

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje  
akademický rok: 2005/2006

## **ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE**

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Jana ZUNTOVÁ**  
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Postavení obce v systému veřejné správy a její normotvorba**

Zásady pro vypracování:

- 1. Povaha územní veřejné správy.**
- 2. Právní předpisy obce.**
- 3. Legislativní proces obce.**
- 4. Státní dozor ve vztahu k právním předpisům obce.**
- 5. Zhodnocení současné právní úpravy.**

Rozsah práce: **cca 40 stran**  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**  
Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Miloš Matula, CSc.**  
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje  
Datum zadání bakalářské práce: **13. března 2006**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **19. května 2006**

Ve Zlíně dne 13. března 2006

  
doc. PhDr. Vnislav Nováček, CSc.  
děkan



  
doc. RNDr. René Wokoun, CSc.  
ředitel ústavu

**UNIVERZITA TOMÁŠE BATI VE ZLÍNĚ**  
**Fakulta managementu a ekonomiky**

**POSTAVENÍ OBCE V SYSTÉMU VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJÍ NORMOTVORBA**  
**Bakalářská práce**

**2006**

**Jana ZUNTOVÁ**

## RESUMÉ

Těžištěm mé práce je pojednání o normotvorné činnosti obcí, přičemž její úvod je věnován obecné teorii popisu veřejné správy, jejímu postavení v rámci dělby moci v České republice a jejímu členění.

Práce dále obsahuje základní principy činnosti orgánů samosprávy včetně jejich územního členění a jejich působnost při výkonu státní správy (přenesené působnosti).

V návaznosti na tuto skutečnost je v mé práci řešena obecně otázka pojmu a členění správních aktů.

V další části práce se podrobně řeší samotná normotvorná činnost obcí, a to jednak obecně pojednáním o jednotlivých obecně závazných právních předpisech, které obce vydávají a dále pak otázky samotného legislativního procesu.

Závěr je tvořen úvahou o současném stavu reformy veřejné správy a vlastní úvahou kterým směrem by se měla ubírat.

The core of my work is to deal with norm-creating activities of municipalities, while its introduction is devoted to general theory of description of public service, its structure and its position within distribution of powers and in the Czech Republic

Further, my work includes basic principles of self-government authorities' activities, including their local structures and their activities at performing public service (delegated activities). Connected with this fact, my work deals with general matters of term and structure of administrative acts.

Other part of my work deals in detail with norm-creating activities of municipalities, first generally with individual generally binding legal regulations which municipalities create, second with matters of legislation process itself.

Conclusion of my work consists of ideas about contemporary situation of public service reform and my own ideas about which direction the reform should take.

## **PODĚKOVÁNÍ**

Děkuji vedoucímu mé bakalářské práce panu JUDr. Miloši Matulovi, CSc. za poskytnutí rad a konzultací a odborné vedení při zpracování bakalářské práce.

Děkuji také mé rodině a mému příteli za trpělivost, povzbuzování a toleranci, kterou měli po celou dobu mého studia na Univerzitě Tomáše Bati ve Zlíně.

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci zpracovala samostatně a použitou literaturu jsem citovala.

V Uherském Hradišti dne 12.5.2006

Jana ZUNTOVÁ

# OBSAH

<b>ÚVOD</b> .....	<b>8</b>
<b>1 POVAHA ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJÍ NORMATIVNÍ AKTY</b> .....	<b>9</b>
1.1 POJEM VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	9
1.2 CHARAKTERISTIKA STÁTNÍ SPRÁVY A JEJÍ RYSY .....	13
1.3 CHARAKTERISTIKA SAMOSPRÁVY A JEJÍ RYSY .....	15
1.3.1 Organizace územní samosprávy obce a její působnost .....	16
1.3.2 Organizace státní správy obce a její působnost.....	19
1.4 SPRÁVNÍ AKTY .....	24
1.5 POSTAVENÍ A PRAVOMOC OBCE .....	27
1.5.1 Obec jako základní jednotka územní samosprávy .....	27
1.5.2 Samostatná a přenesená působnost obce .....	28
<b>2 NORMOTVORBA OBCE</b> .....	<b>30</b>
2.1 OBECNĚ ZÁVAZNÉ PŘEDPISY OBCE .....	30
2.1.1 Obecně závazné vyhlášky obcí.....	31
2.1.2 Nařízení obcí .....	38
<b>3 PŘIJÍMÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE</b> .....	<b>40</b>
3.1 VÝCHOZÍ PRAVIDLA .....	40
3.2 PŘÍPRAVA PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....	43
3.3 ZÁKLADNÍ LEGISLATIVNĚ TECHNICKÉ POKYNY.....	44
3.4 SCHVALOVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....	48
3.4.1 Doba přijetí.....	48
3.4.2 Přijímací orgán .....	48
3.4.3 Schválení právních předpisů .....	48
3.4.4 Oprava chyb .....	49
3.4.5 Změna právních předpisů .....	49
3.5 VYHLAŠOVÁNÍ, PLATNOST A ÚČINNOST PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....	50
3.5.1 Platnost právních předpisů .....	50
3.5.2 Vyhlášení právních předpisů .....	50
3.5.3 Pozbytí platnosti .....	51
3.5.4 Účinnost právních předpisů.....	52
3.6 EVIDENCE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ .....	53
3.7 INFORMOVÁNÍ STÁTNÍHO DOZORU - OBECNĚ .....	54
<b>4 SANKCE ZA PORUŠENÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE A STÁTNÍ DOZOR NAD TVORBOU PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE</b> .....	<b>55</b>
4.1 OBECNĚ.....	55
4.2 NEZÁKONNÉ OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY.....	58
4.3 VÝZVA KE SJEDNÁNÍ NÁPRAVY .....	58

4.4	NÁVRH NA POZASTAVENÍ ÚČINNOSTI OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCE .....	58
4.5	NEZÁKONNÁ NAŘÍZENÍ .....	61
4.6	NEZÁKONNÁ OPATŘENÍ .....	62
4.6.1	V samostatné působnosti .....	62
4.6.2	V přenesené působnosti .....	63
<b>5</b>	<b>ZHODNOCENÍ SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY .....</b>	<b>64</b>
5.1	OBEČNÝ POHLED .....	64
5.2	VE VĚCECH NORMOTVORBY .....	64
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>66</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>67</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>	<b>68</b>
	<b>SEZNAM TABULEK .....</b>	<b>69</b>

## ÚVOD

Územní samospráva, jejíž součástí je vedle krajské též obecní, je jak je uvedeno dále ve funkčním pojetí chápána jako specifická společenská činnost řídicího a organizačního charakteru. Je zaměřená na veřejné záležitosti a ohraničena veřejným zájmem.

Tato činnost je obcím uložena zákony jako povinnost a je spojena s možností disponovat veřejnou mocí.

Obecní samospráva, jako jedna z větví veřejné správy, je stejně jako státní správa (další větev veřejné správy) činností podzákonného, výkonného a nařizovacího charakteru. Není proto v rozporu to, že i územní samospráva, potažmo obecní samospráva, má normotvornou funkci. Znamená to, že sama obecně závazné předpisy tvoří.

Tato činnost se dá posoudit jako zvláštní forma provádění zákonů. Jde tedy o tvorbu obecně závazných předpisů od zákonů odvozených a podzákonných.

Normotvorná činnost je tedy jednou z forem pravomoci a působnosti obcí.

Rozhodné pro toto konstatování je, že pokud obec realizuje své právo na normotvorbu, je třeba důrazně rozlišovat, zda tak činí v oblasti jí svěřené státní správy (přenesené působnosti) nebo v rámci svého základního poslání, tedy samostatné působnosti (samosprávy).

Tyto skutečnosti tvořily základní osнову pro vypracování mé práce. S ohledem na složitost celé problematiky jsem nemohla v první části nepojednat o základních principech veřejné správy a poté o postavení územní samosprávy obecně.

Při zpracování této práce jsem pomocí konzultací na různých stupních územní samosprávy získala praktické informace a následně je použila v té části práce, kde zákonná úprava předpokládá interní úpravu, např. jednací řád.



# 1 POVAHA ÚZEMNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY A JEJÍ NORMATIVNÍ AKTY

## 1.1 Pojem veřejná správa

Veřejná správa je charakterizována z různých hledisek, nejčastěji je vymežována jako **činnost a souhrn institucí, které tuto činnost vykonávají**. S veřejnou správou se totiž setkáváme téměř na každém kroku a bez nadsázky lze konstatovat, že nás provází po celý život, přičemž její realizace je zakotvena do různých forem činnosti. Tyto její formy jsou pak konečným, vnějším výrazem činnosti správních orgánů. Jejich prostřednictvím dochází k cílenému zprostředkování obsahu činnosti veřejné správy do jejího vnějšího projevu.

**Formy činnosti veřejné správy** se zpravidla člení na **právní** formy činnosti a na **neprávní**, respektive **organizační** činnosti. Podstata tohoto členění spočívá v tom, že mezi formami činnosti veřejné správy lze vysledovat formy činnosti s bezprostředními právními důsledky, a dále formy činnosti, které tyto důsledky postrádají. Pro obě tyto skupiny forem činnosti ovšem platí, že mají právní podklad, což souvisí s již zmíněnou podzákonností veřejné správy.

**Formy činnosti veřejné správy** lze členit i podle toho, zda, pokud jde o jejich adresáty, směřují vně organizačního systému veřejné správy, nebo zda směřují dovnitř tohoto organizačního systému. Podle toho lišíme **vnější** formy činnosti a **vnitřní** formy činnosti.

Z hlediska základního poslání veřejné správy mají rozhodující význam a postavení tzv. vnější formy činnosti, zatímco vnitřní formy mají ve vztahu k nim postavení podpůrné. Jejich význam spočívá v tom, že slouží k zabezpečení vlastního chodu veřejné správy a pro její fungování plní nezastupitelnou roli. Pokud jde o jejich povahu z hlediska výše uvedeného členění forem činnosti, mohou být vnější i vnitřní činnosti jak formami právními, tak formami neprávními, resp. organizačními.

Při využití možnosti obou uvedených kritérií lze vymežit následující **strukturu forem činnosti veřejné správy**:

1. **právní formy činnosti** veřejné správy

- normativní správní akty
- individuální správní akty
- interní normativní akty
- individuální služební akty
- dohody správně právního charakteru
- faktické úkony s přímými právními důsledky

## 2. **neprávní, resp. organizační formy činnosti** veřejné správy

- operativně organizační činnosti
- materiálně technické operace [2]

Pro právní formy činnosti veřejné správy je přitom charakteristické, že jsou zpravidla využívány při plnění meritorních úkolů veřejné správy a spočívají zejména ve správních aktech. Nesprávní, resp. organizační formy činnosti mají ve vztahu k první skupině forem, doplňkový charakter. V souvislosti s procesem vydávání správních aktů je jejich využití proto také orientováno především do stadia jejich přípravy a dále činnosti souvisejících s praktickou realizací správních aktů.

Vedle takto členěných forem činnosti veřejné správy můžeme pro praktický pohled na její působnost rozumět veřejnou správou:

- a) **činnost**, tzn. správu věcí ve veřejném zájmu (funkční pojetí)
- b) **instituce**, které tuto činnost vykonávají (organizační pojetí) [4]

Na základě takto pojaté působnosti veřejné správy můžeme konstatovat, že nositelem činností veřejné správy je především stát, který může za stanovených podmínek delegovat její výkon na jiné nestátní subjekty (územní, zájmové, profesní samosprávy). Klasickým příkladem takového subjektu jsou obce a kraje jako orgány územní samosprávy.

Další znak veřejné správy vyplývá z jejího postavení v dělbě státní moci.

Tab. 1. Dělbá státní moci v České republice.

<b>Státní moc</b>		
<b>zákonodárná</b>	<b>Výkonná</b>	<b>soudní</b>
Parlament	prezident, ministerstva, další ústřední správní úřady a správní úřady dekoncentrované	Soudy

Část veřejné správy (státní správa) je tedy součástí moci výkonné.

Oproti tomu samospráva (jako v podstatě druhá část veřejné správy) jejíž postavení je dáno čl.7. Ústavy ČR, je především odrazem nezávislé moci na státu a platí pro ní obecně platná zásada demokratické společnosti „co není zákonem zakázáno, to je dovoleno“.

I u samosprávy však můžeme nalézt prvky jak nevrchnostenského tak vrchnostenského postavení.

Její rozdělení tedy může být následující.

Tab. 2. Rozdělení samosprávy v České republice.

<b>Samospráva</b>		
územní	profesní	Zájmová

V obecné poloze je veřejná správa (tak jak je uvedeno) mimo jiné spojována s činností vlády, která ji realizuje prostřednictvím ministerstev a dalších správních úřadů. Přesto může v rámci plnění svých funkcí, být spojována i s činnostmi, které jinak patří do moci soudní (např. řešení správních deliktů, institut správního soudnictví apod.) a zákonodárné (např. vydávání podzákonných právních předpisů, dále pak to může být např. zákonodárná iniciativa vlády a krajských zastupitelstev apod).

Z uvedeného schématu můžeme přesto odvodit také tzv. negativní vymezení veřejné správy a to tak, že řekneme, že:

Veřejná správa je činností státu nebo jiného státem zmocněného subjektu, která není zákonodárstvím, soudnictvím, ani vládnutím (v politickém smyslu).

Tab. 3. Systém české veřejné správy

<b>ÚSTŘEDNÍ ORGÁNY STÁTNI SPRÁVY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>vláda</b> (předseda, místopředsedové),</li> <li>- <b>ministerstva a jiné ústřední správní úřady</b> (Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, Český statistický úřad atd)</li> </ul>
<b>MÍSTNÍ (UZEMNÍ) ORGÁNY STÁTNI SPRÁVY</b>	<p><b>orgány státní správy s působností</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>na území „bývalých“ krajů</b> (ředitelství policie kraje, finanční ředitelství)</li> <li>- <b>na území krajů</b> (hasič.záchrané sbory, katastrální úřady)</li> <li>- <b>na území okresů</b> (okresní správa sociálního zabezpečení, úřady práce)</li> </ul>
<b>ÚZEMNĚ DEKONCENTROVANÉ (SPECIALIZOVANÉ) ORGÁNY STÁTNI SPRÁVY</b>	<p>Zřizují se v případech, kdy vzhledem k jejich úzce specializované pojeté působnosti by státní správu nebylo dobře možné vykonávat z centra. Jejich působnost se nemusí krýt s územním členěním státu. V současné době se jedná např. o orgány Ministerstva zemědělství, životního prostředí, územní oddělení dozoru Ministerstva vnitra atd.</p>
<b>ORGÁNY (SUBJEKTY) SAMOSPRÁVY</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>orgány územní samosprávy</b> (obce a kraje)</li> <li>- <b>orgány profesní samosprávy</b> (komory, společenstva) Profesní samospráva je v dnešních podmínkách opětovného konstituování a postupného posilování samosprávné větve veřejné správy prakticky na počátku svého rozvoje. Do budoucna lze očekávat její rozmach (např. v oblasti živnostenských společenstev). Ucelená soustava orgánů (subjektů) profesní samosprávy se tedy postupně tvoří. Podle současného stavu se jedná například o advokátní komory.</li> <li>- <b>orgány zájmové samosprávy</b> (myslivecká sdružení)</li> </ul>

## 1.2 Charakteristika státní správy a její rysy

Státní správa je tedy součástí veřejné správy a je uskutečňovaná prostřednictvím státních orgánů, kterými jsou jak je uvedeno vláda, ministerstva, další ústřední orgány státní správy a jejich dekoncentrovaná a územní pracoviště v krajích a okresech .

Charakter státní správy je :

- **výkonný** – státní správa ve své činnosti vykonává zákony, vykonávání zákonů je podstatou výkonné moci,
- **podzákonny** – státní správa je ve své činnosti vázána zákony
- **nařizovací** – státní správa uplatňuje mocenské nástroje, její správní akty (normativní a individuální) jsou závazné, vynutitelné (nařízení, rozhodnutí apod.)

Výkon státní správy lze také svěřit zákonem orgánům samosprávy (přenést působnost na úseku státní správy). V tomto případě je pak výkon státní správy nazýván **přenesenou působností**. Obce a kraje přitom zůstávají samosprávnými celky.

Rozhodující však je, že na rozdíl od výkonu samostatné působnosti mohou obce a kraje v přenesené působnosti vykonávat státní správu jen v těch věcech, které jsou jim **výslovně svěřeny zvláštními zákony**.

Pokud jde o rozsah přenesené působnosti na obce, pak rozlišujeme **obce základního typu, s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností** (všechny kraje vykonávají naopak stejný rozsah přenesené působnosti).

[7]

Obce a kraje (případně jiné subjekty) přitom státní správu nevykonávají jako vlastní působnost územního samosprávného celku, ale jde o úkoly, jejichž zajištění je povinností státu, avšak tyto úkoly byly zákony přeneseny na obce a kraje, tedy subjekty odlišné od státu.

Při výkonu přenesené působnosti se obec a kraj musí řídit nejen zákony a jinými právními předpisy, ale v jejich mezích i usneseními vlády a směrnicemi (instrukcemi) ústředních správních úřadů.

Platí však, že zásadní činností, které představují základní předpoklady pro fungování státu, jsou zcela ponechány v jeho kompetenci, jde například o věci armády ČR, policie ČR, celní problematiku apod.

**Obecně lze tedy říci, že státní správa je ta část veřejné správy, kterou vykonává stát svými orgány, případně orgány, na které byl její výkon z rozhodnutí státu (zákonem) přenesen. Státní správa zahrnuje ty oblasti veřejné správy, kde má stát zájem vykonávat zákony jednotně, buď centrálním výkonem nebo centrálním řízením lokálního výkonu na území celého státu.**

[8]

V návaznosti na toto konstatování je možné jmenovat otázky jednotného vedení matrik, povolování staveb, stanovení obecných pravidel silničního provozu, činnost státní policie.

Jsou to také základní priority ochrany životního prostředí, školství, zdravotnictví, sociálního zabezpečení, podmínky vzniku oprávnění k živnostenskému podnikání apod.

Za příklad zde může posloužit situace, kdy ze stavebního zákona vyplývá, že každý si může postavit objekt k bydlení, podnikatel objekt k podnikání. Je k tomu však třeba stavební povolení, které při splnění předepsaných podmínek vydává stavební úřad, který je součástí obecního úřadu, jako orgán vykonávající státní správu. Stavební úřad přitom stavbu nepovolí, pokud by to bylo v rozporu s veřejným zájmem, např. s ohledem na schválenou územně plánovací dokumentaci.

Současně je povinností tohoto stavebního úřadu v konkrétních případech respektovat a přiměřeně chránit i oprávněné zájmy vlastníků a uživatelů sousedních pozemků a staveb, (např. tím, že mají postavení účastníků řízení), musí také vycházet z obecných technických požadavků na výstavbu apod.

Pokud by stavební úřad zjistil, že stavebník porušuje povinnosti stanovené stavebním zákonem, včetně podmínek povolení stavby, rozhodne například o jeho postihu.

Subjekty samosprávy přitom vykonávají obsah zákonů sice také v jejich mezích a v souladu s nimi, ovšem podle vlastních podmínek, to znamená, že v mezích a prostoru, které zákony těmto subjektům dávají, může být rozhodováno diferencovaně.

Příkladem pro uvedené konstatování může být jiná situace týkající se práva obce stanovit výši místních poplatků. [7]

Zde sice zákon o místních poplatcích umožňuje obcím v konkrétním případě stanovit jeho výši v určitém rozmezí, přičemž jednotlivé obce mohou pak pro své podmínky stanovit v poplatek odlišně od jiných obcí, druhy a maximální výše poplatků jsou však taxativně stanoveny zákonem a není možné se od něj odchýlit, ani co do rozsahu místních poplatků a ani v jeho výši. [7]

### 1.3 Charakteristika samosprávy a její rysy

**Samospráva** je veřejná správa uskutečňovaná jiným subjektem než je stát, přičemž jedinými subjekty například územní samosprávy jsou obce a kraje.

Obce a kraje tak mají právo spravovat své záležitosti samostatně, řídí se při tom jen zákony a právními předpisy vydávanými ústředními orgány k jejich provedení.

Tyto záležitosti vykonávají samostatně, na vlastní odpovědnost a vystupují jako právnické osoby. Právo obcí a krajů na samosprávu je přitom zakotveno v Ústavě (např: *„Zaručuje se samospráva obcí a krajů.“*, *„Obce jsou základní územní samosprávné celky a kraje jsou vyššími územně samosprávnými celky.“*, *„Stát do jejich činnosti zasahuje, pouze na základě zákona, nebo vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.“*). [1]

Samospráva se tedy (prostřednictvím prostředků nestátního charakteru) souběžně se státní správou také podílí na realizaci společenských záležitostí. Samospráva zahrnuje a představuje takovou oblast veřejné správy, která je ze zákona svěřena subjektům, jichž se bezprostředně týká (obce, kraje, společenstva apod.). Samosprávné subjekty mohou pro svoji potřebu přijímat i vlastní mocenské akty (vyhlášky obcí a krajů - viz hlava 7 Ústavy ČR). V tomto smyslu je samospráva částí správy státu decentralizovanou na subjekty nestátního charakteru.

### 1.3.1 Organizace územní samosprávy obce a její působnost

Obce mají postavení jako územní společenství občanů, s právem na samosprávu, s postavením právnické osoby a vlastním majetkem.

Právní úprava současně zdůrazňuje postavení občanů jako subjektů, jímž přísluší přímo či zprostředkovaně (prostřednictvím jimi volených zástupců) rozhodovat o věcech místní samosprávy.

Příčemž zákon o obcích v obecném pojetí a zvláštní zákony konkrétně stanoví, jejich podíl i na výkonu státní správy (přenesená působnost).

#### *Samostatná působnost*

Samostatná působnost je v zákoně o obcích vymezena jednak obecně a to tak, že stanoví, že do ní patří spravování záležitostí v zájmu občanů v oblasti školství, zdravotnictví, dopravy, kultury apod. a jednak konkrétně výčtem působností zastupitelstva a rady. K těm je třeba poznamenat že se jedná o orgány samosprávy, které do přenesené působnosti zasahují zcela výjimečně a to výhradně stanoví-li tak zákon.

Jako příklad lze v této situaci uvést, kdy si zastupitelstvo obce vyhradí právo schvalovat uzavření subordinační veřejnoprávní smlouvy na výkon přenesené působnosti pro jinou obec, nebo příklad, kdy rada schvaluje nařízení.

#### *Právní subjektivita obcí*

Právní subjektivita obcí jako veřejnoprávních korporací v sobě zahrnuje vedle subjektivity ve sféře veřejného práva také subjektivitu ve sféře práva soukromého.

Je to dáno především tím, že jsou odděleny od státu, protože jsou svojí povahou a postavením nestátními subjekty.

Tomuto postavení potom koresponduje zákonem založené oprávnění obcí vystupovat v právních vztazích svým jménem, nést odpovědnost z těchto vztahů vyplývající a mít vlastní majetek. Ústavněprávním východiskem proto, aby obce mohly mít vlastní majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu, je ustanovení čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, které toto



oprávnění obcím zakládá ze své úrovně.

[6]

V daném případě se jedná o tzv. **ekonomický základ samosprávy obcí či krajů**, v jehož rámci obce hospodaří samostatně, a to za podmíněk, které stanoví příslušná právní úprava. Z pohledu působnosti obcí je přitom nutno poznamenat, že vystupování obcí v tzv. soukromoprávních vztazích vždy spadá do jejich tzv. **samostatné působnosti**. [4]

### *Nakládání s majetkem obcí*

Dispoziční úkony s věcmi nemovitého majetku obcí mají, přes společný právní základ obsažený v tzv. soukromoprávní úpravě, specifický režim, a to z toho důvodu, že se jedná o věci z tzv. veřejného majetku.

Tento režim se týká jak pravidel pro vlastní nakládání s předmětným majetkem, tak i pravidel pro oceňování daného majetku.

Aktuálně platná a účinná právní úprava požaduje, aby obce jako subjekty vlastnického práva své záměry o nakládání s předmětným majetkem předem zveřejňovaly.

[6]

### *K problematice podnikání obcí a k jejich vystupování v obchodněprávních vztazích*

Režim soukromoprávního postavení obcí jako právnických osob umožňuje, aby obce v případě potřeby vstupovaly do podnikatelského postavení a současně s tím i do příslušných podnikatelských právních vztahů. Pojetí příjmové základny obcí je přitom založeno na tom, že obce nemají primárně postavení podnikatelských subjektů, nýbrž jako takové jsou obce subjekty, jejichž primárním posláním je realizovat územní veřejnou správu a v této souvislosti na rozpočtových principech zabezpečovat krytí příslušných veřejných potřeb. Právní postavení obcí je tak tedy spíše než na vlastní podnikání orientováno na to, aby obce mimo jiné svou činností vytvářely podmínky pro podnikání jiných subjektů na jejich území. [6]

Pokud jde o vystupování obcí v obchodně právních vztazích, potom pro ně platí obecná obchodně právní úprava.

Obecně k tomu lze říci, že soukromoprávní postavení obcí, respektive vystupování obcí jako subjektů soukromoprávních vztahů, není tedy výrazem základního postavení a poslání těchto subjektů, jakožto územních samosprávných korporací, nicméně přesto je v jistém smyslu nezastupitelné. Jako takové totiž doplňuje základní veřejnoprávní postavení a poslání obcí a krajů, a přispívá tedy ke komplexnosti právního pojetí těchto subjektů práva a jemu odpovídajících právních vztahů.

Přímo nebo zprostředkovaně je tedy **předmětem místní samosprávy obcí** především:

- vydávání obecně závazných vyhlášek
- schvalování programu rozvoje územního obvodu ,
- hospodaření s majetkem,
- sestavování rozpočtu a hospodaření podle něj,
- zakládání a zřizování právnických osob a zařízení,
- rozhodování o účasti v obchodních společnostech a nadacích,
- zřizování trvalých a dočasných peněžních fondů,
- udělování čestného občanství ,
- zabezpečování čistoty a údržby komunikací apod.

[7]

### *Statutární města*

Zákon o obcích přiznává v něm stanoveným městům (v současné době devatenácti) zvláštní postavení a nazývá je statutárními městy.

Jejich charakteristické znaky jsou že:

- se mohou členit na městské obvody nebo městské části (na základě zastupitelstvem statutárního města schválené vyhlášky - statutu, ve kterém se upraví vnitřní poměry jak v rámci výkonu samosprávy, tak přenesené působnosti)
- úřad tohoto města se nazývá magistrát
- včele stojí primátor statutárního města (nikoliv tedy starosta)

Statutární města, ostatně jako i ostatní města zůstávají v postavení obcí. Hlavní město Praha má své postavení a působnost danou zákonem o hlavním městě Praze. [4]

### 1.3.2 Organizace státní správy obce a její působnost

#### *Přenesená působnost*

Působnost obce se rozděluje na samostatnou a přenesenou, kdy samostatná působnost obce vychází přímo z Ústavy a zákon o obcích ji výslovně vymezuje jejím rozsahem. Mimo samostatné působnosti rozhodovat v zákonem stanoveném okruhu působnosti však stát na obec přenesl i plnění některých svých úkolů na úseku veřejné správy, které přísluší pouze jemu a které patří do působnosti veřejné správy, zejména pak tzv. místní správy. Právě zrušení posledních orgánů všeobecné místní správy nejnižší úrovně – okresních úřadů, posílilo postavení obcí při výkonu přenesené působnosti, neboť právě na obce a jejich vybrané formy valná část působnosti zrušených okresních úřadů přešla. Za přenesenou působnost obcí lze tedy považovat plnění úkolů státu v oblasti veřejné správy, kterou stát nerealizuje přímo svými orgány a jejichž výkonem pověřil ve stanoveném rozsahu obce.

Svěření výkonu státní správy by mělo být buďto výslovné, nebo výkladově, ze souvislostí textu zákonné úpravy, spolehlivě odvoditelné. Pro tyto účely je třeba připomenout i dikci § 8 zákona o obcích, která je významným interpretačním pravidlem pro rozhraničení působnosti obcí (samostatná či přenesená) tam, kde zákonná úprava mezi těmito oblastmi působnosti výslovně nediferencuje (viz komentář k §8 zákona). Obec tedy není oprávněna k výkonu přenesené působnosti, pokud pro ni neexistuje výslovné zákonné zmocnění k jejímu výkonu. [4]

Z povahy výkonu státní správy je nutno dovodit, že výkon státní správy svěřovaný obcím je ve své podstatě jednou ze základních povinností obcí.

#### *Správní obvod*

Pokud vykonává obec v přenesené působnosti výkon státní správy, je tato její působnost omezena vedle věcného a funkčního rozsahu i místně. Právě § 61 odst. 1 písm. a) zákona o obcích stanoví, že správní obvod, v němž obec vykonává přenesenou působnost v základním rozsahu je dán jejím územním obvodem. Mimo svůj územní obvod

nesmí obec vykonávat přenesenou působnost s výjimkou případů, kdy to zákon výslovně připouští, jako například v případě obecní policie jedné obce, která může na základě veřejnoprávní smlouvy vykonávat působnost obecní policie i na území smluvní obce apod. Veškeré výjimky z takto vymezené místní příslušnosti obce při výkonu státní správy v přenesené působnosti však musí vycházet jednoznačně ze zákonné úpravy (viz výše).

Zákon se ve spojení s úpravou vymezení obsahového rozměru přenesené působnosti obcí současně vypořádává i s režimem jejich právní „vázanosti“ při výkonu této oblasti působnosti. V rámci vymezené právní „vázanosti“ přitom právní úprava diferencuje, přičemž jinak obce zavazuje při vydávání nařízení obce a při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob na straně jedné, a jinak obce zavazuje pro případ ostatních postupů při výkonu přenesené působnosti, na straně druhé.

[1]

Pro případy vydávání nařízení obce platí, jak bude dále podrobně rozvedeno, že obec je vázána pouze právními předpisy, tedy zákony a dále jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. To znamená, že v těchto, svou povahou „vnějších“ formách činnosti, je obec vázána toliko právním řádem a nemůže se od něj odchýlit. V návaznosti na tzv. euronovelu Ústavy se součástí právního řádu České republiky stávají i mezinárodní smlouvy, jež Česká republika ratifikovala se souhlasem Parlamentu, které mají při aplikaci přednost před tuzemskými zákony a jinými obecně závaznými předpisy a které se v případě absence tuzemských prováděcích předpisů aplikují přímo. Přímou aplikaci mají i Ústava a ústavní zákony za předpokladu, že neexistuje zákon či jiný prováděcí předpis, který by ústavou zaručená práva upravoval. Při vydávání nařízení se obec nesmí řídit jinými akty interního charakteru jakými jsou například usnesení vlády, směrnice ústředních správních úřadů nebo dokonce jejich pokyny. Může z nich toliko vycházet jako z metodických podkladů za předpokladu, že jsou zcela v souladu s právními předpisy a jejich působnost ani nezužují ani nerozšiřují. V této působnosti novela zákona o obcích s působností od 1. 1. 2003 vyloučila původní striktně formulovanou vázanost obcí obecně závaznými právními předpisy i při vlastním výkonu státní správy v přenesené působnosti, tedy při rozhodování o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech fyzických a právnických osob a nově zavázala obec se při této činnosti řídit i jinými právními akty.

[1]

V praxi se mohou vyskytnout případy, kdy dle názoru obce je podzákonná právní norma publikována ve Sbírce zákonů v rozporu se zákonem či mezinárodní smlouvou. Tehdy je obec povinna postupovat a řídit se toliko zákonem či mezinárodní smlouvou. Obdobně obec postupuje i v případě, pokud je publikovaný zákon v přímém a zjevném rozporu s ústavním zákonem nebo ratifikovanou mezinárodní smlouvou. V případě, pokud mezinárodní smlouva či ústavní zákon stanoví povinnost nebo upravuje konkrétní právní vztah neupravený zákonem či na jeho základě podzákonnou normou, aplikují obce na konkrétní právní vztah ústavní zákon či ratifikovanou mezinárodní smlouvou.

Pro případy ostatních postupů (jiných opatření) při výkonu přenesené působnosti jde zákon o obcích dále, a vedle právních předpisů stanoví obcím povinnost respektovat i obsah usnesení vlády a směrnic ústředních orgánů státní správy. Tyto svou povahou interní akty ve veřejné správě přitom mohou orgánům obcí ukládat jen v mezích zákona. Působnost zákona pak tyto normativní akty nesmí ani zužovat ani rozšiřovat. Pokud tak činí, obec je při výkonu státní správy v přenesené působnosti ignoruje. Stejně tak je ignoruje za situace, pokud jí ukládají povinnosti, aniž by k tomu byl jejich vydavatel výslovně zákonem zmocněn. Takto uložené povinnosti není obec povinna respektovat. Naopak, pokud zjistí, že uvedené normativní akty jí ukládají povinnosti bez příslušného zákonného zmocnění, je povinna na tuto skutečnost výslovně upozornit jejich vydavatele s návrhem na zrušení příslušných ustanovení. Na druhé straně je potřeba poznamenat, že potřeba nástrojů „interního“ usměrňování výkonu přenesené působnosti je dána objektivně potřebou a povahou „řízení“ výkonu státní správy. Zásada, že i výše uvedené pro obec závazné normativní akty musí být vedle zákonů v souladu i s Ústavou tímto není dotčena.

Další podmínkou závaznosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Bez této publikace nejsou jimi obce při své rozhodovací činnosti vázány. [9]

Při výkonu státní správy v přenesené působnosti jsou obce od 1.1.2003 nově vázány i **návrhy opatření a rozhodnutími krajského úřadu**. V dané souvislosti se jedná o návrhy opatření k nápravě zjištěných nedostatků s termíny k jejich odstranění, které krajský úřad uvede v protokolu o kontrole výkonu přenesené působnosti obce (§ 93 písm. h zákona o krajích). Stejně tak je obec vázána při výkonu přenesené působnosti i rozhodnutími ředitele krajského úřadu o námitkách, které obce vznesly proti skutečnostem uvedených v protokolu o kontrole výkonu přenesené působnosti obce, a to za předpokladu, že z

uvedeného rozhodnutí budou obci uloženy konkrétní povinnosti. V této souvislosti jsou obce vázány pouze návrhy, opatřeními a rozhodnutími toho krajského úřadu, v jehož územním obvodu se nachází jejich území. Rozhodnutím, návrhy a opatřeními jiného krajského úřadu se obce řídí pouze tehdy, pokud tak stanoví zvláštní zákon, jako například v rámci krizového řízení. Pokud obec zjistí, že konkrétní návrh, opatření nebo rozhodnutí krajského úřadu je v rozporu s rozhodovací praxí jiného krajského úřadu v typově shodné věci, oznámí tuto skutečnost bezodkladně a zpravidla písemně příslušnému ústřednímu správnímu úřadu, do jehož věcné působnosti daná problematika patří (viz. zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy ČR) k učinění opatření ke sjednocení výkonu veřejné správy v přenesené působnosti. [8]

**Povinnost obce se při výkonu přenesené působnosti** řídí shora uvedenými obecně závaznými právními normami, popř. ve stanoveném rozsahu i ostatními uvedenými akty má velký význam nejen pro posuzování zákonnosti vlastních aktů státní správy vykonávané v přenesené působnosti, ale i pro posouzení případné odpovědnosti konkrétních orgánů či zaměstnanců obce při porušování povinností při výkonu státní správy v přenesené působnosti. Tato odpovědnost nemusí být jen odpovědnost majetková vyplývající z odpovědnosti za výkon veřejné moci (dle zákona č. 82/1998Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona ČNR č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti) a z něj vyplývající regresní odpovědnost vůči konkrétním pracovníkům popř. jejich pracovněprávní odpovědnost, ale zejména odpovědnost trestní vyplývající z postavení veřejných činitelů v případě konkrétních rozhodnutí osob, a to v souvislosti s trestnými činy zneužití pravomoci veřejného činitele či maření úkolů veřejného činitele z nedbalosti. [8]

V souvislosti s přenesením části úkolů státu na obce v rámci přenesené působnosti, zákonodárce současně zajistil metodickou a odbornou pomoc orgánům obcí, které tuto působnost vykonávají, a to ze strany krajského úřadu. Metodická a odborná pomoc krajského úřadu se v první řadě zaměřuje na zajišťování proškolení a odborného vzdělávání pracovníků obcí, vykonávajících v daném rozsahu přenesenou působnost. Krajský úřad je rovněž povinen zajišťovat pro obce odborná a výkladová stanoviska k aktuálním problémům aplikační praxe.

Tak jak již bylo popsáno výše na obce je přenesen i určitý rozsah výkonu státní správy, který tito plní v zastoupení státu.

U obcí se jedná zejména o:

- úsek živnostenské správy
- úsek evidence obyvatelstva,
- vedení matrik,
- požární ochrany,
- projednávání přestupků,
- územní a stavební řízení,
- hospodaření s nebytovými prostory,
- ochrana rostlinné a živočišné výroby,
- ochrana životního prostředí,
- ochrana zemědělského půdního a lesního půdního fondu, apod. [7]

Z hlediska rozsahu výkonu státní správy dělíme obce do **tří základních typů**:

- ⇒ **obce základního typu** (představují rozhodující část obcí), pro které je charakteristické to, že vykonávají základní rozsah státní správy – přenesené působnosti – podle zvláštních zákonů výhradně pro sebe. (V současné době zvláštní právní předpisy zakládají působnost jen pro některé obce v nichž působí stavební úřady a matriční úřady.);
- ⇒ **obce s pověřeným obecním úřadem**, které kromě výkonu přenesené působnosti v základním rozsahu ve vlastní obci vykonávají ještě další přenesenou působnost svěřenou jim zvláštními zákony i v jiných obcích (v současné době je jejich výčet stanoven v počtu 388 zvláštním zákonem, přičemž správní obvod určuje prováděcí předpis);
- ⇒ **obce s rozšířenou působností**. Rovněž tyto obce vykonávají státní správu nejen pro sebe, ale i pro další obce ve svém správním obvodu (i zde zvláštní zákon stanoví jejich výčet v počtu 205 a prováděcí předpis seznam obcí, pro které je

přenesená působnost vykonávána). Na tento nově vzniklý typ obcí přešla větší část působností zaniklých okresních úřadů (tyto obce mohou vydávat nařízení s jeho závazností i pro obce v jejich správním obvodu).

[2]

## 1.4 Správní akty

Z povahy forem činnosti veřejné správy je zřejmé, že jejich těžiště spočívá ve správních aktech.

Podstata veřejné správy a povaha její činnosti umožňuje vymezit správní akty jako veřejně mocenské akty, vydané na základě zákonů orgány veřejné správy v procesu praktické realizace úkolů a funkcí veřejné správy. Správní akty jsou tedy ve vztahu k zákonům odvozenými právně závaznými akty. Správní orgány správní akty vydávají jako orgány státu a veřejnoprávních korporací realizující výkonnou moc ve státě, a to na základě zákonů a k jejich provedení. Správní akty představují „rozhodnutí“ správních orgánů, jimiž dochází k realizaci jejich pravomoci. Správní akty mohou být vydávány jen v mezích jejich působnosti a způsobem stanoveným v právních normách, neboť jenom v takových případech jsou pro jejich adresáty závazné. Pravomoc správních orgánů má charakter oprávnění nařizovacího a akty veřejné správy proto mají povahu jednostranně zavazujícího pravidla. Jednostranný a zavazující charakter správních aktů je výrazem vztahů mocenské nadřízenosti a podřízenosti mezi subjekty veřejné správy a adresáty jejich působení, jakož i projevem administrativně-právní metody regulace společenských vztahů ve veřejné správě. Správní akty představují nestejnorodou skupinu forem činnosti veřejné správy, diferencovanou podle toho, zda jsou předmětné akty výsledkem normotvorné činnosti správních orgánů nebo výsledkem aplikace práva a dále i podle toho, zda adresát aktu stojí vně či uvnitř organizačního systému veřejné správy. **Normativní správní akty** jsou takové správní akty, které jsou výrazem normotvorné činnosti orgánů veřejné správy. Normativní správní akty představují právní formy činnosti veřejné správy s normativním obsahem, jejichž prostřednictvím se realizují příslušná výkonná a nařizovací oprávnění správních orgánů. Normativní charakter těchto aktů je výrazem skutečnosti, že normativní správní akty obsahují **obecně závazná pravidla chování** vztahující se na blíže neurčený okruh adresátů. Vzhledem k tomu, že jde o akty státních orgánů a orgánů státem aprobovaných veřejnoprávních korporací, navíc o akty, které slouží k provádění zákonů, jsou jejich



ustanovení právně závazná a mocensky vynutitelná. **Právní forma a mocenský charakter** normativních správních aktů vede k tomu, že neplnění a nerespektování v nich obsažených pravidel může být právem stanoveným způsobem sankcionováno.

[3]

Z postavení správních orgánů jako orgánů veřejné moci ve státě vyplývá, že jimi vydané normativní akty jsou akty jednostrannými, s mocensky autoritativním zaměřením. Normativní správní akt je podzákoný právní akt orgánů veřejné správy, který obsahuje obecně závazná pravidla chování, právní normy. Je to **podzákoný právní předpis**. Pravidla obsažená v normativních správních aktech jako obecně závazná pravidla mají však ve vztahu k adresátům stejnou právní závaznost jako obecně závazná pravidla obsažená v zákonech.

[2]

Podmínkou platnosti normativních správních aktů je jejich publikace. Vyhlášení nebo oznámení normativních správních aktů ve Sbírce zákonů, případnou jinou předepsanou formou, je formálním předpokladem jejich pojetí jako obecně závazných právních předpisů a tedy i jako pramenů správního práva.

Normativní správní akty jako projev výkonné a nařizovací činnosti orgánů veřejné správy jsou tedy nejen **formami realizace správního práva, ale i formami správního práva** jako takovými, to znamená správním právem samotným. Správní právo se však jimi v žádném případě nevyčerpává, neboť je v první řadě tvořeno zákony na jejichž základě a k jejichž provedení jsou normativní správní akty vydávány. Normativní správní akty přitom nemají ve všech případech povahu podzákoného, to je prováděcího právního aktu, nýbrž přicházejí mezi nimi v úvahu i tzv. **akty prvotní**. Jimi jsou normativní správní akty vydávané subjekty veřejné správy jako nositeli vlastní samosprávné moci (obecně závazné vyhlášky obcí).

[2]

Normativní správní akty jako obecně závazné právní předpisy upravují práva a povinnosti občanů jakožto fyzických osob a dále nejrůznějších právnických osob nepodřízených orgánům veřejné správy, a v tomto smyslu představují realizaci **vnějších vztahů** veřejné správy.

Zvláštním případem normativních správních aktů jsou akty, které nesměřují vůči subjektům stojícím vně systému vztahů nadřízenosti a podřízenosti ve veřejné správě, nýbrž které naopak směřují vůči subjektům ovládaným organizační podřízeností ve vztahu

ke správnímu orgánu, který takový normativní akt vydal. Tyto normativní akty zpravidla slouží k řízení podřízených orgánů a pracovníků, kteří jsou v příslušném organizačním systému daným správním orgánem řízený a jemu podřízený. Jedná se o **interní normativní akty**, obvykle označované jako interní normativní instrukce nebo normativní akty řízení.

Od normativních správních aktů, které mají vnější právní účinky, se interní normativní akty odlišují zejména tím, že jejich právní účinky směřují výlučně vůči podřízeným subjektům, byť individuálně nespécifikovaným, a v tomto smyslu jsou akty vnitřními. Vzhledem k tomu, že nemají obecnou závaznost, nejsou pramenem správního práva.

Vydávání správních aktů se zdaleka nevyčerpává jen normativními správními akty. V řadě případů je třeba, aby oprávnění a povinnosti stanovené v zákonech, případně i v normativních správních aktech, byly dále konkretizovány individuálními správními akty.

[2]

**Individuální správní akty** představují takovou právní formu činnosti orgánů veřejné správy, která je zpravidla výsledkem rozhodování správního orgánu o právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech určitého konkrétního subjektu v postavení, tzn. účastníka správního řízení. Tyto akty jsou chápány jako **akty aplikace správního práva**, neboť představují použití obecných pravidel chování obsažených v příslušných správně právních normách na konkrétní případy.

Jako akty aplikace správního práva se individuální správní akty člení na tzv. **akty konstitutivní**, jimiž se zakládají, mění nebo ruší určité správně právní vztahy, a na tzv. **akty deklaratorní**, jimiž se autoritativně stvrzuje existence či neexistence určitého správně právně relevantního vztahu. [1]

Individuální správní akty směřují vždy ke zcela konkrétním, to je individualizovaným subjektům správního práva, nepředstavují tedy právní normy, ale naopak obecně závazné právní předpisy aplikují na konkrétně individualizované případy. Svou povahou je každý individualizovaný právní akt výsledkem jednostranné činnosti správního orgánu, konkrétně navazujícím na obsah norem správního práva.

Adresáty individuálních správních aktů mohou být obdobně jako u normativních správních aktů, vedle subjektů stojících vně organizačního systému veřejné správy rovněž správním orgánům organizačně podřízené subjekty. V případě vnitřního zaměření

individuálních správních aktů se jedná o **individuální služební akty**, obvykle označované jako individuální služební pokyny.

Individuální služební akty v podstatě slouží k realizaci řídicích pravomocí představitelů správních orgánů vůči jednotlivým pracovníkům v organizačním systému veřejné správy ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti.

[1]

## 1.5 Postavení a pravomoc obce

### 1.5.1 Obec jako základní jednotka územní samosprávy

Prozatímní obecní zřízení z roku 1849 obsahovalo myšlenku, podle které je základem svobodného státu svobodná obec. V tomto duchu je pak obec v evropských poměrech již tradičně považována za základní samosprávné společenství osob.

Obce jako základní samosprávná společenství mají na území dnešní České republiky dlouhou tradici, která byla přerušena pouze obdobím tzv. národních výborů v letech 1944 - 1990. Společenské a politické změny, které nastaly po roce 1989 vedly k revitalizaci obcí jako základních subjektů územní samosprávy.

Podstata obce jako subjektu místní samosprávy spočívá ve vzájemném propojení čtyř aspektů:

1. **Osobní aspekt obce** – každá obec představuje společenství fyzických osob vystupujících jak v pozici tvůrců, tak i adresátů místní veřejné správy.
2. **Územní aspekt obce** – každá obec má vlastní území na němž je dána její samosprávná působnost.
3. **Mocenský aspekt obce** – každá obec je vybavena pravomocí k tvorbě a výkonu vlastních veřejnomocenských aktů – obecně závazných vyhlášek
4. **Ekonomický aspekt obce** – každá obec je vybavena jistou mírou ekonomické autonomie, samostatně hospodaří, disponuje vlastním majetkem a finančními zdroji.

[2]

### 1.5.2 Samostatná a přenesená působnost obce

Východiskem českého obecního zřízení je tzv. **smíšený systém**, kdy jednotky územní samosprávy vykonávají vedle vlastní působnosti – samosprávy i působnost přenesenou – určitý díl místní státní správy.

Pro rozlišování toho, zda daná záležitost veřejné správy svěřena obci padá do její samostatné či přenesené působnosti má zásadní význam ustanovení § 8 zákona o obcích obsahující obecnou preferenci samostatné působnosti: *Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.* [1]

Samostatnou působností je působnost samosprávná, zakotvená v právu na samosprávu a v ústavním ustanovení, podle kterého je obec samostatně spravována zastupitelstvem. Samostatná působnost obce spočívá v jejím právu spravovat záležitosti týkající se obce v rámci platných zákonů samostatně, tedy bez přímého nařizování ze strany státu. Do této samostatné působnosti mohou stát a kraje zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

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 orgánům obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákon.

Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními předpoklady a 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, výchovu a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

[4]

Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obec řídí pouze zákon a právními předpisy vyšší právní síly, v ostatních záležitostech samostatné působnosti obce jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Samostatnou působnost nemusí obec vykonávat pouze přímo. Obec může pro její výkon zřizovat – pokud zvláštní zákon nestanoví jinak:

- **právnícké osoby** – jde především o akciové společnosti a společnosti s ručením omezeným podle obchodního zákoníku a obecně prospěšné společnosti podle zákona o obecně prospěšných společnostech
- **organizační složky obce** – zařízení bez právní subjektivity vznikající rozhodnutím obce, o jejich vzniku vydává obec jako zřizovatel tzv. zřizovatelskou listinu.

Pokud jde o výkon přenesené působnosti, je nutné ji dovozovat v rozhodující míře ze zvláštních zákonů.

## 2 NORMOTVORBA OBCE

### 2.1 Obecně závazné předpisy obce

Jak je již uvedeno aktuální ústavní a zákonná úprava, umožňuje všem obcím v ČR vydávat tzv. místní právní předpisy (mají tedy povahu obecně závazných právních předpisů).

Pro místní právní předpisy vydávané obcemi při výkonu samosprávy (samostatné působnosti se používá pojem obecně závazné vyhlášky. Naproti tomu místní právní předpisy vydávané obcemi při výkonu jim svěřené státní správy (přenesené působnosti) se označují nařízení. Obecně pak platí, že místní právní předpis může obec vydat výhradně pro svůj územní obvod, neboť působnost obce jako územního samosprávného celku je ohraničena jejím územím. Tak je dána její územní působnost.

Poznámka: z tohoto konstatování je však nutné vyjmout situaci, kdy obec s rozšířenou působností může vydávat nařízení pro celý, případně i část správního obvodu (je stanoven zákonem č. 314/2002 Sb., stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a rozšířenou působností).

Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce jsou obecně závazným právním předpisem, neboť jsou závazné bez ohledu na vztah jejich adresáta k obci. Jejich závaznost tedy nemá nic společného s podřízeností orgánu, který předpis vydal. [7]

Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce obsahují normy, tedy závazná pravidla chování, která mají obecnou povahu a vztahují se vždy na celou skupinu případů stejného druhu a neurčitého počtu. Jinak řečeno - tato obecnost znamená, že právní normy obsažené v právních předpisech územní samosprávy musí jednak obecně vymezovat svou skutkovou podstatu (nemohou nikdy řešit konkrétní případy) a jednak množina jejich adresátů musí být vymezena určitými obecnými znaky, aby se odlišily od individuálních správních aktů (správních rozhodnutí), pro něž platí zásadně jiná pravidla (zák. č. 500/2004 Sb., správní řád). Právní předpis obce musí tedy vždy být obecný. Pokud by se vydáním právního předpisu obce obcházel rozhodování v konkrétní věci vůči konkrétním adresátům, bylo by to v rozporu se zákonem i ústavou a z tohoto důvodu by musel být právní předpis obce zrušen. [3]

### 2.1.1 Obecně závazné vyhlášky obcí

Obecná základní pravidla, jež musí obec respektovat při vydávání obecně závazných vyhlášek jsou následující:

- ⇒ obec může v rámci samostatné působnosti řešit obecně závaznými vyhláškami jen ty úkoly veřejné správy, které jsou zákony jako úkoly obce v rámci samostatné působnosti označeny (zastupitelstvo si přitom nemůže samo svou působnost rozšiřovat cestou obecně závazných vyhlášek).

#### **Tomuto pravidlu odpovídají i nálezy Ústavního soudu:**

- *Obec může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jenom na základě a v mezích zákona.<sup>1</sup>*
- *Pokud obec zjistí, že řešená otázka není upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se o otázku místního významu, je obec oprávněna v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činnosti, které jí zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí (např. obecně závazné vyhlášky).<sup>2</sup>*
- *Obec může vydávat obecně závazné vyhlášky výlučně v oblasti své působnosti. Meze základních práv a svobod mohou být upraveny pouze zákonem a nikoliv právním předpisem obce.<sup>3</sup>* [7]

- ⇒ obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek vždy respektovat případnou ústavní výhradu zákona, tzn., že v žádném případě obec nesmí obecně závaznou vyhláškou upravovat takové otázky, které jsou svěřeny k úpravě pouze zákonu.

---

<sup>1</sup> Nález č. 12/1993-4 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (94/1994 Sb., Pl. ÚS 26/93)

<sup>2</sup> Nález č. 50/1993-4 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (231/1994 Sb. s opravou v částce ročníku 1995 Sb., Pl. ÚS 18/94)

<sup>3</sup> Nález č.4/2004 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (57/2004 Sb., Pl. ÚS 38/03)

**Tomuto pravidlu odpovídají i nálezy Ústavního soudu:**

- *Co je upraveno zákonem, nemohou obce upravovat odchylně.<sup>4</sup>*
- *Co je upraveno zákonem nebo jiným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek.<sup>5</sup>* [7]

⇒ obec nemůže prostřednictvím obecně závazných vyhlášek právně regulovat ani ty úseky, které již jsou upraveny dalšími správními předpisy, či věci regulované soukromoprávně, vždy musí proto zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmkoliv právními předpisy vyšší právní síly.

**Tomuto pravidlu odpovídají i nálezy Ústavního soudu:**

- *Obecně závaznými vyhláškami nelze stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankce. Ty mohou být stanoveny jen zákonem ve smyslu § 2, 11 a následujících zákona o přestupcích<sup>6</sup>.*
- *Obecně závazná vyhláška obce o místním poplatku nemůže stanovit takové osvobození od místního poplatku, které povede k obcházení zákona. Nemůže v rámci osvobození razantně zvýhodnit jednu skupinu poplatníků – místních občanů na úkor jiných.<sup>7</sup>* [7]

⇒ při vydávání obecně závazných vyhlášek obce se obec řídí zákony (jako je výslovně uvedeno v zákoně o obcích), obecně závazné vyhlášky obcí nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší úrovně (to, co je upraveno zákonem, nemůže obec upravovat odchylně) a nemohou provést další delegaci legislativní pravomocí).

---

<sup>4</sup> Nález č. 78/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (126/1999 Sb., Pl. ÚS 4/98)

<sup>5</sup> Nález č. 143/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (239/1999 Sb., Pl. ÚS 14/99)

<sup>6</sup> Nález č. 10/1993-4 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (92/1994 Sb., Pl. ÚS 8/93)

<sup>7</sup> Nález č. 152/2002 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (556/2002 Sb., Pl. ÚS 16/02)



**Tomuto pravidlu odpovídají i nálezy Ústavního soudu:**

- *Je nepřijatelné, aby obecně závazná vyhláška nově nebo podrobněji formulovala skutkové podstaty přestupků nebo trestných činů definovaných v zákoně.<sup>8</sup>*
- *Sankce je možné ukládat toliko za porušení právních povinností. Povinnosti uložené ustanoveními obecně závazné vyhlášky, které jsou v rozporu se zákonem, nelze považovat za právní povinnosti a nelze je tedy sankcionovat.<sup>9</sup>* [7]

**Podle nálezu ústavního soudu může tedy obec vydávat vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti pouze v případě výslovného zákonného zmocnění. Pokud obec ke stanovení povinnosti žádný zákon nezmocňuje, zastupitelstvo obce není oprávněno stanovit povinnost obecně závaznou vyhláškou. To, co stanoví zvláštní zákon, nemůže stanovit zastupitelstvo obce proto, že mu nepřísluší výklad zákonů Parlamentu ČR z oblasti státní správy nebo soukromého práva. Podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 16/97 účel funkce vydávání obecně závazných vyhlášek směřují jen do oblasti samostatné působnosti, v níž obec upravuje své záležitosti samostatně.**

Vydávat obecně závazné vyhlášky mohou v mezích svoji působnosti zastupitelstva. Z ústavní úpravy přitom vyplývá, že k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti principiálně není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění. Zároveň však podle Ústavního soudu platí, že k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.

---

<sup>8</sup> Nález č.39/1993-4 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (179/1990 Sb., Pl. ÚS 47/93)

<sup>9</sup> Nález č. 24/1996 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (108/1996 Sb., Pl. ÚS 31/95)

Vykonává-li tedy obec samosprávu (svou samostatnou působnost), je oprávněna užít své pravomoci ve formě vydání obecně závazné vyhlášky obce a obecně závaznou vyhláškou uložit povinnosti za současného splnění dvou podmínek:

- zákonné meze samostatné působnosti
- zákonné zmocnění [2]

Ústava tedy dává obecně územní samosprávě možnost vydávat obecně závazné vyhlášky bez výslovného zákonného zmocnění, vč. obecně závazných vyhlášek stanovících povinnosti v oblastech, které zákon svěřuje do samostatné (samosprávné) působnosti obcí a krajů. Z tohoto pohledu jsou stávající zákony o obcích a okrajích odlišné. Tyto zákony totiž rozlišují obecně závazné vyhlášky na stanovící povinnosti osobám a nestanovící povinnosti osobám. Toto dělení ustanovení Ústavy o územní samosprávě nezná. Pro obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti zákon vyžaduje zákonné zmocnění, čímž je fakticky řadí do stejné pozice jako nařízení v přenesené působnosti. Pro obecně závazné vyhlášky krajů stanovící povinnosti toto zmocnění vyžaduje ve speciálních zákonech. V současném znění zákona o obcích je základní zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí obsaženo tak, že 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 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 stanovených podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) K zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) Stanoví-li tak zvláštní zákon. [2]

Vedle zmocnění obsaženého přímo v zákoně o obcích a v duchu § 10 písm. a) v ČR existuje značné množství konkrétních zákonných zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce. [2]

Příkladem může být § 24, odst. 2 zák. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, kdy obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů, § 4, odst. 3 zák. č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, kdy obec může zakázat nebo omezit prodej a podávání alkoholických nápojů, § 50, odst. 4, zák. č. 202/1990, o loteriích a jiných podobných hrách, kdy obec může vymezit místa provozu výherních automatů a další.

Zákon o obcích tedy na rozdíl od zákona o krajích sám dává přímo některá zmocnění pro vydání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti stanovících povinnosti. Je sporné, zda toto zákonné vymezení je v souladu s Ústavou a zda obce i kraje nemohou přijímat s odkazem na výše uvedený ústavní výklad obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti i bez zákonného zmocnění, pokud to bude v zákonem určené samosprávné působnosti obcí. Z praxe od roku 1990 však můžeme říci, že obce v převážné míře vystačí s obecně závaznými vyhláškami, které stanoví povinnosti pro oblast veřejného pořádku a udržování čistoty. Na novou zákonnou úpravu reagoval Ústavní soud tím, že zamítl návrhy na rušení obecně závazných vyhlášek v oblasti veřejného pořádku a udržování čistoty, pokud jejich rušení bylo navrhováno jen z důvodu, že stanoví povinnosti. Mimo obec může zrušit platnou obecně závaznou vyhlášku jen Ústavní soud v řízení o návrhu na její zrušení.

[7]

**Veřejný pořádek** je oblastí, která je pro právní předpisy územní samosprávy typická, ale také nejkonfliktnější a existuje větší judikatura Ústavního soudu pro obecně závazné vyhlášky tohoto druhu. Obce se zde snaží řešit místní problémy stanovením povinností a zákazů, což vede k značným ústavně sporným případům a výkladům. Projevuje se zde střetávání státní moci s mocí reprezentovanou územní samosprávou, když obě tyto části veřejné moci odvozují svou legitimitu přímo od suveréna – lidu, jelikož jejich nositelé jsou v reprezentativní demokracii odvozeni od vůle voličů – přímo volený Parlament a na něm závislá vláda na jedné straně a na druhé straně přímo volená zastupitelstva a na nich závislé rady a starostové. Veřejný pořádek je oblastí, kde se zřejmě nejčastěji vydávají obecně závazné vyhlášky, jež jsou předmětem diskusí, zda jsou perfektní z hlediska ústavnosti i zákonnosti. Je to dáno skutečností, že v oblasti veřejného pořádku plní obec jednu ze svých

policejních funkcí a při nedostatku zákonné opory se snaží vydáváním vlastních právních předpisů stanovit zákazy určitého chování, považuje ho za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony. Právě forma i obsah stanovení nových zákazů či dokonce povinností spočívajících v aktivním jednání se může dostat do problému s ústavní zásadou, že povinnosti lze ukládat jen na základě zákona. Judikatura Ústavního soudu již stanovila, že obecně závaznou vyhláškou nemůže být stanoven nový skutek přestupku nebo i trestného činu či jiného deliktu. Toto právo má jen zákonodárce. [7]

**Regulace nežádoucích činností:** Zákon o obcích výslovně umožnil obcím v obecně závazných vyhláškách stanovit povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Tyto povinnosti směřují k činnostem neupraveným státní správou ve speciálních zákonech. Pro oblast činností regulovaných živnostenským zákonem jeho novela umožnila, aby obec ve svém nařízení – tržním řádku zakázala určité činnosti prodeje zboží nebo služeb mimo provozovny (§ 18 odst. 3 živnostenského zákona). Na tuto zákonnou změnu navázala i změněná judikatura Ústavního soudu, který již uznává právo obce regulovat nežádoucí činnosti z důvodu ochrany místních záležitostí veřejného pořádku. Při regulaci určitých činností je nutné, aby obec stanovila, v jakých místech je určitá činnost omezena či zakázána, může tak učinit i pro celé své území, ale musí tak být výslovně uvedeno v obecně závazné vyhlášce. Jinak je narušen princip právní jistoty. S tímto konstatováním proto nekoresponduje v současné době spor mezi statutárním městem Karlovy Vary a Ministerstvem vnitra o zákonnosti obecně závazné vyhlášky, která zakazuje provozování sexuálních služeb na území celého města. I tato skutečnost je důkazem toho, že právní úprava je nepřesná.

[7]

**Regulace podmínek provozování výherních a hracích automatů:** Obce se snažily svými právními předpisy řešit problém, kdy výherní automaty byly provozovány v blízkosti škol či jiných zařízení a objektů, kde se jejich provozování jevílo jako velmi nežádoucí. Obce mnohdy schválily předpis i s vědomím, že je nezákonný jen proto, aby upozornily na problém – příklad města Bystřice nad Pernštýnem a schválená vyhláška zakazující provoz hracích automatů. Zákonodárce na to v roce 1998 upravil příslušnou zákonnou úpravu a výslovně přiznal obcím právo tuto činnost regulovat v rámci samostatné působnosti (§ 50 odst. 4 zák. o loteriích). Obce získaly možnost upravit provozování výherních automatů, přičemž Ústavní soud výslovně uznal za zákonné a ústavní obecně závazné vyhlášky, které

byly přijaty před zákonnou změnou v roce 1998, pokud vyhovují nové zákonné situaci.

[7]

**Chov zvířat:** Jde jistě o oblast, která materiálně spadá do oblasti místních záležitostí veřejného pořádku, neboť chov zvířat v souvislé obytné zástavbě může velmi narušit práva jiných osob (obtěžování pachy, hlukem apod.). I zde bohužel v konkrétním případě obecně závazné vyhlášky města Kravaře Ústavní soud konstatoval, že uvedená problematika je řešena řadou předpisů v oblasti státní správy a nelze tyto činnosti regulovat obecně závaznými vyhláškami v samostatné působnosti. Je však pravdou, že kravařská obecně závazná vyhláška obsahovala řadu velmi sporných ustanovení (povolení pro chov koní, úpravu chovu akvarijských rybiček apod.). Lze předpokládat, že Ústavní soud připustí možnost obecně závazných vyhlášek řešících důsledně jen záležitosti veřejného pořádku (volný pohyb psů, výběhy pro psi, chov většího množství zvířat v souvislé obytné zástavbě). Předmětem obecně závazných vyhlášek však musí být jen regulace nežádoucích důsledků chovu zvířat na místní veřejný pořádek (obtěžování hlukem, znečišťování veřejného prostranství). Obecně závaznými vyhláškami nelze zakázat samotné vlastnictví zvířat nebo jejich přírůstků (štěňat, koťat). Příkladem regulace chovu zvířat předpisy v oblasti státní správy jsou § 76 zák. č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, § 47 a 48 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, § 85 stavebního řádu č. 50/1976 Sb., zák. č. 166/1999 Sb. o veterinární péči, §4 zák. č. 246/1992 Sb. na ochranu zvířat proti týrání, vyhl. č. 286/1999 Sb., kterou se provádí zákon o veterinární péči. Obec rovněž může ve svém domovním řádu pravit chov v obecních nájemních bytech, v nájemních smlouvách však musí být na příslušný domovní řád odkazováno, tím se úprava daná v obecně závazné vyhlášce transformuje do soukromoprávní smluvní povinnosti s možností soukromoprávních sankcí za porušení nájemní smlouvy. [7]

**Noční klid:** Ústavní soud ve své judikatuře připustil vydávání obecně závazných vyhlášek o ochraně nočního klidu a uznal jeho obecně vnímané rozmezí mezi 22.00 – 6. 00 hod. Zákon o obcích umožňuje obcím stanovit v obecně závazných vyhláškách povinnosti za účelem zachování místních záležitostí veřejného pořádku. Na tuto zákonnou změnu navázala změněná judikatura Ústavního soudu, která existenci uzavíracích (policejních) hodin stanovených obecně závaznými vyhláškami obcí uznává. Obce mohou v obecně závazných vyhláškách stanovit omezující opatření za účelem ochrany nočního klidu, včetně policejní hodiny pro hostince. [7]

**Ochrana před alkoholismem:** § 4 odst.3 zákona o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomániemi umožňuje obcím v obecně závazné vyhlášce omezit nebo zakázat:

- v určitých hodinách nebo na určitých místech prodej a podávání alkoholických nápojů a tabákových výrobků v zařízeních veřejného stravování, prodejnách potravin nebo na jiných veřejně přístupných místech,
- prodej jiných návykových látek nebo výrobků je obsahujících v prodejnách k tomu oprávněných osobám mladším 18-ti let.

Obce těchto ustanovení mohou využít např. k zákazu a postihování toho, kdy v letním období jsou personálem pohostinských zařízení roznášeny nebo hosty vynášeny alkoholické nápoje před vlastní provozovnu či mimo povolenou letní zahrádku a tam konzumovány. [7]

### 2.1.2 Nařízení obcí

Obce vydávají nařízení jako projev výkonu státní správy v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Nařízení mohou být vydávána pouze v případě výslovného zákonného zmocnění na základě a k provedení zákona.

Nařízení obcí nesmí odporovat zákonu a nemohou provést další delegaci legislativní pravomoci (subdelegaci). Nařízení jsou vydávána na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, legislativní pravomoc je tedy u nich podmíněná zmocňujícím zákonem.

Vykonává-li obec státní správu jako přenesenou působnost, je oprávněna užít své pravomoci ve formě vydání nařízení obce za současného splnění tří podmínek stanovených ústavní normou. Jmenovitě jde o:

- ⇒ zákonný základ (nařízení obce lze vydat jen na základě zákona)
- ⇒ zákonné meze (nařízení obce se musí pohybovat v mezích daných zmocňujícími zákony)
- ⇒ výslovné zákonné zmocnění (musí jít o konkrétní a výslovné zmocnění k vydání právního předpisu, nepostačuje kdejaký zákonný „pokyn k akci“).

[2]

Základní pravidla, jež musí obec respektovat při vydávání nařízení jsou pak v aktuálním znění zákona o obcích obsažena v ustanovení § 11 a to takto: *Obec může*

*v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna. Obec vykonávající rozšířenou působnost, může za uvedených podmínek vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem. Podle zákona o obcích se orgány obce při vydávání nařízení obce řídí toliko zákony a jinými právními předpisy.* [3]

Vzhledem k tomu, že v českém právním řádu nalezneme jak zmocnění k vydávání nařízení obcí, tak i k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, nabývá na významu otázka jak poznat, že zmocnění směřuje do oblasti samostatné či přenesené působnosti (tím spíše, že některé zákony dosud vycházejí ze staré terminologie a často tak mluví o obecně závazných vyhláškách obcí, aniž by bylo jasné, zda tím byly míněny obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti, či obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti). Jednoznačnou odpovědí je obecná preference samostatné působnosti, jak ji obsahuje ustanovení § 8 zákona o obcích, podle kterého pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

Označení „nařízení obce“ ponesou přitom jak právní předpisy obcí označené zvláštními zákony za nařízení obcí, tak i takové právní předpisy vydávané obcí v přenesené působnosti, které zvláštní zákon vydaný před 12. listopadem 2000 označuje za obecně závaznou vyhlášku, neboť zákon o obcích ve vztahu k nim působí jako nepřímá novela.

[2]

V současné době nalezneme zákonná zmocnění k vydání nařízení obce v ustanoveních nemalého počtu zvláštních zákonů. Příkladem je ustanovení stavebního zákona, kdy obec může nařízením vyhlásit chráněné území nebo stavební uzávěru, podle zákona o pozemních komunikacích stanovit nařízením úseky místních komunikací, které se v zimě neudržují a další.

### 3 PŘIJÍMÁNÍ A SCHVALOVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE

Přijetí právních předpisů obcí, jak již bylo výše několikrát uvedeno, se závazně řídí Ústavou a zákonem o obcích. K tomuto procesu však přistupují tyto **legislativní principy**:

- ⇒ obce mohou při výkonu samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Při vydání obecně závazných vyhlášek se obce řídí zákonem,
  - ⇒ obce mohou při výkonu přenesené působnosti vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Tyto právní předpisy se nazývají nařízení. Při vydání nařízení se orgány obce řídí zákony jinými předpisy,
  - ⇒ právní předpisy obce mohou ukládat povinnosti jen na základě zákona a jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Povinnostmi se rozumí jak příkaz tak zákaz určitého jednání.
- [3]

#### 3.1 Výchozí pravidla

Přijetí obecně závazné vyhlášky může navrhnout ze zákona zastupitelstvu rada, členové zastupitelstva, výbory zastupitelstva a tajemník obecního úřadu, který má na zasedání zastupitelstva hlas poradní (podle mého názoru je obsahem práva hlasu poradního nejen se vyjadřovat k předloženým návrhům, ale též návrhy předkládat). Ve většině obcí je časté, že o řadě bodů je jednáno na návrh tajemníka. Není vyloučeno, že na základě jednacího řádu či jiného předpisu (statutu v územně členěných statutárních městech) může navrhnout přijetí obecně závazné vyhlášky i jiný orgán (např. komise, orgán městské části či zastupitelé městských částí vůči zastupitelstvu města apod.). Tyto, dá se říci, interní předpisy mohou rozšířit okruh osob oprávněných předkládat návrhy zastupitelstvu nad rámec zákona, nesmí však omezit osoby oprávněné ze zákona o obcích. Pravidla a způsob jednání zastupitelstva patří do samostatné působnosti (na ně navazují právě jednací řády).

Přijetí nařízení radě může navrhnout ze zákona každý člen rady a tajemník obce (i pro jednání rady má tajemník hlas poradní). V případě nařízení v přenesené působnosti je možné, aby nadřízené orgány (vláda, ministerstvo) stanovily podrobnosti přijímání takového nařízení, včetně úpravy procesu navrhování, svými právními předpisy. Šlo by však jen o předpisy



prováděcí a s výjimkou nařízení vlády by k tomu potřebovaly výslovné zákonné zmocnění. Zatím takové podzákonné prováděcí předpisy nebyly vydány. Zvláštní zákony též mohou určit, že navrhovací iniciativa bude dána i jiným subjektům - orgánům specializované státní správy (např. památkový ústav, Policie ČR). Tento postup má posílit princip odbornosti při přípravě nařízení v přenesené působnosti, které vyžaduje vyšší stupeň specializace než v jiných případech. V takovém případě vznikne problém, zda příslušný orgán (rada) může návrh jen přijmout nebo odmítnout, či zda návrh je základem projednání, ale členové rady k němu mohou podávat pozměňovací návrhy. Vzhledem k tomu, že nelze členu rady upřít právo podávat návrhy, včetně pozměňovacích k předloženým návrhům, je nutné vyvodit, že návrh nařízení může být i v tomto případě podán a přijat pozměňovací návrh, pokud zákon výslovně neuvede jinak. I nařízení vydané na základě výlučné iniciativy orgánu státní správy může být přijato v pozměněném znění. V případě, že by byl státní zájem na přijetí právního předpisu jen výlučně podle mínění příslušného orgánu státní správy, tak jej může na základě zákonného zmocnění přijmout sám. Pokud se zákonodárce v rámci realizace čl. 79 Ústavy rozhodne, že právní předpis má být vydán nikoliv výlučně příslušným speciálním orgánem státní správy, ale jen na jeho návrh, tak v podstatě jde o spolupráci tohoto speciálního orgánu státní správy a příslušného samosprávného subjektu pověřeného výkonem státní správy. [3]

V rámci této spolupráce je nutné akceptovat i právo rady pozměnit předložený návrh. Z pohledu součinnosti by měla být umožněna výlučnému zákonnému předkladateli přítomnost jeho zástupce při projednávání (nikoliv však již automaticky i hlasování) daného bodu s možností vyjádřit stanovisko k pozměňovacím návrhům. Obsahem práva výlučného navrhovatele je možno až do přijetí, tedy do začátku hlasování, kdykoliv návrh vzít zpět. Tedy pokud bude navrhovatel o přijetí pozměňovacího návrhu považovat tento za zcela nepřijatelný, může celý návrh nařízení vzít zpět. Je nutné zdůraznit, že pokud je někomu přiznáno právo výlučného navrhovatele, pak se jeho výlučnost vztahuje na kteroukoliv pozdější novelu příslušného nařízení. Z hlediska podstaty samosprávy je nevhodné, aby obdobné právo výlučného navrhovatele bylo dáno i vůči obecně závazným vyhláškám, protože pak by vlastně již nešlo o samostatnou působnost obce, ale společnou působnost obce a dalšího veřejnoprávního subjektu (orgánu státní správy). [1]

Zákon o obcích upravuje zásady jednání zastupitelstva a rady, přímo však předpokládá existenci jednacích řádů. V rámci této působnosti je podle mne možnost obce samostatně si stanovit další procesní podmínky jednání tohoto orgánu při dodržení zákonných podmínek. Územní samospráva zde svým rozhodnutím může zajistit, aby proces jednání v zastupitelstvu a radě byl demokratičtější (účast více subjektů v diskuzi a předkládání návrhů). Samozřejmě se tato změna nesmí týkat rozhodovací fáze, kdy mohou hlasovat jen řádně zvolení členové zastupitelstva a rady. [3]

Proto lze u uvedeného odvodit:

- Navrhovatel sám nemusí být zpracovatelem návrhu právního předpisu územní samosprávy. V případě právní pomoci advokátem je vhodné, aby to byl specialista na ústavní a správní právo. Celý proces přípravných prací na právních předpisech územní samosprávy před vlastním schválením zastupitelstvem nebo radou by měly upravovat u měst a větších obcí různě závazné akty. U statutárních měst to může být statut, mohou to být jednací řady anebo jiná usnesení zastupitelstva.
- Návrh právního předpisu zpracovává zpravidla věcně příslušný odbor obecního úřadu, orgán obecní policie. V případech stanovenými zvláštními předpisy se na zpracování návrhu podílejí státní orgány. Zpracovatel je povinen seznámit se s platnou právní úpravou a věcnými důvody navrhovaného předpisu. Návrh musí být zpracován v souladu s legislativně technickými pravidly. V návrhu se uvede dle potřeby i variantní řešení jednotlivých otázek.
- Součástí návrhu je důvodová zpráva, přičemž tato obsahuje zejména:
  - a) výstižné a konkrétní zhodnocení platného stavu po stránce právní a ekonomické spolu s uvedením důvodů nové právní úpravy,
  - b) potřebné vysvětlení navrhované právní úpravy, cílů, které sleduje a způsobů jejich provádění,
  - c) výhody či nevýhody případně navrhovaných variantních řešení a zdůvodnění která varianta se považuje za optimální,

- d) finanční a hospodářský dopad navrhované právní úpravy ve vztahu k rozpočtu obce a způsob úhrady potřebných nákladů,
  - e) dopad na počet pracovních sil a na občany,
  - f) v důvodové zprávě by měl navrhovatel z hlediska lepších podmínek pro projednání návrhu uvést i vyjádření subjektů, o něž nepožádal, ale byla mu doručena iniciativně, zvláště budou-li navrhovanou právní úpravou přímo dotčeny. To však není zákonná povinnost a navrhovatelé se jí budou zřejmě chtít vyhnout, budou-li to vyjádření kritická. V důvodové zprávě je vhodné uvést v případě různých stanovisek obsahujících námitky, zda bylo námitkám vyhověno či z jakých důvodů nebyly akceptovány. V územně členěných statutárních městech, kde má být návrh právního předpisu města projednán i dotčenými městskými částmi (obvody), by důvodová zpráva měla obsahovat jejich stanoviska (stanovisko sněmu starostů).
- [3]

### 3.2 Příprava právních předpisů

**Připomínkové řízení** zajišťuje zpracovatel, je-li zpracovatelem jednatel, zajišťuje připomínkové řízení podle místních podmínek vedoucí věcně příslušného odboru, tajemník obecního úřadu, případně starosta obce.

**Návrh** se zasílá k věcnému posouzení a k zaujetí stanoviska útvarům úřadu, jejichž působnosti se věcně dotýká a dále orgánům, určeným zvláštními předpisy. Návrh právního předpisu kraje, který se týká samosprávy obcí, se projednává rovněž s vybranými obcemi. Týká-li se návrh jiných právnických osob, lze návrh poslat k posouzení stanoviska rovněž některým z nich

K zaujetí **stanoviska** se určí z pravidla lhůta do 15 dnů. Tuto lhůtu lze zkrátit nebo prodloužit s ohledem na složitost a rozsah navrhované úpravy, aby požádané orgány měli dostatek času na odpovědné vypracování stanoviska. Konec lhůty se stanoví konkrétním datem.

Dožádaný orgán posuzuje návrh nejen z **věcného hlediska** ve vztahu k vlastní působnosti, ale i z hlediska **obecného souladu s právními předpisy** a rovněž z hlediska požadavků kladených na tvorbu právních předpisů (legislativně technických pravidel).

[3]

Zaujímají-li dožadované orgány k návrhu odchylná stanoviska, je třeba tato stanoviska s nimi projednat. Postup při projednávání je třeba volit podle povahy případu, a to buď individuálně nebo na společné poradě. Při tom je třeba vzít v úvahu, že izolované vyhovění připomínce jednoho orgánu může vyvolat nesouhlas orgánů jiných. Věcně příslušný odbor (příp. osoba zabezpečující připomínkové řízení) je povinen vyvinout potřebné úsilí ke sjednocení stanovisek, aby dořešení sporných otázek nebylo neodůvodněně přesouváno až do doby předložení návrhu ke schválení radě nebo zastupitelstvu.

Průběh a výsledky připomínkových řízení uvádí zpracovatel návrhu v překládací zprávě. V překládací zprávě se uvádí zejména:

- a) s kým byl návrh projednán
- b) výsledek tohoto projednávání

Před předložením návrhu na jednání zastupitelstva se doporučuje jeho předběžné projednání v radě s tím, že rada seznámí zastupitelstvo na začátku projednávání návrhu se svým stanoviskem. K posouzení návrhu právních předpisů (příp. i jiných složitých právních záležitostech) mohou obce legislativně právní poradní orgány, které své stanovisko sdělí v předstihu schvalujícímu orgánu obce. [3]

### 3.3 Základní legislativně technické pokyny

Právní předpis musí mít normativní obsah, nemá být mnohomluvný a upravovat věci, které jsou samozřejmé.

Jednotlivá ustanovení je třeba formulovat tak, aby si navzájem neodporovala a neumožňovala různý výklad. Je nutné respektovat obecně vžitý význam slov. Není-li možné se vyhnout použití slova s více významy, musí být z předpisu jasné, v jakém významu se slovo používá. [8]

Právní předpis musí být pojmově přesný a jednotný, jasný a srozumitelný a musí používat stejné pojmy vždy ve stejném významu a pro stejný institut.

Je třeba dbát na to, aby použité pojmy byly v souladu s pojmy použitými v navazujících a souvisejících právních předpisech (zejména vyšší právní síly) tak, aby jejich vzájemný vztah nevyvolával pochybnosti. Je-li nutno výjimečně použít pojem, který byl v jiném právním předpise použit v jiném významu, je třeba takový pojem samostatně definovat. [8]

Nelze přejímat ustanovení jiného právního předpisu, neboť v důsledku takového postupu se převzaté ustanovení stává součástí právního předpisu obce, do kterého bylo převzato. V nevyhnutelných případech lze uvést obsah převzatého ustanovení a toto ustanovení citovat v poznámce pod čarou.

Při tvorbě právního předpisu se používá **sloves** v oznamovacího způsobu přítomného času a podstatných jmen z pravidla v jednotném čísle. Zvláště pozorně je třeba formulovat výrazy při použití tvaru, který je totožný v prvním a čtvrtém pádě. Je nežádoucí používat složitá souvětí, zejména obsahují-li současně podmětne a předmětne věty. [8]

**Cizí slova** lze použít výjimečně, jsou-li součástí vžitě právní terminologie, jsou-li běžně užívána v jazyce upravovaného oboru a nelze-li je dostatečně nahradit výrazem českým.

**Alternativy** se vyjadřují spojkami „nebo“ a „anebo“, při více možnostech se spojka klade mezi poslední dvě.

**Legislativní zkratky** lze zavádět jen v případech, kdy mají své opodstatnění, zejména tam, kde by výraz zkratkou nahrazovaný měl být v textu vícekrát opakován. Legislativní zkratka se zařazuje na tom místě, kde se poprvé zkracovaný výraz používá, nikoliv však v nadpise. Vyjadřuje se slovy v závorce „(dále jen „...““). Zavedené legislativní zkratky mají být výstižné a je třeba je v dalším textu důsledně používat. Není přístupné vytvářet legislativní zkratky ze začátečních písmen, např. KÚ, MV apod. [8]

Právní předpisy se **citují** tak, že k označení formy předpisu se připojí zlomek, jehož číselník je číslo předpisu, pod kterým byl uveřejněn, a jmenovatelem nezkráceně vypsany ročník sbírky, k tomu se připojí označení této sbírky (např. „zákon č. 185/2001 Sb.. o odpadech a o změně některých dalších zákonů“). Právní předpisy, u kterých se obecně ustálila slovní citace, lze citovat i tímto slovním označením (např. „trestní zákon“). Cituje-li se právní předpis novelizovaný, je nutno tuto skutečnost vyjádřit doplňkem, např. „, ve znění...“ u opakovaných novel doplňkem „,ve znění pozdějších předpisů“ (např. „zákon č. 128/2000 Sb., o obcích /obecní řízení/, ve znění pozdějších předpisů“). Cituje-li se právní předpis, který byl republikován, připojí se za citaci tohoto předpisu odkaz na republikaci (např. úplné znění č...), tento způsob nelze použít, byl-li právní předpis po republikaci znovu novelizován. [8]

Při **souborné citaci** několika paragrafů právního předpisu se vloží před příslušné číslice jednoduchá paragrafová značka (např. „§ 15 až 20“). Označení „§§“ pro citaci několika paragrafů se nepoužívá.

Právní předpisy je třeba **členit** a přitom dbát na vnitřní souvislost a sled věcí podstatných a věcí méně důležitých.

Obsahově související rozsáhlejšího právního předpisu je účelné spojovat v části, hlavy, díly, popř. oddíly. Pořadí částí, hlav, dílů a oddílů se označuje buď slovním vypsáním pořadového čísla nebo číslicí. Nadpisy částí, hlav, dílů a oddílů se uvádějí pod jejich pořadovým číslem.

Právní předpis obce se zásadně člení na **články**. Jednotlivé články se označují arabskými číslicemi bez tečky. Vždy je třeba zachovat souvislý sled článků v celém právním předpise. Nadpisy jednotlivých článků se uvádějí pod jejich pořadovým číslem. Označuje-li se několik článků společným nadpisem, uvádí se společný nadpis vždy nad pořadovým číslem prvního článku příslušné skupiny.

Jednotlivé články se dělí na **odstavce**. Odstavce článků se na začátku označují arabskými číslicemi. Není přístupné členění článků odrážkami, zejména s ohledem na obtíže spojené s citací takových ustanovení.

**Novelizace** se formulují podle svého obsahu, např. „zrušuje se článek 2“, „článek 3 se nahrazuje novým zněním:“ za článek 3 se vkládá nový článek 3a, který zní: dosavadní text článku 4 se označuje jako odstavce 1 a doplňuje se novým odstavcem 2, který zní: „v článku 5 se zrušuje odstavce 2, zároveň se zrušuje číslování odstavců“.

[8]

Má-li právní předpis **přílohu**, je třeba na její existenci poukázat v textu právního předpisu. Má-li právní předpis více příloh, označují se jednotlivé přílohy arabskými číslicemi.

**Název** obsahuje označení formy právního předpisu (obecně závazná vyhláška, nařízení), název obce, která jej vydává, číslo a rok vydání a stručné a výstižné označení jeho hlavního obsahu, např.

- obecně závazná vyhláška obce XY č. 1/2003, o místních poplatcích
- nařízení obce XY č. 2/2003, kterou se vydává trestní řád

- obecně závazná vyhláška obce XY č. 3/2003, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2003, o místních poplatcích.

V úvodní větě se uvádí, který orgán obce a kdy obecně závaznou vyhlášku vydal a na základě jakého ustanovení. Pokud zákonné zmocnění obsahuje některé další podmínky, které je nutno při vydání právního předpisu dodržet (např. dohodu s jiným orgánem nebo jeho souhlasem), je nutno tuto skutečnost v úvodní větě vyjádřit.

**Právní předpis nemůže upravovat právní vztahy (práva a povinnosti) se zpětnou účinností.** Dotýká-li se nový právní předpis obce práv a povinností vzniklých na základě právního předpisu dřívějšího, je třeba takový dopad upravit v předchozích ustanoveních. [9]

**V právním předpise obce nelze zavádět sankce za porušení stanovených povinností, neboť sankce lze zakládat jen zákonem.** V sankčních ustanoveních se uvádí pouze odkaz na příslušný zákon, podle kterého lze sankce uložit. Sankční ustanovení lze formulovat např. takto:

- porušení této obecně závazné vyhlášky lze postihovat podle zvláštních předpisů (a v poznámce pod čarou uvést tyto zvláštní předpisy) nebo
- porušení této obecně závazné vyhlášky lze postihovat jako přestupek, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních předpisů nebo o trestný čin (a v poznámce pod čarou uvést zákony přestupcích a souvisejících s jinými správními delikty).

Vzájemný soulad právních předpisů obce je nutno zabezpečit přesnými zrušovacími ustanoveními. Není přístupné spoléhat se na interpretační pravidla, byť obecně uznávaná, o vzájemném poměru právní normy nové k normě dřívější a právní normy obecně k normě speciální. Zrušovací ustanovení musí být proto konkrétní a výslovně uvádět ty právní předpisy obce, popř. jejich jednotlivá ustanovení, která se novým právním předpisem obce zrušují, popř. jsou jím dotčena a v jakém směru. [8]

## 3.4 Schvalování právních předpisů

### 3.4.1 Doba přijetí

Pokud to není zákonná povinnost, je na rozhodnutí obce, kdy a zda vůbec svůj právní předpis vydají. Jde-li o její zákonnou povinnost, měla by obec přistoupit k vydání právního předpisu bez zbytečného prodlení od doby, kdy nastaly zákonné podmínky pro jeho přijetí. Říci je však třeba, že obec nemůže být za nevydání právního předpisu nijak postihnuta. [1]

### 3.4.2 Přijímací orgán

Obecně závazné vyhlášky podle čl. 104 odst. 3 Ústavy je oprávněno přijímat zastupitelstvo obce či kraje (samostatná působnost). Nařízení obce či kraje dle článku 79 odst. 3 Ústavy (přenesená působnost) přijímá rada. Výjimka je stanovena pro malé obce, v nichž nepůsobí rada, zde přijímá i nařízení obce zastupitelstvo obce v přenesené působnosti. Přijetí se děje formou usnesení přijatým nadpoloviční většinou všech členů. Novým zákonem o obcích r. 2000 byla zrušena možnost rady obce přijmout z důvodu naléhavosti a neodkladnosti obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti, která musela být dodatečně schválena (ratihabována) zastupitelstvem. [1]

### 3.4.3 Schválení právních předpisů

Okamžik schválení není pro právní vztahy upravené právními předpisy příliš významný. Den schválení by však měl být uveden v záhlaví právního předpisu, aby si případně mohl každý zpětně snadno vyhledat a nahlédnout do příslušného zápisu ze zasedání zastupitelstva nebo rady. Schválení přijímajícím orgánem je dokončeno již okamžikem hlasování, nikoliv až podepsáním příslušnými funkcionáři. Charakter právního předpisu však vyžaduje, aby byl vyhotoven písemně a podepsán starostou a místostarostou či jiným radním.

Pro schválení právního předpisu obce není rozhodující vyhotovení písemně formy usnesení či zápisu z příslušného zasedání zastupitelstva. Usnesení zastupitelstva je platné přijetím (sám právní předpis obce nabývá platnosti až vyhlášením, je tedy rozdíl mezi platností přijímajícího usnesení a platností jím přijatého právního předpisu).



Toto písemné vyhotovení má totiž pouze deklaratorní, nikoliv konstitutivní povahu. V opačném případě by se přiznalo starostovi a místostarostovi absolutní právo veta vůči všem usnesením zastupitelstva, pokud by je trvale odmítali podepsat. Zdůraznit je třeba také, že zatím ani Ústavní soud nezrušil právní předpis územní samosprávy z důvodu nedostatku podpisu místostarosty či jiného radního. Ovšem na druhé straně je pořízení přesného autorizovaného záznamu (starosta, místostarosta, ověřovatelé zápisu) zcela jistě nutné pro odstranění možných příštích pochybností o obsahu jednotlivých usnesení a textu právních předpisů zvlášť. [1]

#### **3.4.4 Oprava chyb**

Schválením právního předpisu obce se stává schválený text neměnným. Do textu lze neformálně po schválení zasahovat jen za účelem opravy písařských a gramatických chyb. Obsahové chyby lze odstranit jen novelou příslušného právního předpisu, tedy přijetím nové obecně závazné vyhlášky nebo nařízení.

#### **3.4.5 Změna právních předpisů**

Změna právního předpisu zpravidla spočívá v doplnění nových ustanovení, zrušení některých ustanovení a náhradě některých ustanovení novým zněním. Při změnách je nutno dát přednost novelizacím přímým před nepřímými a dbát co největší přehlednosti a srozumitelnosti, zejména pro dotčené osoby a orgány. Vzhledem k tomu je účelné zejména u rozsáhlejších a zásadních změn a při několikanásobné novelizaci dát přednost zrušení stávajícího právního předpisu a vydání nového.

Při změně je třeba vždy posoudit dopad na právní vztahy vzniklé na základě původního právního předpisu a tyto dopady v případě potřeby upravit v přechodných ustanoveních. [1]

Změnu a zrušení nařízení lze provést pouze nařízením. Změnu a zrušení obecně závazné vyhlášky lze provést pouze obecně závaznou vyhláškou. Tím není dotčeno zrušení právního předpisu obce Ústavním soudem podle zvláštního zákona. [2]

### 3.5 Vyhlášení, platnost a účinnost právních předpisů

#### 3.5.1 Platnost právních předpisů

**Platností rozumíme stav, kdy je přijatý právní předpis obce předepsaným způsobem vyhlášen, tím se stává součástí právního řádu.** Okamžikem vyhlášení právního předpisu nabývá platnosti a je dokončen proces jeho vzniku. Platný právní předpis má předpoklad správnosti a pravdivosti, stává se směrodatným a důležitým. Platnost předpisu je základní podmínkou jeho případné aplikace (zde se však vůči osobám musí zkoumat i účinnost). Neplatný předpis obsahuje neplatné normy, tj. neexistující právní normy. Platnosti právní předpis pozbývá svým zrušením.

[7]

#### 3.5.2 Vyhlášení právních předpisů

**Vyhlášení právních předpisů obce se děje vyvěšením na úřední desce obecního úřadu.** Obec též může právní předpis zveřejnit způsobem v místě obvyklým, což však již nemá vliv na právní účinky vyhlášení. Obecní úřad má zajistit vyvěšení svého právního předpisu na úřední desku bez zbytečného odkladu po jeho schválení. **Úřední deska** musí být na veřejně přístupném místě, resp. nepřetržitě přístupná, přehledná a listiny na ní chráněny proti běžnému poškození. Je nedostačující z hlediska informace občanů, pokud úřední deska je přístupná v budově obecního úřadu jen v úřední dny. Nutno ovšem poznamenat, že ani Ústavní soud materiálně nezkoumá rozsah přístupnosti úřední desky pro fyzické osoby.

[7]

Zákon o obcích neříká, co je způsob v místě obvyklý. Vždy se z hlediska platnosti právního předpisu obce sleduje zveřejnění na úřední desce, která by měla mít toto přesné označení. Rovněž Ústavní soud zjišťuje, jen zda byl právní předpis obce řádně zveřejněn na úřední desce, nikoliv zda byl zveřejněn i způsobem v místě obvyklým. Může se tak stát, že dojde k materiálnímu rozdílu při zveřejňování. Jedna obec totiž nemá žádný „obvyklý“ jiný způsob zveřejňování než vyvěšení na úřední desku. Jiná obec používá místního rozhlasu, místních tiskovin, archaicky i bubeníka či moderně místní kabelovou televizi. Jak již však bylo uvedeno ani Ústavní soud splnění této podmínky nezkoumá. Sledují jen řádné vyvěšení na úřední desku. Na úřední desce musí být právní předpis obce vyvěšen minimálně 15 dnů. Je

žádoucí na originál právního předpisu poznamenat datum vyvěšení a snětí z úřední desky. Takovýto záznam je dostačující pro prokázání zveřejnění u Ústavního soudu. Samozřejmě jde o jednostranné tvrzení obce, ovšem záznam o vyvěšení a snětí právního předpisu územní samosprávy z úřední desky na originálu či stejnopisu právního předpisu obce je listinou vzniklou při výkonu veřejné moci veřejnoprávní korporací a má tedy předpoklad (presumpci) správnosti. Je na jiných subjektech, aby dokazovaly případné zpochybnění řádného zveřejnění, nikoliv na obci, aby dokazovala jiným způsobem (svědecky) řádné zveřejnění právního předpisu vyvěšením na úřední desku. Právní předpis obce se stává platným již okamžikem vyvěšení, nikoliv uplynutím 15. dne po vyvěšení. Nedodržením doby pro vyvěšení při presumpci správnosti právních předpisů právní předpis automaticky nepozbývá platnosti, jen je to důvod pro jeho následné zrušení. Není správné uvádět datum platnosti (vyhlášení) přímo do právně závazného textu právního předpisu, protože nikdy nemůže zastupitelstvo či rada v okamžiku schvalování přesně znát budoucí okamžik vyvěšení na úřední desku.

[7]

V případě právních předpisů statutárních měst dělených na městské části (obvody) může statut stanovit další možnosti zveřejnění právních předpisů města. Obvyklé je, že se vedle úřední desky města vyvěsí i na úřední desky městských částí. Pro platnost je však rozhodující jen vyvěšení na úřední desce města.

### 3.5.3 Pozbytí platnosti

Povětšinou je právní předpis vydán s platností na dobu neurčitou, což se v textu nezdůrazňuje. Platnosti pak pozbude jen svým zrušením. Je však samozřejmě možné uvést i okamžik skončení platnosti, a to zase datem, počtem dní, týdnů, měsíců či let od nabytí platnosti či účinnosti či pozbytí platnosti vázat na událost, která nastane v budoucnu a nelze přesně stanovit kdy. Okamžik skončení platnosti by měl být uveden v nařízeních v přenesené působnosti, pokud zákon, jenž obsahuje zmocnění pro jejich vydání, má sám omezenou platnost. Pro osoby má stejný důsledek i zrušení účinnosti bez zrušení platnosti, neboť právní normy obsažené v takovém předpise nelze aplikovat. Vhodnější je však pro trvalou neaplikaci používat pozbytí platnosti (zrušení právního předpis) a zrušení účinnosti použít jen jako přechodný stav.

[7]

### 3.5.4 Účinnost právních předpisů

Účinností rozumíme stav, kdy od určitého dne z právního předpisu obce v obvodu její územní působnosti vyplývají pro příslušné osoby oprávnění a povinnosti. Podmínkou účinnosti je platnost právního předpisu, účinnost nemůže platnosti předcházet. Ustanovení o účinnosti nemusí být v právním předpise přímo uvedeno, pak se řídí účinnost právního předpisu obce příslušným ustanovením zákona, jinak je pravidlem ustanovení o účinnosti dávat do posledního článku či paragrafu. Pokud není uvedeno v právním předpisu územní samosprávy jinak, tak ze zákona nabývá účinnosti 15. dnem následujícím po jeho vyhlášení. Tato lhůta je lhůtou hmotněprávní, nikoliv procesněprávní. Počne běžet dnem následujícím po dni, kdy nastal rozhodný okamžik - vyhlášení právního předpisu, a účinnost nastane 15. kalendářním dnem následujícím po dni vyhlášení bez ohledu, zdali jde o den pracovní, pracovního klidu či státní svátek. Lze se setkat s názory, že na základě analogie se doba počítání času při účinnosti řídí počítáním času podle správního řádu. Tento názor je chybný, jelikož nejde o lhůtu procesní. Pokud to právní předpis územní samosprávy výslovně stanoví, může nabýt účinnosti i později či dříve, než 15. dnem po dni vyhlášení. Pozdější nabytí účinnosti není nijak omezeno. [7]

Nejdříve však může právní předpis územní samosprávy nabýt účinnosti od okamžiku vyhlášení. Takovéto zkracování 15denní lhůty a dřívější účinnost je možná jen ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje obecný zájem. Zákon nedefinuje ani příkladným výčtem, co je oním výjimečným případem, vše záleží na zvážení zastupitelstva či rady, které právní předpis přijímají. Z hlediska právní jistoty a právního státu je nevhodné zkracovat 15denní legisvakantní lhůtu sloužící pro seznámení osob s právním předpisem obce. Samozřejmě však mohou nastat okolnosti, kdy je v zájmu samosprávné komunity, aby účinnost byla co nejdříve, to záleží na politickém uvážení přijímajícího orgánu. Předčasná účinnost musí být v právním předpise výslovně uvedena a odůvodněna. [7]

I když zákon o obcích stanoví, že nejdříve nabude právní předpis územní samosprávy účinnosti dnem vyhlášení, je lepší použít pojem okamžik vyhlášení. Pokud totiž zastupitelstvo či rada schválí na svém zasedání večer právní předpis územní samosprávy a ten bude ihned vyvěšen na úřední desce, nabude platnosti a v případě výslovného uvedení v právním předpise i účinnosti dnem schválení, který bude totožný s dnem vyhlášení. Z

hlediska právního státu a principu právní jistoty je však nemožné, aby za porušení tohoto právního předpisu bylo považováno jednání osoby, které bylo učiněno sice již v den platnosti a účinnosti, ale ráno či dopoledne před večerním schválením právního předpisu územní samosprávy. Pokud by přesto obec uložila sankci za takovéto porušení, měl by odvolací orgán, soud či v rámci ústavní stížnosti Ústavní soud rozhodnutí o sankci zrušit a přistoupit k posouzení celé věci jako nepřipustné retroaktivitě veřejnoprávních norem obsažených v právním předpisu územní samosprávy z hlediska materiálního posouzení celé situace a nikoliv jen formální aplikace textu zákona. Pokud by obec či kraj ve svém právním předpisu uvedly, že je účinný od dne předcházejícího dni vyhlášení, pak je právní předpis bez ohledu na vlastní ustanovení o účinnosti účinný dnem vyhlášení. [7]

Výslovné uvedení dne účinnosti může být několika způsoby. Právní předpis může uvést, že nabude účinnosti x-tým dnem po vyhlášení nebo den účinnosti může být výslovně uveden formou data: „*Tato obecně závazná vyhláška nabude účinnosti 9. května 2005.*“ Obec ovšem může účinnost vázat na naplnění určité události, o níž ví, že nastane, ale neví přesně kdy. Může účinnost jednoho právního předpisu vázat na účinnost jiného, dosud nepřijatého právního předpisu. Zvláště v případě nařízení v přenesené působnosti může územní samospráva přijmout nařízení v době platnosti zákona, na základě jehož zmocnění je nařízení přijímáno, ale ještě tento zákon není účinný, a proto i takto přijaté nařízení může nabýt účinnosti teprve až s účinností zákona, jehož provedení slouží.

Účinnosti právní předpis pozbude tím, že pozbude platnosti -je zrušen a přestane být platnou součástí právního řádu. Může být však zrušena jen účinnost právního předpisu bez zrušení platnosti. Fakticky však má zrušení účinnosti i platnosti stejné důsledky, právní normy obsažené v předpisu již nemohou být aplikovány.

[7]

### 3.6 Evidence právních předpisů

O vydaných právních předpisech vede obec, která je vydala, evidenci. Evidence obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě datum pozbytí jeho účinnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly, číselná řada se uzavírá vždy koncem kalendářního roku. [7]

### 3.7 Informování státního dozoru - obecně

Krajský úřad je oprávněn požadovat od obcí poskytnutí informací nezbytných pro výkon dozoru, a to ve lhůtách, které si sám stanoví. Zákon přitom výslovně nedefinuje o jaké informace se jedná. Podmínkou však je, že tyto informace se musí týkat dozorované problematiky výkonu přenesené působnosti. Předmětné informace krajský úřad požaduje zpravidla písemně, kdy však není stanovena žádná konkrétní forma vyžádání těchto informací, a tudíž není vyloučeno ani ústní dožádání k poskytnutí předmětné informace.

[7]

Dožádaná obec je oprávněna požadovat od krajského úřadu písemné potvrzení vyžádaných informací, jejich přesnou specifikaci, jakož i uvedení důvodů, proč jsou tyto informace požadovány. Pokud obec dojde k závěru, že požadované informace krajský úřad nepotřebuje k uvedenému účelu, není oprávněna jejich poskytnutí odmítnout s výjimkou případů, kdyby tímto porušila zákonem stanovenou nebo smluvně převzatou podmínku mlčenlivosti popř. pokud by poskytnutí vyžádaných informací způsobilo závažný a neodstranitelný následek. Případná stížnost popř. žádost o posouzení neoprávněných požadavků krajského úřadu v rovině práva tímto není dotčena.

Ve výzvě krajského úřadu o předložení informace musí být tedy obsažena vždy:

- konkrétní specifikace vyžadované informace,
- důvod, proč je informace požadována,
- termín, kdy má být informace předložena,
- poučení o následcích nevyhovění předmětné výzvy.

Termín stanovený krajským úřadem k předložení informací musí být vždy reálný, tedy s přihlédnutím k možné poštovní přepravě a zejména s přihlédnutím ke schopnosti adresáty požadovanou informaci dohledat.

[7]

## 4 SANKCE ZA PORUŠENÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE A STÁTNÍ DOZOR NAD TVORBOU PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE

### 4.1 Obecně

Dozor v oblasti veřejné správy lze dělit do dvou základních skupin:

- a) **Vnější dozor** nad výkonem veřejné správy vykonávají subjekty státu, které stojí mimo soustavu kontrolovaných orgánů a jsou zpravidla procesně samostatné na orgánech státní správy. Kontrolující subjekt není žádným způsobem zainteresován na výsledku kontroly.
- b) **Vnitřní dozor** nad výkonem veřejné správy vykonávají kontrolní složky uvnitř soustavy konkrétního odvětví státní správy nebo kontrolní složky v rámci konkrétního správního úřadu. Organizačně technicky jsou začleněny do soustavy, jejíž část kontrolují a výsledky jejich kontroly mohou ovlivnit personální faktory v jejich okolí.

[7]

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí, tedy orgánů územní samosprávy vykonávají **krajské úřady a Ministerstvo vnitra**. Tam, kde krajské úřady vykonávají dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí, vykonávají samy veřejnou správu v přenesené působnosti, a to jak při respektování ochrany jejich pracovníků jakožto veřejných činitelů, která z toho plyne, tak i jejich odpovědnosti. Krajské úřady v dané souvislosti vystupují jako mezičlánek mezi státem a ústředními správními úřady, do jejichž věcné působnosti výkon veřejné správy na daném úseku patří dle kompetenčního zákona č. 2/1969Sb. [7]

Dozor se zaměřuje až na následek a nemá preventivní charakter. Krajské úřady a Ministerstvo vnitra proto nejsou v daném rozsahu vybaveny právními prostředky prevence, kterou nemohou vůči obecním úřadům vykonávajícím svoji samostatnou působnost aplikovat. V rámci dozoru se zjišťuje v první řadě, zda jsou obecně závazné vyhlášky obcí **v souladu se zákony**. I když to zákon o obcích výslovně nestanoví, musí být obecně závazné vyhlášky obcí rovněž **v souladu s Ústavou, ústavními zákony a mezinárodními smlouvami, které Česká republika ratifikovala**. Po vstupu České republiky do Evropské

unie, pak musí být obecně závazné vyhlášky obcí v souladu i s právem Evropské unie závazným na daném konkrétním úseku.

Vedle dozoru nad zákonností obecně závazné vyhlášky obcí se dozor zaměřuje i na to, zda **usnesení, rozhodnutí a jiná opatření (v samostatné působnosti)** orgánů obcí jsou v souladu se zákony a jinými právními předpisy vydávanými na základě zákona a v jeho mezích. Výkonu dozoru tak podléhá celý postup orgánu obce od začátku až po meritorní ukončení, a to bez ohledu na to, zda se jedná o výkon veřejné správy či o správu fiskální. Zkoumá se vždy soulad jak samotného rozhodnutí (nejde o postup podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád) obce v samostatné působnosti, tak i řízení či postup, které mu předcházelo, nejen se zákony a ústavními zákony, ale i ostatními právními předpisy, jakými jsou nařízení vlády a vyhlášky ústředních správních úřadů, pokud byly vydány na základě zákona a v jeho mezích. Tam, kde se v zákoně mluví o „v souladu se zákonem“, má se na mysli soulad s těmito podzákonými předpisy. Obdobně jako v případě obecně závazných vyhlášek obce, musí i další přezkoumávaná rozhodnutí, usnesení a jiná opatření být v souladu s ústavními zákony, ratifikovanými mezinárodními smlouvami a závazky České republiky vůči Evropské unii. [7]

Souladem se v dané souvislosti má na mysli, zda obecně závazná vyhláška, usnesení, rozhodnutí či jiné opatření orgánu obce odpovídá zákonu nebo jinému obecně závaznému právnímu předpisu, tedy zda není nezákonné. V rámci dozoru se však mohou dozorující subjekty zaměřit i na rozhodnutí popř. postup obce v samostatné působnosti, který je věcně nesprávný, tedy na ty případy, kdy se obec při rozhodování o výkladu neurčitých pojmů odchýlila v rámci volného uvážení od gramatického výkladu normy, záměru zákonodárcem vyjádřeného především v důvodové zprávě a parlamentních dokumentech, platné judikatuře, ale i od zásad hmotně a procesně-právní logiky. Zatímco při nezákonných rozhodnutích a postupech má kontrolující subjekt povinnost sjednat nápravu, u rozhodnutí věcně nesprávných přísluší právo na obranu toliko subjektům, které jsou nesprávným rozhodnutím přímo dotčeny. [7]

Prostředky dozoru nad výkonem přenesené působnosti obce ze strany krajského úřadu a Ministerstva vnitra tvoří součást systému kontroly výkonu veřejné správy. Dozor nad výkonem přenesené působnosti obce probíhá podle stejných zásad, jako dozor nad výkonem samostatné působnosti obce. Zdroje poznatků pro výkon této kontroly jsou



rovněž shodné, jako v případě dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce a zahrnují v sobě podněty a podání fyzických a právnických osob, poznatky získané ze sdělovacích prostředků nebo postoupené k dalšímu opatření nejrůznějšími státními orgány či jinými správními úřady. Jak krajský úřad, tak i Ministerstvo vnitra je povinno se všemi získanými poznatky důsledně zabývat po stránce obsahové, bez ohledu na osobu pisatele či jeho případnou anonymitu a zjištěné skutečnosti, odůvodňující výkon dozoru, využít bezodkladně k učinění příslušných opatření v rámci její působnosti.

[7]

Dozor nad výkonem **přenesené působnosti** obcí, kterou územní samospráva vykonává podle zvláštních předpisů, vykonávají obdobně jako v případě dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce **krajské úřady a Ministerstvo vnitra**, a proto lze projednání týkající se samostatné působnosti použít přiměřeně i pro výkon dozoru nad přenesenou působností obcí. Dozor se stejně jako v případě dozoru nad výkonem samostatné působnosti obce zaměřuje až na následek. Krajské úřady jsou však na úseku přenesené působnosti vybaveny prostředky prevence a možností „přikázat“, kterými mohou vůči obecním úřadům vykonávajícím svoji přenesenou působnost vykonávat především v rámci metodiky a kontroly konkrétního výkonu státní správy v přenesené působnosti.

Vedle dozoru nad zákonností **nařízení** obcí se dozor zaměřuje i na to, zda **usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obce**, které nejsou nařízeními obce, jsou v souladu se zákony a jinými právními předpisy vydávanými na základě zákona a v jeho mezích též s usneseními vlády nebo směrnicemi ústředních správních úřadů. Výkonu dozoru tak podléhá celý postup orgánů obce od začátku až po meritorní ukončení. Zkoumá se vždy soulad jak samotného rozhodnutí obce v přenesené působnosti, tak i řízení či postupů, které mu předcházelo, nejen se zákony a ústavními zákony, ale i ostatními právními předpisy, jakými jsou nařízení vlády a vyhlášky ústředních správních úřadů, pokud byly vydány na základě zákona a v jeho mezích. Obdobně jako v případech obecně závazných vyhlášek obce, musí i další přezkoumávaná rozhodnutí, usnesení a jiná opatření být v souladu s ústavními zákony, ratifikovanými mezinárodními smlouvami a právem Evropské unie. Při posuzování závažnosti pak platí princip respektování vyšší právní síly konkrétního obecně závazného předpisu před interním normativním aktem.

[7]

## 4.2 Nezákonně obecně závazné vyhlášky

Vedle oprávnění požadovat potřebné informace, má krajský úřad oprávnění, a tomu korespondující povinnost, požadovat na obci změnu nebo zrušení nezákonně obecně závazné vyhlášky obce, rozhodnutí nebo jiného opatření jejích orgánů učiněných v samostatné působnosti.

Vedle již uvedených prostředků dozoru a zdrojů poznatků je samostatným zdrojem poznatků i judikatorní praxe soudů, které nejsou obecně závaznými vyhláškami obcí ve své rozhodovací činnosti vázány a jako takové je mohou v konkrétních věcech jako nezákonně odmítnout. Jak krajský úřad, tak i Ministerstvo vnitra je povinno se všemi získanými poznatky důsledně zabývat po stránce obsahové, bez ohledu na osobu pisatele či jeho případnou anonymitu a zjištěné skutečnosti, odůvodňující výkon dozoru, využít bezodkladně k učinění příslušných opatření v rámci její působnosti.

## 4.3 Výzva ke sjednání nápravy

Zákonodárce neponechává ani krajskému úřadu ani Ministerstvu vnitra pro volné uvážení, zda svých oprávnění v případě zjištění nezákonně obecně závazné vyhlášky obce využije či nikoliv. Pokud krajský úřad zkonstatuje, že předmětná obecně závazná vyhláška obce je nezákonná, je povinen vyzvat obec ke zjednání nápravy, a to buď změnou předmětné obecně závazné vyhlášky (tam, kde to jde) nebo jejím zrušením. Výzvu ke zjednání nápravy krajský úřad netermínuje, neboť obec je ze zákona povinna zjednat nápravu do 30 dnů od doručení výzvy. Z uvedeného lze dovodit, že výzva musí být písemná a musí obsahovat označení, která obecně závazná vyhláška obce nebo její část je v rozporu se zákonem a z čeho je tento rozpor dovozován. Za doručení se v dané souvislosti považuje dodání předmětné výzvy na podatelnu obecního úřadu popř. doručení osobě oprávněné za obecní úřad přebírat poštu, nikoliv faktické doručení konkrétnímu orgánu obce.

## 4.4 Návrh na pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce

Krajský úřad navrhne Ministerstvu vnitra pozastavení obecně závazné vyhlášky obce, pokud k jeho výzvě obec nezjedná nápravu, tedy pokud právní předpis sama nezruší nebo

nezmění tak, aby nezákonnost byla odstraněna. Za zjednání nápravy se tedy považuje vyhovění návrhu obsaženém ve výzvě v plném rozsahu. Byť i jen částečné vyhovění navrženým opatřením, jako například zrušení části obecně závazné vyhlášky místo obecně závazné vyhlášky celé podobně se považuje za nezjednání nápravy. Za toto se považuje i snaha obce vyhnout se zrušení či změně obecně závazné vyhlášky ve stanoveném termínu s poukazem, že o výzvě rozhodne zastupitelstvo obce později. Pokud obec nevyhoví zcela výzvě k odstranění nezákonnosti napadené obecně závazné vyhlášky, k dalšímu postupu již není třeba opakované výzvy. Uplynutím lhůty ke zjednání nápravy navrhne krajský úřad Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti napadené vyhlášky z moci úřední. Není na uvážení krajského úřadu zda tak učiní či nikoliv, v případě, kdy není náprava zjednána je povinen předmětný návrh podat. Návrh na pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce se podává Ministerstvu vnitra vždy písemně s řádným odůvodněním. O podání návrhu pak krajský úřad (ředitel krajského úřadu) vyrozumí písemně starostu obce, jež napadenou obecně závaznou vyhlášku vydalo. V rámci vyrozumění je starosta informován toliko o podání uvedeného návrhu, aniž by mu tento musel být dán na vědomí, i když není z preventivních důvodů vyloučeno, aby krajský úřad o podání návrhu vyrozuměl starostu obce zasláním jeho stejnopisu. Obci je tak dána další možnost napadenou vyhlášku zrušit nebo změnit před tím, než její účinnost pozastaví Ministerstvo vnitra nebo ji zruší Ústavní soud. Oznámení je doručováno k rukám starosty na obecní úřad.

[9]

Podáním návrhu krajského úřadu Ministerstvu vnitra se zahajuje správní řízení, jež je zakončeno rozhodnutím o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce či zamítnutím návrhu krajského úřadu. Pro toto řízení platí správní řád, jehož účinnost na daný typ správního řízení zákon o obcích výslovně nevyloučil.

Uvedené správní řízení zahájí Ministerstvo vnitra jednak na návrh, kterým je návrh krajského úřadu, jednak je povinno jej zahájit i z úřední povinnosti, a to v případě, pokud návrh krajského úřadu není podán do 30 dnů od nabytí účinnosti napadené obecně závazné vyhlášky obce. V dané souvislosti je rovněž rozhodující, aby byla Ministerstvu vnitra známa existence nezákonné obecně závazné vyhlášky obce (např. tím, že o zasílání požádá), která mu může být oznámena jednak jiným státním orgánem, soudem nebo správním úřadem, popř. ji může samo zjistit ze své dohledové či inspekční činnosti. Po

zahájení řízení k návrhu krajského úřadu Ministerstvo vnitra tento přezkoumá a shledá-li na jeho základě, že obecně závazná vyhláška obce je nezákonná, rozhodne o pozastavení její účinnosti. Ministerstvo vnitra zde obdobně jako předtím krajský úřad nemá prostor pro uvážení, zda účinnost nezákonné vyhlášky pozastaví či nikoliv poté, co je její nezákonnost mimo vší pochybnost prokázána. Volný prostor pro správní uvážení má Ministerstvo vnitra pouze při posuzování nezákonnosti napadené vyhlášky. V praxi tedy Ministerstvo vnitra buď zkonstatuje, že napadená obecně závazná vyhláška obce je nezákonná a pak musí její účinnost pozastavit nebo rozhodne, že návrh krajského úřadu není důvodný a rozhodnutím jej zamítne s odůvodněním, v čem jeho nedůvodnost spatřuje.

Z dikce zákona o obcích není zřejmé, zda je vyloučen rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti nezákonné obecně závazné vyhlášky. Vzhledem k tomu, že i nad předchozími místech zákon o obcích možnost opravných prostředků vylučoval, je nutno vycházet z toho, že pokud by zákonodárce hodlal v tomto případě možnost podání rozklad vyloučit, učinil by tak výslovně, popř. i s uvedením případného vyloučení jeho odkladného účinku. Je tedy nutno předpokládat, že proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti nezákonné obecně závazné vyhlášky obce lze podat rozklad, který má odkladný účinek, pokud tento odkladný účinek není v rozhodnutí výslovně vyloučen.

Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky nabývá právní moci dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu. Z uvedeného lze sice dovodit, že rozklad proti tomuto rozhodnutí není možný, takový výklad by však byl nepřiměřeně extenzivní a vylučoval by platnou zásadu, že opravný prostředek s odkladným účinkem je přípustný vždy, pokud zákon výslovně nestanoví opak a současně by popíral zásadu dvojinstančnosti řízení. I když je formálně přípustný, je pojmově vyloučen rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra po zamítnutí návrhu krajského úřadu na pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce, neboť krajský úřad, jako správní úřad vystupující v přenesené působnosti není účastníkem předmětného řízení a obec, které je de facto vyhověno, nemá k podání opravného prostředku důvod. Rozklad do odůvodnění rozhodnutí není přípustný. Skutečnost, že Ministerstvo vnitra návrh krajského úřadu zamítne není důvodem, aby nebylo vydáno správní rozhodnutí, neboť dotčená obec má právo na případnou náhradu škody, způsobenou nezákonným

postupem krajského úřadu, zpochybňujícího její obecně závaznou vyhlášku, která byla shledána jako zákonná. [10]

Ministr vnitra je povinen do 15 dnů od momentu pozastavení účinnosti konkrétní napadené obecně závazné vyhlášky obce podat návrh na její zrušení Ústavnímu soudu. I v tomto případě nemá ministr vnitra prostor pro správní uvážení, zda příslušnou žalobu podá či nikoliv, nýbrž tuto podat musí, pokud je nezákonnost napadené vyhlášky prokázána. Nesouhlasí-li s věcnými důvody namítané nezákonnosti předmětné vyhlášky, může rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení její účinnosti k rozkladu zrušit nebo v případě, kdy toto nabude právní moci, toto zrušit v řízení mimo odvolání.

Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy nabude právní moci rozhodnutí Ústavního soudu, kterým je návrh ministra vnitra na její zrušení odmítnut, zamítnut nebo řízení zastaveno. Pro řízení před Ústavním soudem platí zvláštní předpis, kterým je zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Zastupitelstvo obce může obecně závaznou vyhlášku napadenou návrhem ministra vnitra k jejímu zrušení Ústavním soudem samo zrušit nebo v požadovaném rozsahu změnit. Pokud tak učiní, doručí obec novou měnicí či rušící obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra, které posoudí, zda obec vyhověla návrhu a zjednala nápravu nezákonného stavu a v kladném případě pak do 15 dnů od doručení uvedeného usnesení vlastní rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší a návrh na zrušení vyhlášky Ústavního soudu vezme zpět. [10]

#### 4.5 Nezákonná nařízení

Pro případy, kdy nařízení obce odporuje zákonu, zákon o obcích použil shodnou úpravu jako v případech, kdy zákonu odporuje obecně závazná vyhláška obce. Z tohoto důvodu při postupu krajského úřadu a Ministerstva vnitra vztáhl přiměřeně použití § 124, aniž by však konkrétněji definoval termín „přiměřenosti“. V dané souvislosti lze tedy vycházet ze zásady, že přiměřeným použitím právní normy se myslí její přímá aplikace s přihlédnutím k terminologickým odlišnostem. Z dikce § 124 zákona o obcích nevyplývá

nic, co by z předmětného ustanovení nebylo možno použít i pro případy nezákonných nařízení obcí. [7]

## 4.6 Nezákonná opatření

### 4.6.1 V samostatné působnosti

Zatímco příslušné ustanovení zákona o obcích se zabývá toliko nezákonnými obecně závaznými vyhláškami obcí, v §124 písm. a) zákona o obcích zákonodárce upravil postup krajského úřadu a Ministerstva vnitra v případě, kdy usnesení, rozhodnutí nebo opatření orgánu obce v samostatné působnosti odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu.

Právní úprava §124 a) zákona o obcích však vykazuje oproti §124 zákona o obcích několik základních odlišností.

Vedle skutečnosti, že není obec povinna „jiná opatření“ krajskému úřadu zasílat, platí, že zákonodárce připustil možnost **podání rozkladu** proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti napadeného rozhodnutí (**ne ve správním řízení**), usnesení nebo opatření orgánu obce vydaného v samostatné působnosti. Další odlišnost spočívá v příslušnosti soudu k rozhodnutí o návrhu ministra na zrušení uvedeného nezákonného rozhodnutí, usnesení nebo opatření orgánu obce. Příslušným k rozhodnutí není již Ústavní soud, nýbrž příslušný **krajský soud** rozhodující v rámci **správního soudnictví**. V daném případě pak ministr vnitra podá návrh k příslušnému soudu na zrušení uvedeného rozhodnutí, usnesení nebo opatření obce v samostatné působnosti buď do 15 dnů od uplynutí lhůty k podání rozkladu (v případě, kdy tento není podán), nebo do 15 dnů ode dne rozhodnutí o rozkladu. I v tomto případě platí, že Ministerstvo vnitra a ministr vnitra rozhodnutí v řízení o pozastavení účinnosti uvedených aktů obce činí ve správním řízení upraveném správním řádem, jehož působnost zákonodárce pro tento typ řízení nevyloučil. Z tohoto důvodu pro předmětné řízení platí i lhůty a další procesní podmínky dané správním řádem.

Dozor nad výkonem samostatné působnosti ze strany krajského úřadu a Ministerstva vnitra je výslovně vyloučen v případě porušení právních předpisů občanského, obchodního a pracovního práva obcí.

#### 4.6.2 V přenesené působnosti

Zákon o obcích přiznává **krajskému úřadu** oprávnění zrušit (krajský úřad odpovídá za výkon přenesené působnosti) kterékoliv opatření orgánu obce vydané v přenesené působnosti (s výjimkou nařízení obce), které je **v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem a v jejích mezích též s usnesením vlády nebo směrnicí ústředního správního úřadu**. Tento rozpor musí být doložen a prokázán.

Podmínkou zrušení však je, že orgán obce, který napadené rozhodnutí vydal, je k upozornění krajského úřadu a v jím stanovené lhůtě nezruší. Z dikce zákona lze dovodit, že krajský úřad předtím, než rozhodnutí zruší, upozorní příslušný orgán obce písemně na nezákonnost konkrétního opatření a tuto nezákonnost doloží. V upozornění musí být obsažena výzva ke zrušení předmětného opatření. Teprve až poté, kdy vyzvaný orgán obce napadené opatření nezruší, může krajský úřad přikročit k jeho zrušení z úřední povinnosti.

I v tomto případě nemá krajský úřad prostor pro volné uvážení, zda nezákonné opatření obce v přenesené působnosti zruší či nikoliv. Pokud jeho nezákonnost shledá, je povinen takové opatření zrušit, a to bezodkladně. Jeho případná nečinnost je sankcionovatelná prostředky trestního či pracovního práva.

Nezákonné opatření orgánu obce vydané v přenesené působnosti **ruší** krajský úřad **správním rozhodnutím** vydaným ve správním řízení, ve kterém postupuje podle správního řádu. Předmětné řízení zahajuje krajský úřad vždy z úřední povinnosti poté, co se o nezákonnosti konkrétního opatření orgánu obce vydaného v přenesené působnosti dozví, a to bez ohledu na to, z jakého zdroje. Rozhodnutí o zrušení nezákonného opatření orgánu obce vydaného v přenesené působnosti má náležitosti správního rozhodnutí a při jeho doručování se rovněž postupuje podle správního řádu.

Rozhodnutí krajského úřadu, kterým se zrušuje opatření orgánu obce vydaného v přenesené působnosti vyvěsí obec na své úřední desce bezodkladně poté, co je obdrží, a to na dobu nejméně 15 dnů.

## 5 ZHODNOCENÍ SOUČASNÉ PRÁVNÍ ÚPRAVY

### 5.1 Obecný pohled

Při hodnocení současné právní úpravy týkající se postavení a působností obcí se soustředím především na věci, které bezprostředně souvisí s tématem práce.

Přesto uvádím několik osobních úvah k některým, podle mého názoru ne zcela dobře zákonem řešeným, otázkám:

- Jen složitě je možné posuzovat ustanovení, které řeší postavení občana obce a v návaznosti na to postavení cizího státního příslušníka s trvalým pobytem na území obce (při existenci mezinárodní smlouvy – domnívám se, že takovou smlouvou je například smlouva o přistoupení České republiky k Evropské unii). Tento občan může být sice zvolen zastupitelem a členem rady, ne však starostou nebo místostarostou. Jsou někteří zastupitelé rovnější mezi rovnými?
- Při oddělení části obce se koná místní referendum v části obce, která se hodlá oddělit. Jak se předem poznají hranice této části obce? Aby se zabránilo odtržení části obce, není možné této úpravy zneužít? Například tím, že se umožní hlasovat občanům podstatně větší části obce, tedy i těm, kteří mají opačný názor (dojde k přehlasování návrhu).
- Nepřesné je podle mne i ustanovení týkající se převodu nemovitého majetku; na myslí mám případ nájmu bytu a jeho následným prodej do soukromého vlastnictví nájemce.
- Mám pochybnosti i o nutnosti samostatné úpravy v otázkách spolupráce obcí. Stávající legislativa včetně nového správního řádu (veřejnoprávní smlouvy) je podle mne dostatečná.

### 5.2 Ve věcech normotvorby

V oblasti nápravy právních předpisů a jiných opatření obce:

- V případě jejich vydání podléhají obce doзору krajského úřadu a Ministerstva vnitra. Tyto orgány na základě vlastních názorů vlastně rozhodují o jejich zákonnosti. Tlak z jejich strany je enormní (- výzva krajského úřadu k nápravě;



sdělení ředitele krajského úřadu, že podává Ministerstvu vnitra návrh na pozastavení účinnosti, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti a podání návrhu ministra vnitra Ústavnímu soudu na zrušení). Za této situace nelze předpokládat hlavně u menších obcí, že tato nedojde k přesvědčení, že pochybila a vyhoví ještě dříve, než by Ústavní soud sám rozhodl. Kdo potom rozhoduje o zákonnosti – úředník na Ministerstvu vnitra nebo Ústavní soud?

- Zákonná úprava je na druhé straně zneužitelná (viz. Obecně závazná vyhláška Jindřichovic pod Smrkem). Lhůty týkající se nabytí účinnosti (již po 15-ti dnech) a výzva krajského úřadu k nápravě (do 30-ti dnů) a další technické lhůty (podání návrhu krajského úřadu Ministerstvu vnitra na pozastavení účinnosti) umožňují, aby právní předpis byl platný a účinný přesto, že je nezákonný. K tomu se v obecné rovině domnívám, že svěřením dozoru krajskému úřadu respektive Ministerstvu vnitra je nesprávné (byť jistou novelu v této věci již projednává Parlament České republiky), protože jde o vysokou odbornou právnickou činnost. Pro ni, jak se zdá, především krajské úřady nemají dostatečné především personální zázemí.

Statistické údaje o nezákonnosti při vydávání obecně závazných právních předpisů, bez toho, aby byly napraveny, to dokazují.

Jsem přesvědčena, že v první fázi dozoru by měl vystupovat jen celostátní a vysoce odborný orgán, například státní zastupitelství (tak jako v minulosti vystupovala prokuratura v civilní oblasti).

## ZÁVĚR

Od 1. 1. 2003 je veškerá územní veřejná správa s tzv. všeobecnou působností převedena na obce a kraje, které jsou svým základním postavením územními samosprávnými korporacemi, jejichž posláním je především vykonávat územní samosprávu.

Za této situace se výrazně změnil stav v praktickém chodu i vlastním fungování především obcí při výkonu státní správy.

Při přípravě této práce jsem se podrobně zabývala celým systémem realizace veřejné správy obcemi a nemohla jsem nenabýt přesvědčení, že reforma veřejné správy musí nutně pokračovat.

Zde mám na mysli nejen potřebu novelizace právních předpisů týkajících se postavení obcí, ale také potřebu reforem státních orgánů, lépe řečeno důslednější jejich propojení s územní samosprávou při vlastním výkonu veřejné správy.

Nová právní úprava především na úseku správního práva (nový správní řád, stavební zákon a další případné novely) klade na obce značné nároky jak po stránce odbornostní, tak materiálně technické a s tím související nároky na finance s neadekvátní odezvou státu.

Dořešena podle mého názoru musí být i otázka územně správního členění státu (např. orgány působící na území „bývalých krajů“, současných krajů, dále okresů a správních obvodů obcí s rozšířenou působností a pod.).

Je jen škoda, že jak se zdá, ani dnes není především politická vůle věci dotáhnout do konce a tak projednávaná novela zákona o obcích podle mých informací řeší spíše ty méně důležité otázky.

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

### BIBLIOGRAFICKÝ SOUPIS

- [1] KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4.
- [2] PRŮCHA, Petr a kolektiv. *Právo, normotvorba, veřejný pořádek*. Brno : Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-2954-4.
- [3] KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha : Linde, 2000. ISBN 80-7201-202-9.
- [4] KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: základy obecního práva*. CODEX Bohemia, 1998. ISBN 80-85963-73-6.
- [5] WOKOUN, René a kolektiv. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Praha : IFEC 2001. ISBN 80-86412-08-3.
- [6] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kolektiv. *Finance, rozpočty účetnictví, veřejná kontrola*. Brno : Masarykova univerzita, 2002. ISBN 80-210-2955-5.
- [7] KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení), komentář*. Praha : Linde Praha, a.s., 2005. ISBN 80-7201-525-7.

### SERIÁLOVÉ PUBLIKACE

- [8] *Veřejná správa*: Vydává Ministerstvo vnitra
- [9] *Právní rádce*: Zpravodaj měsíčníku hospodářských novin.

### DOKUMENTY Z INTERNETU

- [10] <http://mestaobce.cz/scripts/vismo/obce/dokumenty2/>

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

<b>aj.</b>	a jiné
<b>apod.</b>	a podobně
<b>atd.</b>	a tak dále
<b>čl.</b>	článek
<b>č.</b>	číslo
<b>ČR</b>	Česká republika
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>KÚ</b>	krajský úřad
<b>MV</b>	Ministerstvo vnitra
<b>např.</b>	například
<b>odst.</b>	odstavec
<b>Pl.</b>	plénum
<b>popř.</b>	popřípadě
<b>resp.</b>	respektive
<b>Sb.</b>	sbírka (zákona)
<b>str.</b>	strana
<b>tj.</b>	to je
<b>tzn.</b>	to znamená
<b>tzv.</b>	takzvané
<b>ust.</b>	ustanovení
<b>ÚS</b>	Ústavní soud
<b>vyhl.</b>	vyhláška
<b>zák.</b>	zákon

## SEZNAM TABULEK

Tab. 1. Dělbá státní moci v České republice.

Tab. 2. Rozdělení samosprávy v České republice

Tab. 3. Systém České veřejné správy



