákona o obcích.

<sup>15</sup> Např. § 5 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, § 178 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

## 2. Normotvorná pravomoc obcí a její recentní právní úprava

### 2.1. Ústavní zakotvení normotvorné pravomoci obcí

Jak již bylo uvedeno na str. 10 této práce, Ústava České republiky přiznává obcím právo vydávat právní předpisy závazné na jejich území, tj. stanovovat závazná pravidla chování na území obce. Úprava obecní normotvorby je zakotvena v hlavě sedmé Ústavy, která upravuje územní samosprávu a v hlavě třetí Ústavy, která je věnována moci výkonné.

Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy zastupitelstva jako nejvyšší volené orgány obcí vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky, přičemž odst. 1 téhož článku stanoví, že působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Jedná se o výkon samostatné působnosti obce, tedy samostatného spravování obce - rozhodování ve věcech územní samosprávy. Pavlíček k tomu uvádí: „Ústavním zmocněním jsou tak obce povolány k vydávání originálních právních předpisů; meze originální normotvorby obcí jsou však dány mezemi působnosti obce (zastupitelstev).“<sup>16</sup>

Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy orgány územní samosprávy mohou na základě zákona a v jeho mezích vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. V tomto případě se ve spojení s čl. 105 Ústavy („výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“) jedná o výkon státní správy, kterou stát přenesl na obec (přenesená působnost). Jedná se tedy o odvozené (derivativní) právní předpisy.

V literatuře se obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí považují za územní a místní právní předpisy podzákonného charakteru.<sup>17</sup>

### 2.2. Obecná ustanovení k právním předpisům obcí

Obecná ustanovení Ústavy týkající se normotvorby<sup>18</sup> obcí blíže upřesňují ustanovení zákona o obcích. Právní úprava normotvorby obcí v zákoně o obcích respektuje nejen ustanovení Ústavy, ale i Listiny základních práv a svobod,<sup>19</sup> zejména:

---

<sup>16</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda: 2 díl Ústavní právo České republiky – část první*. Praha: Linde, 2001, s. 455.

<sup>17</sup> Srov. FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003, s. 271.

<sup>18</sup> V souladu se zadáním diplomové práce je používán termín „normotvoba obcí“, i když někteří autoři (např. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 42 a násl., KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 23 a násl.) používají termín „právo tvorby“ s tím, že normotvorba obcí vedle tvorby

- státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví (čl. 2 odst. 2 Listiny),
- každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá (čl. 2 odst. 3 Listiny),
- povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny).

Podle zákona o obcích může obec v samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou (§ 10), v přenesené působnosti pak může obec vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna (§ 11 odst. 1), obce vykonávající rozšířenou působnost mohou za podmínek stanovených v odst. 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem.

Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obec řídí zákonem,<sup>20</sup> při vydávání nařízení obce se obec řídí zákony a jinými právními předpisy.<sup>21</sup>

Orgánem obce oprávněným k vydání obecně závazné vyhlášky obce je podle § 84 odst. 2 písm. h zákona o obcích zastupitelstvo obce. Vydávat nařízení obce je podle § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích vyhrazeno radě obce; pouze v případech předvidaných v § 84 odst. 3 zákona o obcích, není-li zřízena rada obce, vydává nařízení obce zastupitelstvo obce.

### 2.3. Působnost a pravomoc obce

Podle Průchy<sup>22</sup> jsou úkoly obce při výkonu místní správy vymezeny rámcem tzv. působnosti obce. K tomu dále uvádí: „Působností obce se obecně řečeno rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomocí obce se potom rozumí souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, jež jsou obci uloženy, pro potřeby plnění úkolů

---

právních předpisů obcí zahrnuje i vytváření jiných norem než právních, např. interních předpisů. Nicméně termín „normotvorba obcí“ je v literatuře běžně užíván většinou výhradně v souvislosti s tvorbou právních předpisů obcí.

<sup>19</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku ČR, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb. (dále jen Listina).

<sup>20</sup> Srov. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích.

<sup>21</sup> Srov. § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích.

<sup>22</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 207.

obce“.<sup>23</sup> Zákon o obcích rozlišuje samostatnou působnost obce a přenesenou působnost.

## 2.4. Samostatná působnost obce

Zákon o obcích v § 7 vymezuje samostatnou působnost obce tak, že obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.<sup>24</sup> Další vymezení samostatné působnosti obce obsahuje § 35 zákona, kdy do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Samostatné působnosti obcí se týkají i ustanovení § 84 a § 85 a částečně i ustanovení § 99 a § 102. Jak již bylo uvedeno na str. 11, obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.<sup>25</sup>

## 2.5. Přenesená působnost

Zákon o obcích vymezuje v hlavě III zákona nazvané PŘENESENÁ PŮSOBNOST orgány obce vykonávající přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony (§ 61 odst. 1), a stanoví, čím se orgán obce řídí při výkonu přenesené působnosti (§ 61 odst. 2). Další ustanovení zákona pak pojednávají o výkonu přenesené působnosti či o kontrole výkonu přenesené působnosti, zákon však neobsahuje legální definici pojmu „přenesená působnost“. Obsah pojmu je nutno dovodit z výše citovaného ustanovení čl. 105 Ústavy, přičemž např. Ondruš<sup>26</sup> považuje za přenesenou působnost obcí „plnění úkolů státu v oblasti veřejné správy, kterou stát nerealizuje přímo svými

---

<sup>23</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s. 207.

<sup>24</sup> Srov. § 8 zákona o obcích.

<sup>25</sup> Srov. § 35 odst. 2 zákona o obcích.

<sup>26</sup> KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 4. doplněné vydání podle stavu k 1.3.2009. Praha: Linde, 2009, s. 226.

orgány, tedy státními orgány a jejichž výkonem pověřil v tomto stanoveném rozsahu obce, které jako veřejnoprávní korporace vykonávají tuto veřejnou správu v postavení správních úřadů právě v přenesené působnosti“.

Přenesenou působnost, tedy státní správu, vykonává obec vedle samosprávy.<sup>27</sup> K výkonu přenesené působnosti potřebuje obec vždy výslovné zmocnění zvláštního zákona, tedy zákona odlišného od zákona o obcích.

## 2.6. Obecně závazné vyhlášky

Z výše citovaných ustanovení Ústavy a zákona o obcích vyplývá, že obecně závazné vyhlášky obcí jsou právní předpisy, které ukládají adresátům povinnosti v záležitostech spadajících do samostatné působnosti obcí. Meze samostatné působnosti obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek stanoví § 10 zákona o obcích.

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Zvláštními zákony, které opravňují obce k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách, vydávaných v samostatné působnosti, jsou například<sup>28</sup>:

---

<sup>27</sup> Vedral, Josef in ČERNOHORSKÝ, Jiří (ed.). *Příručka člena zastupitelstva obce*. 1. vydání. Praha, VCVS, 2002, s. 18.

<sup>28</sup> K tomu uvádí Sládeček: „Ve skutečnosti nejde o (zákonně) zmocnění, ale o „konkretizaci“ samostatné působnosti, příp. o výslovné rozšíření možností realizace samostatné působnosti prostřednictvím místní právní úpravy“. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005, s. 55.

**Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 1 odst. 1 je obecní policie orgánem obce, který zřizuje a zrušuje zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou.

**Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 29 odst. 1 písm. o) obec v samostatné působnosti na úseku požární ochrany obecně závaznou vyhláškou

1. vydává požární řád obce,
2. stanoví podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob.

**Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 50 odst. 4 obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.

**Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 14 stanovení poplatků patří do samostatné působnosti obce, která je ve svém území zavedla. Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.

**Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 13b odst. 2 obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit chovatelům povinnost nechat trvale označit psy, kteří dosud označeni nejsou, osobou odborně způsobilou k výkonu této odborné veterinární činnosti podle veterinárního zákona, a to prostředky, které způsobují při aplikaci jen mírnou nebo přechodnou bolest, zejména tetováním nebo identifikací čipem. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnost přihlásit psy do evidence a upravit náležitosti a způsob vedení evidence označených psů a jejich chovatelů. Podle § 24 odst. 2 obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.

**Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí**, ve znění pozdějších předpisů – obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit, které pozemky orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů mimo zastavěné území a mimo zastavitelnou plochu obce budou osvobozeny od daně z pozemků, tyto pozemky musí být v obecně



závazné vyhlášce vymezeny jejich parcelním číslem s uvedením názvu katastrálního území, ve kterém leží (§ 4 odst. 1 písm. v). Dále může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit koeficient, kterým se násobí základní sazba daně z pozemků podle § 6 odst. 4 písm. b) nebo stanovit podle § 12 místní koeficient pro všechny nemovitosti na území celé obce. Podle § 17a odst. 1 obec může při řešení důsledků živelních pohrom zcela nebo částečně osvobodit od daně z nemovitostí na svém území obecně závaznou vyhláškou nemovitosti dotčené živelní pohromou, a to nejdéle na dobu 5 let. Osvobození od daně z nemovitostí lze též stanovit za již uplynulé zdaňovací období.

**Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 21a hlavní město Praha, statutární města a další obce s počtem obyvatel nad 20 000 mohou stanovit v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou obce jako podmínku k výkonu práce řidiče taxislužby na území obce povinnost prokázat zkouškou řidiče znalosti místopisu, právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele, znalosti obsluhy taxametru a způsob provádění zkoušky. Podle § 21a odst. 2 je obec oprávněna v samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou obce pro stanoviště vozidel taxislužby podmínky pro uzavření smlouvy s právnickými nebo fyzickými osobami o užívání stanoviště, podmínky užívání stanoviště a Provozní řád upravující v souladu s místními podmínkami pravidla provozu na stanovišti taxislužby včetně cenových podmínek. Provozní řád se zveřejní v místě stanoviště.

**Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku)**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 33 odst. 2 obce mohou v rozsahu a za podmínek uvedených v § 10 stanovit obecně závaznou vyhláškou ceny stavebních pozemků v cenových mapách. Pro tento účel prodávající při prodeji stavebního pozemku zašle obci, na jejímž území pozemek leží, a to jen v případech a za podmínek stanovených obecně závaznou vyhláškou obce, informaci o jeho sjednané ceně za m<sup>2</sup>, o parcelním čísle a názvu katastrálního území.

**Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 96 obec může obecně závaznou vyhláškou nařít pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace.

**Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 10a obec může ve své samostatné působnosti, jako opatření pro předcházení vzniku odpadů, stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a

obnově veřejné zeleně na území obce. Podle § 17 odst. 2 obec může ve své samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem. Podle § 17a odst. 1 obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit (§ 17 odst. 2) a vybírat poplatek za komunální odpad (dále jen "poplatek") vznikající na jejím území. Poplatek nelze stanovit současně s místním poplatkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů podle zvláštního zákona (zákon o místních poplatcích).

**Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 4 odst. 4 obec může obecně závaznou vyhláškou upravit způsob a podmínky převozu a přechodného uložení zemřelých.

**Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích)**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 9 odst. 11 obec může v samostatné působnosti vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou upraví způsob náhradního zásobování vodou a náhradního odvádění odpadních vod podle místních podmínek. Podle § 20 odst. 4 vodné a stočné se hradí v jednosložkové formě, pokud obec nestanoví obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti úhradu vodného a stočného ve dvousložkové formě, včetně druhu stanovení pevné složky.

**Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší)**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 50 obec může obecně závaznou vyhláškou

- a) stanovit podmínky spalování suchých rostlinných materiálů podle § 3 odst. 5 nebo toto spalování zakázat; při stanovení podmínek obec přihlíží zejména ke klimatickým podmínkám, stavu ovzduší ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby,
- b) zakázat některé druhy paliv pro malé spalovací zdroje znečišťování; seznam těchto paliv je uveden v příloze č. 11 k tomuto zákonu,
- c) v oblasti opatření proti světelnému znečištění regulovat promítání světelných reklam a efektů na oblohu.

**Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 178 odst. 2 písm. b) je-li v obci více základních škol zřizovaných obcí, stanoví obec školské obvody obecně závaznou vyhláškou.

**Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 13 obec v samostatné působnosti může v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů.

## 2.7. Nařízení obcí

Z výše citovaných ustanovení Ústavy a zákona o obcích vyplývá, že nařízení obcí jsou právní předpisy, které ukládají adresátům povinnosti v záležitostech, kde zákon svěřil výkon státní správy obcím a dále výslovně stanovil oprávnění obce k vydání nařízení. Nařízení obcí mají charakter prováděcích předpisů k zákonům.<sup>29</sup>

V souvislosti s nařízeními obcí je třeba uvést, že dříve platný zákon o obcích (zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) stanovil v § 24, že na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích může obec vydávat obecně závazné vyhlášky ve věcech patřících do přenesené působnosti. Pokud zvláštní zákon výslovně nestanovil, že obecně závazná vyhláška má být vydána v samostatné nebo přenesené působnosti obce, způsobovala dřívější terminologie i u osob znalých práva pochybnosti o charakteru právního předpisu, který měl být vydán, se všemi důsledky z toho vyplývajícími. Tento nedostatek byl odstraněn v nyní platném zákoně o obcích, nejen jiným pojmenováním právního předpisu obce v přenesené působnosti, ale i ustanovením § 8, podle kterého, pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. K tomu uvádí Kadečka: „Zákonná preference samostatné působnosti obsažená *expressis verbis* v ustanovení § 8 zákona o obcích je pozitivním posunem v právní úpravě.“<sup>30</sup>

Obce jsou zmocněny k vydávání nařízení například v těchto zákonech:<sup>31</sup>

**Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 10 stanoví obce svým nařízením zboží podléhající cenové regulaci podle § 5, 6 a 8 tohoto zákona,

<sup>29</sup> K tomu Vedral, Josef in ČERNOHORSKÝ, Jiří (ed.). *Průručka člena zastupitelstva obce*. 1. vydání. Praha, VCVS, 2002, s. 27.

<sup>30</sup> KADEČKA, Stanislav. Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních a jejich novelizacích. *Správní právo*, 36, 2003, č. 5, s. 359.

<sup>31</sup> Nejsou uvedena zmocnění k vydávání právních předpisů obcemi v přenesené působnosti.

uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn. Podle § 4a odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů může obec nařízením obce v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí ministerstva

- a) stanovit maximální ceny, pokud nejsou stanoveny ministerstvem,
- b) stanovit maximální ceny nižší, než jsou maximální ceny stanovené ministerstvem,
- c) stanovit maximální ceny vyšší, než jsou maximální ceny stanovené ministerstvem, nebo určit případy, na které se maximální ceny stanovené ministerstvem nevztahují.<sup>32</sup>

**Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 18 obec může v přenesené působnosti vydat tržní řád formou nařízení obce. Pro nabídku, prodej zboží (dále jen "prodej") a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona tržní řád vymezí:

- a) místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště (dále jen "tržiště"), a jejich rozdělení (např. podle druhu prodávaného zboží nebo poskytované služby),
- b) stanovení kapacity a přiměřené vybavenosti tržiště,
- c) dobu prodeje zboží a poskytování služeb na tržišti,
- d) pravidla pro udržování čistoty a bezpečnosti na tržišti,
- e) pravidla, která musí dodržet provozovatel tržiště k zajištění jeho řádného provozu.

Tržní řád se s výjimkou ustanovení písm. a), b) a c) vztahuje i na prodej zboží a poskytování služeb na tržištích majících charakter stavby podle zvláštního zákona. Obec může nařízením obce vydaným podle odstavce 1 stanovit, že se toto nařízení obce nevztahuje na některé druhy prodeje zboží a poskytování služeb prováděné mimo provozovnu, a stanovit, že některé druhy prodeje zboží nebo poskytování služeb prováděné mimo provozovnu v obci nebo její části jsou zakázány.

**Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 2 odst. 6 stanoví obec nařízením

- a) veřejně přístupná místa mimo provozovnu, na nichž je reklama šířená jiným

---

<sup>32</sup> Podle seznamu zboží s regulovanými cenami (Ministerstvo financí Č.j.: 16/100218/2008) se jedná např. o nucené odtahy vozidel, veřejnou linkovou osobní dopravu vnitrostátní a železniční osobní vnitrostátní dopravu provozovanou v rámci integrované dopravy, dopravu osob městskou hromadnou a příměstskou provozovanou v rámci městské hromadné dopravy, taxislužbu osobní na území obce a služby parkovišť.

způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle zvláštního právního předpisu zakázána,

b) dobu, v níž je tato reklama zakázána,

c) druhy komunikačních médií, kterými nesmí být tato reklama šířena, popřípadě též

d) akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje.

**Zákon č. 13/1977 Sb., o pozemních komunikacích**, ve znění pozdějších předpisů – podle § 23, pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy

a) k stání silničního motorového vozidla v obci na dobu časově omezenou, nejvýše však na dobu 24 hodin,

b) k odstavení nákladního vozidla nebo jízdní soupravy v obci na dobu potřebnou k zajištění celního odbavení,

c) k stání silničního motorového vozidla provozovaného právnickou nebo fyzickou osobou za účelem podnikání podle zvláštního právního předpisu, která má sídlo nebo provozovnu ve vymezené oblasti obce, nebo k stání silničního motorového vozidla fyzické osoby, která má místo trvalého pobytu nebo je vlastníkem nemovitosti ve vymezené oblasti obce, nebude-li tímto užitím ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích a jiný veřejný zájem. V nařízení obce stanoví obec způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení.

Výše uvedené místní komunikace nebo jejich určené úseky musí být označeny příslušnou dopravní značkou podle zvláštního právního předpisu. V nařízení obec může vymezit oblasti obce, ve kterých nelze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít k účelům uvedeným v písm. a) až c). Pro účely organizování dopravy na území obce může obec v nařízení obce vymezit oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování. V nařízení obce stanoví obec druhy a kategorie silničních vozidel, časové vymezení a činnosti, které jsou předmětem omezení.

Podle § 27 obec vymezí svým nařízením úseky místních komunikací, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí.

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

Podle § 46 písm. b) obec vydává na návrh krajské veterinární správy nařízení obce o nařízení mimořádných veterinárních opatření, ukončuje mimořádná veterinární opatření a dozírá na jejich plnění.

**Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon),** ve znění pozdějších předpisů – podle § 22 při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu nebezpečí jsou orgány obce povinny zajistit provedení krizových opatření v podmínkách obce. Je-li k tomuto účelu nutné vydat nařízení obce, nabývá nařízení obce účinnosti okamžikem jeho vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Nařízení obce se zveřejní též dalšími způsoby v místě obvyklými, zejména prostřednictvím hromadných informačních prostředků a místního rozhlasu. Stejný postup se použije při vyhlášení změn obsahu již vydaného nařízení obce.

**Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší),** ve znění pozdějších předpisů – podle § 6 odst. 6 obce v přenesené působnosti vydávají nařízením místní programy snižování emisí.

Podle § 8 je obec povinna v oblastech se zhoršenou kvalitou ovzduší svým nařízením vydat regulační řád pro jejich území. V tomto regulačním řádu upraví vyhlášení a odvolávání signálu upozornění a signálu regulace na svém území v případě možnosti vzniku nebo výskytu smogové situace a omezení nebo zastavení provozu stacionárních a mobilních zdrojů znečišťování ve své územní působnosti, s výjimkou stacionárních zdrojů regulovaných ministerstvem.

## **2.8. Právní úprava přijetí, vyhlášení a účinnosti právních předpisů obcí**

O návrhu na schválení právního předpisu obce rozhoduje příslušný orgán (zastupitelstvo nebo rada) hlasováním. Právní předpis obce je schválen, hlasuje-li pro jeho schválení většina všech členů příslušného orgánu (nikoliv většina přítomných členů).<sup>33</sup>

Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (dále jen právní předpis obce) musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým.<sup>34</sup>

Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze

---

<sup>33</sup> Srov. ustanovení § 87 a § 101 odst. 2 zákona o obcích.

<sup>34</sup> § 12 odst. 1 zákona o obcích.

výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost se zveřejní též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.<sup>35</sup>

## **2.9. Evidence a zpřístupnění právních předpisů obcí**

Podle ustanovení § 12 odst. 4 zákona o obcích obec vede evidenci právních předpisů, které vydala. Evidence právních předpisů obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.

Právní předpisy obce a jejich evidence musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala. Nařízení vydané obcí vykonávající rozšířenou působnost musí být každému přístupné též u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu.<sup>36</sup>

## **2.10. Sankce za porušení povinností stanovených v právních předpisech obce**

Správních deliktů za porušení povinností uložených v právních předpisech obce se podle zákona o obcích mohou dopustit pouze právnické osoby a fyzické osoby, které jsou podnikateli. Obec může těmto subjektům uložit pokutu až do výše 200 000 Kč.

Nepodnikající fyzické osoby lze za porušení povinností stanovených v právních předpisech obce trestat pouze podle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o přestupcích). Podle něj je přestupkem porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45 zákona, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů a krajů. Přestupkem proti pořádku v územní samosprávě je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti. Za tyto přestupky lze uložit pokutu do výše 30 000 Kč.<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> § 12 odst. 2 a 3 zákona o obcích.

<sup>36</sup> § 12 odst. 5 zákona o obcích.

<sup>37</sup> Srov. ustanovení § 46 odst. 1,2 a 3 zákona o přestupcích.

Podle § 53 odst. 1 zákona o přestupcích obce projednávají mimo jiné přestupky proti pořádku ve státní správě ve věcech, které jsou jim svěřeny, a přestupky proti pořádku v územní samosprávě.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Problematika správního trestání za porušení povinností uložených právními předpisy obce je dotčena pouze okrajově; její složitosti si je autorka vědoma.



### 3. Obecné zásady (pravidla) právní a jejich význam pro postupy ve veřejné správě

Obecná pravidla právní jsou uznávána jako zásady spravedlnosti, a to i tehdy, jestliže nejsou normativně vyjádřena v daném právním řádu.<sup>39</sup> V literatuře mohou být tato obecná pravidla právní nazývána právními principy.<sup>40</sup>

Jak dále uvádí Gerloch,<sup>41</sup> právní principy se od právních norem odlišují tím, že jsou vyšší míry obecnosti než právní normy. Stanoví v té nejobecnější formě právní postup, kterým se normy (a procesy jejich interpretace a aplikace) řídí. Z právních principů nevyplývají bezprostředně práva a povinnosti finálním recipientům právních norem.

V českém právním řádu jsou některé z právních zásad (principů, pravidel) explicitně vyjádřeny v Ústavě a Listině. Za základní, takto upravené pravidlo se považuje ustanovení: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“<sup>42</sup> Některé obecné zásady jsou obsahem mezinárodních smluv, které jsou podle čl. 10 Ústavy součástí právního řádu České republiky.<sup>43</sup> Z dalších zásad, ať již v našich právních předpisech výslovně upravených či neupravených, je možno uvést:

- *pacta sunt servanda* (smlouvy se mají dodržovat),
- *audiatur et altera pars* (je třeba slyšet i druhou stranu),
- *neminem laedere* (nikomu neškodit),
- *ignorantia iuris non excusat* (neznalost zákona neomlouvá),
- *iustitia nemini neganda* (spravedlnost nemá být nikomu odepřena),
- *quieta non movere* (nehýbat tím, co je v klidu),
- *ne bis in idem* (ne dvakrát v téže věci).

Za principy moderního práva jsou mimo jiné považovány:<sup>44</sup>

- *zásada enumerativnosti veřejnoprávních pretencí* (veřejnou moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon),
- *zásada předvídatelnosti práva*,
- *zásada rovnosti před zákonem*,

<sup>39</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 83.

<sup>40</sup> Např. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozšířené vydání. Plzeň, Aleš Čeněk, 2004, s. 33-34.

<sup>41</sup> Tamtéž, s. 34.

<sup>42</sup> Čl.2 odst. 4 Ústavy.

<sup>43</sup> Např. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (č. 209/1992 Sb.) – právo na spravedlivý proces, zákaz trestu bez zákona apod.

<sup>44</sup> GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozšířené vydání. Plzeň, Aleš Čeněk, 2004, s. 35.

- *zásada přiměřenosti (proporcionality),*
- *zásada legitimního očekávání.*

Ústavní soud České republiky považuje obecná právní pravidla, a to i ta, která nejsou výslovně obsažena v právních předpisech, za prameny práva,<sup>45</sup> i když připomíná, že právní pravidlo může mít charakter samostatného pramene práva pouze praeter legem (čili pokud psané právo nestanoví jinak). Jako příklady nepsaných obecných právních principů, platných a aplikovaných v českém právu, uvádí Ústavní soud<sup>46</sup> například právní princip, dle něhož neznalost práva neomlouvá, nebo princip nepřipustnosti retroaktivity, a to nejenom pro odvětví práva trestního. Jiným příkladem jsou výkladová pravidla a contrario, a minore ad maius, a maiore ad minus, reductio ad absurdum apod. Dalším, a to moderním ústavním nepsaným pravidlem, je řešení kolize základních práv a svobod principem proporcionality. V dalším nálezu se Ústavní soud přihlásil k evropské právní kultuře a k obecným zásadám právním uvádí: „Jedním z pramenů primárního komunitárního práva jsou totiž i obecné zásady právní, jež excerpuje Evropský soudní dvůr z ústavních tradic členských států Evropské unie. Jejich obsahem jsou základní hodnoty, společné všem jejím členům. Obecné zásady právní naplňují koncepty právního státu, tedy i základních lidských práv a svobod a spravedlivého řízení v rámci nich.“<sup>47</sup>

Je zřejmé, že pokud se jedná o zásady explicitně vyjádřené na ústavní úrovni nebo v mezinárodních smlouvách, jimiž je Česká republika vázána, je těmito zásadami vázán každý, ačkoliv nejsou součástí konkrétních právních předpisů aplikovaných ve veřejné správě. Tato skutečnost je důsledkem hierarchie právních norem. Proto by tyto obecné zásady (principy, pravidla) právní měly být respektovány při všech postupech ve veřejné správě, ať již se jedná o interpretaci a aplikaci právních předpisů či o normotvorbu veřejné správy. I když tento požadavek jistě považuje právnická veřejnost za samozřejmý, z vlastní zkušenosti vím, že při interpretaci a aplikaci právních předpisů ve veřejné správě bývají Ústava a Listina často opomíjeny; povědomí o nutnosti postupovat v souladu s ústavními normami není všeobecně rozšířeno.

V literatuře<sup>48</sup> jsou za zásady činnosti veřejné správy (zejména v souvislosti s pojmem „dobrá správa“) považovány například procesní korektnost, pečlivost,

<sup>45</sup> Nález Ústavního soudu S Sp. zn. Pl. ÚS 33/97 (dále jen ÚS).

<sup>46</sup> Tamtéž.

<sup>47</sup> Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

<sup>48</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006, s. 813-824, HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 58.

legitimní očekávání, rovnost, přiměřenost, neminem leadere a princip odpovědnosti. Podle dalších autorů „veřejná správa při svém působení vychází z principů ústavnosti, legality a legitimacy“.<sup>49</sup> Jedním z nejdůležitějších principů veřejné správy je zásada veřejnosti, tedy veřejnost záležitostí veřejné správy. K tomu uvádí Eichlerová: „Zásada veřejnosti je ... možnost, jak se kdokoli může přímo vlastními smysly seznámit s podstatnými informacemi bez jakéhokoli zprostředkovatele. Zásada veřejnosti tak souvisí s otevřeností státu vůči jeho občanům. Zásada veřejnosti je tak vlastně potvrzením základního práva být státem informován o všech skutečnostech důležitých z hlediska fungování společnosti, tj. jak o platném právu, tak o činnosti těch, kteří jménem státu toto právo aplikují, to z toho důvodu, aby jedinec byl schopen posoudit, zda je státní moc vykonávána v souladu s právem (právní stát) a v souladu s veřejným zájmem (demokratický stát).“<sup>50</sup>

Z praktického hlediska budou mít podle mého názoru pro postupy ve veřejné správě největší význam základní zásady činnosti správních orgánů, které jsou obsaženy v paragrafech 2 až 8 správního řádu. Se správním řádem pracují téměř všechny správní orgány, zde uvedené právní zásady jsou jeho součástí, zatímco ostatní obecné právní principy či zásady, ať již ty nejobecnější nebo principy dobré správy či ostatní zásady činnosti veřejné správy je třeba složitě dohledávat v literatuře, Ústavě, Listině, judikatuře Ústavního soudu, mezinárodních smlouvách a případně dalších pramenech nebo na internetu.

---

<sup>49</sup> GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN Milan. *Správní právo: Obecná část. Právní základ veřejné správy. I. díl.* 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2000, s. 9.

<sup>50</sup> EICHLEROVÁ, Kateřina. *Zásada veřejnosti v právu veřejném.* Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2000, s. 10.

## 4. Základní zásady činnosti správních orgánů ve správním řádu

### 4.1. Působnost správního řádu

Podle ustanovení § 1 odst. 1 správní řád upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").

Uvedené ustanovení správního řádu komentuje Vedral následovně: „Nový správní řád používá, počínaje § 1 a dále v celém textu zákona, prostřednictvím legislativní zkratky pojmu „správní orgán“ (nikoliv tedy správní úřad), a to ze dvou důvodů, jednak proto, že pojem správní orgán (jinými slovy „orgán veřejné správy“) je významově a obsahově širší než pojem správní úřad (správním úřadem jsou ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy pouze orgány moci výkonné, tedy orgány státu, jimž je svěřen výkon státní správy), a jednak proto, že pojmu „správní orgán“ užívá jakožto legislativní zkratky v obdobném případě rovněž soudní řád správní (viz § 4 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů), a nebylo by pro veřejnou správu vhodné vnášet do již tak rozkolísané terminologie správního práva další chaos.“<sup>51</sup>

Jedná se tedy o zcela principiální změnu působnosti správního řádu oproti předchozí právní úpravě (zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů). Uvedený zákon se vztahoval výhradně na řízení v oblasti státní správy a v případě samosprávy jen na výkon přenesené působnosti a obsahoval v paragrafech 3 a 4 pouze základní pravidla řízení.

Jak uvádí Vedral, „zásadní systémové změny jsou dvě - nový správní řád se namísto pouhé státní správy vztahuje zásadně na výkon veškeré veřejné správy (v případě územních samosprávných celků tedy nejen na přenesenou, ale i na samostatnou působnost) - a namísto pouhého rozhodování o právech a povinnostech na (zásadně) veškerý postup správních orgánů (orgánů veřejné správy), pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy“.<sup>52</sup>

Podle ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup. Zde citované ustanovení konstatuje subsidiaritu správního řádu vůči jiným právním předpisům správního práva,

---

<sup>51</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, s. 23.

<sup>52</sup> VEDRAL, Josef. *Nový správní řád: Rozsah působnosti z hlediska orgánů územní samosprávy*. Obec a finance, 10, 2005, č. 4, s. 12.

tedy správní řád je *lex generalis* vůči jiným správním předpisům správního práva (speciálním zákonům), se všemi důsledky z toho vyplývajícími.

Důvodová zpráva k návrhu nového správního řádu uváděla, že zákon se nemá vztahovat na výkon veřejné správy upravený jinými zákony, jako je vydávání normativních správních aktů (vyhlášek, nařízení, obecně závazných vyhlášek).<sup>53</sup> Tento názor však není odborníky na správní právo přijímán mimo jiné už jen s ohledem na ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, kde je uvedeno, že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje. Zákon o obcích přímo nevyklučuje aplikaci správního řádu a ze zásad činnosti správních orgánů výslovně obsahuje pouze zásadu legality, zásadu ochrany veřejného zájmu a zásadu nestrannosti.

## **4.2. Základní zásady činnosti správních orgánů**

Ve správním řádu účinném od 1.1.2006 jsou základní zásady činnosti správních orgánů explicitně stanoveny v paragrafech 2 až 8. Některé z nich jsou sice vyjádřeny (často však jinými slovy) v Ústavě, Listině či mezinárodních smlouvách, jimiž je Česká republika vázána, zákonodárce však zřejmě považoval za nutné reagovat na časté nerespektování těchto právních zásad ze strany orgánů veřejné správy<sup>54</sup> tím, že je výslovně uvádí v právním předpise upravujícím postupy ve veřejné správě.

V dalším textu komentuji zásady s ohledem na jejich výklad jak v literatuře, tak i v judikatuře Ústavního soudu. Lze konstatovat, že ve studované literatuře nelze ve všech případech nalézt shodu terminologickou ani obsahovou, což zřejmě vyplývá z jejich obecnosti. Je otázkou, zda se doba od účinnosti platného správního řádu (necelé čtyři roky) může považovat za dostatečně dlouhou na to, aby se odborníci na oblast správního práva ve výkladu základních zásad činnosti správních orgánů sjednotili a aby byl k dispozici dostatek publikací na toto téma. Někteří autoři se věnují principům dobré správy, avšak ani ty se, jak bude dále uvedeno, se základními zásadami činnosti správních orgánů vždy obsahově neshodují.

---

<sup>53</sup> Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období, Sněmovní tisk 201/0 Vládní návrh zákona správní řád, s. 96. <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>, staženo dne

<sup>54</sup> viz str. 26.

#### 4.2.1. Zásada zákonnosti (legality)

Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.<sup>55</sup>

Citovaná zásada vychází z ustanovení Ústavy (zejména čl. 2 odst. 3 a čl. 1 odst. 2)<sup>56</sup> a Listiny (čl. 2 odst. 2),<sup>57</sup> a jak už bylo dříve uvedeno, měla by tedy být s ohledem na hierarchii právních předpisů automaticky respektována při jakémkoliv jednání správních orgánů. Zásada zákonnosti je ve výčtu základních zásad činnosti správních orgánů uváděna na prvním místě, což jistě odpovídá jejímu významu.

Z výše uvedené judikatury Ústavního soudu a již zmiňované literatury vyplývá,<sup>58</sup> že při postupu správních orgánů v souladu se zásadou legality je nutno uplatňovat i obecná pravidla (principy, zásady) právní.

Respektování zásady legality při postupech správních orgánů zajišťuje i naplnění zásady vázanosti státu svým vlastním právem a je základem právní jistoty občanů demokratického (právního) státu.

#### 4.2.2. Zásada vázanosti účelem<sup>59</sup>

Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.<sup>60</sup>

V literatuře se tato zásada objevuje i pod jinými názvy, např. jako zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení<sup>61</sup> nebo zásada zákazu zneužití pravomoci.<sup>62</sup> Dovozuje se ze zásady legality - jestliže státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon, pak tato zásada musí platit i pro výkon, resp. pro

---

<sup>55</sup> § 2 odst. 1 zák.č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>56</sup> Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.

<sup>57</sup> Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

<sup>58</sup> Např. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 83., GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozšířené vydání. Plzeň, Aleš Čeněk, 2004, s. 33-34.

<sup>59</sup> DIENSTBIER, Filip. K právním formám činnosti veřejné správy. In GROSPÍČ, Jiří, LOUDA, Tomáš, VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 265.

<sup>60</sup> § 2 odst.2 zákona o správním řízení.

<sup>61</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 11.

<sup>62</sup> VEDRAL, Josef. *Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu (I. část)*. Obec a finance, 11, 2006, č. 1, s. 27.

způsob výkonu jejich pravomocí, tedy při používání právních prostředků, které slouží k výkonu působnosti.<sup>63</sup>

Správním uvážením rozumí Sládeček „zákonem umožněné postupy, kdy správní úřad na základě zhodnocení skutkového stavu a právního stavu věci samostatně vybírá jednu ze dvou či více alternativ rozhodnutí. Nečiní tak však nutně zcela nezávisle, neboť mohou existovat více či méně konkrétní direktivy k aplikaci správního uvážení, stanovené v interních normativních aktech nadřízených správních úřadů. Jinými slovy řečeno: správní uvážení je správní normou dovolené samostatné uvažování orgánu při rozhodování konkrétního případu“.<sup>64</sup>

K aplikacím správního uvážení v konkrétních případech existuje poměrně bohatá judikatura jak Nejvyššího správního soudu, tak i Ústavního soudu.<sup>65</sup>

Pro úplnost uvádím, že vedle pojmu správní uvážení, se v literatuře i judikatuře Ústavního soudu používá pojmu „diskreční pravomoc“<sup>66</sup> či „diskreční oprávnění“<sup>67</sup> „diskrece“.<sup>68</sup>

#### **4.2.3. Zásada ochrany dobré víry a zásada proporcionality**

Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.<sup>69</sup>

Jak vysvětluje Vedral, „zásada ochrany (šetření) práv nabytých v dobré víře souvisí zejména s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů (v případě správního řádu tedy jak správních rozhodnutí, tak i ostatních úkonů správních orgánů, které jsou výsledkem postupů podle správního řádu), což obecně znamená, že veřejnoprávní akt je od okamžiku, kdy je vydán, pokládán za formálně i obsahově správný, tedy bezvadný, až do okamžiku, než je zákonem stanoveným způsobem rozhodnuto, že tomu tak není (např. v rámci řízení o opravných prostředcích nebo na základě žaloby podle soudního řádu správního)“.<sup>70</sup>

<sup>63</sup> Tamtéž, s. 27.

<sup>64</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005, s. 121.

<sup>65</sup> Např. Usnesení ÚS Sp. zn. IV. ÚS 2323/07, Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 12/07, Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 34/06, Nález ÚS Sp. zn. I. ÚS 2884/08.

<sup>66</sup> Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 12/07.

<sup>67</sup> Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 34/06.

<sup>68</sup> Nález ÚS Sp. zn. I. ÚS 2884/08.

<sup>69</sup> §2 odst. 3 správního řádu.

<sup>70</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, str. 63.

K principu presumpce správnosti aktu veřejné moci se vyjádřil i Ústavní soud, který uvedl: „Jedním ze základních atributů právního státu je důvěra jednotlivce v rozhodovací činnost orgánů státu, ať už se jedná o rozhodování orgánů moci zákonodárné, výkonné či soudní. Snaha o nastolení stavu, kdy jednotlivec může důvěřovat v akty státu a v jejich věcnou správnost, je základním předpokladem fungování materiálního právního státu.“<sup>71</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že v rozhodovací praxi správních orgánů může (i když by se tak mělo stávat pouze výjimečně) dojít k tomu, že veřejnoprávní akt (ať již rozhodnutí, vyjádření, osvědčení, stanovisko apod.) je později shledán vadným. V tomto případě však nelze adresáta jednajícího v dobré víře postihovat za to, že jednal v souladu s tímto veřejnoprávním aktem. K odčinění důsledků vadných právních aktů pak může adresát uplatnit nároky podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

Ustanovení § 2 odst. 3 správního řádu obsahuje vedle zásady ochrany dobré víry i **zásadu proporcionality** (přiměřenosti) postupu správního orgánu. Tato zásada, stejně jako všechny další zásady uvedené v ustanovení § 2 správního řádu, vychází ze zásady legality (zákonnosti) uvedené v Ústavě a Listině.<sup>72</sup>

I když zásada proporcionality bývá často zmiňována zejména v souvislosti s přechodnými ustanoveními zákonů,<sup>73</sup> obecně lze v souladu s judikaturou Ústavního soudu zásadu proporcionality charakterizovat jako „soulad mezi použitými prostředky a sledovanými cíli, kdy zásah státu musí respektovat přiměřenou (spravedlivou) rovnováhu mezi požadavkem obecného zájmu společnosti a požadavkem na ochranu základních práv jednotlivce. Z toho vyplývá, že každý zásah do práv občanů, byť i zásah zákonný, musí být přiměřený, racionálně zdůvodnitelný a zvolené (a dovolené) nástroje regulace nesmějí být používány nadbytečně“.<sup>74</sup>

#### **4.2.4. Zásada ochrany veřejného zájmu a zásada legitimního očekávání**

Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově

---

<sup>71</sup> Nález ÚS Sp. zn. I. ÚS 163/02.

<sup>72</sup> Čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny.

<sup>73</sup> Např. VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, str. 65, Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 21/96.

<sup>74</sup> Např. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 28/98, Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 5/01.



shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.<sup>75</sup>

Veřejný zájem je tzv. neurčitý právní pojem, tedy výraz, který norma správního práva (většinou) blíže obsahově nevymezuje a který není obsahově blíže vymezen ani jinými právními normami. Obsah pojmu tak musí případ od případu posuzovat sám správní orgán a na základě všestranného posouzení dané situace rozhodnout, zda je v daném případě jeho obsah naplněn či nikoliv.<sup>76</sup> Jak uvádí Sládeček,<sup>77</sup> při interpretaci některých (zdánlivě) neurčitých právních pojmů je nicméně třeba pečlivě sledovat, zda zákon neobsahuje *legální definice* („vymezení pojmů“), zpravidla v úvodu nebo v závěru zákona. K tomu dále konstatuje, že v poslední době se některé zákony pokoušejí veřejný zájem v určitém oboru blíže vymežit.<sup>78</sup> Naproti tomu deklarování veřejného zájmu v konkrétně určené věci zákonem pokládá Ústavní soud za protiústavní.<sup>79</sup> V citovaném nálezu Ústavního soudu je dále uvedeno, že zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě je typicky pravomocí orgánů moci výkonné a nikoliv zákonodárné.

Vzhledem k tomu, že obecnou legální definici veřejného zájmu náš právní řád neobsahuje a podle názoru soudů<sup>80</sup> se musí správní orgán při interpretaci tohoto pojmu zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i okolnostmi daného případu, a sám musí alespoň rámcově obsah a význam neurčitého právního pojmu objasnit, je na místě najít jiné literární či informační zdroje, které mohou být vodítkem pro interpretaci pojmu veřejný zájem.<sup>81</sup>

---

<sup>75</sup> §2 odst. 4 správního řádu.

<sup>76</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007, s.114.

<sup>77</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005, s. 124.

<sup>78</sup> Tamtéž, s. 16; zák.č. 266/1994 Sb., o drahách, ve znění pozdějších předpisů, zák.č. 164/2001, o přírodních léčivých zdrojích, zdrojích přírodních minerálních vod, přírodních léčebných lázních a lázeňských místech (lázeňský zákon), zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>79</sup> Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 24/08.

<sup>80</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.7.2005, čj. 5 Afs 151/2004 - 73, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>81</sup> Za velmi zdařilé objasnění pojmu veřejný zájem považuji stručný článek v internetové encyklopedii Wikipedii, kde je uvedeno: „Veřejný zájem je koncept uplatňovaný především ve veřejné politice, veřejné ekonomice, etice a právu odkazující k všeobecnému dobru a společenskému blahobytu. Obecně za veřejný zájem označována taková orientace politiky, která podporuje rozvoj společnosti a řešení jejích reálných problémů. Z tohoto vymezení je patrné, že identifikace a uznání veřejných zájmů může být (a bývá) ve společnosti zdrojem konfliktů, neboť představy o tom, co je pro společnost dobré a jaké jsou její problémy, se liší. Ve společnosti proto probíhají boje o identifikaci, uznání a prosazení různých veřejných zájmů. Uznané veřejné zájmy mohou být formulovány v právních normách. Samotný koncept veřejného zájmu není všeobecně přijímán, některými autory je veřejný zájem ztotožňován jen se sumou zájmů individuálních.“<sup>81</sup> Identifikované veřejné zájmy nemají univerzální platnost. Co je v jednom časovém období či v určité kultuře veřejným zájmem, v jiné době či společnosti jím být vůbec nemusí. Pozoruhodná je pak definice Waltera Lippmanna: „Veřejný zájem je zřejmě tím, co by si lidé vybrali, kdyby viděli jasně a racionálně, a jednali nezaopatě a benevolentně“.

[http://cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%BD\\_z%C3%A1jem](http://cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%BD_z%C3%A1jem) . Staženo dne 15.7.2009.

I přes nespornou existenci veřejného zájmu v určitých konkrétních případech však nemůže správní orgán nepřiměřeně zasahovat do autonomní sféry jednotlivce, jejíž ochrana je zaručena Ústavou a Listinou základních práv a svobod.<sup>82</sup>

Druhou zásadou uvedenou v ustanovení § 2 odst. 4 je **zásada legitimního očekávání**, která ukládá správnímu orgánu postupovat tak, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Správní orgán je tak podle Dienstbiera „při své činnosti vázán nejen zákonnými kritérii pro rozhodování v určité věci, ale též svou vlastní dosavadní rozhodovací či jinou praxí, pokud jde o aplikaci těchto kritérií a váhu, jež jim je přisuzována. Klíčová je přitom právě míra shody či podobnosti relevantních okolností“.<sup>83</sup>

Hrabák vymezuje legitimní očekávání jako „právem chráněný nárok fyzické nebo právnické osoby počítat s udržení určitého právního stavu a nárok na poskytnutí ochrany proti jakékoliv změně tohoto stavu (legitimní očekávání v oblasti hmotněprávní), kterou fyzická nebo právnická osoba nemohla rozumně očekávat“.<sup>84</sup> Legitimní očekávání se uplatňuje i v oblasti procesněprávní, kde je chápáno jako součást práva na spravedlivý proces. Zásada legitimního očekávání je součástí obecnějšího požadavku právní jistoty.

Důsledkem zásady legitimního očekávání je pak zákaz překvapivých rozhodnutí správních orgánů.

Uplatňování zásady legitimního očekávání však nemůže v rozhodovací praxi správních orgánů znamenat naprostou rigiditu, neboť rozhodování správních orgánů by se tak mohlo dostat do rozporu např. s poznatky vědy nebo praxe. V případě, že se správní orgán musí (při vědomí nových poznatků) od dosud ustálené rozhodovací praxe odchýlit, nesmí postupovat jinak, než že odklon od dosavadní rozhodovací praxe náležitě odůvodní.

Vodítkem pro rozvážený a odůvodněný postup správních orgánů v případě změny ustálené rozhodovací praxe může být i právní názor Ústavního soudu, který se týká jeho vlastní rozhodovací praxe: „Ústavní soud si nenárokují neomylnost; jeho judikatura nesmí ustrnout na určitém stupni dosaženého vývoje tak, že by se Ústavní soud slepě a sveřepě držel v minulosti utvořeného právního názoru a odmítal vést jakýkoli dialog s účastníky řízení o možnosti posunu své rozhodovací praxe. K její změně je však nutno přistupovat opatrně a zdrženlivě. Aby se Ústavní soud nedopustil libovůle v

---

<sup>82</sup> Nález ÚS Sp. zn. II. ÚS 703/06.

<sup>83</sup> Dienstbier, Filip. *Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy*. In Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Brno, Masarykova Univerzita 2006, s.114.

<sup>84</sup> Hrabák, Jan. Legitimní očekávání a zákaz překvapivých rozhodnutí. [http://pravnicaradce.ihned.cz/c4-10077470-36806820-F00000\\_d-legitimni-ocekavani-a-zakaz-prekvapivych-rozhodnuti](http://pravnicaradce.ihned.cz/c4-10077470-36806820-F00000_d-legitimni-ocekavani-a-zakaz-prekvapivych-rozhodnuti) Staženo 11.7.2009

rozhodování a neporušil tak princip předvídatelnosti soudního rozhodování, je na místě, aby vlastní překonanou judikaturu nepřešel bez povšimnutí, ale naopak v odůvodnění svého rozhodnutí na ni upozornil a ozřejmil, jaké okolnosti jej vedly k zaujetí odlišného - nového právního názoru.<sup>85</sup>

#### 4.2.5. Zásada materiální pravdy

Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.<sup>86</sup>

Předcházející právní úprava<sup>87</sup> ukládala správnímu orgánu v § 32 odst. 1 zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit podklady pro rozhodnutí, přičemž správní orgán nebyl vázán jen návrhy účastníků řízení. Správnímu orgánu byla tedy (více méně po vzoru sovětské právní teorie) uložena povinnost zjistit „objektivní pravdu“.<sup>88</sup>

Právní úprava zásady materiální pravdy v nyní platném správním řádu respektuje zejména požadavek procesní ekonomie, jak je tomu v ostatních procesních předpisech, protože zjišťovat stav věci (objektivní pravdu) je časově i finančně náročné a zpravidla i objektivně nemožné. Řízení by proto mělo být vedeno co nejúčelněji, nejrychleji a nejlevněji. Nezjišťují se proto ty okolnosti, které pro danou věc nemají žádný význam. V tomto případě můžeme hovořit o tzv. omezené zásadě materiální pravdy. Správní orgán však musí postupovat tak, aby zajistil dodržení základních zásad činnosti správních orgánů uvedených v § 2 správního řádu. Věta první § 50 odst. 3 správního řádu pak explicitně ukládá správnímu orgánu zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu, i když zásada ochrany veřejného zájmu je obsažena i v ustanovení § 2 odst. 4.

V souvislosti se zásadou materiální pravdy je nutno zdůraznit i povinnost správního orgánu v řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena.<sup>89</sup> Zde tedy není zásada materiální pravdy omezena s ohledem na procesní ekonomii.

---

<sup>85</sup> Nález ÚS Sp. zn. IV. ÚS 625/06.

<sup>86</sup> § 3 správního řádu.

<sup>87</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů, zrušen zákonem č. 500/2004 Sb.

<sup>88</sup> VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, s. 73.

<sup>89</sup> § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu.

#### 4.2.6. Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti

Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.<sup>90</sup>

Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti vychází z úvodní části ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy, totiž že státní moc slouží všem občanům, přičemž výklad tohoto ustanovení nelze doslovným výkladem zúžit na postup státních orgánů, ale má se vztahovat na veškerou veřejnou moc, tedy na postup všech správních orgánů podle ustanovení § 1 odst. 1 správního řádu.

V jednom z komentářů ke správnímu řádu<sup>91</sup> jsou všechna ustanovení § 4 (nikoliv jen ustanovení § 4 odst. 1) podřazena pod zásadu součinnosti s dotčenými osobami s tím, že ustanovení § 4 vyjadřují zásadu dobré správy. O principech dobré správy, zejména definovaných veřejným ochráncem práv České republiky, pojednám v následující kapitole, podle mého názoru však nelze dobrou správu zúžit na chápání veřejné správy jako služby veřejnosti, zdvořilé chování úředních osob, poučovací povinnost, součinnost s dotčenými osobami a to, že správní orgán vůbec umožní dotčeným osobám uplatňovat své zájmy. Domnívám se, že o dobré správě můžeme mluvit jen tehdy, pokud budeme důsledně, i když přiměřeně, s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem, uplatňovat všechny zásady činnosti správních orgánů uvedené ve správním řádu.

Se zásadou veřejné správy jako služby veřejnosti souvisí především to, že veřejná správa je financována z prostředků daňových poplatníků, tedy veřejnosti, což by správní orgány měly mít vždy na paměti. Zatímco volení zástupci lidu (poslanci, senátoři, členové zastupitelstev obcí a krajů či orgánů zájmové samosprávy) mohou být za svou práci (nebo nečinnost) „odměněni“ či „potrestáni“ opětovným zvolením či nezvolením, státní zaměstnanci (např. zaměstnanci ministerstev, ostatních ústředních správních úřadů apod.) či úředníci územních samosprávných celků takovou zpětnou vazbu nemají. Zde musí nastoupit zodpovědnost vedoucích pracovníků úřadů a kvalitní vnitřní kontrolní mechanismy veřejné správy (např. vnitřní předpisy, opravné prostředky) i vnější kontrola veřejné správy (např. ze strany moci soudní). Nezastupitelná je úloha vzdělávání úředníků, nejen v oblasti odborné, ale i právní, kde

---

<sup>90</sup> § 4 odst. 1 správního řádu.

<sup>91</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 19.

by měl být kladen důraz nejen na znalost tzv. jednoduchého práva,<sup>92</sup> ale měla by být soustavně zdůrazňována nutnost souladu postupu s právními předpisy ústavního práva, a od 1.6.2004 také nutnost aplikace práva Evropských společenství.

Zdvořilé a vstřícné chování konkrétních zaměstnanců či představitelů správních orgánů by mělo alespoň částečně kompenzovat nerovnost mezi správním orgánem a dotčenou osobou, kdy správnímu orgánu náleží vrchnostenská pravomoc, tedy právo autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů. Na případné nevhodné chování úředních osob může dotčená osoba podat stížnost podle ustanovení § 175 správního řádu.

#### **4.2.7. Zásada poučovací povinnosti správního orgánu**

Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.<sup>93</sup>

Poučovací povinnost správního orgánu je rovněž stanovena v čl. 37 odst. 2 Listiny: „Každý má právo na právní pomoc v řízení před soudy, jinými státními orgány či orgány veřejné správy, a to od počátku řízení.“

Někteří autoři<sup>94</sup> interpretují poučovací povinnost správního orgánu analogicky podle soudního řízení tak, že poučovací povinnost správního orgánu by se měla zásadně vztahovat na poučení o procesních právech a povinnostech, nikoliv na poučování o otázkách hmotného práva. Lze se však setkat i s názorem, že se má poučovat nejen o procesních, ale částečně také o hmotných právech a povinnostech.<sup>95</sup>

Při realizaci této zásady bere správní orgán ohled na povahu úkonu a osobní poměry dotčené osoby, vyžaduje se tedy individuální přístup k dotčené osobě.

#### **4.2.8. Zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami**

Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Nález ÚS Sp. zn. II. ÚS 644/02.

<sup>93</sup> § 4 odst. 2 správního řádu.

<sup>94</sup> Např. VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, s. 77-79.

<sup>95</sup> Srov. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 20.

<sup>96</sup> § 4 odst. 3 správního řádu.

Tato zásada navazuje na zásadu poučovací povinnosti správního orgánu. Některá další ustanovení správního řádu pak obecně určenou lhůtu („s dostatečným předstihem“), pro zvláště důležité úkony podle správního řádu (např. ustanovení o ústním jednání) konkretizuje.

Při postupu podle této zásady musí brát správní orgán ohled na účel úkonu (nelze např. s dostatečným předstihem uvědomit předváděnou osobu o datu a hodině jejího předvedení, účel úkonu by tím mohl být ohrožen nebo zcela zmařen).

S poučovací povinností správního orgánu a zásadou součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami souvisí i ustanovení § 4 odst. 4 správního řádu.<sup>97</sup>

Obecně zásady veřejné správy jako služby veřejnosti, poučovací povinnosti správního orgánu a součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami stanoví povinnosti správnímu orgánu ve vztahu k dotčené osobě.

#### **4.2.9. Zásada smírného řešení rozporů**

Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.<sup>98</sup>

Podle jednoho z komentářů ke správnímu řádu „smírným odstraněním rozporů není myšlena možnost uzavření smíru ve sporném řízení dle § 141 odst. 8, ale má se jednat o „procesní smír“. Ten se může týkat např. rozporů ve skutkových tvrzeních mezi správním orgánem a účastníky řízení nebo mezi účastníky řízení navzájem“.<sup>99</sup> Dále je třeba, aby byly odstraňovány rozpory mezi správními orgány, které by jinak bylo nutno řešit postupem podle § 136 odst. 6.

#### **4.2.10. Zásada rychlosti řízení**

Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).<sup>100</sup>

---

<sup>97</sup> Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

<sup>98</sup> § 5 správního řádu.

<sup>99</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. Správní řád: komentář. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 22.

<sup>100</sup> § 6 odst. 1 správního řádu.

Uvedená zásada má oporu v ustanovení čl. 38 odst. 2 Listiny<sup>101</sup> a je dále konkretizována stanovením lhůt pro některé konkrétní úkony při postupu správních orgánů (např. lhůty pro vydání rozhodnutí v § 71 správního řádu).

Při nedodržování konkrétně stanovených nebo přiměřených lhůt správním orgánem může dotčená osoba zvolit prostředky k hájení svých zájmů podle § 80 odst. 3 správního řádu, a pokud není zjednána náprava, žalovat správní orgán podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Podle § 13 odst. 1 zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů, nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené lhůtě. Nestanoví-li zákon pro provedení úkonu nebo vydání rozhodnutí žádnou lhůtu, považuje se za nesprávný úřední postup rovněž porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě.

#### **4.2.11. Zásada hospodárnosti řízení**

Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.<sup>102</sup>

Zásada hospodárnosti řízení neboli procesní ekonomie zavazuje správní orgán k efektivnímu postupu, který má co nejméně finančně zatížit jak dotčené osoby, tak i samotný správní orgán. Od dotčené osoby lze vyžadovat jen podklady, které jsou vyjmenovány v právních předpisech – jde o konkrétní dopad ustanovení čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy na procesní postupy správních orgánů.<sup>103</sup>

---

<sup>101</sup> Každý má právo, aby jeho věc byla projednána veřejně, bez zbytečných průtahů a v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům. Veřejnost může být vyloučena jen v případech stanovených zákonem.

<sup>102</sup> § 6 odst. 2 správního řádu.

<sup>103</sup> Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

#### 4.2.12. Zásada rovnosti a nestrannosti

Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou. Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.<sup>104</sup>

Uvedené ustanovení správního řádu nevychází z absolutní rovnosti účastníků řízení v procesních právech a povinnostech, ale z principu, že účastníci řízení jsou si rovni v těch procesních právech a procesních povinnostech, které jim zákon s ohledem na jejich poměr k předmětu řízení přiznává, resp. ukládá.<sup>105</sup>

Nestranný přístup správního orgánu k dotčeným osobám je nezbytným předpokladem pro naplnění zásady legality v postupech správního orgánu a v důvěru občanů ve stát a jeho instituce, tedy ve veřejnou moc. Ve vztahu k jednotlivým úředním osobám (osoba bezprostředně se podílející na výkonu pravomoci správního orgánu) důležitost této zásady zdůrazňuje i to, že je uvedena i v dalších právních předpisech. Pro úředníky územních samosprávných celků platí, že úředník je (mimo jiné) povinen jednat a rozhodovat nestranně bez ohledu na své přesvědčení a zdržet se při výkonu práce všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování.<sup>106</sup> Státní zaměstnanci jsou povinni vykonávat službu nestranně, v mezích svého oprávnění a zdržet se při výkonu služby všeho, co by mohlo ohrozit důvěru v nestrannost rozhodování.<sup>107</sup>

Nestranný přístup správního orgánu mají zajistit i ustanovení § 14 správního řádu o podjatosti úřední osoby.

#### 4.2.13. Zásada vzájemné součinnosti správních orgánů

Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit. Správní

---

<sup>104</sup> § 7 odst. 1 a 2 správního řádu.

<sup>105</sup> Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006, s. 97.

<sup>106</sup> § 16 odst. 1 písm. f) zákona č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>107</sup> § 61 odst. 1 písm. b) zákona č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů – uvedené ustanovení však vstoupí v účinnost až dnem 1. ledna 2012.



orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.<sup>108</sup>

Výše uvedená zásada neupravuje vztah správního orgánu k dotčeným osobám, ale vztahy mezi správními orgány navzájem při výkonu jejich činností. Uvedená zásada má zajistit rychlost a hospodárnost řízení, prakticky se uplatňuje v některých konkrétních ustanoveních správního řádu (např. § 13 – institut dožadání). Vzhledem k tomu, že dosud není zajištěno přímé informační propojení správních orgánů (např. pomocí informačních systémů veřejné správy), je dotčené osobě uložena povinnost upozornit na současně probíhající řízení související s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci.

Ustanovení § 8 odst. 2 obsahuje pojem dobrá správa, aniž by tento pojem byl v dalších ustanovení správního řádu definován či konkretizován. Bližší vysvětlení pojmu dobrá správa neobsahují ani sledované komentáře ke správnímu řádu.<sup>109</sup> O principech dobré správy definovaných Veřejným ochráncem práv a jejich dopadu na činnost správních orgánů bude pojednáno v následující kapitole.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> § 8 odst. 1 a 2 správního řádu.

<sup>109</sup> Srov. VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008.

<sup>110</sup> Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Brno, Masarykova Univerzita 2006.

## 5. Principy dobré správy

### 5.1. Principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv

Jak již konstatovala, český právní řád neobsahuje legální definici pojmu dobrá správa. Kromě výše citovaného ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu obsahuje (opět bez bližšího vymezení) pojem dobrá správa § 1 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů, ve kterém je stanovena působnost Veřejného ochránce práv. Podle tohoto ustanovení Veřejný ochránce práv (dále jen "ochránce") působí k ochraně osob před jednáním úřadů a dalších institucí uvedených v tomto zákoně, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy, jakož i před jejich nečinností, a tím přispívá k ochraně základních práv a svobod.

Vzhledem k tomu, že některé z principů dobré správy jsou dosud v zákonech a již existujících dokumentech různého původu i úrovně zmiňovány či definovány roztržitě a nejednotně, rozhodl se ochránce shrnout své dosavadní poznatky.<sup>111</sup> Vyšel přitom především z vlastních zkušeností za dobu existence institutu veřejného ochránce práv a dále z již existujícího Evropského kodexu dobré správní praxe Evropské unie, z připravovaného doporučení Rady Evropy o dobré správě<sup>112</sup> a z dalších mezinárodních dokumentů.<sup>113</sup>

K dobré správě dále ochránce uvádí: „Veřejný ochránce práv je podle zákona povinen chránit osoby nejen před porušováním práva ze strany úřadů, ale i před takovým jednáním, které neodpovídá principům demokratického právního státu a dobré správy. Denně proto stojí před problémem aplikace a naplňování toho, co jsou to principy dobré správy. Je zřejmé, že jde o neformální zásady kvalitního spravování věcí veřejných, které vycházejí z ústavních zásad, z obecných právních principů, z morálních pravidel i z legitimních společenských očekávání. Dobrá správa tedy označuje takový postup úřadu, který je nejen v souladu se zákonem, ale zároveň mu nelze vytknout svévoli, účelovost, vyhýbavost, neefektivnost, liknavost a jiné nežádoucí znaky.“<sup>114</sup>

---

<sup>111</sup> <http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>. Staženo dne 10.6.2009.

<sup>112</sup> Bylo již přijato, jedná se o Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů členským zemím o dobré veřejné správě/good governance, přijaté Výborem ministrů dne 20. června 2007 na 999. schůzi náměstků ministrů.

[http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=55&Itemid=97](http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=55&Itemid=97). Staženo dne 10.6.2009

<sup>113</sup> <http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>. Staženo dne 10.6.2009.

<sup>114</sup> Tamtéž.

#### 1. Soulad s právem

Úřad postupuje v souladu s právním řádem České republiky jako celkem. Právní předpisy aplikuje v jejich vzájemné souvislosti. Tam, kde je výklad určitého právního ustanovení nejednoznačný, vykládá jej úřad podle jeho smyslu, přičemž respektuje zejména stanoviska nadřízeného úřadu a konstantní judikaturu soudů. Nadřízený úřad na žádost podřízeného úřadu poskytne své jednoznačné a srozumitelné právní stanovisko k řešení určitého právního problému. Nadřízený úřad také sám v důležitých právních otázkách aktivně sjednocuje postup podřízených úřadů vydáváním závazných právních stanovisek.

#### 2. Nestrannost

Úředník přistupuje ke všem osobám ve stejné situaci stejně a nečiní žádné neodůvodněné rozdíly v zacházení s nimi, přitom respektuje princip přiměřenosti. Úředník se snaží oprostit ode všech předsudků, zachovávat politickou i náboženskou neutralitu a nezavdávat žádnou příčinu k pochybnostem o své nepodjatosti. Pokud se rozhodne nepřihlížet k vyjádření či požadavku některé osoby, vždy takový postup odůvodní. Stížnost osoby na konkrétního úředníka řeší zásadně jiný úředník než ten, proti kterému stížnost směřuje. Výsledek prošetření takové stížnosti vychází z porovnání tvrzení obou stran a objektivně zjištěných skutečností.

#### 3. Včasnost

Úřad vyřídí každé podání osoby v rozumném a přiměřeném čase bez zbytečných průtahů. Jestliže si vyřízení vyžádá delší dobu, než je obvyklé, úřad o tom osobu vždy vyrozumí, přičemž uvede důvody prodlevy a předpokládaný termín, kdy bude podání vyřízeno. Pokud může mít rozhodnutí úřadu vliv na výsledek jiného řízení, snaží se úřad rozhodnout ještě před ukončením tohoto souvisejícího řízení. O svém postupu ve věci uvědomí včas úřady, pro které je výsledek jeho řízení důležitý. U řízení zahajovaných z vlastního podnětu zahájí úřad řízení bezodkladně, jakmile se dozví o důvodu pro jeho zahájení, a dokončí ho v takovém čase, aby bylo dosaženo jeho účelu.

#### 4. Předvídatelnost

Úřad naplňuje legitimní očekávání osob a rozhoduje shodně s tím, jak rozhodoval obdobné případy v minulosti nebo jak rozhoduje obdobné případy nadřízený úřad. Pokud se od své dosavadní praxe v konkrétním případě odchýlí, výslovně to uvede v

---

<sup>115</sup> <http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>. Staženo dne 10.6.2009.

rozhodnutí a tento postup odůvodní. V obdobných případech používá úřad obdobné postupy a při užití správního uvážení se drží předem stanovených obecných měřítek. Při změně obecných pravidel úřad takovou změnu s dostatečným předstihem přiměřeným způsobem zveřejní a vytvoří předpoklady pro hladký přechod k novým pravidlům. Nejvýznamnější závěry a poznatky ze své činnosti úřad zveřejňuje. Struktura důležitých dokumentů úřadu je ustálená a přehledná, aby se v nich osoby mohly snadno orientovat.

#### 5. Přesvědčivost

Úředník při řízení poskytuje osobě přiměřené informace o zjištěných skutečnostech a o jejích povinnostech vůči úřadu a informuje ji o postupu úřadu tak, aby osoba plně pochopila účel řízení, orientovala se v jeho průběhu a mohla využívat svá procesní práva. Úředník se snaží podávat přesné informace takovým způsobem, aby nikoho neuvedl v omyl. Při komunikaci s osobou přihlíží k jejím dorozumívacím a intelektuálním schopnostem a snaží se všechny její dotazy řádně zodpovědět. Úřední dokumenty určené osobám jsou psány jednoduchým a jasným jazykem, aby jim osoby snadno porozuměly. Písemné odůvodnění rozhodnutí úřadu je přehledné, srozumitelné a jednoznačné. Úřad poučí osobu o možnosti použití opravných prostředků proti svému rozhodnutí, a to včetně soudního přezkumu. Úřad vždy podnikne účinné kroky k tomu, aby se osoba, jíž se rozhodnutí týká, o něm dozvěděla. Úřad také poctivým způsobem informuje veřejnost o přípravě rozhodnutí obecného dosahu a dá jí možnost vyjádřit se k jeho obsahu.

#### 6. Přiměřenost

Úřad zasahuje do práv a oprávněných zájmů osob jen tam, kde je to nutné k dosažení účelu řízení a pouze v nezbytné míře. Úřad zohledňuje při uplatňování svých pravomocí mimořádnou situaci určité osoby tak, aby jeho postup vůči ní nebyl nepřiměřeně tvrdý. Po osobách požaduje pouze takovou míru součinnosti, která je k dosažení účelu řízení nezbytná. Ke splnění uložených povinností stanovuje osobám s ohledem na jejich osobní poměry přiměřenou lhůtu zahrnující i čas potřebný na přípravu k plnění nově uložených povinností. V zájmu racionality výkonu správy uplatňuje úřad zákony způsobem, který nevede k absurdním výsledkům a odpovídá cílům sledovaným zákonodárcem.

#### 7. Efektivnost

Úřad usiluje o komplexní řešení věci. Jestliže některý odbor nebo organizační jednotka úřadu obdrží od osoby podání, které jí nepřísluší řešit, postoupí toto podání věcně příslušné části úřadu a osobu o tom informuje. Pokud věc řeší souběžně několik odborů nebo organizačních jednotek téhož úřadu nebo několik různých úřadů, zjišťují vzájemně

informace o svém postupu, předávají si je a společně tento postup koordinují. Každý úřad je ve své činnosti důsledný a usiluje o skutečné, nikoliv pouze formální vyřešení celé věci. Činí proto účelné kroky k realizaci svých rozhodnutí v praxi a provádí i následnou kontrolu jejich naplňování.

#### 8. Odpovědnost

Úřad se nevyhýbá posouzení otázky nebo přijetí rozhodnutí ve věci, která spadá do jeho působnosti. V případě, že úřad udělá chybu, jasně a výslovně tuto chybu přizná, písemně se za ni osobě omluví a neodkladně přijme účinná opatření k nápravě, popřípadě osobu poučí o možnosti žádat o náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem. Úředník vynakládá veřejné zdroje pouze v takovém rozsahu, který je nezbytný k dosažení účelu řízení. Při své činnosti se snaží předcházet škodám na zdraví a majetku osob i státu a na veřejných statcích. S informacemi získanými při výkonu veřejné správy nakládá citlivě a poskytuje jim náležitou ochranu, přičemž bere ohled na soukromí a rodinný život osob.

#### 9. Otevřenost

Úřad umožní osobám nahlížet do všech úředních dokumentů a pořizovat si jejich kopie. Úřad pečlivě dodržuje spisový pořádek, takže je schopen jednotlivé dokumenty vyhledat. Přístup osob k úředním dokumentům omezí úřad pouze do té míry, jakou vyžaduje ochrana osobních údajů, soukromí, oprávněných zájmů jiných osob, utajovaných informací, obchodních tajemství nebo jiné zákonné limity. Poplatek za zpřístupnění úředních dokumentů či pořízení jejich kopií stanovuje úřad tak, aby tím nezabraňoval osobám v získání informací o činnosti úřadu. Při styku s osobami uvádí úředník, který věc vyřizuje, své jméno, funkci a telefonický či e-mailový kontakt. Tyto údaje jsou uvedeny i na všech dokumentech a na internetových stránkách úřadu. Budova úřadu je vybavena informačním systémem, který zaručuje snadnou orientaci osob a možnost identifikace úředníků na jejich pracovištích. Úřední deska je umístěna na viditelném místě, je zřetelně označena a přehledně členěna.

#### 10. Vstřícnost

Úředník se chová k osobám s respektem a zdvořilostí a je korektní vůči jiným úředníkům. Všem sdělením věnuje náležitou pozornost a na všechna podání řádně odpovídá, s výjimkou podání anonymních a opakujících se. V rámci svých možností se snaží osobě pomoci dosáhnout cíle, který sleduje svým podáním. Úředník za žádných okolností nenarušuje lidskou důstojnost osob, neboť si je vědom toho, že náplní jeho práce je služba veřejnosti.

## 5.2. Komparace základních zásad činnosti správních orgánů a principů dobré správy definovaných veřejným ochráncem práv

Při porovnávání základních zásad činnosti správních orgánů stanovených v paragrafech 2 až 8 správního řádu s principy dobré správy definovanými veřejným ochráncem práv jsem vycházela z toho, že ustanovení paragrafů 2 až 8 správního řádu jsou právní normy a součást právního předpisu. Naproti tomu principy dobré správy definované veřejným ochráncem práv považuje Ústavní soud za součást právní vědy,<sup>116</sup> obsahují nejen obecná ustanovení, ale i řadu praktických návodů k řešení situací, které mohou nastat při postupech správních orgánů.

Při definování principů dobré správy použil ochránce v souladu s Ústavou pojem „úřad“, nikoliv legislativní zkratku „správní orgán“, kterou obsahuje správní řád,<sup>117</sup> z obsahu principů a zákonné působnosti ochránce však vyplývá, že se mají (stejně jako základní zásady činnosti správních orgánů) vztahovat na veškeré postupy správních orgánů.<sup>118</sup>

Vzhledem k tomu, že srovnávání principů dobré správy definovaných ochráncem a základních zásad činnosti správních orgánů podle správního řádu přímo v textu by bylo značně nepřehledné, dovolila jsem si provést tuto komparaci v následující tabulce, přičemž si uvědomuji, že odborníci nemusejí uvedené porovnání považovat za zcela vyčerpávající, stejně jako výčet názvů základních zásad činnosti správních orgánů podle kapitoly čtvrté, ostatně i studovaná literatura, na kterou v této kapitole odkazují, uvádí rozdílné názvy a rozsah zásad podle zákonných ustanovení správního řádu.

---

<sup>116</sup> viz Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

<sup>117</sup> Již citované Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů členským zemím o dobré veřejné správě/good governance, přijaté Výborem ministrů dne 20. června 2007 na 999. schůzi náměstků ministrů používá pojem „veřejný orgán“.

<sup>118</sup> §1 odst. 1 správního řádu.

Tabulka č. 1

Srovnání principů dobré správy definovaných ochráncem a základních zásad činnosti správních orgánů dle správního řádu

Principy dobré správy definované ochráncem	Správní řád	
	Zásada	Ustanovení
1. Soulad s právem	Zásada legality	§ 2 odst. 1
2. Neustrannost	Zásada rovnosti a neustrannosti	§ 7
3. Včasnost	Zásada rychlosti řízení	§ 6 odst. 1
4. Předvídatelnost	Zásada legitimního očekávání	§ 2 odst. 3
5. Přesvědčivost	Zásada poučovací povinnosti správního orgánu Zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami	§ 4 odst. 2 § 4 odst. 3 a 4
6. Přiměřenost	Zásada proporcionality	§ 2 odst. 3
7. Efektivnost	Zásada hospodárnosti řízení (procesní ekonomie)	§ 6 odst. 2
8. Odpovědnost	Zásada vázanosti účelem Zásada hospodárnosti řízení (procesní ekonomie)	§ 2 odst. 2 § 6 odst. 2
9. Otevřenost	Zásada veřejné správa jako služby veřejnosti	§ 4 odst. 1
10. Vstřícnost	Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti	§ 4 odst. 1

### 5.3. Význam principů dobré správy definovaných veřejným ochráncem práv

Podle mého názoru by měly správní orgány respektovat principy dobré správy definované ochráncem jako vhodný doplněk a interpretační vodítko k základním zásadám činnosti správních orgánů uvedeným ve správním řádu.

## 5.4. Principy dobré správy podle požadavků Organizace spojených národů (OSN)

Požadavky Organizace spojených národů (dále OSN) na dobrou správu jsou z pohledu členského státu Rady Evropy daleko stručnější a především obsahují taková ustanovení, jejichž splnění je v Evropě v posledních dvaceti letech vesměs samozřejmá (např. požadavek na pravidelné a časté konání voleb). Podle OSN je „vláda (správa) považována za dobrou a demokratickou, když jsou vládní instituce a jejich postupy transparentní. Vládní instituce musí být odpovědné parlamentu. Postupy vlády musí zahrnovat takové klíčové aktivity, jako volby a zákonné postupy, které musí být prosty korupce a musí být ku prospěchu lidem. Pokud je země úspěšná v dosažení těchto standardů, je také respektována v (demokratickém) světě. Dobrá správa prosazuje rovnost, veřejnost, pluralismus, transparentnost, prospěšnost a vládu zákona a zahrnuje efektivitu, hospodárnost a vstřícnost. Pokud se tyto principy uvedou do praxe, znamenají svobodné volby, spravedlivé a časté; zákonodárné orgány, které přijímají zákony a vykonávají dozor a nezávislou justici, která tyto zákony aplikuje.

Největší hrozbu pro dobrou vládu (správu) podle OSN představují korupce, krutost a chudoba, které podkopávají transparentnost, bezpečnost, účast veřejnosti a základní práva a svobody.<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> <http://www.un.org/en/globalissues/governance/> , staženo dne 10.6.2009:

In the community of nations, governance is considered “good” and “democratic” to the degree in which a country’s institutions and processes are transparent. Its institutions refer to such bodies as parliament and its various ministries. Its processes include such key activities as elections and legal procedures, which must be seen to be free of corruption and accountable to the people. A country’s success in achieving this standard has become a key measure of its credibility and respect in the world.

Good governance promotes equity, participation, pluralism, transparency, accountability and the rule of law, in a manner that is effective, efficient and enduring. In translating these principles into practice, we see the holding of free, fair and frequent elections, representative legislatures that make laws and provides oversight, and an independent judiciary to interpret those laws.

The greatest threats to good governance come from corruption, violence and poverty, all of which undermine transparency, security, participation and fundamental freedoms.



## 6. Postupy při vydávání právních předpisů obcí a aplikace základních zásad činnosti správních orgánů

### 6.1. Obecný dopad správního řádu na normotvorbu obcí

V předchozím textu jsem již uvedla (str. 29), že odborníci na správní právo a normotvorbu obcí vztahují nyní platný správní řád nejen na výkon přenesené, ale i samostatné působnosti obcí. Zcela jistě pak musí být při normotvorbě obcí uplatňovány základní zásady činnosti správních orgánů, i s ohledem na ustanovení § 177 odst. 1 správního řádu, kde je uvedeno, že základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

### 6.2. Procesní pravidla pro normotvorbu obcí v zákoně o obcích

Platný zákon o obcích stanoví pro právní předpisy obcí:

- **způsob jejich vydání** usnesením zastupitelstva obce podle obecného pravidla uvedeného v § 87 zákona o obcích, že k platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak (zde se odkazuje na zákon o místním referendu). Podle § 92 odst. 3 téhož zákona zastupitelstvo obce je schopno se usnášet, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů
- **vyhlášení (uveřejnění) a platnost právních předpisů obce** - § 12 odst. 1 zákona o obcích – obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (dále jen "právní předpis obce") musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým. Podle § 12 odst. 3 zákona o obcích nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost se zveřejní též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností
- **účinnost právních předpisů obce** - § 12 odst. 2 zákona o obcích - pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti

patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení

- **evidenci právních předpisů obce** - § 12 odst. 4 zákona o obcích - obec vede evidenci právních předpisů, které vydala. Evidence právních předpisů obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku
- **zpřístupnění právních předpisů obce** - § 12 odst. 5 zákona o obcích - právní předpisy obce a jejich evidence musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala. Nařízení vydané obcí vykonávající rozšířenou působnost musí být každému přístupné též u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu.

Za další procesní pravidla normotvorby obcí považují následující ustanovení zákona o obcích:

Pro účely výkonu dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a v souladu s ustanovením § 12 odst. 6 zákona o obcích obec zašle obecně závaznou vyhlášku obce neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Obec zašle nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení krajskému úřadu.

Podle ustanovení § 93 a § 94 zákona o obcích obecní úřad informuje o místě, době a navrženém programu připravovaného zasedání zastupitelstva obce (tedy i o případném projednání právního předpisu obce). Informaci vyvěsí na úřední desce obecního úřadu alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce; kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým. Právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory. O zařazení návrhů přednesených v průběhu zasedání zastupitelstva obce na program jeho jednání rozhodne zastupitelstvo obce.

Zcela zásadním je pak ustanovení § 93 odst. 2 zákona o obcích, které stanoví, že zasedání zastupitelstva obce je veřejné.

Vzhledem k tomu, že zákon o obcích neobsahuje žádný další postup či zásady pro přípravu či vydávání právních předpisů obcí, lze z již výše citovaných ustanovení správního řádu dovodit, že při přípravě právních předpisů obcí, před jejich projednáním

na zasedání zastupitelstva nebo rady obce, by se mělo postupovat podle základních zásad činnosti správních orgánů.

Je však na místě uvést, že zákon o obcích výslovně obsahuje zásadu zákonnosti (legality) pro postup obce při vydávání právních předpisů obce, a to v ustanoveních § 35 odst. 3 písm. a) a § 61 odst. 2 písm. a). Podle těchto ustanovení se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, při výkonu přenesené působnosti obcí se orgány obce řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy.

Ustanovení § 83 odst. 2 zákona o obcích má zajistit nestranný a objektivní postup orgánů obce nejen při přijímání právních předpisů obcí (zásada nestrannosti).<sup>120</sup>

Obec při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem (zásada ochrany veřejného zájmu).<sup>121</sup>

### **6.3. Možnosti uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů v normotvorbě obcí**

#### **6.3.1. Zásada zákonnosti (legality) a právní předpisy obcí**

I přes výslovné zakotvení zásady legality v Ústavě, Listině i v zákoně o obcích, a to již od roku 1993 (Ústava), resp. od roku 1990 (zákon o obcích)<sup>122</sup>, není uplatňování této zásady při normotvorbě obcí ani samozřejmé, ani jednoduché.

Především je třeba mít na paměti, že obecní samospráva (a v malých obcích i státní správa) je vykonávána laiky, jejichž znalost práva až na výjimky neumožňuje obsáhnout mnohdy složitou interpretaci a aplikaci zákonů při vydávání právních předpisů obcí. K tomu poznamenává Sládeček: „Bohatá judikatura Ústavního soudu ve věcech rušení obecně závazných vyhlášek obcí nás ovšem přesvědčuje, že pro samosprávné korporace není jednoduché právně posoudit, které otázky obecně závaznou vyhláškou (ještě) upravit lze a které již nikoli.“<sup>123</sup> Pokud je již (zejména ve městech) tvorba právních předpisů svěřena osobám znalým práva, nejedná se

---

<sup>120</sup> Člen zastupitelstva obce, u něhož skutečnosti nasvědčují, že by jeho podíl na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci (střet zájmů), je povinen sdělit tuto skutečnost před zahájením jednání orgánu obce, který má danou záležitost projednávat. O tom, zda existuje důvod pro vyloučení z projednávání a rozhodování této záležitosti, rozhoduje tento orgán obce.

<sup>121</sup> § 2 odst. 1 zákona o obcích, věta za středníkem.

<sup>122</sup> Zák.č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (zrušen zák.č. 128/2000 Sb.).

<sup>123</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005, s. 55.

většinou o odborníky z oblasti ústavního práva nebo odborníky, kteří se systematicky zabývají normotvorbou obcí. Normotvorba je totiž většinou v okruhu úkolů, které musí obce řešit (majetkoprávní záležitosti, dotace, pracovněprávní záležitosti atd.), pouze okrajovou záležitostí, i když to neodpovídá jejímu významu (a mnozí představitelé obcí by tuto skutečnost nikdy nepřiznali). Nemůžeme však vyloučit ani případy, kdy kvalitní návrh právního předpisu obce je (například z populismu) v procesu jeho přijímání modifikován členy zastupitelstva tak, že nemůže z hlediska legality obstát.

Druhý, neméně důležitý aspekt, který se promítá do normotvorby obcí, je reprezentován situací, kdy obec většinou právním předpisem řeší nějaký konkrétní problém, který nelze z nejrůznějších důvodů řešit jinak nebo při jehož řešení selhaly úřady či orgány, do jejichž kompetence problém náleží. Zde obce platí daň za to, že jejich úřady jsou v místě, nejbližší občanům a občané se na ně proto nejčastěji obracejí i v případech, kdy jejich záležitosti (příp. stížnosti) mají řešit jiné úřady, případně soudy. Svou úlohu sehrává i nedostatečné právní vědomí občanů nebo zvyky z minulosti, kdy se občan domnívá, že obec či obecní úřad může řešit všechno, tedy i např. soukromoprávní spory občanů. Ze všech správních orgánů mají obce podle mého názoru nejmenší možnost vyhnout se řešení konkrétního problému na území obce, protože představitelé obcí chtějí být (většinou) ve volbách znovu zvoleni. Popsaná situace je ve zcela zásadním rozporu se samotnou podstatou právní normy, kdy obecnost (tedy obecnost co do předmětu právní úpravy a obecnost co do subjektu právní normy<sup>124</sup>) je vedle regulativnosti, právní závaznosti a vynutitelnosti jedním z materiálních znaků právní normy. K tomu Knapp vysvětluje: „Obecností co do předmětu se rozumí to, že právní norma obecně vymezuje svou skutkovou podstatu, což jinými slovy znamená, že nikdy nemůže řešit určitý konkrétní případ. Kdyby tak nějaký právní předpis činil, nebylo by jeho dotyčné ustanovení právní normou, ale byl by to právním předpisem per nefas vydaný individuální (např. správní) akt. ... Obecnost právní normy co do subjektů má dva aspekty. První z nich spočívá v „absolutním“ působení právní normy, tj. v tom, že právní norma zakládá univerzální povinnost všech subjektů práva zdržet se jakéhokoli chování, které by bylo s právní normou v rozporu. ... Norma, které by se nedostávalo takového absolutního působení, které by se tedy nedostávalo obecnosti v tomto jejím významu, by nebyla normou právní. ... Obecnost právní normy co do subjektů je dána tehdy, jestliže norma působí absolutně (univerzálně) a zároveň je ve svém „relativním“ působení adresována všem subjektům

---

<sup>124</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s. 149.

tvůřícím prvky určité množiny, aniž přitom byla právně či sociálně diskriminatorní.<sup>125</sup>

Vzhledem k tomu, že zásada zákonnosti (legality) je v oblasti normotvorby obcí pokládána za nejdůležitější právní zásadu (tomu odpovídá i její zakotvení v Ústavě a Listině základních práv a svobod), byly zákonodárcem v zákoně o obcích stanoveny následné kontrolní mechanismy k dodržování zákonnosti při vydávání právních předpisů obcí.<sup>126</sup>

O zákonnosti právního předpisu obce (především o jeho souladu s Ústavou, Listinou a mezinárodními smlouvami) rozhoduje s konečnou platností Ústavní soud na návrh Ministerstva vnitra v případě obecně závazné vyhlášky obce nebo na návrh ředitele příslušného krajského úřadu v případě nařízení obce.

Zatímco posuzování ústavnosti a zákonnosti nařízení obcí není v činnosti Ústavního soudu příliš časté a v minulosti se týkalo především nařízení obcí o stavební uzávěře<sup>127</sup> vzhledem k její problematice právní úpravě v již zrušeném zákoně č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, existuje bohatá judikatura Ústavního soudu, ve které se Ústavní soud vyjadřuje k ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí.

Ústavní soud především přezkoumává obecně závazné vyhlášky obcí pomocí testu čtyř kroků, kterými jsou (1) přezkum toho, zda byla vyhláška vydána v rámci pravomoci obce a přijata zákonným způsobem, (2) zkoumání, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti, (3) zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a (4) přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (unreasonableness). Přitom je třeba uvést, že první dvě kritéria jsou kritérii formálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním slova smyslu).<sup>128</sup>

K použití tohoto testu v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenává, že „jeho zvláštnost pro přezkum právních předpisů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem

<sup>125</sup> KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995, s.149-151.

<sup>126</sup> Jedná se o ustanovení paragrafů 123 až 128 zákona o obcích; samotný dozor nad vydáváním právních předpisů obcí a jeho důsledky představuje natolik složitou problematiku, že jsou mu věnovány samostatné kapitoly v monografiích např. Kadečky, Koudelky a Vedrala, podrobně je problematika dozoru nad vydáváním právních předpisů obcí řešena v publikaci ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, 2007.

<sup>127</sup> Např. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 9/04, Pl. ÚS 22/08, Pl. ÚS 16/06.

<sup>128</sup> Srov. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

ústavní garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo (čl. 104 odst. 3 Ústavy)<sup>129</sup>.

Posledně citovaný náleží Ústavního soudu je z hlediska posuzování legality obecně závazných vyhlášek obcí důležitý i proto, že komentuje určitý posun v rozhodování Ústavního soudu o souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákony, Ústavou a Listinou.

Ústavní soud v tomto náleží judikuje<sup>130</sup>: „Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústavní soud opakovaně ve svých rozhodnutích zdůrazňuje (zde Ústavní soud uvádí výčet některých svých nálezů), že obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k (originární) normotvorbě. Ústavní soud však tento závěr v řadě svých nálezů relativizoval dodatkem, že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem.

Ústavní soud k tomu poznamenává, že tuto doktrínu formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky znovu a trpělivě objevován a prosazován. Kromě toho, v Ústavě České republiky nenalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu; Ústava např. neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávných celků může uplatnit (na rozdíl např. od rakouské ústavy, srov. čl. 118 odst. 3 B-VG), a svěčuje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě (srov. čl. 104 odst. 1 Ústavy). Zákonodárce na počátku 90. let minulého století přitom v zákonech upravujících územní samosprávu dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit [srov. např. § 16 a později též § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který s mnoha novelizacemi platil po celá 90. léta 20. století], a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně, jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány (viz například zmíněný § 17 zákona č. 367/1990 Sb. nebo např. § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách či z pozdější doby § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví). Ústavní soud proto

---

<sup>129</sup> Nález ÚS Pl. ÚS 45/06.

<sup>130</sup> Jedná se o extrémně rozsáhlou citaci z judikátu ÚS, ale vzhledem k významu tohoto judikátu jsem se neodvážila stručnější citace.

v tomto období a za daného právního stavu, byv současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřipustné partikularizace právního řádu České republiky (srov. obsah mnohých obecně závazných vyhlášek, které musel Ústavní soud v tomto období posuzovat a jejichž vydáváním si mnohé obce přisvojovaly pravomoc Parlamentu na poli úpravy trestního práva, svobody projevu aj.), musel formulovat restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu.

Ústavní soud nyní, vycházející z poznatků získaných při své vlastní činnosti, dospěl k závěru, že po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. Ústavní soud již není zdaleka v takovém množství případů konfrontován s flagrantním překračováním kompetencí obcí jako Ústavní soud v devadesátých letech minulého století. Dnes platný zákon o obcích č. 128/2000 Sb. již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky (§ 10 zákona o obcích); hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud ve smyslu nálezu Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. června 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.) registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Ústavní soud konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

Ústavní soud pro úplnost poznamenává, že nejde o právní názor v judikatuře Ústavního soudu zcela nový či nepředvídatelný, srov. např. nálezy Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně, nálezy Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. září 2006 (486/2006 Sb.) ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích, nálezy Pl. ÚS 69/04 ze dne 8.

března (161/2007 Sb.; body 46, 50-53) ve věci obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zejména nález Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. května 2007 (190/2007 Sb.) ve věci obecně závazné vyhlášky města Ostrova o místním poplatku ze psů.<sup>131</sup>

Osobně mám výhradu k používání slovního spojení „zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost“ ve výše uvedeném testu čtyř kroků (třetí krok). Konstatování, že obec při vydávání obecně závazné vyhlášky **zneužila** zákonem jí svěřenou působnost může vést veřejnost k dojmu, že členové příslušného zastupitelstva obce jsou zločinci, kteří ve zlém úmyslu jednali v neprospěch svých občanů (voličů), přitom v drtivé většině případů tomu tak není; možné příčiny vydávání vadných právních předpisů obcí jsem se pokusila vysvětlit v úvodu této kapitoly. Přimlouvám se proto za používání méně expresivního výrazu v těchto případech, možná by stačilo konstatování, že obec překročila nebo nerespektovala zákonem jí svěřenou působnost.

I přes problémy s vydáváním právních předpisů obcí, které jsem se pokusila nastínit v úvodu této kapitoly, mám za to, že kontrolní mechanismy zákonnosti právních předpisů obcí jsou dnes v zákonech nastaveny tak, že jsou schopny účinně (i když dodatečně) omezit případné excesy, ať již úmyslné či způsobené neznalostí Ústavy, Listiny či zákonů. Svou vesměs kladnou úlohu sehrává i možnost konzultovat právní předpisy obcí ještě před jejich schválením příslušným orgánem obce s pracovníky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky. Na základě poznatků z praxe a nálezů Ústavního soudu publikuje Ministerstvo vnitra v rámci metodické pomoci obcím na internetu i vzory obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí.<sup>132</sup>

### 6.3.2. Zásada vázanosti účelem v normotvorbě obcí

Jak již bylo uvedeno v předcházející kapitole, zásada vázanosti účelem neboli zásada zákazu zneužití pravomoci či zásada zákazu zneužití pravomoci a správního uvážení úzce souvisí se zásadou legality a omezuje obce při vydávání právních předpisů účelem, jehož má být vydáním právního předpisu dosaženo. Podle mého názoru je tento účel stanoven (odhlédneme-li od zvláštních zákonů zakotvujících právo obce vydat obecně závaznou vyhlášku – např. zákon o místních poplatcích, zákon o odpadech) zejména v ustanoveních § 10 písm. a), b) a c) zákona o obcích. Vyjádřením účelu jsou

<sup>131</sup> Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>132</sup> <http://www.mvcr.cz/clanek/vzory-pravnich-predpisu-obci.aspx> , staženo dne 16.8.2009.



slovní spojení „k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“, „k zajišťování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství“, „k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně“, „k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti“.

Podle mého názoru je zásada vázanosti účelem v normotvorbě obcí spojena i s právem obce právní předpis obce vydat či nevydat („uvážít“ vydání právního předpisu). Koudelka<sup>133</sup> při řešení této otázky rozlišuje předpisy územní samosprávy na fakultativní a obligatorní, kdy fakultativní jsou právní předpisy, které obec či kraj může a nemusí vydat, zatímco obligatorní jsou právní předpisy, jež územní samospráva musí vydat ze zákona. V citované literatuře jsou uvedeny i příklady fakultativních (naprostá většina vyhlášek v samostatné působnosti) i obligatorních (např. obecně závazná vyhláška stanovící územní obvody základních škol, pokud obec zřizuje více škol přímo či zabezpečuje zřízení školy svazek obcí jehož je obec členem<sup>134</sup>) právních předpisů obcí. Dále se uvádí, že v přenesené působnosti jsou obligatorní nařízení, v jejichž blanketní normě jsou následující či obdobná slova: *obec vydá (přijme) nařízení*. Zvláštní z tohoto pohledu jsou právní předpisy, které sice nemusí být přijaty vždy, ale pokud se obec rozhodne pro určité řešení, tak ano (obecně závazná vyhláška zřizující obecní policii,<sup>135</sup> obecně závazná vyhláška o místních poplatcích,<sup>136</sup> pokud je obec chce vybírat).

K uvedené problematice se vyjadřuje i Kadečka: „V případě obou druhů právních předpisů územní samosprávy je právotvorná pravomoc Ústavou ČR konstituována jako pravomoc fakultativní. To znamená, že jde o možnost oprávněného subjektu územní samosprávy příslušný místní či regionální právní předpis vydat, nikoliv o povinnost. Takovou úpravu lze však považovat za správnou pouze v případě obecně závazných vyhlášek. Fakultativnost pravomoci totiž odpovídá pouze povaze obecně závazných vyhlášek, které jsou doktrínou charakterizované jako tzv. statutární předpisy. Oproti tomu z podstaty nařízení jako předpisů prováděcích vyplývá, že mají být vydávány obligatorně.“<sup>137</sup>

Uvedené názory uznávaných odborníků na normotvorbu obcí však nemohu přijmout jak s ohledem na ustanovení Ústavy (viz výše), tak i s ohledem na praktický

<sup>133</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 62-64.

<sup>134</sup> § 178 odst. 2 písm. b) a c) zák.č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>135</sup> § 1 odst. 1 zák.č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>136</sup> § 14 odst. 2 zák.č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>137</sup> KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 74-75.

dopad tvrzení, že nařízení obcí mají být vydávána obligatorně v případech, kdy k tomu zákon obec zmocní. Uplatníme-li v tomto případě postup *reductio ad absurdum* (i když k tomu použijeme dnes již zrušený zákon), dříve platný stavební zákon stanovil v § 33 odst. 3, že obec a kraj může chráněné území nebo stavební uzávěru vyhlásit nařízením obce nebo nařízením kraje. Dovedeno do důsledků, pokud by nařízení obce mělo být striktně obligatorní, musela by mít každá obec chráněné území nebo alespoň jednu stavební uzávěru vyhlášenou nařízením. Z hlediska jazykového výkladu by pak zákonodárce zřejmě nepoužil slovo „může“. Ani v případech, kdy zákon stanoví, že „*obec vydá*“ či „*obec přijme*“ vyhlášku či nařízení, nelze hovořit o obligatorním právním předpisu obce už s ohledem na jeho přijímání hlasováním v příslušném orgánu obce (zastupitelstvu v případě obecně závazné vyhlášky, radě v případě nařízení obce). Sebelepší vysvětlení nebo naléhání starosty či jiného člena zastupitelstva totiž nemusí přesvědčit zastupitele, aby byl právní předpis schválen, rozhodnou-li se z nejrůznějších důvodů hlasovat proti jeho přijetí (prostor pro vlastní uvážení člena zastupitelstva). Svoji argumentaci opírám i o příklad tzv. obligatorní obecně závazné vyhlášky obce uvedený v předcházejícím textu,<sup>138</sup> kdy v případě, že obec nevydá obecně závaznou vyhlášku stanovící územní obvody základních škol, pokud obec zřizuje více škol, rozhodne o školském obvodu spádové školy krajský úřad v přenesené působnosti,<sup>139</sup> tedy nikoliv právním předpisem. Zde si byl zřejmě zákonodárce vědom toho, že zastupitelstvo obce se nemusí shodnout na vymezení územních obvodů základních škol a že by ke shodě nemuselo dojít ani v případě zastupitelstva či rady kraje, pokud by následně byla k rozhodnutí o územních obvodech škol zmocněna. Podle mého názoru je právní předpis obce obligatorní tehdy, když obec chce postupovat způsobem předvídaným zákonem (ať již zákonem o obcích či zvláštními zákony), např. zřídit obecní policii, vybírat místní poplatky, organizovat dopravu na území obce apod.

Má-li být při vydávání právních předpisů obce respektována zásada vázanosti účelem, je třeba (ještě před předložením právního předpisu ke schválení příslušnému orgánu obce) zejména vyhodnotit, zda jsou respektována ustanovení § 10 zákona o obcích, a uvážit, jestli je zvolený postup pro fungování obce nezbytný (účelný), ne-li přínosný i s odkazem na ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích.<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 63.

<sup>139</sup> § 178 odst. 3 zák.č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>140</sup> Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

### 6.3.3. Zásada ochrany dobré víry a zásada proporcionality

Pokud se jedná o zásadu proporcionality, uvedená právní zásada (viz podkapitola 4.2.3.) se bude při výkonu normotvorné pravomoci obcí uplatňovat zejména při přípravě právních předpisů. Právní předpis obce musí být nejen zákonný, ale musí volit přiměřené (proporcionální) prostředky právní regulace tak, aby zasahoval do práv a oprávněných zájmů občanů jen v míře dovolené zákonem a aby zvolené prostředky byly v souladu s cíli, kterého má být vydáním právního předpisu dosaženo. Neměly by být vydávány takové právní předpisy obcí, kde splnění povinností v nich uložených nemůže obec ani kontrolovat, ani vymáhat nebo to z nejrůznějších důvodů nečiní. Takový stav může vést občany k pochybnostem o kompetentním postupu orgánů obce i k neúctě k právním předpisům s místní působností. Zvolení přiměřených prostředků úzce souvisí i se zásadou hospodárnosti, kdy vydání právního předpisu obce by obec nemělo nepřiměřeně finančně zatížit (např. zřízení obecní policie v obci s méně než 200 obyvateli, což lze podle mých zkušeností považovat za zcela nepřiměřené).

K uplatňování zásady proporcionality při vydávání právních předpisů obcí se vyjádřil Ústavní soud: „V souladu s principem proporcionality obecně platí, že obec by neměla zákazy (vzhledem k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04, s výjimkou prostituce) formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci. Příkladem může být regulace činností narušujících veřejný pořádek hlukem. Hlučná činnost bude ve větší míře narušovat veřejný pořádek v rezidenční zóně, ale ve výrazně menší míře bude působit rušivě v zóně průmyslové, kde nikdo nebydlí, nebo v oblasti koncentrace zábavních podniků, kde lze očekávat vyšší práh hluku. Je všeobecně známo, že stejná hladina hluku působí jinak v denní době pracovního dne, jinak ve dnech pracovního klidu, či v noci. Svou roli bude hrát i povaha hlučné činnosti. Například regulace hlasitých projevů se může dostat do kolize s ústavní garancí svobody projevu. **V takovém případě musí být regulace ve vztahu přísné proporcionality ke sledovanému cíli**, přípustnému podle čl. 17 odst. 4 Listiny. Jinými slovy, pokud by Ústavní soud do budoucna připustil plošně formulované zákazy, aniž by obec byla povinna potřebu takové plošné regulace zdůvodňovat, hrozila by územní partikularizace veřejného práva podle územních obvodů jednotlivých obcí. K plošným zákazům, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon. Existenci místních specifik a potřeb na ně reagovat určitým regulačním způsobem naznačuje právě omezení zákazu pouze na určitá místa v obci, či na určité

doby, nejlépe v kombinaci obojího. Plošné zákazy naopak naznačují svévůli, nerespektování principu proporcionality a osobování si pravomoci přijímat obecné regulace, které by, v souladu s principem jednotného právního řádu, měly platit zásadně stejně pro celé území unitárního státu.<sup>141</sup>

Zásada ochrany dobré víry se v normotvorbě obcí uplatní především v souvislosti s principem presumpce správnosti veřejnoprávních aktů, tedy i právních předpisů obcí.

#### **6.3.4. Normotvorba obcí a zásada ochrany veřejného zájmu**

Ochrana veřejného zájmu při přijímání obecně závazných vyhlášek obcí je zabezpečena mimo jiné veřejným projednáním návrhu tohoto právního předpisu. Tato situace je zásadně odlišná od neveřejného správního řízení, i zde však může být neveřejnost modifikována např. pomocí institutu účastenství jak podle správního řádu, tak i podle zvláštních zákonů<sup>142</sup> či při doručování veřejnou vyhláškou.<sup>143</sup> Nelze však vyloučit, že při projednávání návrhů obecně závazných vyhlášek na jednání zastupitelstva obce dojde ke kolizi zájmů zastupitelstva či předkladatele návrhu na straně jedné a veřejnosti reprezentované především občany obce na straně druhé. Například je v zájmu občanů, aby místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů byl co nejnižší, naopak podle představitelů obce by měla výše poplatku co nejvíce odpovídat skutečným nákladům obce na provoz systému a pomocí výše poplatku by občané měli být motivováni k třídění odpadu, kdy za vytríděný odpad obec dostává finanční odměnu. V tomto případě jsou obě skupiny přesvědčeny, že hájí veřejný zájem. Řešení tohoto rozporu může spočívat v uplatnění principu proporcionality tak, aby výsledek zohledňoval oba názory. Užitečné bude bezesporu i poučení občanů o důsledcích jejich návrhu či názoru.

Odlišná situace ohledně účasti veřejnosti je při přijímání nařízení obce, o kterém hlasuje (s výjimkou případů uvedených § 102 odst. 4) rada obce, jejíž zasedání je podle zákona o obcích neveřejné. Prostor pro jednání rady v rozporu s veřejným zájmem při vydávání nařízení obce je však omezen ze strany státu jednak výslovným

---

<sup>141</sup> Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

<sup>142</sup> Srov. § 27 odst. 2 a 3 správního řádu, § 70 zák.č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>143</sup> § 25 správního řádu.

zákonným zmocněním k vydání takového právního předpisu i stanovením povinnosti řídit se při vydávání nařízení obcí zákony a jinými právními předpisy.<sup>144</sup>

Povinnost ochrany veřejného zájmu je ostatně obci výslovně stanovena přímo v úvodních ustanoveních zákona o obcích.<sup>145</sup>

### **6.3.5. Zásada legitimního očekávání v normotvorbě obcí**

Zásada legitimního očekávání se bude v oblasti normotvorby obcí uplatňovat v daleko obecnější rovině, než v klasickém správním řízení, kdy by při rozhodování podobných případů neměly vznikat neodůvodněné rozdíly.

Především by mělo existovat zcela legitimní očekávání občanů obce, že jejich zvolení zástupci budou hájit jejich zájmy, nikoli zájmy soukromé nebo zájmových skupin.

Zásadu legitimního očekávání občanů obce naopak nelze absolutizovat v tom smyslu, že pokud obec v určité jí zákonem vymezené oblasti dosud nestanovila občanům obce žádné povinnosti, neučiní tak ani v budoucnu.

Flagrantním způsobem porušovala zásadu legitimního očekávání v době účinnosti zák.č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, některá nařízení obcí o stavební uzávěře. Bylo tomu tak v případech, kdy stavební uzávěra byla vyhlášena pro území vymezená v územním plánu obce jako obytné plochy, přičemž vlastníci těchto pozemků před vyhlášením stavební uzávěry zcela oprávněně očekávali, že na těchto pozemcích si budou moci postavit rodinné domy. Z rozhodování o stavební uzávěře byla podle dříve platného stavebního zákona zcela vyloučena veřejnost a ani vlastníci dotčených pozemků se nemohli ke stavební uzávěře před přijetím nařízení obce v radě obce vyjádřit. Současně návrh na zrušení tohoto právního předpisu Ústavnímu soudu mohly podat jen subjekty vymezené v § 64 odst. 2 a 3 zákona o Ústavním soudu (zejména přednosta okresního úřadu, od 1.7. 2006 pak ředitel krajského úřadu),<sup>146</sup> nikoliv však občané, kteří byli tímto nařízením obce přímo dotčeni.

Na výše uvedené nedostatky právní úpravy stavební uzávěry v minulosti reagoval zákonodárce v novém stavebním zákoně tak, že stanovil v § 97 odst. 1 zák.č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění

---

<sup>144</sup> § 61 odst. 2 písm. a) zákona o obcích.

<sup>145</sup> § 2 odst. 2 zákona o obcích.

<sup>146</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Není zmíněna nepřehledná a nevyhovující právní úprava dozoru nad výkonem přenesené působnosti obcí v období od 1.1.2003 do 30.6.2006.

pozdějších předpisů, že stavební uzávěra je územním opatřením, které se vydává jako opatření obecné povahy podle správního řádu, kde jsou již práva (a tím i legitimní očekávání) dotčených osob chráněna.<sup>147</sup>

### **6.3.6. Zásada materiální pravdy a normotvorba obcí**

Zásada materiální pravdy by měla být při přípravě právních předpisů obcí uplatňována tak, že rozhodnutí obce vydat či nevydat právní předpis v určité zákonem jí vymezené záležitosti, musí vycházet z detailní znalosti místní situace. Pochopitelně, jiná bude znalost situace ve velkých městech, kde ji voleným zástupcům občanů zprostředkovávají úředníci, kteří se danou oblastí (např. životním prostředím nebo veřejným pořádkem) zabývají a většinou se i podílejí na přípravě právního předpisu a jiná je bezprostřední znalost situace a všech souvislostí v malé obci, kde většinu problémů musí řešit starosta, který na základě svých poznatků připravuje a navrhuje právní předpis a následně řeší i jeho dopady na občany obce.

### **6.3.7. Zásada veřejné správy jako služby veřejnosti při tvorbě právních předpisů obcí**

Veřejná správa jako služba veřejnosti je (měla by být) jednou ze základních vlastností veřejné správy s ohledem na ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy,<sup>148</sup> kdy toto ustanovení nelze omezit pouze na státní moc, ale vztahuje se na veškerou veřejnou moc. Při tvorbě právních předpisů obcí bude zásada veřejné správy jako služby veřejnosti nepochybně souviset s veřejným zájmem, jehož ochranou je obec povinována ze zákona. Každý právní předpis obce by měl ve svém důsledku „sloužit veřejnosti“, ať již z hlediska regulace negativních jevů v obci (ochrana veřejného pořádku) nebo dosažení žádoucího stavu (čistota ulic a veřejných prostranství, ochrana životního prostředí) či zajištění vyrovnaného hospodaření obce nebo dalších zájmů obce obecně definovaných v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> § 172 odst. 4 a 5 a § 174 odst. 2 správního řádu, § 98 odst. 3 stavebního zákona.

<sup>148</sup> Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

<sup>149</sup> Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

### **6.3.8. Zásada poučovací povinnosti správního orgánu při přípravě právních předpisů obcí**

I když se všeobecně soudí, že právní předpisy (nejen obcí) by měly být jasné a srozumitelné, a tento oprávněný požadavek zdůraznil i Ústavní soud,<sup>150</sup> nemusí být právní předpisy pro občany (dotčené osoby) vždy srozumitelné. V minulosti se obce vyrovnávaly s potřebou srozumitelnosti svých právních předpisů i tak, že v textu právních předpisů citovaly ustanovení zákonů (např. ustanovení zákona o odpadech v obecně závazných vyhláškách o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů).

Podle názoru odborníků<sup>151</sup> by vlastní text právních předpisů územní samosprávy neměl obsahovat text jiných právních předpisů; ten může být obsažen v poznámce pod čarou.

K uvedenému problému, i když v souvislosti s jinou obecně závaznou vyhláškou, než kterou jsem uvedla jako příklad, se vyjádřil i Ústavní soud<sup>152</sup> v tom smyslu, že taková ustanovení vyhlášek je možno považovat za superfluum, sama o sobě však nezpůsobují rozpor s Ústavou či zákonem. Pokud by snad mělo být smyslem obecně závazné vyhlášky poskytnout občanům přehledný souhrn jejich právních povinností, k takovému informování občanů má obec řadu jiných možností a nástrojů, nikdy však podobnému účelu nemůže sloužit obecně závazný právní předpis.

Povinnost poučit občany jak o smyslu a účelu, tak i o obsahu právního předpisu obce může obec splnit i tak, že zveřejní podrobnou důvodovou zprávu k návrhu právního předpisu obce, kde bude text právního předpisu srozumitelně objasněn a občanům budou vysvětlena jejich práva a povinnosti.

### **6.3.9. Zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami před vydáním právního předpisu obce**

Je-li správní orgán podle základních zásad činnosti správních orgánů dle správního řádu povinen s dostatečným předstihem uvědomit dotčené osoby o úkonu, který hodlá učinit, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu, měla by obec před přijetím právního předpisu informovat občany o tom, že připravuje přijetí takového právního předpisu a případně jeho text vhodným způsobem a s odůvodněním

---

<sup>150</sup> Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 33/05, podle kterého „Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.“

<sup>151</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 99-100.

<sup>152</sup> Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 15/97.

(důvodovou zprávou) zveřejnit, např. na úřední desce nebo způsobem umožňujícím dálkový přístup nebo jiným způsobem v místě obvyklém. Tuto povinnost zákon o obcích v České republice obcím nestanovil, odlišná je však situace na Slovensku. Zdejší obecní zřízení<sup>153</sup> stanoví, že všeobecně závazné nařízení obce, o kterém má jednat zastupitelstvo, zveřejní obec jeho vyvěšením na úřední desce obce nejméně 15 dní před jednáním zastupitelstva. Návrh nařízení se zveřejní té samé lhůtě i na internetové adrese obce, pokud ji má obec zřízenou, nebo jiným způsobem v obci obvyklým. Dnem vyvěšení začíná plynout nejméně desetidenní lhůta, kdy mohou fyzické a právnické osoby uplatnit připomínku k návrhu nařízení v písemné formě, elektronicky nebo ústně do protokolu na obecním úřadě. Připomínkou je možno v určené lhůtě navrhnout nový text nebo doporučit úpravu textu, a to doplnění, změnu, vypuštění nebo zpřesnění původního textu. Z připomínky musí být zřejmé, kdo ji předkládá. K ostatním podnětům nemusí navrhovatel zařízení přihlídnout, a to zejména tehdy, když nejsou zdůvodněny. Tento postup se nepoužije pouze v případě živelné pohromy, všeobecného ohrožení, následků živelné pohromy, když právní předpis, na jehož základě se nařízení přijímá, nebyl včas zveřejněn ve Sbírce zákonů anebo když je zapotřebí zabránit škodám na majetku. Vyhodnocení připomínek uskuteční navrhovatel nařízení s příslušnou komisí, pokud je zřízena. Vyhodnocení obsahuje stručný obsah připomínky, údaje o tom, kdo ji předložil a kterým připomínkám se vyhovělo nebo nevyhovělo a z jakých důvodů. Vyhodnocení připomínek se musí poslancům obecního zastupitelstva předložit nejpozději 3 dny před jednáním zastupitelstva o návrhu nařízení.

Oproti naprosté absenci povinnosti zveřejnit právní předpis obce ještě před jeho projednáním v zastupitelstvu (radě) obce v českém zákoně o obcích, kdy však tuto povinnost nyní můžeme dovodit ze základních zásad činnosti správních orgánů,

---

<sup>153</sup> Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov, § 6 odst. 3-7:

Návrh nariadenia, o ktorom má rokovať obecné zastupiteľstvo, zverejní obec jeho vyvesením na úradnej tabuli v obci najmenej 15 dní pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia. Návrh nariadenia sa zverejní aj na internetovej adrese obce v tej istej lehote, ak ju má obec zriadenú, alebo iným spôsobom v obci obvyklým. Dňom vyvesenia návrhu nariadenia začína plynúť najmenej desaťdňová lehota, počas ktorej môžu fyzické osoby a právnické osoby uplatniť pripomienku k návrhu nariadenia v písomnej forme, elektronicky alebo ústne do zápisnice na obecnom úrade. Pripomienkou možno v určenej lehote navrhnúť nový text alebo odporučiť úpravu textu, a to doplnenie, zmenu, vypustenie alebo spresnenie pôvodného textu. Z pripomienky musí byť zrejmé, kto ju predkladá. Na ostatné podnety nemusí navrhovateľ nariadenia prihliadať, a to najmä vtedy, ak nie sú zdôvodnené. V prípade živelné pohromy, všeobecného ohrozenia, odstraňovania následkov živelné pohromy, ak právny predpis, na základe ktorého sa nariadenie prijíma, nebol včas zverejnený v Zbierke zákonov alebo ak je potrebné zabrániť škodám na majetku, postup podľa odsekov 3 a 4 sa nepoužije. Vyhodnotenie pripomienok uskutoční navrhovateľ nariadenia s príslušnou komisiou, ak je zriadená. Vyhodnotenie obsahuje stručný obsah pripomienky, údaje o tom, kto predložil pripomienku, ktorým pripomienkam sa vyhovelo alebo nevyhovelo a z akých dôvodov. Vyhodnotenie pripomienok sa musí predložiť poslancom obecného zastupiteľstva v písomnej forme najneskôr tri dni pred rokovaním obecného zastupiteľstva o návrhu nariadenia.



podrobná slovenská úprava má také svá úskalí. Bude-li právní předpis obce zveřejněn pouze 15 dní před jednáním zastupitelstva a občan podá připomínku až v poslední den lhůty, předkladatel právního předpisu obce má pouhé dva dny na to, aby rozhodl o přijetí či nepřijetí připomínky, své rozhodnutí zdůvodnil a vyhodnocení připomínek předložil poslancům obecního zastupitelstva. Nemůže být také vyloučeno, aby občan své připomínky přednesl až na jednání zastupitelstva, je-li mu uděleno slovo.<sup>154</sup>

Nelze bez dalšího konstatovat, že český zákon o obcích potřebuje ve směru zveřejňování právních předpisů obce ještě před jejich projednáním v zastupitelstvu (radě) zvláštní ustanovení obdobné slovenské úpravě. Bude-li návrh právního předpisu obce v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů zveřejněn před jeho projednáním v příslušném orgánu obce v přiměřené lhůtě a způsobem v místě obvyklým, mohou občané obce hájit své zájmy v souvislosti s tímto právním předpisem podle mého názoru dostatečně.

### **6.3.10. Zásada smírného odstranění rozporů při vydávání právních předpisů obcí**

Právní předpis obce se často stává předmětem rozporu jak mezi samotnými členy zastupitelstva či rady obce, tak i mezi volenými zástupci občanů a občany samotnými. Mezi nejkonfliktnější právní předpisy obcí v tomto směru patří obecně závazné vyhlášky obcí upravující pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku.<sup>155</sup> Podnikatelé, kteří jsou na činnostech (např. pořádání tanečních zábav a diskoték) často rušících veřejný pořádek přímo finančně zainteresováni, proti těmto právním předpisům protestují s odkazem na svobodu podnikání a nacházejí podporu u některých občanů, kteří na takové akce občas docházejí, a přitom bydlí tak daleko, že je samotné nebo jejich rodinné příslušníky hudební produkce v pozdních nočních hodinách neruší. Neutrální postoj zaujímají občané, kteří na takové akce nedocházejí a hlukem z hudební produkce nejsou rušeni. Vydání výše uvedeného právního předpisu však podporují občané, kterých se problém přímo týká a to zejména tehdy, když jiné správní orgány, které by měly tento problém řešit<sup>156</sup>, nepostupují podle jejich představ nebo jsou dokonce nečinné, přestože porušování zvláštních právních předpisů bylo prokázáno např. měřením hluku. Můžeme konstatovat, že popsaná situace připomíná modifikovaný

<sup>154</sup> § 12 odst. 5 zákona č. 369/1990 Zb., o obecním zřízení, v znění neskorších předpisov.

<sup>155</sup> § 10 písm. b) zákona o obcích.

<sup>156</sup> Zde zejména Krajské hygienické stanice dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

postoj NIMBY<sup>157</sup> a smírné řešení rozporů je velmi obtížné, ne-li nemožné. Zastupitelstvo obce musí v tomto případě autoritativně rozhodnout většinou hlasů všech členů zastupitelstva.

Stejně jako ve správním řízení nelze v oblasti normotvorby obcí zásadu smírného řešení rozporů absolutizovat, podle mého názoru je však třeba se o smírné řešení rozporů před autoritativním rozhodnutím alespoň pokusit.

### **6.3.11. Zásada rychlosti řízení a normotvorba obcí**

Zásada rychlosti řízení se bude při přípravě právních předpisů obcí uplatňovat pouze s velkou obezřetností, protože příliš krátká doba od záměru vydat právní předpis obce do jeho předložení příslušnému orgánu obce ke schválení se může projevit ve snížení kvality předpisu. Rychlost přípravy a schválení předpisu může být i na úkor uplatnění dalších základních zásad činnosti správních orgánů při této činnosti (např. zásady součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami, viz podkapitola 6.3.9.) Na druhé straně občané jistě ocení, když obec dokáže rychle reagovat na situace, které mohou a mají být řešeny právním předpisem obce.

### **6.3.12. Zásada hospodárnosti v oblasti normotvorby obcí**

Zásadu hospodárnosti neboli zásadu procesní ekonomie nelze v oblasti normotvorby obcí vztahovat pouze na přípravu právního předpisu obce, kterou je možno svěřit za nemalé finanční prostředky renomovanému odborníkovi na právní předpisy obcí, případně s odkazem na hospodárnost starostovi, jinému členu zastupitelstva či úředníkům zařazeným do obecního úřadu. Hospodárnost je nutno před přijetím právního předpisu obce hodnotit zejména v souvislosti s důsledky a náklady, které jeho přijetím vzniknou jak dotčeným osobám, tak i obci samotné. Může například dojít k situaci, kdy náklady na výběr některého z místních poplatků budou vyšší než výnosy z tohoto poplatku; zde je však nutné zvážit okolnost, zda poplatek primárně nemá řešit jiný problém (např. poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst většinou slouží především k regulaci dopravy a parkování

---

<sup>157</sup> <http://cs.wikipedia.org/wiki/NIMBY>, staženo dne 20.8.2009 – „Spojení písmen NIMBY je akronym, tvořený počátečními písmeny anglických slov Not In My Back Yard, tj. česky „ne na mé zahradě“. Charakterizuje postoje lidí, kteří odmítají, aby nějaká obecně spíše prospěšná nebo dokonce nezbytná stavba byla nablízku jejich domova. Předmětem takových protestů bývá typicky dálnice, letiště, skládka, ale také věznice nebo útulek pro uprchlíky. Pojem se poprvé vyskytl v USA, počátkem 80. let 20. století“. Zde se ovšem nejedná o veřejně prospěšnou akci, argumentuje se právem lidí svobodně se shromažďovat a bavit se, i když v rozporu s právními předpisy (často nadlimitní hloučnosť).

ve vybraných místech a částech měst). V souvislosti se zásadou hospodárnosti proto většinou se musí uplatnit i zásady proporcionality a ochrany veřejného (obecního) zájmu.

### **6.3.13. Zásada rovnosti a nestrannosti při rozhodování o právních předpisech obce**

Jak již bylo uvedeno, ze základních zásad činnosti správních orgánů je v zákoně o obcích vedle zásady zákonnosti (legality) výslovně obsažena i zásada nestrannosti,<sup>158</sup> a to obecně pro projednávání a rozhodování v orgánech obce, tedy i pro rozhodování o právních předpisech obce.

Nestrannost orgánů obce se musí uplatnit nejen při samotném projednávání, ale i při přípravě právního předpisu, tedy při jednání a rozhodování, zda vůbec právní předpis vydat, stejně tak musí být respektována rovnost všech dotčených osob, v souladu s ustanovením § čl. 1 Listiny.<sup>159</sup>

V praxi však může dojít k tomu, že rovnost je dotčenými osobami chápána pouze jako rovnost v právech, nikoli rovnost v povinnostech, a proto existují skupiny dotčených osob, které určité právní předpisy chápou jako omezování svých práv, přitom právě to, že nerespektovali ustanovení některých zákonů, vedlo orgány obce k přijetí právního předpisu. Absolutizování rovnosti všech dotčených osob v konkrétním případě by mohlo vést naopak k tomu, že by nebyly respektovány ostatní základní zásady činnosti správních orgánů, např. zásada ochrany veřejného zájmu, zásada proporcionality či zásada legitimního očekávání.

V zájmu srozumitelnosti a transparentnosti rozhodování orgánů obce o právním předpisu by mělo být takové rozhodnutí odůvodněno i s ohledem na zásadu rovnosti a nestrannosti.

### **6.3.14. Zásada vzájemné součinnosti správních orgánů při přípravě právních předpisů obcí**

Normotvorby obcí se v souvislosti se zásadou vzájemné součinnosti správních orgánů týká především ustanovení § 8 odst. 2 správního řádu, které ukládá správním orgánům vzájemně spolupracovat v zájmu dobré správy.

Správním orgánem, který může podstatným způsobem ovlivnit kvalitu právních předpisů obcí, je především Ministerstvo vnitra, konkrétně jeho odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Ministerstvo vnitra mimo svou dozorovou a kontrolní

---

<sup>158</sup> § 83 odst. 2 zákona o obcích.

<sup>159</sup> Lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech.

pravomoc (viz kapitola 6.2.) poskytuje i metodickou pomoc obcím ve věci vydávání a obsahu právních předpisů obcí. Vedle doporučení, pokynů a vzorů právních předpisů obcí publikovaných na internetových stránkách Ministerstva vnitra poskytují jeho úředníci i osobní konzultace. Podle mých zkušeností však úředníci Ministerstva vnitra při osobních konzultacích i v písemných vyjádřeních k právním předpisům obcí, zejména k těm kontroverzním (např. obecně závazné vyhlášky obcí upravující pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku či vyhlášky, které se obecně týkají zajištění veřejného pořádku) mají tendenci vykládat příliš restriktivně již výše citovaná ustanovení § 10 zákona o obcích, tak jako to dříve činil Ústavní soud.<sup>160</sup> Úředníci Ministerstva vnitra často kritizují obce mj. za plošné zákazy, namítají, že problematiku upravenou právním předpisem obce upravují zvláštní zákony nebo že ukládá povinnosti osobám bez zákonného zmocnění. Na druhé straně však nelze úředníkům Ministerstva vnitra upřít vstřícnost a zdvořilost při osobním jednání, až na výjimky odbornou erudici i to, že při své dozorové činnosti zjistili řadu zcela zásadních nedostatků obecně závazných vyhlášek obcí.

Je tedy možno konstatovat, že zásada vzájemné součinnosti obcí a orgánu dozoru nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí je vesměs respektována. Obdobným způsobem by měly spolupracovat obce a krajské úřady při přípravě a vydávání nařízení obcí; s touto spoluprací však dosud nemám osobní zkušenost.

#### **6.4. Důvodová zpráva k právnímu předpisu obce**

Zákon o obcích nestanoví explicitně orgánům obce, aby svá rozhodnutí ohledně právních předpisů obce zdůvodnily; tuto povinnost často upravují jednací řády zastupitelstev i rad obcí. Ve velkých obcích či městech, kde členové rady či zastupitelstva často rozhodují ve věcech, se kterými se nemohou osobně seznámit, příslušné podklady pro kompetentní rozhodnutí zpravidla připravuje obecní úřad (městský úřad či magistrát).

Odlišná je situace v malých obcích, kde jednání zastupitelstva je méně formální a odůvodnění rozhodnutí je často pouze ústní a v některých případech ani není součástí zápisu o průběhu zasedání zastupitelstva obce.

---

<sup>160</sup> Viz již dříve citovaný Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Vhodnost připojení důvodové zprávy zejména ke složitějším právním předpisům obcí je zmíněna i v literatuře.<sup>161</sup> Šín uvádí obsah důvodové zprávy k návrhům zákonů a následně konstatuje, že „pro místní právní předpisy platí obecné zásady a pravidla tvorby práva, její legislativněpolitické principy, poznatky a závěry o poslání právní regulace, jejích možnostech a mezích“.<sup>162</sup>

Důvodová zpráva by tak měla odůvodňovat principy nové právní úpravy. Zhodnotí se v ní platný právní stav a vysvětlí nezbytnost nové úpravy v jejím celku (obecná část) i jednotlivá ustanovení (zvláštní část). Důvodová zpráva obsahuje též předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované úpravy, zejména nároky na rozpočet obce (zásada hospodárnosti) a zhodnocení souladu návrhu právního předpisu obce s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem České republiky.

Podle mého názoru by důvodová zpráva k právnímu předpisu obce měla obsahovat i vyhodnocení, zda právní předpis obce respektuje základní zásady činnosti správních orgánů dle správního řádu. Tento požadavek je ostatně vyjádřen již v předcházejícím odstavci – požadavek na zhodnocení platného právního stavu a nezbytnost nové úpravy v jejím celku – zásada ochrany veřejného zájmu, zásada vázanosti účelem, zásada legitimního očekávání, zásada materiální pravdy, zásada proporcionality; předpokládaný hospodářský a finanční dopad na rozpočet obce – zásada hospodárnosti; zhodnocení souladu návrhu právního předpisu obce s mezinárodními smlouvami a s ústavním pořádkem České republiky – zásada legality. Důvodová zpráva jako celek bude potom plnit poučovací povinnost správního orgánu ve vztahu k dotčeným osobám.

Důvodová zpráva k návrhu právního předpisu obce by tedy měla vyhodnotit dopad základních zásad činnosti správního orgánu na konkrétní právní předpis obce, a to zejména v jednotlivých fázích jeho přípravy vzhledem k tomu, že proces přijetí právního předpisu obce, jeho platnost a účinnost jsou podrobně upraveny zákonem o obcích.

## **6.5. Modelové řešení k uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů při zpracování návrhu právního předpisu obce**

Následující model se pokouší o schematické shrnutí povinnosti a možnosti uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů při zpracování návrhu právního

---

<sup>161</sup> Např. KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008, s. 116.

<sup>162</sup> ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba Práva: Pravidla, metodika, technika*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 96-97, 130.

předpisu obce; při jeho tvorbě byly využity znalosti získané při zpracování této diplomové práce i praktické zkušenosti s fungováním obce a tvorbou právních předpisů obcí.

### **Uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů při přípravě a zpracování návrhu právního předpisu obce - model**

#### **1. Vznik situace v obci, která vyžaduje řešení**

- Zjištění všech důležitých okolností – *zásada materiální pravdy*
- Definice problému
- Posouzení více možností, jak situaci řešit v souladu s právními předpisy, s ohledem na
  - to, zda se jedná o samostatnou či přenesenou působnost obce
  - *zásadu legality*
  - *zásadu ochrany veřejného zájmu*
  - *zásadu vázanosti účelem*
  - *zásadu legitimního očekávání*
  - *zásadu rovnosti a nestrannosti*
  - *zásadu proporcionality*
  - *zásadu hospodárnosti.*

#### **2. Záměr vydat právní předpis, pokud situace kromě vydání právního předpisu nemá s ohledem na zájmy obce a jejích občanů jiné zákonné řešení**

- Určení zpracovatele – *zásada nestrannosti, zásada hospodárnosti*
- Důraz na odborné znalosti zpracovatele

#### **3. Příprava právního předpisu**

- Seznámení se s právními předpisy jiných obcí řešícími stejnou nebo obdobnou problematiku
- Studium judikatury Ústavního soudu, pokud v konkrétním případě existuje
- Studium materiálů odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, případně osobní konzultace – *zásada součinnosti správních orgánů*

#### **4. Návrh právního předpisu obce**

- Definice předmětu a cíle regulace
- Zpracování v souladu s legislativními pravidly<sup>163</sup>
- Posouzení znění právního předpisu a zvoleného řešení s ohledem na
  - *zásadu legality*
  - *zásadu ochrany veřejného zájmu*
  - *zásadu vázanosti účelem*
  - *zásadu legitimního očekávání*
  - *zásadu rovnosti a nestrannosti*
  - *zásadu proporcionality*
  - *zásadu hospodárnosti.*
- Posouzení, zda jsou ustanovení právního předpisu obce s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná

---

<sup>163</sup> Legislativní pravidla vlády, [http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni\\_pravidla\\_vl\\_dy.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni_pravidla_vl_dy.pdf) staženo dne 5.7.2009, podle těchto pravidel je ovšem nutno postupovat přiměřeně.

5. **Zpracování důvodové zprávy k návrhu právního předpisu obce**
  - Odůvodnit dodržení zásad uvedených v bodě 4
  - Vyhodnotit dopad právního předpisu na obecní rozpočet – *zásada hospodárnosti*
6. **Zveřejnění návrhu právního předpisu způsobem v místě obvyklým**
  - Uvést, jakým způsobem a v jaké lhůtě se mohou dotčené osoby k návrhu vyjádřit – *zásada součinnosti správního orgánu s dotčenými osobami*
  - Případné vnitřní připomínkové řízení na větších obecních úřadech
7. **Předložení návrhu právního předpisu příslušnému orgánu obce ke schválení**

## 6.6. Návrhy de lege ferenda k výkonu normotvorné pravomoci obcí

Jak jsem již uvedla, zákon o obcích nemá vlastní právní úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů ve správním řádu. Neobsahuje ustanovení, která by upravovala postup orgánů obce při přípravě a zpracování návrhu právního předpisu obce. Na rozdíl od slovenské právní úpravy neukládá ani povinnost zveřejnit návrh právního předpisu obce před jeho projednáním v zastupitelstvu v případě obecně závazné vyhlášky nebo v radě obce v případě nařízení obce.

De lege ferenda nepovažuji za nutné, aby zákon o obcích obsahoval vlastní právní úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů ve správním řádu. Postačilo by doplnění § 35 zákona o obcích o ustanovení, že obce se při výkonu samostatné působnosti řídí základními zásadami činnosti správních orgánů stanovenými ve správním řádu. Stejným způsobem by se mohlo doplnit i ustanovení § 61 odst. 2 zákona o obcích. Důsledkem uvedeného doplnění zákona o obcích by byla i povinnost zveřejnit návrh právního předpisu obce před jeho projednáním v příslušném orgánu obce. Respektuji však případné názory, které by takové doplnění zákona o obcích považovaly vzhledem k ustanovení § 1 odst. 1 a 2 a § 177 odst. 1 správního řádu za nadbytečné.

Z praktického hlediska považuji za vhodné, aby zákonodárce doplnil do zákona o obcích k ustanovením o právních předpisech obce ustanovení obdobné § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, zakotvující povinnost předkladatele právního předpisu obce předložit spolu s návrhem právního předpisu obce i důvodovou zprávu. Důvodová zpráva k návrhu právního předpisu obce by měla obsahovat zhodnocení platného stavu, vysvětlení nutnosti navrhované úpravy a vyhodnocení, zda a jak byly při přípravě a zpracování návrhu právního předpisu obce respektovány základní zásady činnosti správních orgánů obsažené ve správním řádu.

## Závěr

Předkládaná diplomová práce řešila uplatňování zásad činnosti veřejné správy při výkonu normotvorné pravomoci obcí.

Úvodní část práce jsem věnovala postavení obcí v systému veřejné správy v České republice a recentní právní úpravě normotvorby obcí, přičemž vzhledem k zadání a rozsahu práce jsem nemohla zmínit všechny aspekty obecní normotvorby. Dále jsem se zabývala otázkou dopadu obecných právních principů a zásad činnosti veřejné správy na výkon normotvorné pravomoci obcí. Ze zásad činnosti veřejné správy jsem největší pozornost věnovala základním zásadám činnosti správních orgánů, které jsou od 1.1.2006 závazné pro všechny postupy ve veřejné správě, pokud zvláštní zákon neobsahuje vlastní úpravu odpovídající těmto zásadám. Studovala jsem i principy dobré správy definované Veřejným ochráncem práv, které jsou považovány za součást právní vědy, a jejich obsah porovnávala s obsahem základních zásad činnosti správních orgánů obsažených ve správním řádu. Výsledky porovnání jsem shrnula do přehledné tabulky. V souladu se zadáním diplomové práce jsem se pokusila u jednotlivých zásad činnosti správních orgánů navrhnout možnost jejich uplatnění jak v obsahu právních předpisů obcí, tak i v jednotlivých fázích přípravy a zpracování návrhu právních předpisů obcí. Předložené modelové řešení postupu při přípravě a zpracování právních předpisů obce by mělo zajistit respektování zásad činnosti veřejné správy, zejména základních zásad činnosti správních orgánů, při výkonu normotvorné pravomoci obcí.

Za výsledky předkládané práce pokládám následující:

Obecné právní principy, zásady činnosti veřejné správy i základní zásady činnosti správních orgánů obsažené ve správním řádu musí být uplatňovány při výkonu normotvorné pravomoci obcí; tato povinnost vyplývá z Ústavy, Listiny, mezinárodních smluv, jímž je Česká republika vázána i rozsahu působnosti správního řádu.

Zákon o obcích neobsahuje vlastní úpravu odpovídající základním zásadám činnosti správních orgánů. Relevantní zásady pro výkon normotvorné pravomoci obcí, které jsou v něm vyjmenovány, jsou pouze zásada zákonnosti, zásada ochrany veřejného zájmu a zásada nestranného přístupu. Zákon o obcích nemá ustanovení, která by upravovala postup při přípravě a zpracování návrhu právních předpisů obcí.

De lege ferenda považuji za vhodné zvážit doplnění zákona o obcích o ustanovení obdobné § 86 odst. 3 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů, zakotvující povinnost předkladatele právního předpisu obce předložit spolu s návrhem právního předpisu obce i důvodovou zprávu.



Důvodová zpráva k návrhu právního předpisu obce by měla obsahovat zhodnocení platného stavu, vysvětlení nutnosti navrhované úpravy a vyhodnocení, zda a jak byly při přípravě a zpracování návrhu právního předpisu obce respektovány základní zásady činnosti správních orgánů obsažené ve správním řádu.

Konkrétním dopadům základních zásad činnosti správních orgánů, případně zásad činnosti veřejné správy či obecných právních principů na výkon normotvorné pravomoci obcí by se měla podrobněji věnovat právní věda. Předložené modelové řešení k uplatnění základních zásad činnosti správních orgánů by mělo být dále rozpracováno nebo modifikováno. Zajímavá by mohla být jeho aplikace na problematiku obecně závazných vyhlášek obcí upravujících zabezpečení veřejného pořádku.

Důsledné uplatňování základních zásad činnosti správních orgánů při výkonu normotvorné pravomoci obcí by mohlo přispět jak k obecnému zvýšení úrovně právních předpisů obcí, tak i k respektování práv občanů a vyšší transparentnosti rozhodování orgánů obce.

## Resumé

The main goal of this thesis was to address the application of the principles of the public administration in the sphere of municipal rule-making.

The work was divided into six chapters. In the first chapter, I have paid attention to the status of municipalities in the system of public administration. In the second chapter, I have presented recent enactment of the municipal rule-making. The third chapter is dedicated to the general legal principles. In the fourth chapter, I worked with the basic operating principles of the administrative authorities. In the fifth chapter, I discussed the principles of good governance. In the sixth chapter, I summarized the findings of a working thesis and suggested procedures which respect the basic operating principles of the administrative authorities, including considerations *de lege ferenda*.

General legal principles and basic operating principles of the administrative authorities contained in the Code of Administrative Procedure (Act No. 500/2004 Coll.) shall be applied in the sphere of municipal rule-making. This requirement results from the Constitution, the Charter of Rights and Freedoms, international treaties to which the Czech Republic is also tied and from the force of the Code of Administrative Procedure.

The Municipal System Act (Act No. 128/2000 Coll.) has not own regulations similar to the basic operating principles of the administrative authorities, or regulations determined the procedure for the preparation and creation legal enactments. Because of that I proposed *de lege ferenda* particular amendment to the Municipal System Act, provision similar to § 86 subparagraph 3 of Act No. 90/1995 Coll. On the Rules of Procedure of the Chamber of Deputies, which establishes the obligation to submit an explanatory report with the draft of the legal enactment. This explanatory report should include an estimating of the recent situation, explaining the need for the proposed regulation and description of whether and how were respected the basic operating principles of the administrative authorities contained in the Code of Administrative Procedure.

The specific impacts of the basic operating principles of the administrative authorities, or the principles of public administration and general legal principles to the municipal rule-making should be given further legal science.

## **Prameny a literatura**

### **PRAMENY**

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava české republiky, jak vyplývá ze změn a doplnění provedených ústavními zákony č. 347/1997 Sb., č. 300/2000 Sb., č. 395/2001 Sb., č. 448/2001 Sb. a č. 515/2002 Sb.
2. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku ČR, jak vyplývá ze změny provedené ústavním zákonem č. 162/1998 Sb.
3. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
4. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
5. Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení, ve znění pozdějších předpisů - zrušen zákonem č. 500/2004 Sb.
6. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů – zrušen zákonem č. 128/2000 Sb.
8. Zákon č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, v znení neskorších predpisov.
9. Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.
10. Zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a Sbírce mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů.
11. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
12. Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
13. Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.
14. Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
15. Zákon č. 218/2002 Sb., o službě státních zaměstnanců ve správních úřadech a o odměňování těchto zaměstnanců a ostatních zaměstnanců ve správních úřadech (služební zákon), ve znění pozdějších předpisů – většina ustanovení nabývá účinnosti až dnem 1.1.2012.
16. Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.
17. Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

18. Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.
19. Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
20. Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.
21. Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.
22. Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů.
23. Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.
24. Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
25. Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
26. Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřbnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
27. Zákon č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů.
28. Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.
29. Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.
30. Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.
31. Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
32. Zákon č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.
33. Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů.
34. Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.
35. Zákon č. 13/1977 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
36. Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů.

37. Zákon č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
38. Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů.
39. Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů – zrušen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).
40. Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., ve znění pozdějších předpisů (Evropská charta místní samosprávy).
41. Sdělení Federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů (Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod).

## **JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU**

1. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 15/97.
2. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 33/97.
3. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 28/98.
4. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 5/01.
5. Nález ÚS Sp. zn. I. ÚS 163/02.
6. Nález ÚS Sp. zn. II. ÚS 644/02.
7. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 9/04.
8. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 63/04.
9. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 33/05.
10. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 16/06.
11. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 34/06.
12. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 35/06.
13. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
14. Nález ÚS Sp. zn. II. ÚS 703/06.
15. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 12/07.
16. Usnesení ÚS Sp. zn. IV. ÚS 2323/07.
17. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 1/08.
18. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 22/08.
19. Nález ÚS Sp. zn. Pl. ÚS 24/08.
20. Nález ÚS Sp. zn. I. ÚS 2884/08.

## LITERATURA

1. DIENSTBIER, Filip. Zásada legitimního očekávání v činnosti veřejné správy. In HRABCOVÁ, Dana (ed.). *Principy dobré správy: Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci*. Brno, Masarykova Univerzita, 2006. 265 s. ISBN 80-210-4001-7.
2. DIENSTBIER, Filip. K právním formám činnosti veřejné správy. In GROSPÍČ, Jiří, LOUDA, Tomáš, VOSTRÁ, Lenka (eds.). *Územní samospráva v České republice a Evropě*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4.
3. EICHLEROVÁ, Kateřina. *Zásada veřejnosti v právu veřejném*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2000. 139 s.
4. FILIP, Jan. *Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. 4. opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2003. 556 s. ISBN 80-210-3254-5 (Masarykova univerzita), 80-7239-151-8 (Doplněk).
5. GADASOVÁ, Dalimila, POLIÁN, Milan. *Správní právo: Obecná část. Právní základ veřejné správy. I. díl*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2000. 56 s. ISBN 80-244-0125-8.
6. GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004. 343 s. ISBN 80-86473-85-6.
7. HENDRYCH, Dušan. *Správní věda: teorie veřejné správy*. 2. doplněné a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2007. 212 s. ISBN 978-80-7357-248-8.
8. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 6. vydání. Praha: C.H.Beck, 2006. 861 s. ISBN 80-7179-442-2.
9. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: část všeobecná*. Praha: Melantrich, 1934. 455 s.
10. JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád: komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, 616 s. ISBN 978-80-7179-784-5.
11. KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003, 425 s. ISBN 80-7179-794-4.
12. KÁŇA, Pavel. *Základy veřejné správy*. 2. přepracované a doplněné vydání. Ostrava: Montanex, 2007. 376 s. ISBN 978-80-7225-244-2.
13. KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
14. KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde, 2008. 352 s. ISBN 978-80-7201-690-7.

15. KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 4. doplněné vydání podle stavu k 1.3.2009. Praha: Linde, 2009. 486 s. ISBN 978-80-7201-760-7.
16. MATES, Pavel (ed). *Reforma veřejné správy*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, 380 s. ISBN 978-80-7357-300-3.
17. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda: 2 díl Ústavní právo České republiky – část první*. Praha: Linde, 2001. 551 s. ISBN 80-7201-273-8.
18. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 7., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2007. 420 s. ISBN 978-80-210-4276-6 (Masarykova univerzita), 978-80-7239-207-0 (Doplněk).
19. SKULOVÁ, Soňa et al. *Základy správní vědy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 234 s. ISBN 80-210-1828-3.
20. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2005. 380 s. ISBN 80-7357-060-2.
21. ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde, 2007. 253 s. ISBN 978-80-7201-640-2.
22. ŠÍN, Zbyněk. *Tvorba Práva: Pravidla, metodika, technika*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2003. 207 s. ISBN 80-7179-832-0.
23. VEDRAL, Josef. *Správní řád: Komentář*. 1. vydání. Praha: RNDr. Ivana Hexnerová – BOVA POLYGON, 2006. 1048 s. ISBN 80-7273-134-3.
24. VEDRAL, Josef. *Základní principy fungování obce a jejích orgánů*. In ČERNOHORSKÝ, Jiří (ed.). *Příručka člena zastupitelstva obce*. 1. vydání. Praha, VCVS, 2002. 180 s. ISBN 80-238-9120-0.

## ČASOPISY

1. KADEČKA, Stanislav. *Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních a jejich novelizacích*. *Správní právo*, 36, 2003, č. 5, s. 349-384.
2. VEDRAL, Josef. *Nový správní řád: Rozsah působnosti z hlediska orgánů územní samosprávy*. *Obec a finance*, 10, 2005, č. 4, s. 12-13.
3. VEDRAL, Josef. *Základní zásady činnosti správních orgánů v novém správním řádu (I. část)*. *Obec a finance*, 11, 2006, č. 1, s. 26-27.

## INTERNETOVÉ PRAMENY

1. Sněmovní tisk 201/0 Vládní návrh zákona správní řád, Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období, 142 s.  
<http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&CT=201&CT1=0>  
Staženo dne 20.6.2009.
2. Veřejný zájem.  
[http://cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%BD\\_z%C3%A1jem](http://cs.wikipedia.org/wiki/Ve%C5%99ejn%C3%BD_z%C3%A1jem)  
Staženo dne 15.7.2009.
3. Hrabák, Jan. Legitimní očekávání a zákaz překvapivých rozhodnutí.  
[http://pravnicaradce.ihned.cz/c4-10077470-36806820-F00000\\_d-legitimni-ocekavani-a-zakaz-prekvapivych-rozhodnuti](http://pravnicaradce.ihned.cz/c4-10077470-36806820-F00000_d-legitimni-ocekavani-a-zakaz-prekvapivych-rozhodnuti).  
Staženo dne 11.7.2009.
4. Doporučení CM/Rec(2007)7 Výboru ministrů členským zemím o dobré veřejné správě/good governance, přijaté Výborem ministrů dne 20. června 2007 na 999. schůzi náměstků ministrů.  
[http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_details&gid=55&Itemid=97](http://www.radaevropy.cz/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=55&Itemid=97). Staženo dne 10.6.2009.
5. Principy dobré správy.  
<http://www.ochrance.cz/cinnost/sprava.php>. Staženo dne 10.6.2009.
6. Good Governance.  
<http://www.un.org/en/globalissues/governance/>. Staženo dne 10.6.2009.
7. Vzory právních předpisů obcí.  
<http://www.mvcr.cz/clanek/vzory-pravnich-predpisu-obci.aspx>.  
Staženo dne 16.8.2009.
8. Postoj NIMBY.  
<http://cs.wikipedia.org/wiki/NIMBY>. Staženo dne 20.8.2009.
9. Legislativní pravidla vlády.  
[http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni\\_pravidla\\_vl\\_dy.pdf](http://www.vlada.cz/assets/ppov/lrv/legislativni_pravidla_vl_dy.pdf).  
Staženo dne 5.7.2009.

## DALŠÍ LITERATURA K TÉMATU

10. ČERNOHORSKÝ, Jiří (ed.). *Příručka člena zastupitelstva obce*. 1. vydání. Praha, VCVS, 2002. 180 s. ISBN 80-238-9120-0.
11. DAUBNEROVÁ, Alena, GADASOVÁ, Dalimila. *Veřejná správa – vybrané otázky vztahující se k normotvorbě na místní úrovni*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 1999. 119 s.
12. JELLINEK, Jiří. *Všeobecná státověda*. Praha: Jan Lachter, 1906. 866 s.



13. KADEČKA, Stanislav. Právo tvorba územní samosprávy v České republice. In MATES, Pavel (ed). *Reforma veřejné správy*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 25-49. ISBN 978-80-7357-300-3.
14. KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo - obecná část: Multimediální učební text*. 2. nezměněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 74 s. ISBN 978-80-210-4588-0.
15. KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava, MATES Pavel, WOKOUN, René (eds) et al. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. 455 s. ISBN 978-80-7380-086-4.
16. KINDL, MILAN, KRAMÁŘ Květoslav, RAJCHL, Jiří, TELECKÝ, Daniel. *Základy správního práva*. 1. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 327 s. ISBN 80-7380-011-X.
17. KOPECKÝ, Martin. Obecní samospráva a právní subjektivita obcí. In MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír, VOPÁLKA, Vladimír (eds). *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1997, s. 91 - 105. ISBN 80-7179-191-1.
18. KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 1998. 272 s. ISBN 80-85963-73-6.
19. POMAHAČ, Richard, VIDLÁKOVÁ, Olga. *Veřejná správa*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2002. 278 s. ISBN 80-7179-748-0.
20. POLIÁN, Milan. *Správní řád (o vybraných ustanoveních zákona č. 500/2004 Sb.)*. 1. vydání. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2005. 84 s. ISBN 80-244-1103-2.
21. SKULOVÁ, Soňa. Právo tvorba územní samosprávy v České republice. In MATES, Pavel (ed). *Reforma veřejné správy*. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 181-199. ISBN 978-80-7357-300-3.
22. ŠRÁMEK, Aleš. K legislativní funkci veřejné správy. In MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK Vladimír, VOPÁLKA Vladimír (eds). *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1997, s. 171 - 189. ISBN 80-7179-191-1.
23. ŠROMOVÁ, Eva. *Tvorba místních předpisů*. ASPI, 2005. 631 s. ISBN: 80-7357-121-8.
24. VOPÁLKA, Vladimír. O územní samosprávě. In MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK Vladimír, VOPÁLKA Vladimír (eds). *Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 1997, s. 71 - 90. ISBN 80-7179-191-1.
25. VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, ediční středisko v nakladatelství VODNÁŘ, 1999. 176 s. ISBN 80-85889-22-6.