

**Západočeská univerzita v Plzni**  
**Fakulta právnická**

Diplomová práce

**Dozor nad samostatnou působností obcí se  
zaměřením na vydávání obecně závazných  
vyhlášek obcí**

**Zpracovala: Tereza Beránková**  
**Plzeň 2016**

## **Prohlášení**

„Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci zpracovala samostatně, a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem ve vědecké práci obvyklým.“

Plzeň, březen, 2016

Tereza Beránková

## **Poděkování**

Velké poděkování patří vedoucímu mé diplomové práce, panu JUDr. Tomáši Loudovi, CSc. za odborné vedení a vstřícnost při vypracování mé diplomové práce a za cenné připomínky.

## Obsah:

1. VYMEZENÍ POJMU VEŘEJNÁ SPRÁVA.....	1
1.1 STÁTNÍ SPRÁVA.....	2
1.2 SAMOSPRÁVA.....	2
1.2.1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA - POSTAVENÍ OBCÍ.....	3
1.2.1.1 ÚZEMNÍ ZÁKLAD .....	4
1.2.1.2 OSOBNÍ ZÁKLAD.....	5
1.2.1.3 PŮSOBNOST OBCE.....	6
1.2.1.4 EKONOMICKÝ ZÁKLAD .....	8
2. OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY.....	10
2.1 POJEM A POSTAVENÍ V HIERARCHICKÉ STRUKTUŘE PRAMENŮ PRÁVA .....	10
2.2 NÁVRH OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY .....	12
2.3 PLATNOST OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY .....	13
2.4 ÚČINNOST OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY .....	15
2.5 EVIDENCE OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY .....	16
2.6 ZMĚNA OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY .....	17
3. DOZOR – OBECNÁ ČÁST (POJEM, VÝVOJ, ZÁSADY A PRAMENY) .....	18
3.1 VYMEZENÍ POJMU A CHARAKTERISTIKA .....	18
3.2 PRAMENY PRÁVNÍ ÚPRAVY PRO OBLAST DOZORU .....	19
3.3 ZÁKLADNÍ ZÁSADY VÝKONU DOZORU.....	21
3.4 HISTORICKÝ EXKURZ .....	23
3.4.1 DOZOR PO ROCE 1989.....	23
3.4.2 DOZOR MINISTERSTVA VNITRA ČR NAD SAMOSTATNOU PŮSOBNOSTÍ OD 1. 1. 2003 .....	26
3.4.3 DOZOR MINISTERSTVA VNITRA NAD SAMOSTATNOU PŮSOBNOSTÍ OD 1. 7. 2006 .....	28
4. DOZOR - SOUČASNÁ PRÁVNÍ ÚPRAVA .....	31
4.1 DOZOR NAD DODRŽOVÁNÍM ZÁKONNOSTI OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ.....	31
4.2 ČÁSTÁ POCHYBENÍ OBCÍ .....	32
4.3 ZASLÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY MINISTERSTVU VNITRA ČR .....	34
4.4 POSTUP MINISTERSTVA VNITRA ČR .....	36
4.4.1 REAKCE OBCE NA ZASLANÉ ROZHODNUTÍ.....	40
4.4.1.1 REAKCE OBCE NA ZASLANÉ ROZHODNUTÍ Č. 1 .....	40
4.4.1.2 REAKCE OBCE NA ZASLANÉ ROZHODNUTÍ Č. 2 .....	41
4.4.1.3 REAKCE OBCE NA ZASLANÉ ROZHODNUTÍ Č. 3 .....	42
4.5 POSTUP MINISTERSTVA VNITRA ČR VE ZVLÁŠTNÍM PŘÍPADĚ.....	42
4.6 ÚLOHA ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR V SOUVISLOSTI S KONTROLOU OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK .....	44
4.7 ŘÍZENÍ U ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR .....	46
4.7.1 NÁVRH A JEHO NÁLEŽITOSTI .....	46

4.7.2 ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU ČR O NÁVRHU .....	48
5. TEST ČTYŘ KROKŮ .....	51
5.1 PRVNÍ BOD TESTU ČTYŘ KROKŮ .....	52
5.2 DRUHÝ BOD TESTU ČTYŘ KROKŮ .....	53
5.3 TŘETÍ BOD TESTU ČTYŘ KROKŮ .....	54
5.4 ČTVRTÝ BOD TESTU ČTYŘ KROKŮ .....	55
6. SOUČASNÁ SITUACE.....	57
7. ZÁVĚR .....	60
8. RESUMÉ .....	63
9. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....	65
10. SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....	68
11. OBRÁZKY.....	70

## Úvod do problematiky

Problematika dozoru a kontroly v oblasti veřejné správy mě zaujala již v průběhu studia na právnické fakultě, přičemž přednášky a zvláště pak semináře týkající se této oblasti se mě jevily jako jedny z nejpřínosnějších a proto jsem jako téma své diplomové práce zvolila „*Dozor nad samostatnou působností obcí se zaměřením nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí*“.

Obecně lze konstatovat, že obec může v samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření, přičemž proces dozoru je pro obecně závazné vyhlášky odlišný od průběhu dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními, vydanými obcemi v samostatné působnosti. Vzhledem k tomu, že se jedná o poměrně rozsáhlou materii, rozhodla jsem se, že se ve své diplomové práci budu věnovat detailněji jen obecně závazným vyhláškám, které jsou vydávány obcemi, městysy, městy, statutárními městy, popřípadě hlavním městem Praha.

Základní územní samosprávné celky (obce) představují významnou a neoddělitelnou složku mechanismu, prostřednictvím kterého dochází k uplatňování veřejné moci ve státě. Obce za tímto účelem disponují oprávněním vrchnostensky zasahovat do práv adresátů svého působení a dokonce mohou v rámci své působnosti ukládat adresátům i povinnosti. Při uplatňování těchto oprávnění, je obec povinna řídit se zákonem a respektovat tak zásadu zákonnosti (legality), a to jak v rámci své běžné činnosti, tak při vydávání právních předpisů (obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, či nařízení v přenesené působnosti). Zásadu zákonnosti nutno chápat jako základní podmínku pro výkon veřejné správy, když princip legality zakotvuje již Ústava ČR a to v čl. 2 odst. 3 „*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon*“.

Mezi základní oprávnění obce patří vydávat právní předpisy (vyhlášky a nařízení) s tím, že prostor společenských vztahů, které takto může upravovat je poměrně široký, jako příklad možno uvést vydávání obecně závazných vyhlášek v oblasti místních poplatků, které jsou vydávány na základě § 1 písm. a) až h) zákona o místních poplatcích, to znamená např. poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, poplatek ze psů, poplatek za užívání veřejného prostranství a další. Častou regulovanou oblastí je veřejný pořádek, kdy obce vydávají obecně závazné

vyhlášky na základě § 10 písm. a) zákona o obcích to znamená např. obecně závazné vyhlášky k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích (regulace hlučných činností, žebrání, používání zábavní pyrotechniky a dalších). Dále podle § 10 písm. b) zákona o obcích, kdy obce mohou ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, přičemž podmínkou je zde, že tyto akce musí být veřejnosti přístupné např. sportovní podniky, kulturní podniky, z nichž jsou jmenovitě vymezeny taneční zábavy a diskotéky. Dále podle § 10 písm. c) zákona o obcích, kdy obce mohou vydávat obecně závazné vyhlášky např. o užívání plakátovacích ploch v majetku obce, k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a další. Dále podle § 10 písm. d) zákona o obcích, kdy obce mohou vydat obecně závazné vyhlášky stanoví-li tak zvláštní zákon, to znamená např. obecně závazné vyhlášky o zřízení obecní policie, o regulaci provozování loterií a jiných podobných her, o stanovení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství v obci, nebo mohou vydat požární řád obce a další.

Právní předpisy obcí působí na občany každodenně a mnohdy si ani člověk neuvědomuje, jak moc je jeho život ovlivňován normotvornou činností samosprávných celků. Je tedy účelné, aby normotvorná činnost byla v souladu se zákonem a aby byla dostatečně „kvalitní“, to znamená srozumitelná pro adresáty, kterým jsou ukládány povinnosti a zákazy prostřednictvím obecně závazných vyhlášek a hlavně také to, aby tyto uložené povinnosti a zákazy byly na úrovni obcí vynutitelné a vymahatelné.

V rámci zachování výše zmíněné zásady legality a splnění požadavku kvality právních předpisů, zákonodárce zavedl tzv. záruky zákonnosti ve veřejné správě, mezi které řadíme i dozor nad samostatnou působností obcí. Tedy pozorování a hodnocení činnosti subjektů, které nejsou podřízeny dozorčímu orgánu, jedná se o vztahy, kde nejsou zachovány přímé subordinální vazby.

Ve své diplomové práci se věnuji nejprve vymezení základních pojmů týkajících se oblasti veřejné správy a dozoru, neboť jen po pochopení základních pojmů se lze v dané problematice dostatečně orientovat. Práce je dále zaměřena na vydávání a působnost obecně závazných vyhlášek a následně jsem již přikročila k hlavnímu sledovanému tématu s cílem seznámit čtenáře s fungováním dozoru nad právními předpisy obcí, popsat jeho jednotlivé fáze

a to zejména činnost Ministerstva vnitra ČR a následné řízení před Ústavním soudem ČR. V rámci řízení před Ústavním soudem ČR se věnuji způsobu, jakým Ústavní soud ČR hodnotí zákonnost obecně závazných vyhlášek tzv. test čtyř kroků a s přihlédnutím k nejvýznamnějším nálezům týkajících se předmětného tématu.

Plzeň, březen, 2016

Tereza Beránková



## 1. Vymezení pojmu veřejná správa

O vymezení pojmu **veřejná správa** se snaží většina učebnic zabývající se tematikou obecného správního práva, každá tato publikace však ve svém úvodu zmiňuje, že definovat adekvátně tento pojem se jeví přinejmenším jako úkol dosti obtížný. V zásadě je nutné nejdříve definovat mnohem obecnější pojmy jako je **správa** a **právo veřejné**. Teprve následně je možné přikročit k problematice veřejné správy. Správu definoval již J. Pražák, který tento pojem chápe jako „*činnost nesoucí se za trvalým účelem řídit ty které záležitosti*“.<sup>1</sup> Jedná se tedy o soustavnou, záměrnou činnost sledující dosažení určitého cíle. V souvislosti s veřejnou správou je pak tímto cílem veřejný zájem, kterému můžeme rozumět jako zájmu na řádném fungování společnosti a řádné spravování veřejných záležitostí.

Veřejná správa je součástí moci výkonné a pro její výkon je charakteristická vysoká míra vázanosti právem.<sup>2</sup> Veřejnou správu je možné vymežit dvěma způsoby a to buď jako určitou **skupinu správních činností**, nebo jako **skupinu institucí**. Podle prvního pojetí, kterému říkáme **materiální** (funkční), není veřejná správa zákonodárstvím ani soudnictvím. Podle druhého pojetí, takzvaného **formálního** (organizačního), je veřejná správa pojímána z institucionálního hlediska jako instituce a jejich orgány<sup>3</sup> veřejné správy, které se podílejí na zabezpečení jejich cílů, funkcí a činností a které také mají působnost (pravomoc) řešit veřejné úkoly. V prvním případě je tak kladem důraz na druh činnosti, která je vykonávána, přičemž není rozhodující, kdo tuto činnost vykonává. Naproti tomu, chápeme-li veřejnou správu ve druhém, tedy formálním pojetí, je rozhodující kdo správní činnost vykonává v rámci organizačního řádu správních úřadů. Veřejnou správu je dále možné vymežit pozitivně a negativně.

V **pozitivním vymezení** jsou veřejnou správou činnosti, při jejímž výkonu jsou správní úřady vázány nejen právními předpisy, ale také rozhodnutími vyšších úřadů<sup>4</sup> (orgánů). U pozitivního vymezení veřejné správy lze konstatovat, že má výkonný charakter, je činností vykonávanou ve veřejném zájmu, je činností

---

<sup>1</sup> Pražák, A. Právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905, 1. s.

<sup>2</sup> Pošvář, J. Obecné pojmy správního práva. Brno, 1946, 24. s.

<sup>3</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 7. s. ISBN 80-7179-442-2.

<sup>4</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 6. s. ISBN 80-7179-442-2.

na základě zákona a má autoritativní nařizovací povahu tzn., že je činností vrchnostenskou, která se řídí předpisy práva veřejného při rozhodovací a nařizovací činnosti.

**Negativní vymezení**, nám veřejnou správu charakterizuje jako souhrn činností, které nelze charakterizovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Toto vymezení se opírá o klasickou teorii dělby moci, přičemž veřejná správa se jeví jako zbytková kategorie. Dle povahy nositele veřejné moci se veřejná správa dělí na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu.<sup>5</sup>

## 1.1 Státní správa

**Státní správa** je veřejná správa, kterou vykonává stát přímo prostřednictvím svých orgánů, které k tomuto účelu zřídil a dále prostřednictvím jiných orgánů, na které výkon této činnosti přenesl.

Rozlišujeme tak státní správu **přímou**, vykonávanou správními úřady, a **nepřímou**, vykonávanou v přenesené působnosti orgány veřejnoprávních korporací, jako jsou orgány územních samosprávných celků, popřípadě soukromými právníckými či fyzickými osobami, kterým byl svěřen výkon státní správy na základě zákona, rozhodnutím na základě zákona<sup>6</sup>, popřípadě veřejnoprávní smlouvou<sup>7</sup>. Příkladem lze uvést zejména stanice technické kontroly, lesní stráž, vodní stráž nebo některé úřední úkony prováděné lékaři.

## 1.2 Samospráva

Samosprávu můžeme v obecné rovině chápat jako určitý protiklad ke státní správě, samosprávu tak můžeme charakterizovat jako samostatné spravování

---

<sup>5</sup> Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 20. s. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>6</sup> Například: § 66b, zákona o obcích: „Neplní-li obecní úřad obce s rozšířenou působností povinnost podle § 7 odst. 2, rozhodne Ministerstvo vnitra po projednání s věcně příslušným ministerstvem nebo jiným věcně příslušným ústředním správním úřadem, že pro něj bude přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti vykonávat jiný obecní úřad obce s rozšířenou působností.“

<sup>7</sup> Například: § 63 zákona o obcích: „Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy“

záležitostí, které se nás bezprostředně dotýkají.<sup>8</sup> Při výkonu samosprávy je uplatňován organizační princip **decentralizace**, když tato je vykonávána tzv. veřejnoprávními korporacemi, tedy subjekty odlišnými od státu. Zmíněné subjekty neboli nositelé samosprávy, nejsou pak při jejím výkonu podřízeny státním orgánům, neplatí zde subordinační vztah a státu přísluší v této oblasti pouze právní dozor,<sup>9</sup> prováděný správními orgány, popřípadě soudy v rámci soudního přezkumu samosprávných rozhodnutí. Zasahování do samosprávné činnosti je možné pouze na základě zákona. Předmětem samosprávy je spravování veřejných záležitostí na místní úrovni, nebo v souvislosti s výkonem „*svobodného povolání*“. V prvním případě se jedná o **územní** samosprávu (obce, kraje), ve druhém pak o samosprávu **zájmovou** (profesní komory).<sup>10</sup>

### 1.2.1 Územní samospráva - postavení obcí

Právo samosprávných celků na samosprávu, je charakteristickým prvkem demokratického právního státu a je ústavně zaručeno: „*Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.*“<sup>11</sup>.

Územními samosprávnými celky jsou v České republice **obce**, které jsou základními územně samosprávnými celky a **kraje**, které jsou vyššími územně samosprávnými celky. Obec je dle Ústavy ČR vždy součástí vyššího územně samosprávného celku. V obou případech se jedná o veřejnoprávní korporace, neboli právnické osoby v oblasti veřejného práva, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Stát může do jejich činnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a to pouze zákonem stanoveným způsobem<sup>12</sup>. Obec je dle zákona o obcích samosprávným společenstvím občanů, které tvoří územní celek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Nejvýznamnějšími úkoly obce je pak pečovat o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů, při plnění těchto úkolů chrání obec též veřejný zájem.<sup>13</sup> Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že obec můžeme charakterizovat následujícími znaky:

---

<sup>8</sup> Klíma, K. et al. Státověda. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2011, 146. s. ISBN 978-80-7380-296-7.

<sup>9</sup> Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 97. s. ISBN 978-80-7357-561-8.

<sup>10</sup> Sládeček, V. Obecné správní právo. 3. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 20. s. ISBN 978-80-7478-002-8.

<sup>11</sup> Čl. 100 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>12</sup> Čl. 101 odst. 3 a odst. 4 Ústavy ČR

<sup>13</sup> § 2 odst. 1 a 2 zákona o obcích

- **správní území obce** tj. územní základ,
- **občany obce** tj. osobní základ,
- **působnost obce** tj. mocenský aspekt,
- **ekonomická autonomie** tj. ekonomický základ.

### 1.2.1.1 Územní základ

Území obce je vymezeno v obecním zřízení jako územní celek, který je vymezen hranicí území obce<sup>14</sup> a je tvořeno jedním nebo více katastrálními územím. Obec vykonává samostatnou působnost pouze v tomto ohraničeném prostoru, na rozdíl od působnosti přenesené, kterou je v některých případech stanovených v zákoně, popřípadě veřejnoprávní smlouvou je obec oprávněna vykonávat i pro správní obvody zahrnující území více obcí.<sup>15</sup> Každá část České republiky je součástí některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.<sup>16</sup> Tímto zákonem je zákon upravující postavení vojenských újezdů<sup>17</sup>, na jejichž území obecní samospráva neexistuje. Ke **změně území** obce může dojít následujícími způsoby:

- sloučením obcí,
- připojením obce,
- oddělením části obce,
- změnou hranic vyvolanou změnou území krajů popřípadě území státu,
- jinou změnou hranic obcí, v rámci nichž nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce.

Nejjednodušší způsob změny území obce je ten, kdy nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce, neboť v tomto případě stačí pouze, aby byla uzavřena dohoda mezi zúčastněnými obcemi po předchozím projednání s příslušným katastrálním úřadem. Uzavření dohody je vyhrazeno zastupitelstvu obce.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> § 1 zákona o obcích

<sup>15</sup> Například: § 63 zákona o obcích: „*Obce, jejichž orgány vykonávají přenesenou působnost ve stejném správním obvodu obce s rozšířenou působností, mohou uzavřít veřejnoprávní smlouvu, podle níž budou orgány jedné obce vykonávat přenesenou působnost nebo část přenesené působnosti pro orgány jiné obce (jiných obcí), která je (které jsou) účastníkem veřejnoprávní smlouvy.*“

<sup>16</sup> § 18 zákona o obcích

<sup>17</sup> Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>18</sup> Horzinkova, E., Novotný, V. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008, 104. s. ISBN 978-80-7380-096-3.

Nová obec může vzniknout změnou nebo zrušením vojenského újezdu<sup>19</sup> popřípadě oddělením části obce.

### 1.2.1.2 Osobní základ

Jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole, obec je veřejnoprávní korporace založená na personálním substrátu, ke své existenci tak potřebuje členy. Členskou základnu obce tvoří občané obce, kteří se prostřednictvím voleb do zastupitelstev a hlasováním v místních referendech podílejí na tvorbě vůle samosprávného celku,<sup>20</sup> jedná se o tzv. **politická práva**. Občanem obce je fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a zároveň má v obci hlášen trvalý pobyt, pokud tato osoba dosáhla osmnáctého roku života, svědčí jí výše zmíněná politická práva. Zákon o obcích vyjmenovává i **další práva** občanů obcí a to zejména právo:

- vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem,
- vyjadřovat se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok,
- nahlížet do rozpočtu obce a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy,
- požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána kvalifikovaným počtem občanů obce, musí být projednána na jejich zasedání v zákonem stanovené lhůtě a to nejpozději do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů,
- podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty; orgány obce je vyřizují bezodkladně, nejdéle však do 60 dnů, jde-li o působnost zastupitelstva obce, nejpozději do 90 dnů.<sup>21</sup>

Podle mezinárodních smluv, které jsou vyhlášené a kterými je Česká republika vázána, přísluší stejná práva jako občanům obce i cizím státním

---

<sup>19</sup> Blíže stanoveno v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany ČR, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>20</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 160. s. ISBN 80-7179-442-2.

<sup>21</sup> § 16 odst. 2 zákona o obcích

občanům, kteří dosáhli 18 let a kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu. Tato úprava je odrazem ustanovení článku 19 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství „každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu“

S výjimkou práva volebního a práva hlasovat v místním referendu, mají uvedená práva přiznána též fyzické osoby, které dosáhly věku 18 let a vlastní na území obce nemovitost.

Osobám, které se významnou měrou zasloužily o rozvoj obce, může obecní zastupitelstvo udělit tzv. čestné občanství.<sup>22</sup> Ten komu bylo čestné občanství uděleno, může na zasedání zastupitelstva obce vyjadřovat svoje stanoviska v souladu s jednacím řádem zastupitelstva.

### 1.2.1.3 Působnost obce

Působnost obce neboli také mocenský aspekt obce vyplývá z obecního zřízení, každá obec disponuje dvěma druhy působnosti, a to samostatnou působností (samosprávou) a přenesenou působností (státní správou), které musíme vždy důsledně rozlišovat. Hranici mezi těmito působnostmi nám vymezuje ustanovení § 8 zákona o obcích a to: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“<sup>23</sup>

**Samostatnou působnost** je třeba vnímat ve dvou rovinách a to v rovině právní a v rovině politické. Z hlediska **právního** přísluší výkon veřejné správy subjektu odlišnému od státu, naproti tomu **politické** pojetí vyjadřuje spoluúčast občanů ve veřejné správě.<sup>24</sup> Do samostatné působnosti obce náleží záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny krajům, nebo pokud se nejedná o výkon přenesené působnosti a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon. Jedná se především o záležitosti spadající do pravomoci zastupitelstva obce, které svou činností zejména usiluje o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů a to:

---

<sup>22</sup> § 36 odst. 1 zákona o obcích

<sup>23</sup> § 8 zákona o obcích

<sup>24</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. 146. s. ISBN 80-7179-442-2.

- uspokojování potřeby bydlení,
- ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů,
- potřeby informací, výchovy a vzdělávání,
- celkového kulturního rozvoje,
- a ochrany veřejného pořádku.<sup>25</sup>

V rámci samostatné působnosti je obec vázána pouze zákony a jinými právními předpisy, interní akty státních popřípadě krajských orgánů nejsou pro obec závazné, ale mají pouze doporučující povahu. Při vydávání obecně závazných vyhlášek se obec řídí pouze zákony.

Právo obce na samosprávu je ústavně zaručeno a přísluší všem obcím ve stejném rozsahu, nezáleží tak na velikosti obce či počtu obyvatel. Rámec samostatné působnosti obce je následně rozšiřován a doplňován také dalšími zákony<sup>26</sup> mimo obecního zřízení.

Zatímco samostatnou působnost chápeme jako právo obce, přenesenou působnost musíme vnímat nejenom jako právo obce, nýbrž jako její povinnost. **Přenesená působnost** je výrazem dekoncentrace státní správy a výčet záležitostí, které takto obec vykonává, nalezneme převážně ve zvláštních zákonech. Jedná se zejména o záležitosti, které přesahují svou povahou rámec obce a na jejichž výkon obec dostává každoročně příspěvky plynoucí ze státního rozpočtu.

Obec v přenesené působnosti vydává nařízení, přičemž se řídí zákony a jinými právními předpisy, v ostatních případech výkonu přenesené působnosti pak též usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů a opatřeními, rozhodnutími krajského úřadu učiněnými v rámci kontroly přenesené působnosti.<sup>27</sup> Pro vydávání nařízení Ústava ČR výslovně vyžaduje zákonné zmocnění,<sup>28</sup> na rozdíl od vydávání obecně závazných vyhlášek, pro které postačuje základní zmocnění na ústavní úrovni.<sup>29</sup> Z výše uvedeného jednoznačně vyplývá, že výkon státní správy je podrobněji upraven právními předpisy, než výkon samostatné působnosti, tento stav lze vysvětlit požadavkem státu na jednotný výkon státní správy na celém území ČR.

---

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

<sup>26</sup> Např.: zákon č.133/1985 Sb., o požární ochraně  
zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách  
zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích  
zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech

<sup>27</sup> § 61 odst. 2 zákona o obcích

<sup>28</sup> Čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR

<sup>29</sup> Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR

V rámci výkonu přenesené působnosti je nutné rozlišit, o jaký typ obce jde, neboť na rozdíl od samostatné působnosti se může rozsah přenesené působnosti lišit. Obce můžeme rozdělit do tří kategorií a to:

- obec prvního stupně, které byl svěřen pouze základní rozsah výkonu přenesené působnosti,
- obec s pověřeným obecním úřadem,<sup>30</sup> jinak též obec druhého stupně, jejíž rozsah přenesené působnosti zahrnuje i agendu matričního popřípadě stavebního úřadu,
- obec s rozšířenou působností,<sup>31</sup> tedy obec třetího stupně, které přísluší mimo jiné například vydávání řidičských oprávnění, osobních a cestovních dokladů a další působnosti.

#### **1.2.1.4 Ekonomický základ**

K tomu, aby obec mohla plnit základní úkoly, je nezbytné, aby byla vybavena jistou mírou ekonomické autonomie, v rámci které samostatně hospodáří, nakládá s vlastním majetkem a s finančními zdroji.

Ústava ČR zaučuje obcím právo na vlastní majetek a hospodaření podle vlastního rozpočtu.<sup>32</sup> Na druhé straně, je nutno poznamenat, že ač možnosti obce nakládat se svým majetkem jsou velice široké, nejsou však neomezené, neboť se jedná o majetek veřejný, proto právní řád stanovuje určitá pravidla pro nakládání s ním. Majetek obce musí být využíván účelně a hospodárně, obec je povinna o něj pečovat, chránit jej před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.<sup>33</sup> Rovněž rozpočet obce je součástí soustavy veřejných rozpočtů, je schvalován zastupitelstvem obce, podrobnosti ohledně rozpočtového procesu jsou stanoveny v tzv. „malých rozpočtových pravidlech“ tedy zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.<sup>34</sup> Zastupitelstvo obce povinně zřizuje finanční výbor a kontrolní výbor,<sup>35</sup> prostřednictvím kterých průběžně kontroluje hospodaření obce a následně schvaluje závěrečný účet společně se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní

---

<sup>30</sup> § 64 zákona o obcích

<sup>31</sup> Např.: § 66 zákona o obcích. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů

<sup>32</sup> Čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR

<sup>33</sup> § 38 zákona o obcích

<sup>34</sup> zákon 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

<sup>35</sup> § 117 odst. 2 zákona o obcích



rok<sup>36</sup> a to tak, aby byl schválený do 30. června následujícího roku a zároveň byla přijata opatření k nápravě nedostatků.

---

<sup>36</sup> § 43 zákona o obcích

## 2. Obecně závazné vyhlášky

### 2.1 Pojem a postavení v hierarchické struktuře pramenů práva

**Obecně závazné vyhlášky** jsou normativní právní akty, které jsou součástí právního řádu České republiky, a řadíme je tak mezi závazné prameny práva na našem území. Vydávat obecně závazné vyhlášky mohou zastupitelstva základních i vyšších územních samosprávných celků a to v mezích své samostatné působnosti. Toto právo zaručuje ve svém ustanovení čl. 104 Ústavy ČR. Zastupitelstva k vydávání nepotřebují žádné další zákonné zmocnění. Otázkou zůstává, zda mohou obecně závazné vyhlášky vydávat i zastupitelstva městských částí. Odpověď nalezneme v § 134 zákona o obcích, který stanovuje, že: „*Městské obvody a městské části nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení.*“ a také nahlédnutím do zákona o hlavním městě Praze, který tuto možnost taktéž výslovně vylučuje.<sup>37</sup>

Obecně závazné vyhlášky řadíme mezi **podzákonné** a **originární** právní předpisy. K jejich vydávání postačuje samotné ústavní zmocnění, nicméně mohou být vydávány jen v souladu s právními předpisy vyšší právní síly tedy ústavním pořádkem a zákony.

Obecně závazné vyhlášky jsou jednou ze zvláštních forem statutárních předpisů, které chápeme jako oprávnění samosprávných korporací vydávat abstraktní akty a tím regulovat záležitosti, které náleží do jejich samostatné působnosti v oblasti veřejného práva.<sup>38</sup> Zákon o obcích tak připouští, aby veřejnoprávní korporace vydávala v rámci své samostatné působnosti právní předpisy<sup>39</sup> a tím regulovala veřejnoprávní záležitosti, jedná se o projev tzv. **práva autonomní normotvorby**. Vydávání obecně závazných vyhlášek je právem oprávněného subjektu, nikoliv jeho povinností, jak by tomu bylo v případě vydávání nařízení v přenesené působnosti.

Zastupitelstvo obce se musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákony, které poskytují věcné vymezení oblasti samostatné působnosti,

---

<sup>37</sup> § 89 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze: „*Zastupitelstvu městské části nepřísluší vydávat obecně závazné vyhlášky.*“

<sup>38</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 187. s. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>39</sup> § 10, § 11, § 35 odst. 3, § 84 odst. 2 písm. h), § 102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích

ale zároveň i kladou jistá omezení pro vydávání obecně závazných vyhlášek. Jako příklad lze uvést § 10 obecního zřízení, které taxativně vymezuje případy, kdy může obec v samostatné působnosti uložit obecně závaznou vyhláškou povinnost a nepotřebuje již další explicitní zákonné zmocnění.<sup>40</sup> Formulace tohoto ustanovení byla ovlivněna řadou nálezů Ústavního soudu ČR. Přístup Ústavního soudu ČR k problematice vydávání obecně závazných vyhlášek nebyl vždy jednotný a v průběhu času docházelo k výrazným změnám. Za základ lze v současné době považovat průlomový nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (dále jen „Jirkovský nález“) ve kterém Ústavní soud ČR vyjádřil názor, že obec může obecně závaznou vyhláškou v mezích své věcné působnosti ukládat i povinnosti bez dalšího zákonného zmocnění, neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. Nicméně se musí jednat o záležitosti místního, nikoliv krajského či celostátního významu tzn. záležitosti v zájmu obce a občanů obce, jejichž regulace není svěřena podle zákona krajům, správním úřadům nebo v přenesené působnosti orgánům obcí nebo krajů jako výkon státní správy.<sup>41</sup> Obec může obecně závaznou vyhláškou uložit v samostatné působnosti povinnost:

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- popřípadě stanoví-li tak zvláštní zákon.<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 186. s. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>41</sup> § 35 odst. 1 zákona o obcích

<sup>42</sup> § 10 zákona o obcích

Obec však s ohledem na čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod nemůže uložit obecně závaznou vyhláškou povinnost v oblasti ukládání daní a poplatků, když tato možnost je vyhrazena pouze zákonu.

Další oblastí, kterou se Ústavní soud ČR zabýval v Jirkovském nálezu, je řešení situace, kdy obec reguluje obecně závaznou vyhláškou záležitost, která má již svoji úpravu na úrovni zákona. V tomto případě je nutné provést „identifikaci a následné porovnání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší“.<sup>43</sup>

## 2.2 Návrh obecně závazné vyhlášky

Obecně závazné vyhlášky jsou přijímány zastupitelstvem obce, při zasedání zastupitelstva obce, a to formou usnesení, které je schváleno nadpoloviční většinou všech členů zastupitelstva obce. Podle zákona o obcích může přijetí nové obecně závazné vyhlášky zastupitelstvu obce navrhnout rada obce, členové zastupitelstva nebo výbory zastupitelstva, neboť právě tyto subjekty mají právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zasedání zastupitelstva obce.<sup>44</sup>

Zdeněk Koudelka ve svém výkladu dále rozšiřuje oprávnění navrhnout přijetí obecně závazné vyhlášky obce také na tajemníka obecního úřadu, který se zúčastňuje zasedání zastupitelstva s hlasem poradním. Koudelka se domnívá, že obsahem práva poradního hlasu je, nejen se vyjadřovat k předloženým návrhům, ale též vlastní návrhy předkládat.<sup>45</sup> Zde vyvstává otázka, zda je možné se s názorem Zdeňka Koudelky souhlasit či nikoliv. Pouze návrhy členů zastupitelstva, rady obce a výborů musejí být vždy zařazeny na pořad zasedání zastupitelstva obce, lze se tedy důvodně domnívat, že **závazně** navrhnout přijetí obecně závazné vyhlášky mohou pouze tyto vyjmenované subjekty. Jiné subjekty

---

<sup>43</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>44</sup> § 94 odst. 1 zákona o obcích

<sup>45</sup> Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2008. 112. s. ISBN 978-80-7201-690-7.

jako výše zmíněný tajemník obecního úřadu návrh podat může, nicméně zastupitelstvo není povinno se závazně tímto návrhem zabývat.

V rámci zachování kompletnosti výkladu je nutno poznamenat, že podle § 16 odst. 2 písm. f) obecního zřízení, mají právo požadovat projednání určité věci náležející do oblasti samostatné působnosti i občané obce starší 18 let za předpokladu, že je podaná žádost podepsaná alespoň 0,5 % občanů obce. Takto podanou žádost je zastupitelstvo obce **povinn**o zařadit do programu zasedání a **projednat** nejpozději do 90 dnů od podání.<sup>46</sup> Pokud by žádost nebyla podepsána kvalifikovaným počtem občanů obce, zastupitelstvo tuto povinnost nemá. Z výše uvedeného lze dovodit, že legitimaci k podání návrhu obecně závazné vyhlášky má i skupina občanů obce.

Návrh právního předpisu zpracovává věcně příslušný odbor obecního úřadu anebo magistrátu, popř. jejich zaměstnanec nebo skupina zaměstnanců. Součástí návrhu je důvodová zpráva, která obsahuje zejména konkretizaci a zhodnocení platného stavu a to jak po stránce právní tak i ekonomické spolu s uvedením důvodů nové právní úpravy a její vysvětlení a to zejména z hlediska sledovaného cíle a způsobu jeho dosažení. Součástí důvodové zprávy je dále zdůvodnění a zhodnocení finančního a hospodářského dopadu navrhované právní úpravy ve vztahu k rozpočtu obce a dopadu na počty pracovních sil a na občany.

Následně proběhne připomínkové řízení k návrhu právního předpisu obce, které zajišťuje podle místních podmínek vedoucí věcně příslušného odboru, tajemník obecního úřadu, starosta obce. Návrh se zasílá k věcnému posouzení a k zaujetí stanoviska útvarům úřadu, jejichž působnosti se věcně dotýká. Průběh a výsledky připomínkového řízení jsou uvedeny v předkládací zprávě. Než je návrh předložen k jednání zastupitelstvu, je možné, aby byl předběžně projednán v radě obce. Rada na začátku projednávání návrhu seznámí zastupitelstvo se svým stanoviskem.<sup>47</sup>

### 2.3 Platnost obecně závazné vyhlášky

Platností obecně závazné vyhlášky rozumíme stav, kdy je obecně závazná vyhláška, přijatá zastupitelstvem obce v mezích své pravomoci, zákonem

---

<sup>46</sup> Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 198. s. ISBN 978-80-7478-758-4.

<sup>47</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí a krajů. [online]. Praha. 2010 [cit. 18. 1. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=21412568>.

předepsaným způsobem vyhlášena (publikována) a tím se stává součástí právního řádu ČR.<sup>48</sup> Okamžikem vyhlášení je dokončen proces vzniku obecně závazné vyhlášky a nastává její platnost, která trvá do jejího zrušení (derogace) s tím, že zrušit ji může zastupitelstvo obce, které ji vydalo, nebo Ústavní soud ČR (Ministerstvo vnitra ČR může pouze pozastavit její účinnost). Platná obecně závazná vyhláška obce zatím však nevyvolává zamýšlené právní účinky, není pro její adresáty a ani pro orgány aplikující právo dosud závazná. Obecně závazná vyhláška je však okamžikem platnosti závazná pro subjekty, které jsou podřízeny jejímu vydavateli, a to z důvodu, aby se tyto subjekty mohly připravovat na budoucí aplikaci předmětného právního předpisu.<sup>49</sup>

Podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky je její řádné vyhlášení, které se provede **vyvěšením na úřední desce** obecního úřadu po dobu **15 dnů**, přičemž platnost nastává okamžikem vyvěšení, nikoliv až uplynutím patnáctého dne. Prvním dnem vyvěšení však může být až den schválení právního předpisu zastupitelstvem obce. Právní předpis hlavního města Prahy nabývá platnosti vyhlášením ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.<sup>50</sup> Dnem vyhlášení je rozeslání příslušné částky Sbírky právních předpisů hlavního města Prahy uvedený v jejím záhlaví.

Úřední deska musí být nepřetržitě veřejně přístupná, tedy i mimo úřední hodiny obecního úřadu a obsah desky se zveřejňuje i způsobem umožňující dálkový přístup<sup>51</sup> např. prostřednictvím internetu<sup>52</sup>. Obec je povinna vyvěsit právní předpis na úřední desce v celém svém rozsahu a ihned po schválení bez zbytečného odkladu. Obec může dále uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým (např. zpřístupnění textu na internetu, vyhlášení místním rozhlasem, zveřejnění v místních tiskovinách, popřípadě archaickým způsobem vyububnáváním), toto uveřejnění však již nemá vliv na právní účinky vyhlášení.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> Aleš Gerloch uvádí: „*Platnou se právní norma stává v okamžiku, kdy v procesu normotvorby byly splněny všechny povinné náležitosti, zejména byla vydána příslušným orgánem a v mezích jeho pravomoci a byla předepsaným způsobem publikována.*“ Viz. Gerloch, A. Teorie práva, 5. upravené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 68. s. ISBN 978-80-7380-233-2.

<sup>49</sup> Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2008. 118. s. ISBN 978-80-7201-690-7.

<sup>50</sup> § 45 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze

<sup>51</sup> § 26 odst. 1 správního řádu

<sup>52</sup> § 2 písm. n) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy

<sup>53</sup> § 12 odst. 1 zákona o obcích

## 2.4 Účinnost obecně závazné vyhlášky

Účinnost je jedna z vlastností obecně závazné vyhlášky, která spočívá v možnosti způsobit následky, jenž obecně závazná vyhláška předpokládá. Jinými slovy je možné již obecně závaznou vyhlášku aplikovat na vztahy, které upravuje. Účinností začíná časová působnost normativní úpravy v obecně závazné vyhlášce obsažené<sup>54</sup> a pro adresáty vyplývají práva a povinnosti.

Účinnosti nabývá obecně závazná vyhláška obce **patnáctým dnem po dni** jejího vyhlášení, pokud samotná vyhláška nestanovuje účinnost pozdější. Obce mohou v konkrétní obecně závazné vyhlášce stanovit i dřívější počátek účinnosti, a to v případě, kdy stanovení dřívějšího počátku účinnosti vyhlášky vyžaduje naléhavý obecný zájem. Dřívější počátek účinnosti obecně závazné vyhlášky však lze stanovit nejdříve ke dni jejího vyhlášení, neboť účinnost právního předpisu nemůže předcházet jeho platnost, jednalo by se o tzv. pravou retroaktivitu, která je nežádoucí.<sup>55</sup> Co je oním naléhavým obecným zájmem však obecní zřízení neuvádí (jedná se o neurčitý právní pojem), je proto na **uvážení zastupitelstva**<sup>56</sup> obce zda možnosti zkrácení patnáctidenní (tzv. legisvakanční) lhůty využije či nikoliv.

Problematikou zkrácení patnáctidenní legisvakanční lhůty se zabýval i Ústavní soud ČR, který zaujal stanovisko: „*Zkrácení zákonné legisvakanční lhůty je opatřením výjimečným, pro jehož užití by měla mít obec skutečně naléhavý a legitimní důvod.*“<sup>57</sup>

Ona legisvakanční lhůta slouží veřejnosti k tomu, aby se mohla s nově přijatou obecně závaznou vyhláškou seznámit, vzhledem k zachování právní jistoty se pak zkracování této lhůty jeví jako poměrně nevhodné. Z tohoto důvodu by zastupitelstvo obce mělo vždy pečlivě zvážit, zda se jedná skutečně o naléhavý obecný zájem a přikročit ke zkrácení patnáctidenní lhůty jen ve výjimečných případech.

---

<sup>54</sup> Gerloch. A. Teorie práva. 5. upravené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 87. s. ISBN 978-80-7380-233-2.

<sup>55</sup> Gerloch. A. Teorie práva. 5. upravené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 90. s. ISBN 978-80-7380-233-2.

<sup>56</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 17. března 1999 čj. 16 Ca 261/98, kterým bylo uznáno, že posouzení naléhavého obecního zájmu, pro okamžitou účinnost právního předpisu je v plné pravomoci obecního zastupitelstva. (podstatná část rozsudku je obsažena v usnesení č. 55/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ČR).

<sup>57</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11.

Obecně závazná vyhláška obce nemusí obligatorně obsahovat výslovné ustanovení ohledně dne, kdy nabude účinnosti obvykle je však tento údaj uváděn v posledním paragrafu právního předpisu. Pokud obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti předčasně, je nezbytné, aby tato dřívější účinnost byla výslovně uvedena.<sup>58</sup> Obecně závazná vyhláška obce nemusí, na rozdíl od platnosti, nabýt účinnosti najednou. Někdy je možné, že nastane tzv. dělená účinnost, tj. stav, kdy některá ustanovení právního předpisu nabudou účinnosti později než samotný právní předpis.

Dále je vhodné uvést, že zatímco účinnost obecně závazné vyhlášky může nastat až po nabytí její platnosti, pak zánik účinnosti automaticky znamená vždy též zánik platnosti.

## 2.5 Evidence obecně závazné vyhlášky

Obec je povinna vést evidenci právních předpisů, které vydala. Tato povinnost byla explicitně zákonem stanovena až novelou zákona o obcích č. 313/2002 Sb., která nabyla účinnosti k 1. lednu 2003. Do konce roku 2002 tak zákon výslovně neupravoval povinnost vedení evidence právních předpisů, když se omezoval pouze na povinnost obcí zpřístupnit jimi vydávané právní předpisy široké veřejnosti u obecního úřadu.

Evidence právních předpisů obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.<sup>59</sup> Právní předpisy obce a jejich evidence pak musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala. Obec je povinna zaslat obecně závaznou vyhlášku obce bezodkladně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra ČR.

Za evidenci právních předpisů hlavního města Prahy se pokládá Sbíрка právních předpisů hlavního města Prahy. Sbíрка právních předpisů hlavního města Prahy musí být každému přístupná na magistrátu hlavního města, na úřadech městských částí a na Ministerstvu vnitra ČR.<sup>60</sup> I v tomto případě zašle hlavní

---

<sup>58</sup> Do 31. prosince 2002 musela být předčasná účinnost v právním předpise odůvodněna, což se jevílo jako nevhodné, když odůvodnění by mělo být součástí důvodové zprávy nikoliv textu právního předpisu, vzhledem k tomu, že odůvodnění nemá normativní povahu. Novela zákona č. 313/2002 Sb., kterým se mění zákon o obcích.

<sup>59</sup> § 12 odst. 4 zákona o obcích

<sup>60</sup> § 45 odst. 11 zákona o hlavním městě Praze.



město Praha obecně závaznou vyhláškou hlavního města Prahy neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra ČR.

## **2.6 Změna obecně závazné vyhlášky**

Změna obecně závazné vyhlášky zpravidla spočívá v doplnění nových ustanovení, zrušení některých stávajících ustanovení popřípadě nahrazení textu některých ustanovení novým zněním. Při změnách je nutno dbát co největší přehlednosti a srozumitelnosti s ohledem na adresáty právního předpisu a orgány aplikující právní úpravu. Přednost mají zpravidla novelizace přímé před nepřímými. Vzhledem k výše uvedenému je pak účelné, a to zejména u rozsáhlejších a zásadních změn popřípadě při provádění několikaté novelizace dát přednost zrušení stávajícího právního předpisu a vydání nového.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí a krajů. [online]. Praha. 2010 [cit. 18. 1. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=21412568>.

### 3. Dozor – obecná část (pojem, vývoj, zásady a prameny)

#### 3.1 Vymezení pojmu a charakteristika

Z obecného pohledu lze dozor, dle profesora Hendrycha, chápat jako aktivitu spočívající v pozorování určité činnosti, popřípadě stavu a následné hodnocení sledované činnosti s možností aplikace prostředků směřující k nápravě, tak aby byl zajištěn účel sledované činnosti.<sup>62</sup> Dozor je jedním z institutů spadající mezi tzv. právní záruky zákonnosti, které zákonodárce vytvořil s cílem, aby byla dodržována zákonná realizace úkolů a cílů veřejné správy.

Dozor (kontrolu) ve veřejné správě lze chápat ve dvou významech. Zaprvé jako správní kontrolu, tedy kontrolu, kterou vykonává sama veřejná správa z **pozice kontrolujícího**. Tuto kontrolu provádí dozorcí orgán, kterým je vykonavatel veřejné správy, kterému by svěřena dozorcí působnost.<sup>63</sup> Dozorcí orgán v rámci své činnosti posuzuje chování jemu nepodřízených osob, toto chování následně hodnotí a porovná se stavem žádoucím, jinými slovy porovnává chování subjektů s podmínkami a požadavky, které stanovují příslušné právní předpisy. V případě, že dozorcí orgán při své dozorcí činnosti zjistí konkrétní nedostatky, reaguje zákonem stanoveným způsobem vedoucím k odstranění těchto nedostatků. Při odstraňování zjištěných nedostatků může dozorcí orgán využít nápravné a sankční prostředky. Postup dozorcího orgánu lze rozdělit do dvou fází. První fází **tzv. zjišťovací** v rámci, které dochází k pozorování a hodnocení skutečného chování dozorovaného subjektu a druhou fází **tzv. sankční**, při které dochází k nápravě zjištěných nedostatků (uložení pokuty, uložení opatření k nápravě).<sup>64</sup> Správní kontrolu dále členíme na vnitřní a vnější. **Vnitřní** kontrola, zahrnuje například instanční dozor či služební dohled, naopak do **vnější** kontroly lze zařadit kontrolu finanční, správní dozor a obdobné kontrolní činnosti.

Druhé hledisko, jak můžeme na kontrolu činnosti veřejné správy nahlížet je kontrola prováděná subjekty, které stojí mimo veřejnou správu, z tohoto

---

<sup>62</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 283. s. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>63</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 283. s. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>64</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 17. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

pohledu se veřejná správa nachází v opačné pozici než v předchozím případě, tedy v **pozici kontrolovaného**. Příkladem je parlamentní kontrola, popřípadě kontrola prováděná Nejvyšším kontrolním úřadem.

Veřejná správa uskutečňuje i některé další dozorčí činnosti, které jsou obsahově velmi podobné činnostem při výkonu správního dozoru.<sup>65</sup> Touto jinou (další) činností, mám na mysli státní dozor nad veřejnými samosprávnými korporacemi, respektive dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí, krajů a hlavního města Prahy.

### 3.2 Prameny právní úpravy pro oblast dozoru

Vzhledem k tomu, že právní předpisy nižší právní síly musí být vždy v souladu s právními předpisy vyšší právní síly, je nutno při vymezování legislativního rámce předmětné problematiky postupovat od základních pramenů práva ke speciálním. To vše v rámci zachování hierarchické struktury.

Základním pramenem práva je **Ústava ČR**, kde nalezneme právní základ postavení územních samosprávných celků. Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.<sup>66</sup> Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Stát může do jejich činnosti zasahovat jen v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.<sup>67</sup> Ústava dále stanovuje, že zastupitelstva územních samosprávných celků mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Dalším nepostradatelným pramenem je **Listina základních práv a svobod**, která společně s Ústavou ČR utváří určité limity, ve kterých se orgány územní samosprávy při své činnosti mohou pohybovat. A to zejména ustanovením „*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“<sup>68</sup> Listina dále stanovuje, že povinnosti mohou být ukládány jen na základě zákona a v jeho mezích a, že každý může

---

<sup>65</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 299. s. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>66</sup> Čl. 99 Ústavy ČR

<sup>67</sup> Čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1 Ústavy ČR

<sup>68</sup> Čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod ČR

činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.<sup>69</sup>

Při výčtu pramenů práva též nelze opomenout **Evropskou chartu místní samosprávy**<sup>70</sup>. Evropská charta místní samosprávy byla přijata 15. října 1985 ve Štrasburku, pro Českou republiku je závazná od roku 1999. Jedná se o rámcovou mezinárodní smlouvu, která ve svých ustanoveních určuje nutnost ústavního a zákonného zakotvení místní samosprávy.<sup>71</sup> Jednotlivé státy Rady Evropy mohou přistupovat k této smlouvě, ovšem za splnění podmínek v ní určených. Evropská charta místní samosprávy vytváří zásady týkající se povahy a rozsahu působnosti a pravomoci místní samosprávy. Dále pak chrání vlastní právo na samosprávu a vymezuje správní dohled nad činností místní samosprávy. V neposlední řadě pak deklaruje možnost nápravy soudem v případě, když je právo na samosprávu porušeno.<sup>72</sup> Nutno podotknout, že Česká republika není vázána všemi ustanoveními Charty<sup>73</sup>. Charta v příslušném ustanovení ohledně správního dozoru uvádí, že *„jakýkoli správní dozor nad místními orgány může být vykonáván pouze způsobem a v případech stanovených ústavou nebo zákonem. Jakýkoli správní dozor nad činností místních orgánů se zaměřuje zásadně na její soulad se zákonnými a ústavními principy“*<sup>74</sup>.

Současná legislativní úprava dozoru nad samostatnou působností obcí je soustředěna zejména **v zákoně o obcích**. V hlavě VI. předmětného zákona nalezneme podrobnou úpravu postupu dozorčích orgánů při výkonu dozorčí činnosti a zároveň i úpravu postupu samotných orgánů obcí. Jinými slovy je zde podrobně rozebrán výkon dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti. Zákon o obcích však pojímá otázku dozoru v širším pojetí, než je zaměření této diplomové práce, když upravuje i dozor nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů

---

<sup>69</sup> Čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ČR

<sup>70</sup> Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

<sup>71</sup> Janšová, M. Evropská charta místní samosprávy. Epravo.cz [online]. 16. 9. 2001. [cit. 28. 1. 2016] Dostupné na WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>.

<sup>72</sup> Hendrych, D. Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. 759. s. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>73</sup> Výhrady jsou způsobeny odlišnou právní úpravou a neexistencí některých institutů ve vnitrostátní právní úpravě, které by reflektovaly veškerá ustanovení Charty.

<sup>74</sup> čl. 8 odst. 1 a 2 sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění sdělení č. 369/1999 Sb.

městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst a také dozor nad vydáváním a obsahem nařízení obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v přenesené působnosti.

Dalším velmi významným právním předpisem nacházející se na zákonné úrovni v pomyslné pyramidě právních pramenů je **zákon o Ústavním soudu**.<sup>75</sup> Ústavní soud ČR má pravomoc rozhodovat o zrušení obecně závazných vyhlášek vydaných zastupitelstvem obce, a to po podání návrhu ze strany Ministerstva vnitra ČR.

Výkon dozoru je výkonem působnosti v oblasti veřejné správy, v důsledku čehož mají orgány, které se podílejí na jeho zajištění, zejména Ministerstvo vnitra ČR, postavení správního orgánu ve smyslu ustanovení § 1 **správního řádu**. Je proto nezbytné, vymezit vztah správního řádu a dozoru, když správní řád se použije vždy, když zvláštní zákon<sup>76</sup> nestanoví odchýlnou úpravu. V rámci dozoru nad samostatnou působností obcí se ustanovení správního řádu použijí vždy v plném rozsahu,<sup>77</sup> naopak pro účely dozoru nad přenesenou působností obcí je aplikace vyloučena, a to s výjimkou ustanovení ohledně základních zásad činnosti správních orgánů.<sup>78</sup>

### 3.3 Základní zásady výkonu dozoru

Na základě Ústavy ČR, zákona o obcích a Charty místní samosprávy můžeme identifikovat určité základní principy výkonu dozoru nad samostatnou působností obcí. Za základní principy dozoru pro oblast samostatné působnosti obcí lze považovat zejména:

- dozor je prováděn jako výkon státní správy v moderním decentralizovaném právním státě<sup>79</sup>, v jehož rámci byla řada působností v souladu se zásadou subsidiarity delegována na obce<sup>80</sup>;

---

<sup>75</sup> Zákon o Ústavním soudu

<sup>76</sup> Zákon o obcích

<sup>77</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 19. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>78</sup> § 128 odst. 6 zákona o obcích

<sup>79</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 20. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>80</sup> Viz čl. 4 odst. 3 sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy: „*Odpovědnost za věci veřejné obvykle ponosou především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.*“

- existuje vždy jen jeden dozorčí správní orgán, který je oprávněn provést dozor, pro výkon dozoru nad samostatnou působností obcí je tímto orgánem Ministerstvo vnitra<sup>81</sup>;
- je nutné upřednostnit metodické působení dozorového orgánu před uplatněním represe;
- poskytování metodické pomoci obcím ze strany dozorového orgánu a tím předcházet vzniku nedostatků při výkonu samostatné působnosti. Výkon dozoru je pak chápán jako krajní prostředek a měl by být uplatněn jako „*ultima ratio*“ jen v případech, kdy selžou ostatní zákonem stanovené prostředky (zejména metodické prostředky popřípadě prostředky zjednání nápravy). Za účelem dodržení této zásady přijala dne 18. října 2006 vláda ČR usnesení č. 1181, kterým schválila materiál „*Postup ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátu hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků*“<sup>82</sup>. K uplatnění dozorových opatření by mělo být přikročeno až v případě, když obec nesjedná nápravu ve stanoveném termínu, popřípadě zcela sjednání nápravy odmítne.;
- minimalizovat zásahy do samostatné působnosti (samosprávy), zákrok dozorového orgánu je možný jen v případě vyžaduje-li to ochrana zákona a to jen způsobem stanoveným zákonem;
- dvoufázovost postupu při výkonu dozoru nad samostatnou působností, spočívající v tom, že orgán dozoru nejprve zašle obci výzvu ke zjednání nápravy a až v případě, že obec nerespektuje výzvu a nezjedná nápravu,

---

<sup>81</sup> Předchozí model dozoru předpokládal spolupráci více správních orgánů najednou, když Ministerstvo vnitra spolupracovalo při výkonu dozoru s příslušnými krajskými úřady.

<sup>82</sup> Viz čl. 1 odst. 2, 7 a 8 materiálu *Postup ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátu hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků*: „*Nedílnou součástí dozorové činnosti vůči územním samosprávným celkům je preventivní působení na dozorované subjekty s cílem omezovat nutnost uplatňování represivních dozorových zásahů (pozastavení účinnosti právního předpisu obce či výkonu usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření vydaných v samostatné působnosti; zrušení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření vydaného v přenesené působnosti, případně návrhy na jejich zrušení příslušnému soudu).... Dozorové orgány vzájemně spolupracují s cílem sjednotit postup při výkonu dozoru.... Při výkonu dozoru a kontroly poskytují dozorové orgány v mezích své působnosti územním samosprávným celkům při výkonu jejich působnosti odbornou metodickou pomoc, a to na základě žádosti nebo z vlastní iniciativy. Na písemnou žádost příslušného orgánu územního samosprávného celku jsou povinny ji písemně poskytnout do 30 dnů od obdržení žádosti; v odůvodněných případech, zejména je-li nutná konzultace s jinými správními úřady, lze tuto lhůtu přiměřeně prodloužit a o jejím prodloužení příslušný orgán územního samosprávného celku bezodkladně informovat.“*

dozorový správní orgán rozhodne o pozastavení účinnosti právního předpisu (sistaci);

- charakter opatření uplatněných při výkonu dozoru nad samostatnou působností má předběžnou povahu. Orgán dozoru může pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky a tím zabránit, aby právní předpis nezpůsobil újmu svým adresátům. Dozorový orgán však nemá pravomoc rozhodnout o zrušení sistovaného právního předpisu, když o zrušení rozhoduje Ústavní soud ČR.<sup>83</sup>

### 3.4 Historický exkurz

#### 3.4.1 Dozor po roce 1989

Současná platná právní úprava dozoru nad právními předpisy vydávanými obcí v samostatné působnosti je výsledkem několikaletého vývoje, který započal po revolučním roce 1989. V roce 1990 se Česká republika dočkala obnovení institutu samosprávy. Díky ústavnímu zakotvení byl pojem veřejné správy opět chápán jako spolupůsobení státní správy a samosprávy a započala tak první fáze procesu reformy veřejné správy. Po znovuvytvoření územní samosprávy, bylo nutné vyřešit některé otázky týkající se dozoru jejího fungování a to s ohledem na zachování nezávislosti územní samosprávy, ale zároveň, aby bylo možné ve stanovených případech zasáhnout do činnosti orgánů územní samosprávy.

Zpočátku byl dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí upraven zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích, a to v hlavě IV., která nesla název „*Náprava nesprávných opatření*“, tento název byl převzat ze zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech. Již samotný název hlavy IV. nebyl v souladu s tím, jak výkon dozoru probíhal, neboť vyhlášky nebyly přezkoumávány na základě jejich správnosti nýbrž zákonnosti.<sup>84</sup>

Správní orgán, kterému příslušelo vykonávat dle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, dozorovou činnost nad normotvornou činností obcí v samostatné působnosti, byl okresní úřad. Hlavním dozorčím prostředkem okresního úřadu při výkonu dozoru byla stejně jako dnes, možnost pozastavit účinnost obecně

---

<sup>83</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 22. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>84</sup> Vedral, J. Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky. Praha: Univerzita Karlova. 1999. 140. s. ISBN 80-85889-22-6.

závazné vyhlášky. Obec pak měla deseti denní lhůtu<sup>85</sup> pro odstranění rozporu se zákonem, přičemž tato lhůta platila do 30. června 1992, kdy následující den nabyla účinnosti novela zákona o obcích č. 302/1992 Sb., s tím, že tato novela prodloužila lhůtu ke zjednání nápravy na třicet dní<sup>86</sup>. Poté okresní úřad předložil věc České národní radě.

Po přijetí Ústavy ČR se situace v oblasti dozoru nad normotvornou činností obcí v samostatné působnosti zkomplikovala a to zejména tím, že byl zřízen Ústavní soud ČR. Podle dosavadní právní úpravy obsažené v § 62 zákona o obcích měla být ale sistovaná obecně závazná vyhláška předložena k vydání rozhodnutí České národní radě. Z článku 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR ve spojení s § 11 odst. 2 písm. b) a § 64 odst. 2, 3 zákona o Ústavním soudu, však jednoznačně vyplývá, že příslušnost k vydání rozhodnutí o zrušení obecně závazné vyhlášky obce vydané v samostatné působnosti náleží Ústavnímu soudu ČR s tím ale, že první Ústavní soud ČR zahájil svou činnost až dne 15. července 1993<sup>87</sup>. Problematikou vzniklé dvojkolejnosti právní úpravy se ve svých publikacích zabývala široká odborná veřejnost například Koudelka<sup>88</sup>, Nedorost<sup>89</sup>, Grospič<sup>90</sup>, Vedral<sup>91</sup>, jednotlivé názory jak na nastalou situaci pohlížet se však velmi lišily.

Problematika dvojkolejnosti byla odstraněna až nálezem Ústavního soudu ČR sp. zn. II US 559/99 ve spojení s nálezem Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 1/2000 ze dne 5. dubna 2000, který byl publikován pod číslem 170/2000 Sb. Jednalo se o ústavní stížnost zastupitelstva Ústí nad Labem a zastupitelstva městské části Ústí nad Labem-Neštěmice proti usnesení Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky č. 457 ze 13. října 1999,

---

<sup>85</sup> Viz § 62 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích ve znění k 30. červnu 1992. „*Odporuje-li obecně závazná vyhláška nebo jiné opatření obecního zastupitelstva v samostatné působnosti zákonu, pozastaví okresní úřad jeho výkon. Nejedná-li nápravu orgán, který je vydal, předloží okresní úřad do 10 dnů od pozastavení věc České národní radě k rozhodnutí.*“

<sup>86</sup> Viz § 62 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích ve znění k 26. říjnu 1992. „*Odporuje-li obecně závazná vyhláška nebo jiné opatření obecního zastupitelstva v samostatné působnosti zákonu, pozastaví okresní úřad jeho výkon. Nejedná-li nápravu orgán, který je vydal, předloží okresní úřad do 30 dnů od pozastavení věc České národní radě k rozhodnutí.*“

<sup>87</sup> Ústavní soud ČR. Historie ústavního soudnictví. [online]. [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi/>.

<sup>88</sup> Koudelka, Z. Obecně závazné vyhlášky: obecná část. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. ISBN 80-210-1752-X

<sup>89</sup> Nedorost, L. Přezkum obecních vyhlášek. Právní rádce. 1996. č. 6. 20. s.

<sup>90</sup> Grospič, J. K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu. Právník. 1997. č. 1. 29. s. a násl.

<sup>91</sup> Vedral, J. Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky. Praha: Univerzita Karlova. 1999. ISBN 80-85889-22-6.



ve které požadovaly mimo jiné zrušení § 62 a § 62a zákona o obcích (obecních zřízeních) č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Zastupitelstva ve své stížnosti upozornila na to, že Ústava ČR (vyhlášená pod číslem 1/1993 Sb.) zrušila dosavadní Ústavu a změnila tak postavení státu a jeho orgánů. Zejména Česká národní rada přestala být dne 31. prosince 1992 „nejvyšším orgánem státní moci“ a namísto toho se stala Poslaneckou sněmovnou ČR s novým ústavním postavením. Toto nové ústavní postavení bylo založeno na dělbě státní moci na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. V důsledku čehož se stal Ústavní soud ČR garantem ústavnosti a zákonnosti v oblasti státního dozoru nad zákonností výkonu samosprávy.

Senát Ústavního soudu ČR po obdržení ústavní stížnosti řízení přerušil a postoupil věc plénu Ústavního soudu ČR, které konstatovalo, že: „...vláda, ani příslušné ministerstvo, ani Poslanecká sněmovna a ani příslušný přednosta okresního úřadu si dostatečně neuvědomili praktické důsledky změny v našem ústavním řádu, a tím i v zákoně o obcích, k nimž došlo přijetím Ústavy (ústavní zák. č. 1/1993 Sb.). Byl tím především odstraněn jeden ze základů starého ústavního řádu, jímž byl systém národních výborů... Tento systém byl nahrazen právním státem založeným na dělbě státních mocí: zákonodárné, výkonné a soudní, v němž Parlament České republiky tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem má jen moc zákonodárnou a jakoukoli výkonnou, příp. soudní pravomoc postrádá. Jediná výkonná pravomoc Poslanecké sněmovny spočívá v možnosti disciplinárně stíhat své členy a rozhodovat o souhlasu s jejich trestním stíháním; dále ještě vykonává nezákonnodárné funkce, spočívající v možnosti zřídit vyšetřovací komisi pro vyšetřování věcí veřejného zájmu a možnost interpelovat vládu a její členy. Nesmí tedy Poslanecká sněmovna jakkoli do moci výkonné a do samosprávy zasahovat, s výjimkou podnětu, resp. doporučení apod.“<sup>92</sup> K ustanovením § 62 a § 62a zákona o obcích, které byly předmětem posouzení, Ústavní soud ČR ve svém nálezu dále uvedl, že: „Příslušná ustanovení § 62 a § 62a zákona o obcích byla derogována dnem účinnosti Ústavy, tj. 1. ledna 1993, na základě zásady *lex posterior derogat priori*; zde dokonce je derogujícím zákonem Ústava... V důsledku derogace částí ustanovení § 62 a 62a zákona o obcích novou Ústavou byla tato ustanovení již od 1. ledna 1993 nepoužitelná

---

<sup>92</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. dubna 2000 sp. zn. Pl. ÚS 1/2000.

*avšak jejich derogace, jakožto interpretační zásada nemohla nic změnit na psaném zákoně.“<sup>93</sup>*

S ohledem na výše uvedené Ústavní soud ČR zrušil části ustanovení § 62 a § 62a obecního zřízení, jako ustanovení přímo odporující Ústavě ČR v překročení ústavní kompetence Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR. Tímto nálezem došlo k odstranění dvojkolejnosti právní úpravy v oblasti dozoru nad výkonem obecní samosprávy, když v předmětném nálezu Ústavního soudu ČR bylo výslovně potvrzeno, primární postavení Ústavního soudu ČR pro kontrolu ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti.

### **3.4.2 Dozor Ministerstva vnitra ČR nad samostatnou působností od 1. 1. 2003**

Reforma veřejné správy z roku 2003 přinesla zásadní změny v oblasti státního dozoru nad zákonností při vydávání právních předpisů obcemi, a to vzhledem k tomu, že okresní úřady, které dozor do té doby vykonávaly,<sup>94</sup> ukončily svoji činnost k 31. prosinci 2002. Zákonem č. 313/2002 Sb., který zcela zásadně změnil v oblasti dozoru zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, byla jejich působnost převedena na krajské úřady a Ministerstvo vnitra ČR.<sup>95</sup> Touto novelou obecního zřízení byl Ministerstvu vnitra ČR svěřen výkon dozoru nad samostatnou a ve svěřených úsecích státní správy i přenesenou působností.<sup>96</sup> Z počátku se tedy dozor zaměřoval na celou působnost obcí, v roce 2006 však došlo k rozdělení kompetencí,<sup>97</sup> a nadále tak vykonává dozor nad samostatnou působností pouze Ministerstvo vnitra ČR a nad působností přenesenou krajský úřad.

---

<sup>93</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 5. dubna 2000 sp. zn. Pl. ÚS 1/2000.

<sup>94</sup> § 62 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

<sup>95</sup> § 123 - § 129 zákona o obcích

<sup>96</sup> Ministerstvo vnitra ČR vykonává na úrovni místní samosprávy nejen dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí a statutárních měst, jak vyplývá ze zákona o obcích, ale rovněž dozor nad výkonem samostatné působnosti hlavního města Prahy. V práci se zaměřuji pouze na obecně závazné vyhlášky obcí, avšak vše v ní uvedené lze vztáhnout rovněž na obecně závazné vyhlášky hlavního města.

<sup>97</sup> Zákonem č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.

Dosavadní činnost okresních úřadů v oblasti dozoru nad působností obcí ukázala, že je nezbytné, aby dozorové orgány poskytovaly kromě konkrétní odborné pomoci i metodickou pomoc při tvorbě právních předpisů obcí. Ministerstvo vnitra ČR, s ohledem na výše uvedené, od 1. ledna 2003 vytvořilo 13 krajských oddělení právního dozoru a metodiky, odboru pro místní správu, tyto pracoviště byly vytvořeny s cílem omezit na minimum počet nezákonných ustanovení právních předpisů obcí. Vzniklá dozorová pracoviště dostala sídla v jednotlivých krajských městech, a to převážně v budovách a prostorách po zaniklých okresních úřadech. S ohledem na zajištění časové kontinuity výkonu dozoru, byl při personálním obsazení nově vzniklých pracovišť využit stávající odborný potenciál pracovníků dozoru z okresních úřadů, kteří vykonávali dozor v předchozích více než deseti letech.

Již na samém počátku vzniku nových dozorových pracovišť, Ministerstvo vnitra ČR stanovilo jednotnou praxi pro vykonávání dozorové činnosti, podle níž bylo vždy upřednostňováno odstranění nezákonností v právních předpisech obcí vzájemnými konzultacemi a komunikací s obcemi, namísto uplatňování represivních opatření dozoru.

Pracovní náplní oddělení dozoru bylo od samého počátku poskytování stanovisek v oblasti zákona o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze, jakož i dalších zákonů zejména správního řádu, zákona o odpadech a jiných zákonů.

Před nově vzniklými územními dozorovými odděleními stál na první pohled nelehký úkol a to převzetí veškerých právních předpisů všech okresních úřadů a provedení jejich inventury. Hlavním cílem inventury bylo určit, které právní předpisy obcí, jiná opatření orgánů obcí nebo nařízení okresních úřadů si zachovala právní účinky i po ukončení činnosti okresních úřadů.

Dalším neméně důležitým úkolem bylo zajistit předání sítací, které provedly v roce 2002 okresní úřady, ale již nestačily nápravný proces dokončit.

Zákon č. 313/2002 Sb., zmocnil Ministerstvo vnitra ČR k výkonu dozoru v celém rozsahu, a to včetně možnosti využívat sistační akty, podávat návrhy na zrušení právního předpisu k Ústavnímu soud ČR, popřípadě podávat žaloby ke krajským soudům. Tímto zákonem však byla uzákoněna i dvojkolejnost dozoru pro krajské úřady,<sup>98</sup> které ji vykonávaly v rámci přenesené působnosti. Krajské úřady sice mohly zaslat výzvu ke zjednání nápravy jednotlivým obcím a tím iniciovat počáteční fázi dozoru, nicméně v jejich pravomoci již nebylo uplatnit

---

<sup>98</sup> § 123 zákona o obcích

represivní dozorová opatření, a to z toho důvodu, že za konečný výsledek dozorového procesu zodpovídalo pouze Ministerstvo vnitra ČR.<sup>99</sup> Docházelo tak k odlišným názorům mezi Ministerstvem vnitra ČR a krajskými úřady u jednotlivých dozorových případů, což bylo negativně hodnoceno ze strany obcí.

Nelze ovšem opomenout, že ke konfrontaci názorů docházelo (a stále dochází) i v rámci samotného Ministerstva vnitra ČR. Příkladem předmětné nesrovnalosti může být náleží Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 25/06<sup>100</sup>, zde Ústavní soud ČR došel k závěru, že vydá-li jedna část ministerstva (Hasičský záchranný sbor ČR) metodickým doporučením pro obce vzorovou obecně závaznou vyhlášku k požárním řádům a ty ji podle tohoto vzoru zpracují, potom další část ministerstva (Odbor dozoru a kontroly veřejné správy) se ji snaží zrušit prostřednictvím Ústavního soudu ČR.

### **3.4.3 Dozor Ministerstva vnitra nad samostatnou působností od 1. 7. 2006**

Právní úprava v oblasti dozoru se dočkala další významné změny přijetím zákona č. 234/2006 Sb., tzv. „dozorovou novelou“ kterou byl mimo jiné novelizován zákon o obcích, o krajích, o hlavním městě Praze a další, přičemž účinnosti nabyla k 1. červenci 2006.

Hlavním cílem novely bylo sjednocení právní úpravy dozoru, který byl doposud v jednotlivých zákonech zcela bez zjevných důvodů upraven nejednotně, a to nejen pouze z hlediska terminologického, ale i z hlediska věcného, a to i když k tomuto rozdílnému věcnému pojetí dozoru v zákonech nebyl žádný důvod.<sup>101</sup>

Zároveň si novela kladla za cíl odstranit dvojkolejnost v oblasti dozoru nad samostatnou působností obcí, a dále odstranit nerovný přístup k obcím oproti hlavnímu městu Praze a krajům. Dozor u obcí byl vykonáván jak Ministerstvem vnitra ČR, tak krajskými úřady, naproti tomu dozor u krajů a u hlavního města Praha byl vykonáván pouze Ministerstvem vnitra ČR.

---

<sup>99</sup> § 124 odst. 3) zákona o obcích

<sup>100</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 19. září. 2006, sp. zn. PL. ÚS 25/06 (Ostrov).

<sup>101</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.

Zákonodárce při odůvodnění navrhované změny vedoucí k odstranění dvojkolejnosti vycházel z čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 105 Ústavy ČR, ze kterých jednoznačně vyplývá, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Do činnosti územních samosprávných celků mohou tedy zasahovat pouze státní orgány, které jsou součástí moci výkonné, a to pouze způsobem, který zákon předpokládá. Zároveň lze dovodit, že orgány územních samosprávných celků nemají v tomto případě postavení státních orgánů, a to s ohledem na již zmíněný čl. 105 Ústavy, který by se tím stal neúčelným. Ostatně orgány územní samosprávy postavení státních orgánů mít ani nemohou, neboť by pak při výkonu státní správy měly postavení správních úřadů ve smyslu čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR a to nemají.

Zákonodárce dále uvedl, a to ve světle čl. 9 odst. 2 Ústavy ČR, že orgány územního samosprávného celku nemohou při výkonu své působnosti zasahovat do samostatné působnosti jiného samosprávného celku. *„Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“*<sup>102</sup> K tomu zákonodárce připomíná, že vzhledem k tomu, že ustanovení o výkonu veřejné moci je obecně třeba interpretovat restriktivním způsobem, je nutné v tomto případě pojem „stát“ vykládat v organizačním smyslu, tedy ve smyslu jednání některého ze státních orgánů. Pravomoc vykonávat správní dozor nad samostatnou působností obcí proto nelze svěřit orgánům krajů jako výkon jejich přenesené působnosti.<sup>103</sup>

Zákonodárce při přijímání této novely vycházel z dosavadní právní úpravy a její praktické aplikace na konkrétní dozorové případy a snažil se odstranit jednotlivé nedostatky. Jedním z oněch nedostatků byla například absence možnosti okamžitého zrušení zjevně nezákonného právního předpisu, protože musely být dodrženy zákonem stanovené lhůty, a to zejména výzva krajského úřadu ke zjednání nápravy (do 30 dnů), návrh krajského úřadu Ministerstvu vnitra ČR na pozastavení účinnosti, rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR

---

<sup>102</sup> Čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR

<sup>103</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č.46/2004 Sb.

o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, zaslání návrhu ministra vnitra do 15 dnů Ústavnímu soudu ČR na její zrušení.<sup>104</sup>

Dalším ze zjištěných nedostatků bylo, že Ministerstvo vnitra ČR mělo podávat návrhy na zrušení právního předpisu příslušným soudům již do 15 dnů po vydání rozhodnutí, kterým byla obecně závazná vyhláška sistována. Obce proto mohly, jen s velkými časovými obtížemi, zjednat nápravu před podáním návrhu, i když nezákonná ustanovení vyhlášek chtěly novelizovat. Mnohdy se ani samotnému Ministerstvu vnitra ČR nepodařilo lhůtu pro podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky dodržet a návrh podat včas. V důsledku nedodržení stanovené lhůty pak mohla nastat situace, kdy Ministerstvo vnitra ČR pozastavilo účinnost právního předpisu, a nadále však zůstalo nečinné, tedy nepodalo návrh k příslušnému soudu na zrušení, v důsledku čehož došlo k faktickému zrušení právního předpisu, neboť jeho účinnost byla trvale pozastavena. Touto problematikou se zabýval Ústavní soud ČR v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/94 kde konstatoval, že obec neměla a nemá možnost donutit ministra vnitra, aby ve stanovené lhůtě své návrhové oprávnění realizoval, zákon o obcích přitom důsledky nečinnosti ministra vnitra nijak neřeší. Nabízí se proto ústavně konformní interpretace vzniklé situace tak, že se účinnost právního předpisu obce marným uplynutím lhůty podle § 124 odst. 3 zákona o obcích obnovuje.<sup>105</sup>

Posledním velmi významným nedostatkem bylo, že obce měly povinnost zasílat právní předpisy krajskému úřadu, namísto Ministerstva vnitra ČR, které si je muselo vyžádat<sup>106</sup>, a to přesto, že jako jediné disponovalo sistačními oprávněními a mohlo tak podat žalobu k Ústavnímu soudu ČR.

---

<sup>104</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 28. dubna 2005 sp. zn. Pl. ÚS 49/03, kterým byla zrušena obecně závazná vyhláška č. 1/2004 obce Jindřichovice pod Smrkem, kterou se upravují vztahy mezi místní samosprávou a úředníky státní správy. Tato obecně závazná vyhláška byla již v pořadí třetí vyhláškou podobného obsahu, která nově definovala přestupky a dostávala se tak do rozporu se zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Pro úplnost je nutno uvést, že první vyhláškou tohoto typu byla obecně závazná vyhláška č. 3/2003, jejíž účinnost byla pozastavena Ministerstvem vnitra ČR, druhá v pořadí byla obecně závazná vyhláška č. 5/2003, kterou opět Ministerstvo vnitra ČR svým rozhodnutím sistovalo. První dvě vyhlášky nakonec samo zrušilo zastupitelstvo obce Jindřichovice pod Smrkem. Z uvedeného je patrné, že zákonným postupem (jiný samozřejmě Ministerstvo vnitra ČR nemohlo uplatnit), uvedeným v zákoně o obcích, nemělo Ministerstvo vnitra ČR prostřednictvím Ústavního soudu ČR šance vyhlášky zrušit.

<sup>105</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/94 (Lipník).

<sup>106</sup> § 123 - § 129 zákona o obcích. Vybraná ustanovení zákona, účinná do 30. června 2006

## 4. Dozor - současná právní úprava

### 4.1 Dozor nad dodržováním zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí

Jedním z hlavních úkolů Ministerstva vnitra ČR konkrétně pak **Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly** v rámci výkonu dozorové činnosti, je poskytovat obcím metodickou a odbornou pomoc. Ministerstvo vnitra ČR při plnění tohoto úkolu vydává „*Metodická doporučení k činnosti územně samosprávných celků*“<sup>107</sup>, a „*Metodické materiály k zákonným zmocněním pro vydávání obecně závazných vyhlášek*“<sup>108</sup>, která jsou primárně určena obcím. V rámci těchto metodických doporučení Ministerstvo vnitra ČR „usměrňuje“ činnost obcí, přičemž na ně působí preventivně, ve snaze předejít chybám, kterých by se mohla obec při své normotvorné činnosti dopustit. Obec by předtím, než vydá obecně závaznou vyhlášku, měla zvážit, zda nelze danou problematiku řešit jiným způsobem, například pomocí obecných právních předpisů.<sup>109</sup> Obec má pravomoc vyhlášku vydat, před jejím vydáním však Ministerstvo vnitra ČR doporučuje obci zvážit, zda regulace konkrétního problému, který má být předmětem vyhlášky je skutečně nutná a zda obec má dostatečně personální a finanční zdroje na to, aby dodržování této vyhlášky následně zabezpečila. Je-li obecně závazná vyhláška vydána, zavazuje nejenom její adresáty, ale samotnou obec, která je povinna kontrolovat její dodržování a případně udělovat sankce za její porušení.<sup>110</sup> V této souvislosti je zapotřebí též zmínit, že Ministerstvo vnitra ČR nabízí obcím v současné době, při přípravě obecně závazných vyhlášek, možnost zaslat na Ministerstvo vnitra ČR k posouzení zákonnosti tzv. „*návrh obecně závazné vyhlášky*“, který je následně schvalován zastupitelstvem obce, ale až po odstranění případných legislativních chyb, a to vše s cílem minimalizování zásahů státní správy do činnosti samosprávy.

---

<sup>107</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Metodická doporučení odboru dozoru a kontroly veřejné správy. [online]. [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.

<sup>108</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Metodické materiály. [online]. [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-127512.aspx>.

<sup>109</sup> např. pomocí zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>110</sup> Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 8.1, Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR. 2013.

## 4.2 Častá pochybení obcí

Pomineme-li obsahovou stránku obecně závazných vyhlášek,<sup>111</sup> dopouští se obec při vydávání těchto vyhlášek nejčastěji následujících pochybení:

- nedostatky při vedení evidence právních předpisů obce.<sup>112</sup> Obec nevede žádnou evidenci právních předpisů, nebo vede takovou, která nesplňuje zákonem stanovené požadavky. Mezi tyto požadavky lze zahrnout zejména povinnost vedení evidence právních předpisů v číselné řadě, když tato řada musí být uzavřena koncem každého kalendářního roku. Dalším nedostatkem může být zjištění, že obec ve své evidenci neuvádí již zrušené právní předpisy, neboť seznam zrušených právních předpisů je důležitý posuzuje-li se věc, která se stala v minulosti s ohledem na právní řád dříve účinný;
- nedostatky v přístupnosti právních předpisů vydaných obcí a jejich evidence u obecního úřadu;<sup>113</sup>
- nedostatky v zasílání obecně závazných vyhlášek Ministerstvu vnitra ČR, spočívající zejména v tom, že obec vůbec nezaslala Ministerstvu vnitra ČR vyhlášku, případně ji zaslala s časovým odstupem, nikoliv neprodleně po dni jejího vyhlášení;<sup>114</sup>
- nedostatky v prováděných změnách obecně závazných vyhlášek, když obec provádí změny pouze formou usnesení.<sup>115</sup>

V této souvislosti, lze ale také na obranu obcí připomenout, že i obce se musí vypořádávat s některými nelogičnostmi při vydávání obecně závazných vyhlášek. Jako příklad lze uvést vydání požárního řádu. Podle čl. 104 odst. 1 Ústavy ČR působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem, přičemž podle odst. 3 zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky s tím, že podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obce při vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti řídí zákonem. Obce dále mají na základě § 29 zákona o požární ochraně stanoveny povinnosti na úseku požární ochrany, přičemž podle § 29 odst. 1 písm. o) bod 1 zákona

---

<sup>111</sup> Obsahu obecně závazných vyhlášek jsou věnovány následující kapitoly této práce.

<sup>112</sup> §12 odst. 4 zákona o obcích

<sup>113</sup> §12 odst. 5 zákona o obcích

<sup>114</sup> §12 odst. 6 zákona o obcích

<sup>115</sup> Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 9, Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR. 2013.



o požární ochraně, obec „*obecně závaznou vyhláškou vydává požární řád obce*“. Podle § 30 zákona o požární ochraně<sup>116</sup> a § 1 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 172/2001 Sb., je požární řád obce součástí „*dokumentace požární ochrany obce*“. Předmětné nařízení vlády č. 172/2001 Sb., potom v § 15 upravuje obsah požárního řádu obce a organizaci a zásady zabezpečení požární ochrany v obci.

Jinými slovy, lze tedy konstatovat, že v případě, že se obec fakultativně rozhodne vydat požární řád obce formou obecně závazné vyhlášky a upraví jeho obsahové náležitosti odlišně od nařízení vlády č. 172/2001 Sb., nebo je neupraví vůbec, nebude možno takový požární řád považovat za nezákonný, neboť Ministerstvo vnitra ČR jej podle § 123 zákona o obcích může přezkoumat pouze ve vazbě na zákon. Z pohledu zákonnosti není tudíž pro obec vůbec podstatné, zda bude požární řád vydaný formou obecně závazné vyhlášky, odpovídat jinému právnímu předpisu nežli zákonu. Východiskem z této situace by byla novela zákona o požární ochraně, který by zcela jednoznačně určil obsah požárního řádu obce, a to namísto stávajícího nařízení vlády č. 172/2001 Sb.

Obdobná situace je též při nakládání s odpady kdy podle § 17 odst. 2 zákona o odpadech „*Obec ve své samostatné působnosti stanoví obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území*“. Na obec, jako právnickou osobu, se vztahují obdobně jako na ostatní právnické osoby, ve vztahu k odpadu vzniklému činností fyzických osob a původci odpadů zapojenými do systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, povinnosti původce odpadu, podle § 16 zákona o odpadech. Obec je též podle § 4 odst. 1 písm. x) zákona o odpadech odpovědná také za nakládání s odpadem, neboť od okamžiku, kdy nepodnikající fyzická osoba odpad odloží na místě k tomu určeném, se obec současně stane vlastníkem tohoto odpadu. Na tomto místě je nutno připomenout, že zákon o odpadech byl novelizován zákonem č. 229/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a společně s ním byla vydána související prováděcí vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování komunálních odpadů (dále jen „*vyhláška č. 321/2014 Sb.*“), přičemž uvedená novela a vyhláška č. 321/2014 Sb., nabyly

---

<sup>116</sup> § 30 písm. a) zákona o požární ochraně: „*Vláda stanoví nařízením druhy dokumentace požární ochrany krajů a obcí, jejich obsah a vedení.*“

účinnosti 1. ledna 2015. Od 1. ledna 2015 je tak obec podle § 17 odst. 3 zákona o odpadech povinna zajistit místa pro oddělené soustředování složek komunálního odpadu, minimálně nebezpečných odpadů, papíru, plastů, skla, kovů a biologicky rozložitelných odpadů. V případě, že ale např. obec zajistí místa pro oddělené soustředování biologicky rozložitelné komunální odpady v jiných termínech než od 1. dubna do 31. října kalendářního roku (§ 2 vyhlášky č. 321/2014 Sb.), či zajistí místa pro oddělené soustředování papíru, plastů, skla a kovů pouze třeba pravidelným svozem dvakrát ročně, ačkoliv je povinna zajistit místa, pro oddělené soustředování těchto složek celoročně (§ 3 vyhlášky č. 321/2014 Sb.), nelze opět takovou obecně závaznou vyhláškou obce, kterou stanovila systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, napadnout pro její nezákonnost.

#### 4.3 Zaslání obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra ČR

Ministerstvu vnitra ČR je na základě § 123 obecního zřízení svěřen dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek, které obec vydala v samostatné působnosti. Dozorovou činnost vykonává Ministerstvo vnitra ČR prostřednictvím Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly. V rámci zachování řádného výkonu dozoru, je obec povinna zaslat obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra ČR neprodleně po dni jejího vyhlášení<sup>117</sup> a to do datové schránky<sup>118</sup>. Je účelné, aby obec zaslala vyhlášku již po jejím schválení v zastupitelstvu a ne až po nabytí platnosti popřípadě účinnosti, jedině tak je možné využít legisvakanční lhůtu k odstranění případných nedostatků obsažených ve vydaném právním předpise.

Dále k dozorovým postupům lze uvést, že Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly může zahájit dozorovou činnost i na základě vnějšího podnětu<sup>119</sup>,

---

<sup>117</sup> §12 odst. 6 zákona o obcích

<sup>118</sup> § 17 odst. 1 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů. „Umožňuje-li to povaha dokumentu, orgán veřejné moci jej doručuje jinému orgánu veřejné moci prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje na místě. Umožňuje-li to povaha dokumentu a má-li fyzická osoba, podnikající fyzická osoba nebo právnická osoba zpřístupněnu svou datovou schránku, orgán veřejné moci doručuje dokument této osobě prostřednictvím datové schránky, pokud se nedoručuje veřejnou vyhláškou nebo na místě. Doručuje-li se způsobem podle tohoto zákona, ustanovení jiných právních předpisů upravující způsob doručení se nepoužijí.“

<sup>119</sup> § 42 správního řádu: „Správní orgán je povinen přijímat podněty, aby bylo zahájeno řízení z moci úřední. Pokud o to ten, kdo podal podnět, požádá, je správní orgán povinen sdělit mu ve

popřípadě v návaznosti na zjištěné výsledky kontroly samostatné působnosti obcí, která byla provedena dle ustanovení § 129 a násl. zákona o obcích. V rámci realizace výkonu dozoru činí Ministerstvo vnitra ČR úkony z úřední povinnosti (ex offio) a nezáleží na tom, jakým způsobem byla dozorová činnost zahájena.

Obecně závazné vyhlášky regulující oblast provozování loterií se navíc zasílají Ministerstvu financí ČR. I když zákon o loteriích ukládá tuto povinnost pouze pro obecně závazné vyhlášky vydané podle ustanovení § 50 odst. 4 tohoto zákona, Ministerstvo vnitra ČR doporučuje, s ohledem na totožný cíl regulace, zasílat Ministerstvu financí rovněž regulace provedené podle obecného zmocnění § 10 písm. a) zákona o obcích.<sup>120</sup> V této souvislosti je zapotřebí konstatovat, že dne 1. září 2014 vydal ÚOHS stanovisko, ve kterém vyzval všechny obce a města, které se rozhodnou regulovat provoz loterií na svém území, aby postupovaly v souladu s pravidly hospodářské soutěže a aby vždy zvážily, zda jimi zvolená podoba regulace naplňuje princip proporcionality, zda nepůsobí diskriminačně, a nejpozději k 1. lednu 2015 zveřejnily všechna kritéria, na základě kterých se regulace na jejich území uplatňuje, a to s dostatečným předstihem, aby se s nimi dotčené subjekty měly možnost seznámit. ÚOHS zde též uvedl, že: *„pokud se obec rozhodne umožnit provoz loterií jen na některých místech v obci, je nezbytné stanovit dostatečně určitá a nediskriminační pravidla, na základě kterých bude taková podoba regulace uplatňována, přičemž tato pravidla musí být předem známá a přezkoumatelná.“*<sup>121</sup> Tato pravidla by měla obsahovat objektivní zdůvodnění, ze kterého bude patrné, že regulace je nezbytná k dosažení legitimního cíle, který je obec oprávněno sledovat s tím, že pravidla by měla také stanovovat kritéria (mantinely), dle kterých bude obec jednotlivé provozovny vybírat, a která by měla vycházet především ze znalosti místních poměrů v obci (ve kterých provozovnách dochází k narušování veřejného pořádku apod.).

Výše uvedené požadavky na podobu regulace jsou rovněž v souladu s nálezem Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v rámci kterého byla

---

*lhůtě 30 dnů ode dne, kdy podnět obdržel, že řízení zahájil, nebo že neshledal důvody k zahájení řízení z moci úřední, popřípadě že podnět postoupil příslušnému správnímu orgánu.“*

<sup>120</sup>Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 8.1, Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR. 2013.

<sup>121</sup> Úřad na ochranu hospodářské soutěže. Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi. 1. 9. 2014 [online]. [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné na WWW: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/metodiky-a-dokumenty.html>.

posouzena obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně, jež umožňovala provoz loterií pomocí technických zařízení na jediném místě ve městě, a to v kasinu, přičemž Ústavní soud ČR v tomto nálezu konstatoval, že: „*Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit.*“ Lze shrnout, že u tohoto poměrně rozšířeného typu obecně závazných vyhlášek, bude potom Ministerstvo vnitra ČR pozastavovat jejich účinnost na základě posouzení ÚOHS, a to pro porušení pravidel hospodářské soutěže.

#### **4.4 Postup Ministerstva vnitra ČR**

Po obdržení obecně závazné vyhlášky Ministerstvo vnitra ČR posoudí, zda je vyhláška v souladu s ústavními zákony a se zákony a vypracuje její právní rozbor. Ministerstvo vnitra ČR vykonává dozor ex post, tedy dozor následný, který realizuje až poté, co je správní akt přijat. Zároveň je nutné připomenout, že výkon dozoru je limitován zásadou minimalizace zásahů do samosprávy, tj. že státní orgány mohou zasahovat do samostatné působnosti obce jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným v zákoně.<sup>122</sup>

Posuzování souladu se zákonem se v případě obecně závazné vyhlášky zaměřuje na přezkoumání požadavků, které stanovuje zákon, a to jak z hlediska obsahového, tak z hlediska formálního, tj. zda byla obecně závazná vyhláška přijata způsobem, který stanovuje zákon. Tyto požadavky jsou specifikovány v ustanoveních zákona o obcích, a to v § 12 požadavek řádného vyhlášení, § 35 okruh vztahů, jež náleží do samostatné působnosti obce a § 84 upravující pravomoc zastupitelstva. Ministerstvo vnitra ČR k posouzení výše uvedeného využívá tzv. test čtyř kroků<sup>123</sup>.

---

<sup>122</sup> Čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy ČR ve spojení s § 7 odst. 1 zákona o obcích

<sup>123</sup> Testu čtyř kroků je věnována podrobná pozornost v kapitole 6 diplomové práce.

Podrobnou právní úpravu postupu Ministerstva vnitra ČR, který následuje v případě, že je shledán rozpor obecně závazné vyhlášky obce se zákonem nalezneme v ustanovení § 123 zákona o obcích.

Dospěje-li Ministerstvo vnitra ČR k závěru, že je obecně závazná vyhláška celá, nebo její jednotlivá ustanovení v rozporu se zákonem, vyzve obec ke zjednání nápravy, a zároveň jí poskytne za tímto účelem potřebnou metodickou pomoc. Výzva ke zjednání nápravy nemá povahu rozhodnutí, lze ji považovat za tzv. jiný úkon, vydaný podle části čtvrté správního řádu<sup>124</sup>, který nezasahuje do práv obce a obec nemůže proti této výzvě podat opravný prostředek, i kdyby s ní nesouhlasila<sup>125</sup>. Zákon o obcích nestanovuje podrobnosti, které by měla výzva k nápravě obsahovat, s ohledem na zachování právní jistoty obce i správního orgánu, lze dovodit, že by měla být učiněna písemně a obsahovat následující náležitosti:

- označení obecně závazné vyhlášky,
- právní rozbor obecně závazné vyhlášky, v rámci kterého by mělo být obci sděleno, v čem Ministerstvo vnitra ČR shledává rozpor obecně závazné vyhlášky či jejích jednotlivých ustanovení se zákonem,
- informaci ohledně zákonem stanovené 60 denní lhůtě ke zjednání nápravy a poučení o právních důsledcích nezjednání nápravy,
- doporučení způsobu zjednání nápravy, tj. zda obecně závaznou vyhlášku změnit či zrušit,
- žádost, aby obec projednala výzvu na nejbližším zasedání příslušných orgánů obce,
- žádost, aby obec informovala Ministerstvo vnitra ČR o tom, že byla zjednána náprava, popřípadě, že náprava zjednána nebyla.<sup>126</sup>

Z výše uvedeného vyplývá, že obec má 60ti denní lhůtu k tomu, aby zjednala nápravu nedostatků, kterými obecně závazná vyhláška trpí. Lhůta ke zjednání nápravy počíná běžet, den následující po dni, kdy byla výzva k nápravě doručena obci, datovou schránkou (zprávou) na obec.

---

<sup>124</sup> § 154 a násl. správního řádu

<sup>125</sup> Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 251. s. ISBN 978-80-7478-758-4.

<sup>126</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 27. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

Obec může zjednat nápravu dvojitým způsobem, obecně závaznou vyhláškou může zrušit nebo změnit, k oběma těmito způsobům je nezbytné přijetí nové obecně závazné vyhlášky (kterou se „zrušuje“ či „mění“ původní obecně závazná vyhláška). Změnu zastupitelstvo obce provede přijetím nové obecně závazné vyhlášky, kterou napraví obsahové popřípadě procedurální nedostatky, které ve své výzvě vytýkalo Ministerstvo vnitra ČR původní (dozorované) obecně závazné vyhláše. Nezbytným předpokladem k posouzení toho, zda byla náprava řádně zjednána, je zaslání sdělení Ministerstvu vnitra ČR o tom, že náprava byla zjednána, a to společně s dokumenty prokazující toto tvrzení. Příloha sdělení by měla obsahovat zrušující či měnící vyhlášku, usnesení a zápis z jednání zastupitelstva obce, na kterém byla nová vyhláška přijata a dále pak podklady prokazující řádné vyhlášení vyhlášky na úřední desce obecního úřadu obce<sup>127</sup>.

Pokud v určené 60 denní lhůtě obec nápravu řádně nezjedná, vydá Ministerstvo vnitra ČR rozhodnutí, kterým **pozastaví účinnost** obecně závazné vyhlášky (lze pozastavit účinnost i pouze jednotlivých nezákonných článků obecně závazné vyhlášky) a současně v tomto rozhodnutí stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Okamžikem doručení rozhodnutí obci dojde k sistaci obecně závazné vyhlášky. Sistovaná vyhláška zůstává nadále platná a je součástí právního řádu, nicméně ji nelze aplikovat vůči konkrétním adresátům, tzn., že není možné na jejím základě vymáhat práva a povinnosti v ní stanovené a také, že nelze sankcionovat její porušení<sup>128</sup>. Po obdržení rozhodnutí je obec povinna jej neprodleně zveřejnit na své úřední desce, přičemž nesplněním této povinnosti nejsou dotčeny právní účinky rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky.

Za řádné zjednání nápravy lze považovat pouze ten stav, kdy obec odstranila všechny vytýkané vady v celém rozsahu. Pokud by obec odstranila zjištěné nedostatky jen částečně, například jen u některých ustanovení napadené vyhlášky, Ministerstvo vnitra ČR sistuje jen ty ustanovení obecně závazné vyhlášky, která jsou nadále v rozporu se zákonem. V takovém případě již Ministerstvo vnitra ČR obec znovu nevyzývá ke zjednání nápravy zbylých

---

<sup>127</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 27. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>128</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 28. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

ustanovení a rovnou přikročí k pozastavení jejich účinnosti. Účinnost „napravených“ ustanovení zůstává nadále zachována.

Rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu je výsledkem správního řízení, které provádí Ministerstvo vnitra ČR podle správního řádu.<sup>129</sup> Správní řízení zahajuje Ministerstvo vnitra ČR z moci úřední,<sup>130</sup> je proto nezbytné, aby zahájení bylo oznámeno obci, která je jediným účastníkem tohoto správního řízení.<sup>131</sup> Pokud by v průběhu řízení Ministerstvo vnitra ČR shledalo, že obecně závazná vyhláška není v rozporu se zákonem, řízení usnesením zastaví a rozhodnutí, kterým by sisovalo obecně závaznou vyhlášku, nevydá.<sup>132</sup> Rozhodnutí ve své výrokové části obsahuje specifikaci přezkoumávané vyhlášky či její části a dále je zde uvedena přiměřená lhůta ke zjednání nápravy.

Stanovení lhůty pro zjednání nápravy je zákonnou povinností Ministerstva vnitra ČR a je předmětem diskrece správního orgánu, přičemž Ministerstvo vnitra ČR při jejím určování zohledňuje okolnosti konkrétního případu. Vítězslav Šemora se ve své práci<sup>133</sup> zamýšlí nad tím, co lze za takové okolnosti konkrétního případu považovat. Jedná se zejména o míru závažnosti rozporů obecně závazné vyhlášky se zákonem, možnost obce zjednat nápravu, postoj obce, který vyjádřila ve svém stanovisku k sistaci. Šemora dále uvádí, že stanovená lhůta by neměla překročit časový úsek dvou až tří měsíců, neboť tato doba je, dle jeho názoru, dostačující k přípravě nové vyhlášky, jejímu přijetí i následnému řádnému vyhlášení. Okamžik rozhodný pro počátek běhu této lhůty lze stanovit jen s obtížemi, neboť obecní zřízení v tomto směru mlčí a většina publikací upravující předmětnou problematiku se omezují na konstatování, že právní úprava je nejednoznačná. Šemora ve své práci dále uvádí, že lhůta ke zjednání nápravy stanovená v rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky počíná běžet dnem následujícím po dni, v němž rozhodnutí nabylo právní moci, nicméně tento názor neopírá o žádné zákonné ustanovení. Dále je nutno uvést, že se jedná o lhůtu procesní, proto je možné aplikovat příslušná ustanovení správního řádu o počítání času.<sup>134</sup>

---

<sup>129</sup> § 9 a násl. správního řádu

<sup>130</sup> § 46 správního řádu

<sup>131</sup> § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu

<sup>132</sup> § 66 správního řádu

<sup>133</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>134</sup> § 40 správního řádu

#### 4.4.1 Reakce obce na zaslání rozhodnutí

Obec se může po obdržení rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR, kterým byla sistována obecně závazná vyhláška, zachovat trojím způsobem. Zprv zjedná nápravu vytykaných nedostatků ve stanovené lhůtě, zadruhé podá rozklad (opravný prostředek) proti tomuto rozhodnutí, nebo zatřetí nepodá opravný prostředek a zároveň ani nezjedná nápravu příslušné obecně závazné vyhlášky. S ohledem na to, který způsob si obec zvolí, se odvíjí následný postup Ministerstva vnitra ČR ve věci.

##### 4.4.1.1 Reakce obce na zaslání rozhodnutí č. 1

Pokud obec zjedná nápravu ve stanovené přiměřené lhůtě, Ministerstvo vnitra ČR své sistační rozhodnutí zruší, a to neprodleně poté, co obdrží sdělení obce, o tom, že byla zjednána náprava. Obligatorní přílohou tohoto sdělení je obecně závazná vyhláška, kterou byla náprava zjednána. Ministerstvo vnitra ČR zruší sistační rozhodnutí jen za předpokladu, že byla náprava skutečně zjednána, tzn., byly odstraněny všechny vytykané vady obecně závazné vyhlášky. K posouzení řádného zjednání nápravy je potřeba, aby obec zaslala společně se sdělením novou obecně závaznou vyhlášku, kterou byla náprava zjednána, a také zaslala dále usnesení, popřípadě zápis z jednání zastupitelstva na kterém byla tato vyhláška přijata a dále podklady prokazující její řádné vyhlášení na úřední desce obecního úřadu<sup>135</sup>. Mnohdy při posuzování toho zda byla náprava zjednána, dojde Ministerstvo vnitra ČR k závěru, že náprava sice byla zjednána, ale nikoliv v plném rozsahu namítaných nedostatků. V tomto případě Ministerstvo vnitra ČR přikročí ke zrušení svého rozhodnutí o sistaci pouze z části. Část vyhlášky, která obcí napravena nebyla, tj. stále je v rozporu se zákonem zůstává nadále pozastavena. Rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR o zrušení sistačního rozhodnutí lze posoudit jako nové rozhodnutí ve věci.<sup>136</sup> Vydáním tohoto nového rozhodnutí, nabývá obecně závazná vyhláška opět účinnosti a lze ji znovu aplikovat vůči jejím adresátům. Zákon o obcích ve svém ustanovení § 123 nestanovuje, že by účinky nového rozhodnutí o zrušení sistačního rozhodnutí nastávaly dnem doručení obci, jako je tomu v případě sistačního rozhodnutí. S ohledem na výše uvedené lze dovodit, že právní účinky tohoto

<sup>135</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 27. s., 2007. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>136</sup> Podle § 101 písm. e) správního řádu



nového rozhodnutí nastanou právní mocí tohoto rozhodnutí,<sup>137</sup> tedy šestnáctým dnem po doručení obci. Ministerstvo vnitra ČR může zrušit své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, ať je již v právní moci, či právní moci dosud nenabylo. Zákon o obcích tak v ustanovení § 123 odst. 1 pamatuje na situaci, kdy obec zjedná nápravu ještě předtím, než může Ministerstvo vnitra ČR přikročit k následujícímu kroku, tj. podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu ČR.<sup>138</sup>

#### 4.4.1.2 Reakce obce na zasláné rozhodnutí č. 2

Pokud obec nezjedná nápravu ve lhůtě, která jí byla stanovena v rámci vydaného sistačního rozhodnutí a zároveň nepodá proti tomuto rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR rozklad, podá Ministerstvo vnitra ČR do třiceti dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavnímu soudu ČR.<sup>139</sup> K oné třicetidenní lhůtě pro podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky, Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 uvedl, že se jedná o lhůtu pořádkového charakteru, zároveň však její nedodržení vede k obnovení účinnosti sistované obecně závazné vyhlášky.<sup>140</sup> Šemora dále dodává, a to k podmínkám počátku běhu třicetidenní lhůty, že musí být splněny zároveň následující předpoklady. Konkrétně má namysli splnění podmínky pro nezjednání nápravy ve lhůtě stanovené v sistačním rozhodnutí, tak nepodání opraveného prostředku obcí v patnáctidenní zákonné lhůtě. První den třicetidenní

---

<sup>137</sup> S ohledem na § 73 odst. 1, § 74 odst. 1 a § 83 odst. 1 správního řádu

<sup>138</sup> Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 251. s. ISBN 978-80-7478-758-4.

<sup>139</sup> § 123 odst. 3 zákona o obcích

<sup>140</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 25. září 2005 sp. zn. Pl. ÚS 9/04 vydaný pod číslem 13/2005 Sb.: „Jde totiž o lhůtu velmi významnou. Ministr vnitra disponuje zcela výjimečnou pravomocí pozastavit účinnost právního předpisu obce předtím, než se obrátí na Ústavní soud s návrhem na jeho zrušení. Ve sféře tzv. samostatné působnosti obce jde bezpochyby o zásadní zásah do ústavního práva na územní samosprávu. Pokud by ministr vnitra poté, co pozastaví účinnost právního předpisu obce, zůstal nečinný, vedlo by to k faktickému zrušení právního předpisu, neboť jeho účinnost by byla trvale pozastavena. Účelem ustanovení první věty § 124 odst. 3 je zamezit neústavní situaci, kdy exekutivní orgán zásadním způsobem zasáhne do ústavního práva územního samosprávného celku, aniž by byl tento zásah podroben soudní kontrole z hlediska ústavnosti. Protože územní samosprávný celek nemá možnost pořadem práva donutit ministra vnitra, aby ve stanovené lhůtě své návrhové oprávnění realizoval, a zákon o obcích přitom důsledky nečinnosti ministra vnitra neřeší, nabízí se ústavně konformní interpretace vzniklé situace tak, že se účinnost právního předpisu obce marným uplynutím lhůty podle § 124 odst. 3 zákona o obcích obnovuje.“

lhůty k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky tak dle Šemory začíná běžet dnem následujícím, po dni, kterým uplynula delší z výše uvedených lhůt.<sup>141</sup>

#### 4.4.1.3 Reakce obce na zasláné rozhodnutí č. 3

Třetí možnost, která může nastat, spočívá v tom, že obec nezjedná nápravu své nezákonné vyhlášky ve lhůtě stanovené v sistačním rozhodnutí a zároveň podá proti tomuto rozhodnutí rozklad a to podle § 152 správního řádu. V tomto případě podá Ministerstvo vnitra ČR návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Ústavnímu soudu ČR do třiceti dnů ode dne právní moci rozhodnutí, jímž byl rozklad podaný proti sistačnímu rozhodnutí zamítnut.<sup>142</sup>

Rozklad je jedním z řádných opravných prostředků, který je možné uplatnit proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad (v tomto případě Ministerstvo vnitra ČR), ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni.<sup>143</sup> Lhůta pro podání rozkladu činí s ohledem na § 83 odst. 1 správního řádu patnáct dní ode dne, kdy bylo rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky doručeno obci. Pokud obec podá proti rozhodnutí rozklad, nejprve se k tomuto podání vyjádří rozkladová komise, která následně předloží ministrovi vnitra návrh na rozhodnutí. Ministr vnitra může napadené sistační rozhodnutí **zrušit, změnit** jej, popřípadě má oprávnění podaný rozklad **zamítnout**. Ve svých úvahách není vázán předloženým stanoviskem rozkladové komise a může tak vydat rozhodnutí, které bude odlišné od názoru rozkladové komise. Rozkladová komise má postavení pouhého poradního orgánu. Je tvořena nejméně pěti členy vybraných z řad odborníků, kteří nejsou zaměstnanci ústředního správního úřadu.<sup>144</sup> Rozklad podaný proti sistačnímu rozhodnutí nemá odkladný účinek, když toto rozhodnutí je předběžně vykonatelné.

#### 4.5 Postup Ministerstva vnitra ČR ve zvláštním případě

Zákonodárce při tvorbě právní úpravy dozoru nad tvorbou a zákonností obecně závazných vyhlášek obcí pamatoval i na situaci kdy je obecně závazná vyhláška ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami,

---

<sup>141</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 17. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>142</sup> § 123 odst. 3 zákona o obcích

<sup>143</sup> § 152 správního řádu

<sup>144</sup> § 152 odst. 2 a 3 správního řádu

a pro tyto případy stanovil výjimku ze standardního postupu Ministerstva vnitra ČR. Tato výjimka spočívá v tom, že Ministerstvo vnitra ČR může přeskočit první fázi výkonu dozoru, tj. nezasílá obci výzvu ke zjednání nápravy se stanovenou 60 denní lhůtou pro nápravu, ale přistoupí rovnou k vydání rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky.<sup>145</sup> Současně v rozhodnutí stanoví obci přiměřenou lhůtu pro zjednání nápravy. Sistační obecně závazné vyhlášky nastává dnem doručení rozhodnutí o pozastavení účinnosti obci. Pokud obec zjedná nápravu ve stanovené lhůtě a zašle Ministerstvu vnitra ČR o tomto sdělení, Ministerstvo vnitra ČR neprodleně zruší sistační rozhodnutí.<sup>146</sup> Nezbytnou součástí zasílaného sdělení je nová obecně závazná vyhláška, kterou byla náprava zjednána. Výše zmíněný postup je možno uplatnit jen v zákonem stanovených situacích, tedy pokud je dán rozpor obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami. Jinými slovy pokud je rozpor natolik významný, že vyžaduje **bezprostřední** zásah ze strany Ministerstva vnitra ČR.<sup>147</sup> Následný procesní postup je již totožný s postupem v případě obecně závazných vyhlášek, které jsou v rozporu s „pouhým zákonem“.

Zákonodárce v rámci ustanovení § 123 odst. 2 zákona o obcích, pracuje s pojmem „*zřejmý rozpor s lidskými práva a základními svobodami*“ a dostává se tak do oblasti neurčitých právních pojmů, které jsou zpravidla obtížně a nejednoznačně interpretovatelné. Obecní zřízení tento pojem nikterak nekonkretizuje a ani nepodává demonstrativní výčet. Nabízí se otázka co je oním „*zřejmým rozporem*“ a co vše podřadit pod pojem „*lidská práva a základní svobody*“. Těmito otázkami se zabývala ve svých publikacích již celá řada autorů a mnohdy ve svém výkladu dospěli k rozdílným závěrům. Úmyslem zákonodárce při přijetí tohoto ustanovení bylo nepochybně poskytnout co nejvyšší míru ochrany základním lidským právům a svobodám a to tím způsobem, že umožní Ministerstvu vnitra ČR omezit v co nejkratší době účinnost obecně závazných vyhlášek, které do těchto práv nezákonně zasahují. Autoři komentářů k zákonu o obcích se dále shodují, že pojem „*lidská práva a základní svobody*“ je potřeba interpretovat spíše extenzivně než restriktivně. Dokumenty obsahujícími výčet

---

<sup>145</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 29. s. ISBN 978-80-7201-640-2

<sup>146</sup> § 123 odst. 2 zákona o obcích

<sup>147</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 29. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

„lidských práv a základních svobod“ pak nepochybně bude Listina základní práv a svobod, Evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a některé vyhlášené mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy ČR, kterými je Česká republika vázána.

K problematice pojmu „zřejmého rozporu vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami“ se ve své publikaci vyjadřuje Šemora, když uvádí, že pod tento pojem lze zařadit: „...negativní dopad vyhlášky na rozsáhlý okruh adresátů, kterým působí újmu, přičemž o hodnocení jejich rozporů se zákonem není pochybností, příkladem může být rovněž postup obce, jejíž zastupitelstvo opakovaně přijímá vyhlášku obsahově totožnou s vyhláškou, která je již předmětem dozoru“<sup>148</sup>. Šemora dále dodává, že vymezení konkrétních případů spadající do této kategorie poskytne až rozhodovací praxe Ministerstva vnitra ČR.

#### **4.6 Úloha Ústavního soudu ČR v souvislosti s kontrolou obecně závazných vyhlášek**

Pokud zastupitelstvo obce nápravu nezjedná tj. pokud obecně závaznou vyhlášku nezruší nebo ji neuvede do souladu se zákonem, podá Ministerstvo vnitra ČR návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu ČR. Tato soudní kontrola je zárukou zákonnosti normotvorby obcí. Kompetence Ústavního soudu ČR rozhodovat o tomto návrhu je ústavně zakotvena: „*Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem*“<sup>149</sup>.

Judikatura Ústavního soudu ČR má pro tvorbu obecně závazných vyhlášek zásadní význam. Ústavní soud ČR prostřednictvím svých nálezů stanovuje určité mantinely, ve kterých se může obec v rámci své normotvorby pohybovat, aby se nejednalo o činnost svévolnou. Ústavní soud ČR tak vytvořil svými judikáty určitou ustálenou soustavu pravidel pro výklad právních ustanovení, o něž se opírá tvorba obecně závazných vyhlášek obcí. Judikatura Ústavního soudu ČR v oblasti obecně závazných vyhlášek není od prvopočátku neměnná, naopak se postupně vyvíjí. Ústavní soud ČR již několikrát přehodnotil svá stanoviska a vyslovil změnu v nazírání na určitou problematiku, zpravidla tak reagoval na potřeby obcí a občanů obcí.

---

<sup>148</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 29. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>149</sup> Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR

Příkladem, kdy Ústavní soud změnil své nazírání na určitou problematiku, a to konkrétně na možnost ukládat povinnosti v rámci obecně závazné vyhlášky, je náleží Ústavního soudu ČR vydaný dne 20. března 2007 pod sp. zn. Pl. ÚS 20/06<sup>150</sup> ve kterém je uvedeno, že při vydávání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, se může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění. Již dne 22. května 2007, tedy necelé dva měsíce poté, ale vydal náleží sp. zn. Pl. ÚS 30/06<sup>151</sup>, kde mimo jiné konstatuje, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce nepotřebují žádné další zákonné zmocnění. Tato myšlenka byla zdůvodněna a upřesněna v přelomovém náleží Ústavního soudu ČR ze dne 11. prosince 2007 v náleží sp. zn. Pl. ÚS 45/06<sup>152</sup>, v tzv. Jirkovském náleží, kde Ústavní soud ČR uvedl: „že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.“<sup>153</sup> Jirkovským náleží Ústavní soud ČR potvrdil, že obecně závazné vyhlášky mají originární povahu a zastupitelstva obcí nejsou nadále limitovány při jejich tvorbě dalšími zákonnými zmocněními. Tímto náleží Ústavní soud tak definitivně potvrdil změnu svého postoje k problematice ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí.

Dalším příkladem, kdy se Ústavní soud ČR ve svých úvahách odchýlil od dosavadní rozhodovací praxe je z oblasti regulace některých činností na veřejném prostranství prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, a to s ohledem na to, zda je veřejné prostranství ve vlastnictví obce nebo ve vlastnictví třetích osob. Ústavní soud ČR judikoval, že lze regulovat (zakázat) obecně závaznou vyhláškou i činnosti, které se odehrávají na veřejných prostranstvích, jež nejsou ve vlastnictví obce, tedy patří jinému subjektu, než je obec. Těmito činnostmi je například zákaz rozdělování ohňů, táboření, případně chození nebo vjezd automobilů mimo vyznačené cesty ve veřejné zeleni. Ústavní soud ČR stanovil tento postup s ohledem na zachování rovnosti ústavně

---

<sup>150</sup> Náleží Ústavního soudu ČR ze dne 20. března 2007 sp. zn. Pl. ÚS 20/06.

<sup>151</sup> Náleží Ústavního soudu ČR ze dne 22. května 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov).

<sup>152</sup> Náleží Ústavního soudu ČR ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov).

<sup>153</sup> Náleží Ústavního soudu ČR ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov).

zaručeného vlastnického práva a práva na jeho ochranu.<sup>154</sup> K narušení dosavadní rozhodovací praxe došlo v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 42/06<sup>155</sup> kde Ústavní soud ČR naopak uvedl, že není možné stanovit prostřednictvím obecně závazné vyhlášky zákazů vztahující se na veřejné prostranství ve vlastnictví třetích osob.

## 4.7 Řízení u Ústavního soudu ČR

### 4.7.1 Návrh a jeho náležitosti

Řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky je řízení „návrhové“ a je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu ČR. Návrh na zahájení řízení musí obsahovat zákonem stanovené náležitosti a to formální a obsahové. Z formálního hlediska musí být návrh datován a učiněn písemně, přičemž s ohledem na § 17 Kancelářského a spisového řádu Ústavního soudu ČR je možné, aby byl návrh podán jak v listinné podobě, v elektronické podobě, telegraficky či telefaxem.<sup>156</sup> Dalším formálním požadavkem je předložení návrhu v takovém počtu stejnopisů, aby každý účastník řízení (i vedlejší) obdržel po jednom a jeden stejnopis zůstal u soudu.

---

<sup>154</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. dubna 2008 sp.zn. Pl.ÚS 35/06 „Teze, která vychází z judikatury Ústavního soudu (např. sp. zn. Pl.ÚS 21/06, Pl. ÚS 4/05), podle níž obec může určité činnosti (typicky táboření, stanování, rozdělování ohně, jako je tomu i v tomto případě) zakázat jen na veřejných prostranstvích ve vlastnictví obce, nikoli na veřejných prostranstvích ve vlastnictví třetích osob, je nadále rovněž neudržitelná (shodně citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007, bod 44). Může totiž vést ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany, když praktickým (a nezamýšleným) důsledkem tohoto názoru je vyšší míra ochrany vlastnického práva obce na rozdíl od ochrany, kterou právní řád poskytuje jiným vlastníkům. Zatímco jiní vlastníci se proti neoprávněným zásahům do svého vlastnického práva mohou bránit pouze soukromoprávní (typicky negatorní) žalobou, obec může určité neoprávněné zásahy do svého vlastnického práva (např. stanování a táboření na jejích pozemcích) zakázat vlastní obecně závaznou vyhláškou s vlastním systémem kontroly a sankcionování. Může tak využít k ochraně svého majetku komplexní veřejnoprávní systém donucení, který osoba soukromého práva nikdy k dispozici mít nemůže. Proto by obce neměly využívat své vrchnostenské oprávnění k posílení ochrany svého vlastnictví na úkor vlastnictví jiných osob. Pokud chce obec chránit veřejnou zeleň v režimu § 10 písm. c), případně veřejný pořádek v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích, např. zákazem neoprávněného (ve smyslu nedostatku svolení vlastníka pozemku) stanování a táboření na vymezených veřejných prostranstvích, případně území obce, pak to musí činit zásadně bez ohledu na vlastnictví konkrétního pozemku. Tomuto požadavku napadená vyhláška vyhověla, až na článek 3 písm. a) ve slovech: „vyjma prostor, ke kterým obec nemá vlastnické právo“. Proto Ústavní soud přistoupil i ke zrušení této části zmíněné vyhlášky.“

<sup>155</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 42/06 „Protože plochy veřejné zeleně mohou být vlastněny subjekty odlišnými od obce, je zákaz pojíždět automobily (s výjimkou nezbytného vjezdu za účelem údržby veřejné zeleně, svozu odpadů a vozidel s právem přednosti v jízdě), motorkami, jízdními koly (s výjimkou označených cyklostezek), vydupávat trávnik, ničit výsadby v záhonech, rozdělovat ohně na plochách veřejné zeleně zjevným překročením rámce zákonného zmocnění § 10 písm. c) obecního zřízení „

<sup>156</sup> Vyše zmíněné formy podání následně vyžadují doplnění originálu, případně písemného podání téhož znění ve lhůtě do tří dnů a to s ohledem na § 42 odst. 3 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska obsahu, je nezbytné označení účastníků řízení tedy aktivně legitimovaného navrhovatele (Ministerstvo vnitra ČR) a obce, dále pak označení obecně závazné vyhlášky, která je napadána pro nezákonnost. Ministerstvo vnitra ČR je povinno v návrhu formulovat petit, který obsahuje návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky či její části. Při formulaci petitu je třeba dbát vysoké opatrnosti a přesnosti, neboť je jím Ústavní soud ČR zcela vázán. Je pravdou, že v některých případech Ústavní soud ČR vydal rozhodnutí, které bylo nad rámec petitu, k této situaci se vyjádřil následovně: „*V situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence, je tímto dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup ultra petitem. Platnost takového ustanovení zaniká totiž na základě principu cessante ratione legis cessat lex ipsa, derogace provedená Ústavním soudem má proto toliko evidenční, technickou povahu.*“<sup>157</sup>

Mezi další nezbytné obsahové náležitosti návrhu patří pravdivé vylíčení rozhodných skutečností, Ministerstvo vnitra ČR v případě, že napadá obecně závaznou vyhlášku pro nezákonnost z důvodu jejího obsahu, musí zároveň odůvodnit, v čem tuto nezákonnost konkrétně spatřuje, pouhé konstatování nezákonnosti nepostačuje. Ústavní soud ČR není ve svém rozhodování vázán argumenty (odůvodněním) Ministerstva vnitra ČR, to ovšem nevylučuje povinnost pro navrhovatele nést břemeno tvrzení.<sup>158</sup>

K návrhu musí být připojena napadaná obecně závazná vyhláška obce s uvedením data, kdy byla vyhlášena, zápis z jednání zastupitelstva obce na kterém byla přijata a další dokumenty prokazující komunikaci mezi Ministerstvem vnitra ČR a obcí, která předcházela podání samotného návrhu na zrušení.

---

<sup>157</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 31. října 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01.

<sup>158</sup> Viz nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. srpna 2004 sp. zn. Pl. ÚS 17/03 „*Jakkoli Ústavní soud opakovaně zdůraznil, že při posuzování rozporu zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení s ústavním pořádkem je vázán pouze petitem a nikoli jeho odůvodněním [nález sp. zn. Pl. ÚS 16/93 (Sbírka rozhodnutí, svazek 1, nález č. 25; vyhlášen pod č. 131/1994 Sb.) a další], z uvedeného neplyne závěr, dle něhož navrhovatele v řízení o kontrole norem, argumentuje-li obsahovým nesouladem zákona s ústavním pořádkem, nezatěžuje břemeno tvrzení. Jinými slovy, brojí-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu zákona s ústavním pořádkem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného zákona, příp. jeho jednotlivých ustanovení, nýbrž je nezbytné z jeho strany i uvést důvod namítané protiústavnosti. Ústavní soud pak v rámci přezkumu není tímto důvodem vázán - je vázán toliko petitem, nikoli ale rozsahem přezkumu daným důvody obsaženými v návrhu na kontrolu norem.*“

Ústavní soud ČR rozhoduje o návrhu pouze za splnění tří podmínek, pokud nejsou splněny, je návrh usnesením **odmítnut jako nepřipustný**. V první řadě nesmí v řízení existovat překážka *res iudicata* (Ústavní soud ČR již ve věci dříve rozhodl) nebo překážka *litispendence* (Ústavní soud ČR již o věci jedná). Z druhého dozorovaná vyhláška, či její jednotlivá ustanovení musí být v době doručení návrhu Ústavnímu soudu ČR platné. Třetí podmínkou je pak platnost zákona, popřípadě ústavní zákona, se kterým je obecně závazná vyhláška v rozporu.<sup>159</sup> Návrh je usnesením odmítnut také v případě, neodstraní-li Ministerstvo vnitra ČR vady návrhu ve stanovené lhůtě.

#### 4.7.2 Rozhodnutí Ústavního soudu ČR o návrhu

Ústavní soud ČR rozhoduje o návrhu Ministerstva vnitra ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky v plénu všech 15 soudců,<sup>160</sup> k přijetí rozhodnutí je potřeba souhlasu většiny přítomných soudců.<sup>161</sup> O podaném návrhu může rozhodnout několika způsoby, návrhu vyhovět, shledá-li, že obecně závazná vyhláška je v rozporu se zákonem nebo návrh odmítne<sup>162</sup>, zamítne, případně řízení zastaví.

Ústavní soud ČR **řízení zastaví**, pokud posuzovaný právní předpis pozbude platnosti až v době po zahájení řízení. V souvislosti se zastavením řízení vyvstává otázka, zda je možné, aby Ministerstvo vnitra ČR vzalo po podání návrhu jej zpět. Touto otázkou se zabývalo ve svých publikacích mnoho právních teoretiků (např. Kadečka) a odpověď je poměrně nejednoznačná, sám Ústavní soud ČR se již několikrát ve svých nálezech k dané problematice vyjadřoval a vždy se přiklonil k nemožnosti zpětvzetí návrhu. Jako příklad lze uvést nález sp. zn. Pl. ÚS 5/05 ve kterém Ústavní soud ČR uvádí: „*Pro tento druh řízení před Ústavním soudem tedy platí zásada oficiality a s možností*

---

<sup>159</sup> §66 zákona o Ústavním soudu

<sup>160</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 30. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>161</sup> Dle § 13 zákona o Ústavním soudu, pokud je přijímané rozhodnutí přijímáno na základě právního názoru, který se odchyluje od již vysloveného právního názoru Ústavního soudu ČR, je k přijetí zapotřebí souhlas alespoň devíti přítomných soudců. Vzhledem k tomu, je ke zrušení obecně závazné vyhlášky na základě právního názoru odlišného od již vysloveného názoru Ústavního soudu ČR v některém z jeho nálezů zapotřebí kvalifikované většiny hlasů soudců.

<sup>162</sup> O důvodech odmítnutí návrhu již bylo pojednáno v předešlé podkapitole.



*zpětvzetí návrhu na zahájení řízení navrhovatelem a zastavením řízení z tohoto důvodu zákon vůbec nepočítá.*<sup>163</sup>

Hlavním úkolem Ústavního soudu ČR v rámci řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky je přezkoumat<sup>164</sup> zda je napadená vyhláška v souladu se zákony a ústavními zákony<sup>165</sup>. V případě, že Ústavní soud ČR dospěje k názoru, že obecně závazná vyhláška je v souladu s výše uvedenými právními předpisy, **návrh zamítne.**

Dojde-li však Ústavní soud ČR k závěru, že je posuzovaná obecně závazná vyhláška nebo její jednotlivá ustanovení v rozporu se zákony nebo ústavními zákony, vyhlášku či její část **nálezem zruší** a to ke dni, který v nálezu určí. Povinností obce je neprodleně tento nálezn vyvěsit na úřední desce obecního úřadu, po dobu nejméně 15 dní. Pravomocná rozhodnutí, která byla vydaná na jeho základě zrušené obecně závazné vyhlášky či její zrušené části zůstávají nedotčena, nicméně práva a povinnosti dle těchto rozhodnutí nelze vykonávat.<sup>166</sup>

Jestliže Ústavní soud ČR návrh Ministerstva vnitra ČR odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, zákon o obcích stanoví, že sistační rozhodnutí Ministerstva vnitra ČR pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu ČR nabude právní moci.<sup>167</sup>

Zákon o obcích předpokládá i situaci, kdy zastupitelstvo obce zjedná nápravu obecně závazné vyhlášky a to v okamžiku, když již byl podán návrh na zrušení k Ústavnímu soudu ČR, nicméně prozatím nebylo o návrhu rozhodnuto. V takovém případě obec zašle neprodleně sdělení o zjednání nápravy jak Ministerstvu vnitra ČR tak Ústavnímu soudu ČR, ke kterému přiloží obecně závaznou vyhlášku, již byla náprava zjednána. K zasílanému sdělení o obec rovněž přiloží zápis a usnesení z jednání zastupitelstva obce, na kterém byla přijata nová obecně závazná vyhláška a dále dokumenty prokazující její řádné vyvěšení. V této souvislosti je nutno doplnit, že podle ustanovení § 65 odst. 3 zákona o archivnictví a spisové službě, platí (od 1. července 2009), že *„má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu*

<sup>163</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 4. dubna 2006 sp. zn. Pl. ÚS 5/05.

<sup>164</sup> Ústavní soud ČR využívá k přezkumu test čtyř kroků.

<sup>165</sup> Za součást ústavního pořádku je zapotřebí považovat i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách.

<sup>166</sup> Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. 30. s. ISBN 978-80-7201-640-2.

<sup>167</sup> § 123 odst. 3 zákona o obcích

*opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce“.*

Ministerstvo vnitra ČR ve lhůtě do 15 dní od doručení sdělení zruší sistační rozhodnutí.<sup>168</sup> Rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky vyvěsí obec neprodleně na desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů.<sup>169</sup> Hlavním účelem vyvěšení rozhodnutí je splnění informační povinnosti obce vůči občanům této obce. K občanům se touto cestou dostávají informace o tom, zda je obecně závazná vyhláška platná a účinná a zda z ní vyplývají pro adresáty povinnosti či nikoliv.

---

<sup>168</sup> § 123 odst. 4 zákona o obcích

<sup>169</sup> § 128 odst. 1 písm. d) zákona o obcích

## 5. Test čtyř kroků

Ministerstvo vnitra ČR při pozastavování účinnosti obecně závazných vyhlášek a následně pak Ústavní soud ČR v rámci řízení o případném návrhu na jejich zrušení přezkoumává obecně závaznou vyhlášku z několika hledisek. Pro posouzení zda je právní předpis, vydaný obcí v rámci samostatné působnosti, v souladu se zákonem je rozhodující zda obecně závazná vyhláška splňuje zákonem stanovené požadavky a to jak formální tak obsahové. Při posuzování formální stránky je kladen důraz zejména na to, zda byla obecně závazná vyhláška vydána Ústavou ČR a zákonem předvídaným způsobem a zároveň zda byla vydána v mezích Ústavou ČR garantované a zákony konkretizované kompetence. S ohledem na obsahovou stránku je posuzován soulad obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony.

Ústavní soud ČR ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04<sup>170</sup> představil tzv. „*test čtyř kroků*“, který se stal určitým východiskem pro posuzování, zda je obecně závazná vyhláška v souladu se zákonem z hlediska formálního i obsahového. Test čtyř kroků uplatňuje v rámci své rozhodovací praxe v oblasti rušení obecně závazných vyhlášek Ústavní soud ČR, zároveň tento postup uplatňuje i Ministerstvo vnitra ČR v oblasti obecně závazných vyhlášek obcí při realizaci dozorové pravomoci, která může vést k pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky.

Test čtyř kroků je složen z těchto bodů:

- přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem,
- přezkum, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti,
- přezkum, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost,
- přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“.<sup>171</sup>

---

<sup>170</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl.ÚS 63/04.

<sup>171</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008. Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. [online]. [cit. 28. 1. 2016]. 15. 8. 2008 Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx>.

## 5.1 První bod testu čtyř kroků

V rámci přezkumu prvního bodu testu čtyř kroků, Ústavní soud ČR zjišťuje, zda byla obecně závazná vyhláška vydána orgánem k tomu zmocněným a zda byl při vydávání splněn zákonem stanovený postup.

Orgánem pravomocným k vydávání obecně závazných vyhlášek je zastupitelstvo obce, a to na základě zmocnění čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.<sup>172</sup> Zastupitelstvo obce nepotřebuje k vydávání obecně závazných vyhlášek žádné další zákonné zmocnění, a to ani, když je obecně závaznou vyhláškou ukládána povinnost, jedná se o originární podzákonnou novotvorbu.<sup>173</sup>

K tomu, aby byla obecně závazná vyhláška vydána zákonem stanoveným způsobem, je nezbytné dodržení dvou podmínek. Za prvé, musí být přijata usnesením zastupitelstva obce, které bylo schváleno nadpoloviční většinou všech členů,<sup>174</sup> a to v rámci veřejného zasedání zastupitelstva, jež bylo řádně oznámeno<sup>175</sup>. A za druhé obecně závazná vyhláška musí být náležitě vyhlášena, a to vyvěšením po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu.

Ústavní soud ČR přistoupí k posuzování druhého bodu testu čtyř kroků až v případě, že při vyhodnocení bodu prvního zjistí, že obec v rámci své normotvorné činnosti postupovala v souladu s tímto bodem. Pokud Ústavní soud ČR při posuzování obecně závazné vyhlášky zjistí, že tato nesplňuje podmínky prvního bodu, k dalším bodům testu čtyř kroků již nepřistupuje a příslušné ustanovení právního předpisu obce zruší. Ministerstvo vnitra ČR však v rámci své dozorové činnosti vykoná všechny kroky testu a to i v případě, že je nezákonnost zjištěna v kroku prvním. Tento postup Ministerstva vnitra ČR je uplatňován z důvodu potřeby poskytnout obcím komplexní metodickou a odbornou pomoc pro realizaci jejich normotvorné činnosti.<sup>176</sup>

---

<sup>172</sup> „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

<sup>173</sup> Nález ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>174</sup> § 87 zákona o obcích

<sup>175</sup> § 93 odst. 1 zákona o obcích

<sup>176</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008. Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. [online]. [cit. 28. 1. 2016]. 15. 8. 2008 Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx>.

## 5.2 Druhý bod testu čtyř kroků

Při přezkoumávání druhého bodu testu je posuzováno, zda se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nepohybovala mimo rámec své zákonem stanovené působnosti.

Působnost, v níž je zastupitelstvo obce oprávněno vydávat obecně závazné vyhlášky je vymezena ustanovením § 35 zákona o obcích, a jedná se o působnost samostatnou. Zmíněné ustanovení obecního zřízení rozvádí čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR,<sup>177</sup> dále konkretizuje, které oblasti náleží do samostatné působnosti obce, a zároveň uvádí, jaké otázky obec nemůže v rámci vydávání obecně závazných vyhlášek upravovat. Obec je ve své normotvorné činnosti tedy limitována mezemi své působnosti a nemůže upravovat otázky, které jsou svěřeny zákonné úpravě. Rovněž otázky, které jsou již upraveny příslušným právním předpisem, lhotejnost zda práva soukromého nebo veřejného, nemůže upravovat odlišným způsobem, ledaže by odlišný způsob úpravy byl odůvodněn zvláštními podmínkami pro potřeby obyvatelstva obce.<sup>178</sup>

Zjištění, zda obec při normotvorné činnosti nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že upravuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, „*předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší*“<sup>179</sup>. Ústavní soud ČR dále upozornil na to, že smyslem obecně závazných vyhlášek obcí je samostatná správa vlastních záležitostí, nikoliv pouhá reprodukce zákonů, které byly vydány v oblasti státní správy.<sup>180</sup>

Pro vymezení věcné oblasti působnosti obce je nezbytné, aby se vždy jednalo o záležitost v zájmu obce a občanů obce.<sup>181</sup> Zároveň musí být splněna podmínka, že se musí jednat o záležitost místního významu, nikoliv tedy

<sup>177</sup> „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

<sup>178</sup> Viz Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS. 42/06 „... pro vydání obecně závazné vyhlášky obec ... musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého, pokud se jejich předmět a cíle neliší v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce.“

<sup>179</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

<sup>180</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. května 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04.

<sup>181</sup> § 35 odst. 1 zákona o obcích

o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy.<sup>182</sup> Z výše uvedeného lze dovodit, že obec může obecně závaznou vyhláškou, za splnění určitých podmínek, upravit vztahy, které jsou již upraveny na zákonné úrovni. Prvním požadavkem je odlišnost předmětu a cíle regulace, druhý požadavek je pak spatřován v tom, že odlišnost předmětu a cíle regulace musí být v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce.

### 5.3 Třetí bod testu čtyř kroků

V rámci třetího bodu testu je posuzováno, zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. Ústavní soud ČR stanovil tři základní formy tohoto zneužití a to ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS. 63/04. Zneužitím působnosti obce vydat obecně závaznou vyhlášku se rozumí:

- sledování účelu, který není zákonem aprobován,
- opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí,
- přihlížení k úvahám nerelevantním.

S přihlédnutím k dosavadní rozhodovací praxi Ústavního soudu ČR je možné dovodit, že pod třetí bod testu je možné zahrnout zejména případy, kdy bylo nedostatečně konkretizováno veřejné prostranství<sup>183</sup> pro účely vymezení poplatku za jeho užívání, případně zákazu či omezení některých činností, dále pak případy spočívající v neurčitosti právního příkazu.

Při posuzování obecně závazné vyhlášky je nutné brát zřetel na to, že menší obce zpravidla nedisponují odborníky v oblasti legislativy, proto nelze očekávat, že formulace obsažené v obecně závazných vyhláškách budou stejně kvalitní jako formulace zákonných norem. Na stranu druhou je zcela nepřipustné, aby ustanovení právních předpisů vydávaných obcemi byly natolik neurčitě

---

<sup>182</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008. Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. [online]. [cit. 28. 1. 2016]. 15. 8. 2008 Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx>.

<sup>183</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 14. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS. 1/05 „...specifikace takových míst zejména nutná z důvodu právní jistoty vlastníků pozemků považovaných za veřejné prostranství, neboť přestože je z hlediska zákonné definice veřejného prostranství podle § 34 zákona o obcích nepodstatné vlastnictví takového pozemku, je nepochybné, že právě vlastníci takového pozemku mají možnost bránit se soukromoprávní cestou zvláštnímu užívání svého pozemku.“

formulované, že adresát právní normy nebude rozpoznat co, která norma upravuje a podle toho upravit svoje chování.<sup>184</sup>

Ústavní soud ČR dále uvedl, často nastávají situace, kdy kritéria druhého a třetího bodu testu čtyř kroků spolu souvisejí a je potřeba je posuzovat jako logický celek. Pokud je obecně závazná vyhláška posouzena v rámci druhého bodu (obstojí v rámci druhého bodu) testu je již nadále vyloučena možnost, aby při vydávání obec zneužila svoji působnost, je tedy vyloučena existence zákonem neaprobovaného účelu obecně závazné vyhlášky obce, irelevantních úvah nebo opomenutí úvah relevantních.<sup>185</sup>

#### 5.4 Čtvrtý bod testu čtyř kroků

V rámci čtvrtého bodu testu čtyř kroků je obecně závazná vyhláška přezkoumávána z hlediska „nerozumnosti“. Ústavní soud ČR se hlediskem „nerozumnosti“ zabýval zejména ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05, kde mimo jiné uvádí, že aplikace tohoto principu by se měla omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Uplatnění principu „nerozumnosti“ tak přichází v úvahu jen v případě extrémních okolností. Právní úprava obecně závazné vyhlášky by musela být „...*natolik absurdní, že by žádná rozumná obec, resp. žádné racionálně uvažující zastupitelstvo obce k takovému řešení nemohlo rozumně přistoupit*“<sup>186</sup>.

Případem zjevné absurdnosti je situace, kdy Ústavní soud ČR provede přezkum právního předpisu obce a dospěje k jedinému možnému závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal obcí nerozpoznán. Princip „nerozumnosti“ nesmí být použit jako záminka pro zásah do obcí přijatého rozhodnutí jen proto, že Ústavní soud ČR s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Při uplatňování principu „nerozumnosti“ je zapotřebí, aby byla přezkoumávaná obecně závazná vyhláška posouzena z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností. Pouhé posouzení, zda obec jednala v rámci oprávnění, které ji poskytuje zákon, se jeví jako nedostačující.<sup>187</sup>

---

<sup>184</sup> Ministerstvo vnitra ČR. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008. Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. [online]. [cit. 28. 1. 2016]. 15. 8. 2008 Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx>.

<sup>185</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 7. září 2010 sp. zn. Pl. ÚS 11/09.

<sup>186</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06.

<sup>187</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05.

Vzhledem k tomu, že v rámci posuzování obecně závazných vyhlášek nebyl princip „nerozumnosti“ dříve uplatňován, Ústavní soud ČR považoval za nezbytné poskytnout vysvětlení původu tohoto principu, a to v již zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05, který se jako jeden z prvních zabýval předmětnou problematikou. Ústavní soud ČR uvádí: „Princip „nerozumnosti“, pocházející z anglosaské právní oblasti, byl užit Lordem Greenem, M.R., při projednávání případu *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* v roce 1948. Soudce Green uvedl: „Soud je oprávněn přezkoumávat činnost (rozhodnutí) orgánů místní samosprávy s ohledem na to, zda tyto vzaly do úvahy (...) všechny okolnosti, které měly být uváženy. Jakmile si orgán místní samosprávy vyloží projednávanou otázku ve svůj prospěch, může být nicméně vysloveno, že ačkoliv orgán místní samosprávy nevybočil z vytyčeného rozsahu projednávané záležitosti, který měl uvážit, došel přece jenom k závěru tak nerozumnému, že by žádný rozumně uvažující subjekt (orgán veřejné moci) nemohl nikdy k takovému závěru dojít. V takovém případě může zasáhnout soud... Jedná se o případy tak absurdní, že by se nikdy žádnému rozumnému člověku nemohlo jevit, že takovou věc je orgán místní samosprávy oprávněn učinit.“. Tento princip byl judikaturou dále rozpracováván, přičemž dalším vodítkem bylo rozhodnutí ve věci *Secretary of State for Education and Science v. Tameside Metropolitan Borough Council* z roku 1977, v němž soudce Diplock uvedl: „Ve veřejném právu se pojem „nerozumné“ jakožto popisný způsob, kterým veřejná moc usiluje o uplatnění vlastního uvážení v zákonem vymezených mezích, stalo pojmem právního umění. Aby bylo možné tímto výrazem označit určité jednání, musí jít o takové jednání, které by nemohl schválit žádný rozumný subjekt jednající s náležitým vyhodnocením své odpovědnosti.“<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05.



## 6. Současná situace

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR každoročně vydává sborník<sup>189</sup>, ve kterém zpracovává statistické údaje o své činnosti a sleduje tak vývoj vybraných ukazatelů.

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy posoudil v roce 2015 celkem 11 482 obecně závazných vyhlášek, přičemž 5 920 vyhlášek bylo posuzováno ve fázi návrhu, tedy nikoliv až po jejich vydání. Oproti předchozímu roku 2014 tak Ministerstvo vnitra ČR posoudilo o 1 423 obecně závazných vyhlášek a o 3 420 návrhů obecně závazných vyhlášek více (viz obrázek č. 1)<sup>190</sup>.<sup>191</sup> Důvodem tohoto navýšení počtu posuzovaných vyhlášek jsou legislativní změny některých právních předpisů. Zcela zásadní změnou byla novelizace zákona o odpadech, která byla provedena zákonem č. 229/2014 Sb. s účinností od 1. ledna 2015 a která měla významný dopad na normotvornou činnost obcí. Společně s přijetím zmíněné novely byla vydána vyhláška Ministerstva životního prostředí č. 321/2014 Sb., o rozsahu a způsobu zajištění odděleného soustředování složek komunálních odpadů, která stanovila obcím v oblasti nakládání s komunálními odpady nové povinnosti. K těmto povinnostem patří zejména povinnost zajistit třídění komunálních odpadů minimálně na zákonem vymezené složky a jak s těmito složkami nakládat.

Nárůst počtu posuzovaných návrhů obecně závazných vyhlášek úzce souvisí s poskytováním metodické pomoci ze strany Ministerstva vnitra ČR obcím. Tento nárůst lze vnímat pozitivně a to s ohledem na snížení podílu nezákonných právních předpisů vydaných obcemi v samostatné působnosti, když podíl nezákonných obecně závazných vyhlášek činil pouze 4,8 % ze všech vydaných (viz obrázek č. 2)<sup>192</sup>.

Nejvíce vydávaným typem obecně závazných vyhlášek v roce 2015 byla úprava nakládání s komunálním odpadem a to vzhledem k výše popsaným legislativním změnám. Úprava problematiky nakládání s komunálními odpady,

---

<sup>189</sup> Furek, A., et al. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2015. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Praha, 2016, ISBN 978-80-86466-89-7.

<sup>190</sup> Obrázek zařazen v kapitole č. 11 této diplomové práce.

<sup>191</sup> Furek, A., et al. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2015. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Praha, 2016, 13. s. ISBN 978-80-86466-89-7.

<sup>192</sup> Obrázek zařazen v kapitole č. 11 této diplomové práce.

tak předstihla oblast stanovení místních poplatků, která se pravidelně v předchozích letech umísťovala na prvním místě žebříčku četnosti. K dalším nejčastěji upravovaným oblastem patří zejména oblast veřejného pořádku, regulace sázkových her a loterií, daň z nemovitých věcí, stanovení pravidel pro pohyb psů (viz obrázek č. 3)<sup>193</sup>. V oblasti regulace veřejného pořádku došlo v roce 2015 oproti roku 2014 k výraznému navýšení podílu vyhlášek regulující požívání alkoholu na veřejném prostranství a to z 13 % na 22 %. Regulace konzumace alkoholu se tak stala nejčastěji upravovanou problematikou v rámci úpravy veřejného pořádku. Obce dále pro tuto oblast nejčastěji regulovaly hluk (21 %), čistotu a vzhled obce (19 %), chov a pohyb zvířat (13 %).<sup>194</sup> (viz obrázek č. 4)<sup>195</sup>

V roce 2015 podalo Ministerstvo vnitra ČR k Ústavnímu soudu ČR pouze jediný návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Takto nízký počet podaných návrhů lze vysvětlit tím, že Ministerstvo vnitra ČR poskytuje obcím kvalitní metodickou pomoc, spočívající zejména ve tvorbě metodických doporučení a vydávání výkladových stanovisek pro tvorbu obecně závazných vyhlášek. Ministerstvo vnitra ČR dále provádí posouzení návrhů obecně závazných vyhlášek, čímž dochází ke zjištění případné nezákonnosti ještě před samotným přijetím obecně závazné vyhlášky v zastupitelstvu obce. Díky takto nastavené spolupráci mezi Ministerstvem vnitra ČR a obcemi se daří úspěšně udržet nízký počet návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek.

V roce 2015 (konkrétně dne 20. ledna 2015) podalo Ministerstvo vnitra ČR návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Přerova č. 2/2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých materiálů a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova. Ústavní soud ČR se k návrhu vyjádřil prostřednictvím nálezu sp. zn. Pl. US 1/2015 ze dne 18. srpna 2015, kterým návrhu Ministerstva vnitra ČR vyhověl. Napadená obecně závazná vyhláška stanovila ve svém článku 3 povinnost provozovateli vozidla *„při přepravě po pozemních komunikacích v obci přepravovat sypký nebo obdobný materiál v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným vhodným způsobem bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí*

---

<sup>193</sup> Obrázek zařazen v kapitole č. 11 této diplomové práce.

<sup>194</sup> Furek, A., et al. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2015. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Praha, 2016, 14. s. ISBN 978-80-86466-89-7.

<sup>195</sup> Obrázek zařazen v kapitole č. 11 této diplomové práce.

*přepřavovaného materiálu (zejm. zaplachtováním nákladového prostoru) z vozidla nebo přípojného vozidla, které s tímto vozidlem tvoří jízdní soupravu.*<sup>196</sup> Ústavní soud ČR posuzoval obecně závaznou vyhlášku z hlediska zákonnosti prostřednictvím testu čtyř kroků, když vyhláška neobstála ve třetím kroku tohoto testu. Statutární město Přerov překročilo meze své věcně vymezené samostatné působnosti a to tím, že vstoupila do prostoru vymezeného zákonodárci. Ústavní soud ČR konstatoval, že „...stanovením předmětné povinnosti vstoupila napadená vyhláška do prostoru, který je již regulován právním předpisem vyšší právní síly, konkrétně zákonem o silničním provozu<sup>197</sup>. Zejména jeho ustanovením § 52 odst. 6, podle něhož musí být při přepravě sypkých substrátů náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání. Dle ustanovení § 52 odst. 2 citovaného zákona musí být náklad na vozidle umístěn a upevněn mj. tak, aby neznečišťoval pozemní komunikaci a ovzduší. Tato oblast právní úpravy s ohledem na svoji povahu zcela vylučuje jakoukoli další úpravu lokálními normativními právními akty, ledaže zákon sám stanoví, že obec může obecně závaznou vyhláškou učinit dílčí opatření za účelem organizace dopravy na svém území.“<sup>198</sup> Vzhledem k tomu, že napadená vyhláška neobstála ve třetím kroku testu, nebylo již třeba přikračovat ke kroku čtvrtému. Ústavní soud ČR však podrobil vyhlášku i tomuto kroku testu, který spočívá v posouzení „rozumnosti“, a ani zde obecně závazná vyhláška neobstála. Ústavní soud ČR uvedl, že úprava provozu na pozemních komunikacích musí být na celém území státu jednotná, nelze proto pro jednotlivá území obcí stanovovat odlišná pravidla. „Dovedeno ad absurdum by si každý řidič musel před cestou na úřední desce (např. v elektronické podobě) vyhledat vyhlášky obcí, kterými bude projíždět. Tam by zjistil, jaká pravidla provozu na pozemních komunikacích v té které obci platí. Při každé další cestě by musel tento postup opakovat, protože obce mohou své obecně závazné vyhlášky měnit.“<sup>199</sup>

---

<sup>196</sup> Zrušená vyhláška statutárního města Přerova č. 2/2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých materiálů a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova.

<sup>197</sup> Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých, ve znění pozdějších předpisů

<sup>198</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. srpna 2015 sp. zn. Pl. US 1/2015.

<sup>199</sup> Nález Ústavního soudu ČR ze dne 18. srpna 2015 sp. zn. Pl. US 1/2015.

## 7. Závěr

Cílem diplomové práce bylo objasnění problematiky obecně závazných vyhlášek vydávaných zastupitelstvy obcí v samostatné působnosti a to zejména se zaměřením na dozor nad jejich obsahem a vydáváním.

Diplomová práce je členěná do několika částí, kdy v části první jsou definovány základní pojmy zvláště pak vymezení samostatné působnosti obcí, neboť jen po správném pochopení základních pojmů lze zajistit kompletní a odborný výklad dané problematiky. Práce se dále věnuje oblasti obecně závazných vyhlášek, jejich zařazení v hierarchické struktuře pramenů práva a procesu přijímání. Následně pak je přikročeno k samotnému doзору souladu obecně závazných vyhlášek se zákonem.

Právní úprava oblasti dozoru prošla za posledních dvacet let rozsáhlými změnami, které byly popsány v této diplomové práci. Nejvýznamnější změnou je bezpochyby odstranění dvojkolejnosti systému dozoru, když podle současné právní úpravy je výkon dozoru svěřen pouze jedinému dozorovému orgánu, a to Ministerstvu vnitra ČR, které jej vykonává prostřednictvím specializovaných oddělení (Odboru veřejné správy dozoru a kontroly). Dřívější dozorová pravomoc byla rozdělena mezi krajské úřady a Ministerstvo vnitra ČR, tento systém se v praxi ukázal jako zcela nevyhovující. Svěření dozorové pravomoci jedinému orgánu přineslo zavedení jednotného procesního postupu výkonu dozoru a současně zpřehlednění tohoto procesu. Další významnou změnou bylo prodloužení lhůty ke zjednání nápravy, která předchází vydání sistačního rozhodnutí, a to z 30 na 60 dnů. Obec tak má více času, aby odstranila namítané nedostatky, aniž by bylo zapotřebí vydávat rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, nicméně je třeba poznamenat, že tato změna má za následek prodloužení doby, po kterou je udržován protiprávní stav vyvolaný nezákonnou obecně závaznou vyhláškou. V neposlední řadě je třeba zmínit zavedení možnosti Ministerstva vnitra ČR pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky obce bez zaslání předchozí výzvy, ovšem jen za splnění zákonného předpokladu, že je obecně závazná vyhláška ve zřejmém rozporu s lidskými právy a základními svobodami.

V závěru se nabízí i otázka, jaká problematika bude řešena obcemi v obecně závazných vyhláškách v průběhu roku 2016? V roce 2016 se obce budou

muset vyrovnat s některými legislativními změnami bezprostředně se dotýkajícími jejich normotvorby. Změny obecně závazných vyhlášek si vyžádá od 1. října 2016 účinná novelizace zákona o přestupcích, která přináší novou právní úpravu v oblasti udělování výjimek z doby nočního klidu. Od 1. října 2016 totiž nabude účinnosti zákon č. 204/2015 Sb., který mimo jiné novelizuje i ustanovení § 47 zákona o přestupcích. Zákonné zmocnění pro vydání obecně závazné vyhlášky bude nově upraveno v ustanovení § 47 odst. 6, které bude nově stanovovat že: *„Dobou nočního klidu se rozumí doba od 22. do 6. hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo žádnou.“*

Stanovení kratší, nebo žádné doby nočního klidu, tak bude od 1. října 2016 možné pouze přímo obecně závaznou vyhláškou, nikoliv rozhodnutím určeného orgánu obce na jeho základě, jak je tomu v současné době, proto také obecně závazné vyhlášky obcí, u kterých obce nepřijmou příslušnou právní úpravu (v rámci Plzeňského kraje se jedná okolo 20 obcí) se automaticky dostanou od 1. října 2016 do rozporu s výše uvedeným ustanovením přestupkového zákona.

Dále bude zajímavé sledovat i vývoj obecně závazných vyhlášek *„o stanovení míst, ve kterých mohou být provozovány loterie a jiné podobné hry na území obce“*, kdy v rámci Plzeňského kraje se jedná zhruba o 10 obcí (včetně statutárního města Plzně), a to zejména to, zda Ministerstvo vnitra ČR, na základě posouzení ÚHOS (viz kapitola 4.3 diplomové práce) bude zasílat návrh Ústavnímu soudu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky pro rozpor se zákonem na ochranu hospodářské soutěže.

Nejvíce obecně závazných vyhlášek obcí, které ještě nejsou aktualizované, si však ještě vyžádá novela zákona o místních poplatcích, která nově od 1. ledna 2016 výslovně určila okruh osob, které jsou od místního poplatku osvobozeny, přičemž zároveň došlo ke změně způsobu placení poplatku u nezletilých a nesvéprávných osob. Tato změna byla provedena změnovým zákonem č. 266/2015 Sb., kterým se mění zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. Na okraj je třeba zmínit, že obecně závazné vyhlášky vydané před účinností novely zákona o místních poplatcích upravovaly v souladu s dosavadními právními předpisy rovněž rozsah osvobozených osob od místního poplatku za odpady a způsob placení poplatku v případech, kdy poplatníkem byla osoba nezletilá.

Uvedená novela zákona o místních poplatcích též opětovně zavedla v ustanovení § 16a možnost prominutí místního poplatku za svoz komunálního odpadu z důvodu odstranění tvrdosti právního předpisu, a to na žádost poplatníka a v případech, kdy to lze s přihlédnutím k okolnostem daného případu ospravedlnit. Dále stanovila, že k takovému prominutí poplatku je příslušný obecní úřad. Nově má obecní úřad dále též dle ustanovení § 16b možnost z moci úřední poplatek nebo jeho příslušenství zcela nebo částečně prominout při mimořádných, zejména živelních událostech, a to u všech místních poplatků s tím, že rozhodnutí obecní úřad vydá v přenesené působnosti v intencích správního řádu a daňového řádu, které bude nutné navíc zveřejnit na úřední desce obecního úřadu, přičemž podle § 259 odst. 4 daňového řádu, nelze proti němu uplatnit opravné prostředky.

## 8. Resumé

The main topic of this thesis is to clarify the issue of generally binding regulations issued by municipalities with independent competence with the particular focus of their content and issuance. The text itself of the thesis is divided into six chapters.

First chapter is an introduction to the issue, while providing definition of basic terms. Without their introduction would be expert interpretation very difficult. Attention is devoted to the concept of the public administration and its division and especially the concept of local government, thus defining the status of municipalities with regard to the characterization by four main features, territorial, personal and economic basis and also competence of the municipality.

In the next second chapter, the thesis deals with generally binding regulations, especially their inclusion in the hierarchical structure of the sources of law and process of their adoption, ie. who is entitled to submit a generally binding municipal ordinances, when comes the validity and effectiveness of general municipal ordinances and further obligations arising to the municipality in connection with the issuance of generally binding regulations with regard to the legal force of generally binding ordinances can be defined as an original secondary legislation.

The third chapter concerns a key topic of the thesis, supervision over the issuing and content of the generally binding municipal ordinances and assesment of the content with law. There are also described main changes which had taken place in legislation on surveillance for the past 20 years. In this context it should be remembered that the most important change was elimination of duplicity surveillance system, which subsequently under current legislation, the exercise of the supervision entrusted only to a single supervisory authority, to the Ministry of Interior of Czeck republic, which it carries out through specialized department (Department of public administration surveillance and control of Ministry of Interior), that this dept. is further divided and has in all regions its own office. Former surveillance authority was plited between regional authorities and Ministry of Interior, this system in practice proved as unsatisfactory. Entrusting supervisory powers to the single body brought the introduction of a single procedural approach of surveillance

and in the meantime made the process more transparent. Another important change was the extension of the deadline to remedy the situation which precedes the release of a suspension decision, from 30 to 60 days. The municipality has more time than to remove a disputed conflict with the law without the need to release a decision on suspension of generally binding regulation (or its part). However it should be noted that this change had the effect of extending the period during which is kept an illegal situation caused by illegal general binding regulation. It should be mentioned the possibility of the Ministry of Interior to pause the effectiveness of generally binding regulation of the municipality without sending a prior call. Only under legal condition that the generally binding regulation is in clear violation with human rights and fundamental freedoms.

The fourth chapter describes the current legislation in the area of supervision under content and issuance of generally binding regulations, when this legislation is centralized in §123 of the Municipalities Act. The thesis describes assessment procedure how the Ministry of Interior and subsequently the Czech Constitutional Court assess lawlessness of generally binding regulations.

In the context of assessing legality of generally binding regulations, the Ministry of Interior and especially the Czech Constitutional Court, use further steps. These steps are a review of municipality competence to issue generally binding regulations and also compliance realisation method of this competence with law. Review of whether a municipality when issuing generally binding regulations does not move beyond the boundaries defined by the law substantive scope. Review whether the municipality, when issuing generally binding regulations did not misuse law jurisdiction entrusted to it and also reviewing the content of the regulation in terms of „irrationality“.

The last chapter of the thesis is devoted to a summary of the generally binding regulations and drafts of regulations which were in 2015 examined by the Ministry of Interior and further statistics about the areas in which independent jurisdiction municipalities issued generally binding regulations frequently.



## 9. Seznam použité literatury

### A. Knižní

- a. Furek, A., et al. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2015. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Praha, 2016, ISBN 978-80-86466-89-7.
- b. Gerloch, A. Teorie práva. 5. upravené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-233-2.
- c. Grospič, J., Svoboda, K. Místní právní předpisy a jejich tvorba. Praha: Oeconomica, 2005. ISBN 80-245-0892-3.
- d. Hendrych, D. Správní právo obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006. ISBN 80-7179-442-2.
- e. Hendrych, D. Správní právo obecná část. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.
- f. Horzinkova, E., Novotný, V. Základy organizace veřejné správy v ČR. Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. ISBN 978-80-7380-096-3.
- g. Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4.
- h. Kadečka, S. Správní právo – obecná část:multimediální učební text. 2. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4588-0.
- i. Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. Praha:Wolters Kluwer, a. s., 2010. ISBN 978-80-7357-561-8.
- j. Kopecký, M., Průcha, P., Havlan, P., Janeček, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha:Wolters Kluwer, a. s., 2015. ISBN 978-80-7478-758-4.
- k. Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde Praha, a. s., 2008. ISBN 978-80-7201-690-7.
- l. Lovell, C. R. English Constitutional and Legal History. Oxford: Oxford University Press, 1962. ISBN 0195009584.
- m. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 8.1, Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek obcí,

Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR 2013.

- n. Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 9, Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR 2013.
- o. Pošvář, J. Obecné pojmy správního práva. Brno, 1946.
- p. Pražák, A. Právo veřejné. Díl druhý: právo správní. Praha, 1905.
- q. Sládeček, V. Obecné správní právo. 3., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. ISBN 978-80-7478-002-8.
- r. Sotolář, J. a kol. Samospráva obcí a miest. Košice: Calypso s. r o., 1992. ISBN 80-85723-01-8.
- s. Šemora, V. Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy. Praha: Linde Praha a. s., 2007. ISBN 978-80-7201-640-2.
- t. Vedral, J. Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky. Praha: Univerzita Karlova, 1999. ISBN 80-85889-22-6.

#### B. Časopisecká

- a. Grospič, J. K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu. Právník, 1997, č. 1.
- b. Nedorost, L. Přezkum obecních vyhlášek. Právní rádce, 1996, č. 6.

#### C. Dostupná na internetu

- a. Janšová. M. Evropská charta místní samosprávy. Eprávo.cz [online]. 16. 9. 2001. [cit. 28. 1. 2016] Dostupné na WWW: <http://www.epravo.cz/top/clanky/evropska-charta-mistni-samospravy-13600.html>.
- b. Ministerstvo vnitra ČR. Metodická doporučení odboru dozoru a kontroly veřejné správy. [online]. [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>.
- c. Ministerstvo vnitra ČR. Metodické materiály. [online]. [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-127512.aspx>.

- d. Ministerstvo vnitra ČR. Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí a krajů. [online]. Praha. 2010 [cit. 18. 1. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/odk2/ViewFile.aspx?docid=21412568>
- e. Ministerstvo vnitra ČR. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008. Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. [online]. [cit. 28. 1. 2016]. 15. 8. 2008 Dostupné na WWW: <http://www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx>.
- f. Úřad na ochranu hospodářské soutěže. Stanovisko Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže k regulaci provozu loterií a jiných podobných her obcemi. 1. 9. 2014 [online]. [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné na WWW: <https://www.uohs.cz/cs/hospodarska-soutez/metodiky-a-dokumenty.html>.
- g. Ústavní soud ČR. Historie ústavního soudnictví. [online]. [cit. 18. 2. 2016]. Dostupné na WWW: <http://www.usoud.cz/historie-ustavniho-soudnictvi/>.

## 10. Seznam použitých zkratek

V textu jsou použity následující zkratky, nebo označení:

„**Ústava ČR**“ - ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů,

„**Listina základních práv a svobod**“ – ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů,

„**zákon o obcích**“ – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů,

„**zákon o krajích**“ - zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů,

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

„**zákon o Ústavním soudu**“ - zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů,

„**přestupkový zákon**“ - zákon č. 200/1990 Sb., zákon o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,

„**správní řád**“ - zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů,

„**zákon o místních poplatcích**“ - zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,

„**zákon o odpadech**“ - zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

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

„**zákon na ochranu hospodářské soutěže**“ - zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů,

„**zákon o archivnictví a spisové službě**“ - zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,

„**zákon o požární ochraně**“ - zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,

„**daňový řád**“ – zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů,

„**nařízení vlády č. 172/2001 Sb.**“ - nařízení vlády č. 172/2001 Sb., k provedení

zákona o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů,  
„**Ústavní soud ČR**“ – Ústavní soud České republiky,  
„**Ministerstvo vnitra ČR**“ – Ministerstvo vnitra České republiky,  
„**ÚOHS**“ - Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,  
„**čl.**“ - článek,  
„**nařízení**“ – nařízení vydávané obcemi v přenesené působnosti,  
„**sp. zn.**“ – spisová značka,  
„**úst. zk.**“ - ústavní zákon,  
„**vyhláška**“ – obecně závazná vyhláška,  
„**ČNR**“ - Česká národní rada.

## 11. Obrázky

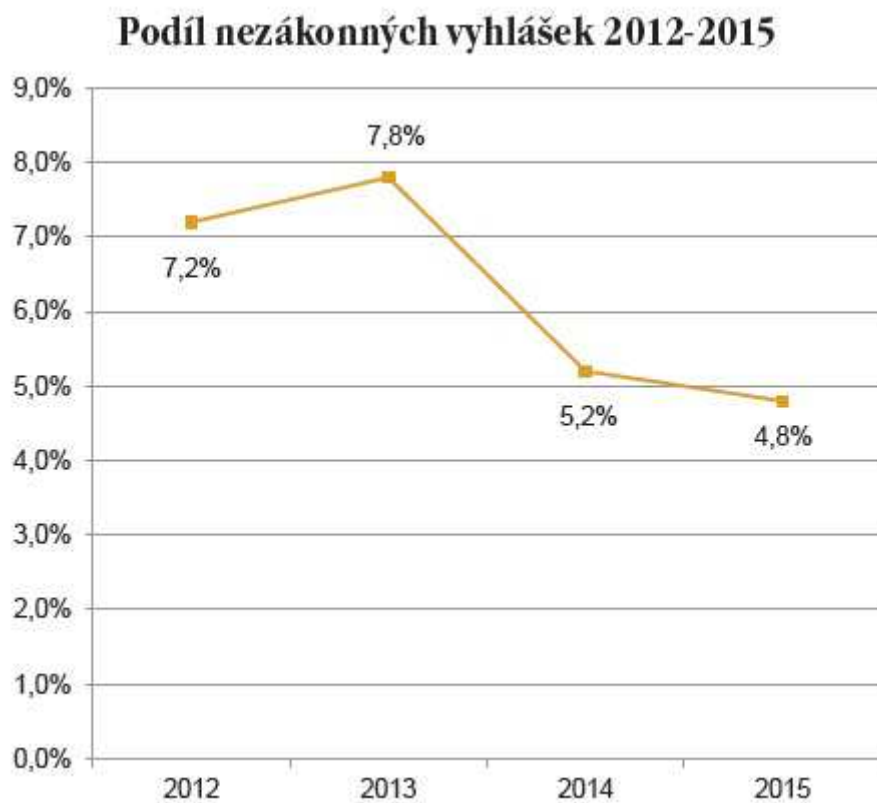
### A. Obrázek č. 1 – Počet posouzených obecně závazných vyhlášek

Zdroj: Furek, A., et al. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2015. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Praha, 2016, 14 s. ISBN 978-80-86466-89-7.

Počet posouzených OZV v r. 2015	5562
Počet posouzených návrhů OZV v r. 2015	5920
Celkem	11482

## B. Obrázek č. 2 – Podíl nezákonných vyhlášek 2012 – 2015

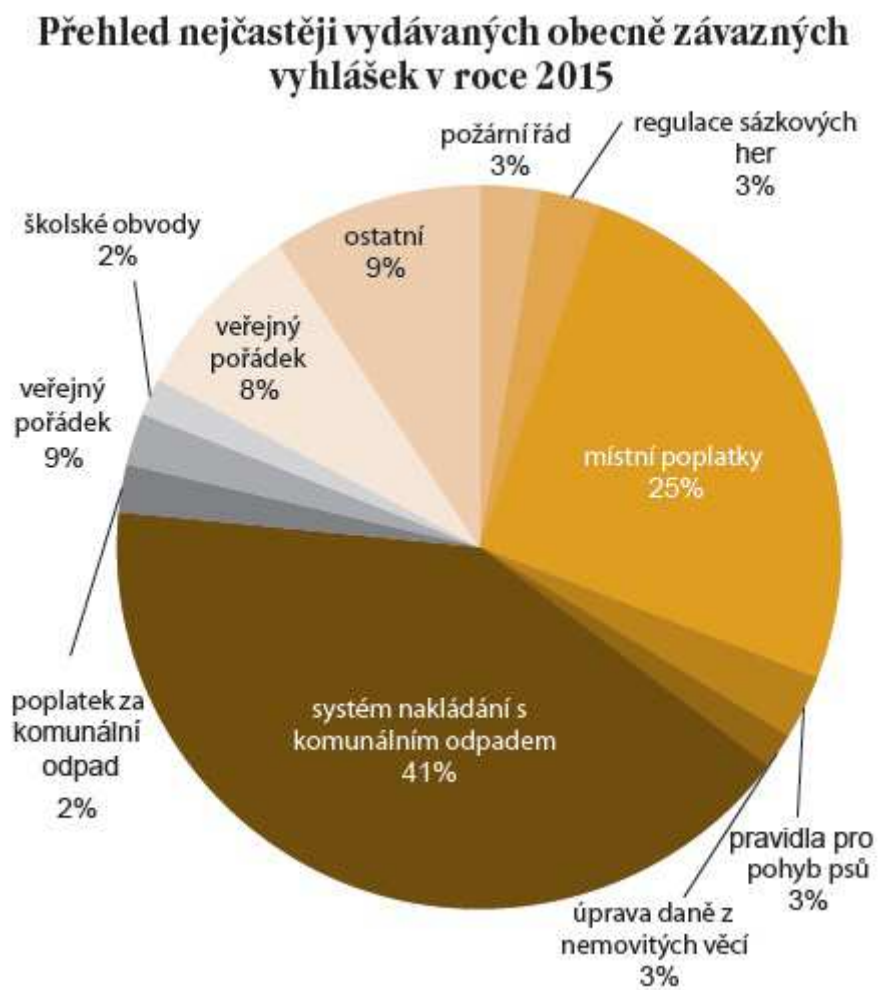
Zdroj: Furek, A., et al. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2015. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Praha, 2016, 14 s. ISBN 978-80-86466-89-7.



**Obrázek č. 3 – Přehled nejčastěji vydávaných obecně závazných vyhlášek v roce 2015**

Zdroj: Furek, A., et al. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2015.

Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Praha, 2016, 14 s. ISBN 978-80-86466-89-7.





**C. Obrázek č. 4 – Přehled četnosti obecně závazných vyhlášek obcí podle zmocnění v § 10 písm. a), b), c) zákona o obcích v roce 2015**

Zdroj: Furek, A., et al. Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2015. Ministerstvo vnitra České republiky, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, Praha, 2016, 14 s. ISBN 978-80-86466-89-7.

**Přehled četnosti obecně závazných vyhlášek obcí podle zmocnění v § 10 písm. a), b), c) zákona o obcích v roce 2015**

