

**VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH
STUDIÍ, Z. Ú., ČESKÉ BUDĚJOVICE**

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**ZVLÁŠTNOSTI NORMOTVORNÉ ČINNOSTI
OBCE V OBLASTI ZABEZPEČENÍ OCHRANY
MÍSTNÍCH ZÁLEŽITOSTÍ VEŘEJNÉHO
POŘÁDKU**

Autor práce: David Čáp

Studijní program: Bezpečnostně právní činnost

Forma studia: Prezenční

Vedoucí práce: Mgr. Bc. Josef Kříha, PhD.

Katedra: Katedra právních oborů a bezpečnostních studií

2022

VYSOKÁ ŠKOLA EVROPSKÝCH A REGIONÁLNÍCH STUDIÍ, z. ú.
Žižkova tř. 6, 370 01 České Budějovice

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

Jméno a příjmení studenta: David Čáp
Studijní program: Bezpečnostně právní činnost
Studijní obor: Bezpečnostně právní činnost ve veřejné správě
Forma studia: Prezenční
Místo studia: České Budějovice



Název bakalářské práce: Zvláštnosti normotvorné činnosti obce v oblasti zabezpečení ochrany místních záležitostí veřejného pořádku

Název bakalářské práce v anglickém jazyce: Peculiarities of the normative activity of the municipality in the area of ensuring the protection of local matters of public order

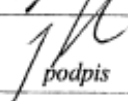


Katedra: Katedra právních oborů a bezpečnostních studií
Vedoucí bakalářské práce (jméno a příjmení, titul):
Mgr. Bc. Josef Kříha, PhD., č. mob. 602183463, e-mail: kriha@vsers.cz

Datum zadání bakalářské práce (měsíc, rok): Březen 2021

Cíl bakalářské práce: **Hlavní cílem** je formou širšího analyticko-syntetizujícího teoretického postihu objasnit základní východiska a pojmosloví zkoumané oblasti normotvorby obce v její samostatné působnosti v souvislosti s faktickým zabezpečením ochrany tzv. „místních záležitostí veřejného pořádku“. **Vedlejším cílem** je v intencích užšího, praxeologicky orientovaného komparativního vhledu u zájmové, empiricky sledované skupiny obcí I. stupně demonstrovat možné návrhy „de lege ferenda“ změn jednotlivých ustanovení „zákona o některých přestupcích“, případně „zákona o obcích“.

Student: David Čáp	25. 4. 2021 datum	 podpis
Vedoucí práce: Mgr. Bc. Josef Kříha, PhD.	17. 5. 2021 datum	 podpis

Schvaluji zadání bakalářské práce:

Vedoucí katedry: doc. JUDr. Roman Svatoš, Ph.D.	17. 5. 2021 datum	 podpis
Prorektorka pro studium a vnitřní záležitosti: RNDr. Růžena Ferebauerová	20. 5. 2021 datum	 podpis
Pověřený rektor: doc. Ing. Jiří Dušek, Ph.D.	24. 5. 2021 datum	 podpis



Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracoval(a) samostatně, na základě vlastních zjištění a s použitím odborné literatury a materiálů uvedených v seznamu použitých zdrojů.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce v elektronické podobě ve veřejně přístupné části infodisku VŠERS, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky vedoucí(ho) a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce systémem na odhalování plagiátů.

.....

Děkuji vedoucí(mu) bakalářské práce panu Mgr. Bc. Josefovi Kříhovi, PhD. za cenné rady, připomínky a metodické vedení práce.

ABSTRAKT

ČÁP, D. *Zvláštnosti normotvorné činnosti obce v oblasti zabezpečení ochrany místních záležitostí veřejného pořádku*: bakalářská práce. České Budějovice: Vysoká škola evropských a regionálních studií, 2023. leden 61 s. Vedoucí bakalářské práce: Mgr. Bc Josef Kříha, Ph.D.

Klíčová slova: obec, územní samospráva, územní samosprávné celky, normotvorná působnost obce, místní záležitosti veřejného pořádku, obecně závazné vyhlášky obce, samostatná působnost, přenesená působnost

Věcná část bakalářské práce (dále jen „**práce**“) má ambici primárně, **jak** formou **širšího** analyticko-syntetizujícího teoretického postihu dílem objasnit základní teoretická východiska a pojmosloví zkoumané tematické oblasti, mimo jiné reflektující zájmové legislativní (normotvorné) aspekty činnosti obcí v rámci jejich samostatné působnosti, **tak** v rámci **užšího** teoreticko-praxeologického a empirického vymezení za pomoci vyhodnocované judikatury „Ústavního soudu ČR“ dále demonstrovat vybrané aplikační problémy, reflektující normotvorné formy faktického zabezpečení „*ochrany veřejného pořádku*“, resp. „*místních záležitostí veřejného pořádku*“, spojené zejména s aplikačním využitím aplikace ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a to v konkrétním vztahu k zájmově vybraným obcím. V rámci samostatných, praxeologicky orientovaných subkapitol „*práce*“ budou dále demonstrovány konkrétní aplikační problémy, související s faktickým zabezpečením ochrany tzv. „*místních záležitostí veřejného pořádku*“ v souvislosti s legitimním využitím aplikace ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o obcích**“), zejména ve vztahu k vybraným obcím, nacházejícím se v rámci teritoriálního území Středočeského kraje, tj. obce s rozšířenou působností (obce **III.** typu) Votice a vybraných obcí **I.** typu, které se nacházejí v jejím správním obvodu.

ABSTRACT

ČÁP, D. *Peculiarities of the normative activity of the municipality in the area of ensuring the protection of local matters of public order: Bachelor Thesis*. České Budějovice: The College of European and Regional Studies, 2023. January. 61 pp. Supervisor: Mgr. Bc Josef Kříha, Ph.D.

Key words: municipality, territorial self-government, territorial self-governing units, norm-making authority of the municipality, local matters of public order, generally binding ordinances of the municipality, independent competence, transferred competence

The substantive part of the Bachelor's thesis (hereinafter referred to as "the thesis") has the ambition to primarily, in the form of a broader analytical-synthesizing theoretical work, clarify the basic theoretical background and conceptual vocabulary of the examined thematic area, among other things reflecting the interested legislative (normative) aspects of the activities of municipalities within their independent competence, as well as in the framework of a narrower theoretical-practical and empirical definition with the help of the evaluated case law of the "Constitutional Court of the Czech Republic" to further demonstrate selected application problems reflecting normative forms of factual security of "protection of public order", resp. "128/2000 Coll, on municipalities, as amended, in specific relation to the selected municipalities of interest. Within the separate, praxeologically oriented subchapters of the "thesis", specific application problems related to the actual protection of the so-called "local public order matters" in connection with the legitimate use of the application of the provisions of Section 10 of Act No. 128/2000 Coll. will be further demonstrated, on municipalities, as amended (hereinafter referred to as the "Act on Municipalities"), in particular in relation to selected municipalities located within the territorial territory of the Central Bohemian Region, i.e. the municipality with extended competence (type III municipality) Votice and selected type I municipalities located in its administrative district.

Obsah

Úvod.....	9
Cíl a metodika bakalářské práce	11
1 Územní samospráva jako subsystém veřejné správy	12
1.1 Ústavní základ územní samosprávy a postavení obce, se zaměřením na normotvornou působnost obce	13
1.1.1 Vybrané právní pojmosloví (právní terminologie) ve vztahu k územní samosprávě.....	15
1.2 Poznámky k vývoji legislativy vztahující se k územní samosprávě v rámci veřejné správy, zejména po r. 1990 do r. 2000.	18
2 Obec, její místo v územní samosprávě, samostatná působnost, přenesená působnost a normotvorba obce po reformách územní samosprávy v r. 2000	24
2.1 Reforma veřejné správy, včetně územní samosprávy po r. 2000; právní postavení obcí, jejich normotvorba.....	24
2.2 Právní postavení obce v zákoně o obcích a vydávání obecně závazných vyhlášek obce, se zvláštním zřetelem k § 10 zákona o obcích.....	25
2.3 Poznámka k pojetí "smíšeného systému" veřejné územní správy (územní samosprávy) v ústavním pořádku České republiky	29
2.3.1 Základní právní úprava samostatné působnosti a přenesené působnosti obce v zákoně o obcích ve vztahu též normotvorbě obcí	30
2.4 Právní postavení obce a jejích orgánů ve vazbě na normotvornou působnost obce – po reformách v r. 2000 –obecně.....	33
3 Normotvorná působnost obce v samostatné působnosti a v přenesené působnosti – obecně	35
3.1 Základní rozlišení normotvorné působnosti obce v samostatné působnosti oproti normotvorné působnosti obce v přenesené působnosti.....	35
3.2 Některé problémy spojené s právní úpravou týkající se obecně závazných vyhlášek obce, a vývoj stanovisek Ústavního soudu	39
3.2.1 Další legislativní vývoj týkající se územní samosprávy a přestupkového práva v r. 2021 s účinností 1.2.2022	41

4	Dílčí a zevšeobecňující výstupy z empirického šetření, reflektující zkušenosti obcí s normotvornou činností v samostatné působnosti, spadajících do správního obvodu města Votice, tj. obce s rozšířenou působností.....	45
4.1	Kvalitativní průzkumné empirické šetření – řízené rozhovory se starosty	47
4.2	Dílčí a zevšeobecňující závěry empirického šetření	50
5	Dílčí a doporučení zevšeobecňující závěry a náměty „de lege ferenda “	51
	Seznam použitých zdrojů	54
	Seznam zkratk	57
	Přílohy	58

Úvod

Věcné zaměření „práce“ formou prvotního **širšího** analyticko-syntetizujícího teoretického postihu primárně objasňuje základní pojmosloví a východiska právní úpravy normotvorby obcí, která je legitimně ústavně ukotvena již v čl. 8 Ústavy České republiky, která je součástí Ústavního pořádku – viz ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „**Ústava ČR**“) se zvláštním zřetelem k užšímu postihu tzv. „*lex specialis*“ normotvorné působnosti obcí v samostatné působnosti, formou tzv. „*zvláštních právních předpisů*“, které legitimně poskytují zákonné zmocnění např. pro normotvornou působnost obcí – viz např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o obcích**“), či v rámci teritoriálního území hl. města Prahy zákonem č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o hl. městě Praze**“) s tím, že normotvorbou v samostatné působnosti disponují také tzv. Vyšší územně samosprávné celky, tj. kraje - viz zákon č. 129/2000 Sb., zákon o krajích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o krajích**“)

V rámci samostatných teoreticky orientovaných subkapitol „práce“ budou úžeji demonstrovány aplikační problémy, související zejména s ohledem ke stanoveným cílům „práce“ zaměřeny na problematiku normotvorby tzv. „*místní záležitosti veřejného pořádku*“, zejména využitím ustanovení § 10 „zákona o obcích“. Např. v obcích nacházejících se v rámci teritoriálního území Středočeského kraje, tj. konkrétně obce III. typu Města Votice a obcí I. typu, které se nacházejí v jejím správním obvodu.

Zvolené téma „práce“ je trvale celospolečensky i odborně aktuální, přičemž dostupná odborná literatura, reflektující úžeji teoretická východiska správního práva, věnuje značnou pozornost problematice normotvorné působnosti obce v její samostatné působnosti. V rámci jednotlivých subkapitol „práce“ je proto poukázáno k aplikačním zvláštnostem, souvisejících s formálně vymezenou neurčitostí pojmového postulátu „*veřejný pořádek*“, resp. „*místních záležitostí veřejného pořádku*“.

V „práci“ je také demonstrován legislativní vývoj „*de lege lata*“ zákonné úpravy problematiky, spolu s vývojem soudního (judikurního) výkladu Ústavního soudu ČR (viz zejména subkapitola č. 4.2).

K získání bližších poznatků na základě uvedeného teoreticko-praxeologického postihu sledované problematiky a stěžejního pojmosloví v zájmově sledované oblasti normotvorby obce v její samostatné působnosti došlo i k realizaci kvalitativně orientovaného empirického šetření, tj. „*řízených rozhovorů*“, empiricky detekujících důvodnost a upotřebitelnost v normotvorné činnosti obcí v rámci samostatné působnosti (obce III. typu) Votice a vybraných obcí I. typu, které se nacházejí v jejím správním obvodu .

Cíl a metodika bakalářské práce

Hlavním cílem „práce“ je formou širšího analyticko-syntetizujícího teoretického postihu primárně objasnit základní východiska a pojmosloví zkoumané oblasti normotvorby obce a v její samostatné působnosti v souvislosti s faktickým zabezpečením ochrany tzv. „*místních záležitostí veřejného pořádku*“. Vedlejším cílem je v intencích užšího, praxeologicky orientovaného komparativního vhledu u zájmové, empiricky sledované skupiny obcí I. stupně demonstrovat možné návrhy „*de lege ferenda*“ změn jednotlivých ustanovení „zákona o některých přestupcích“, případně „zákona o obcích“.

Teoretická část obsahuje tři hlavní kapitoly. Teoretická část „práce“ formou analyticko-syntetizujícího vhledu objasní a demonstrovuje analýzu a syntézu dostupné literatury a pramenů českého práva. První kapitola se bude věnovat primárně právnímu postavení obce v systému veřejné správy a v podkapitolách bude rozebrán, analyzován a demonstrován ústavní základ územní samosprávy a pojmosloví, které je právě ve vztahu k územní samosprávě a její vývoj do r. 2000. Druhá kapitola bude rozebírat Obec a její místo v územní samosprávě a především působnosti. V této kapitole se zaměříme na reformy, které se staly po r. 2000 a dále na vydávání obecně závazných vyhlášek, a poté budeme řešit přenesenou a samostatnou působnost. V závěrečné kapitole budeme řešit působnost obce v samostatné a přenesené působnosti – obecně. Jedna ze subkapitol bude rozlišení působností nebo také některé problémy, které vznikají s právní úpravou obecně závazných vyhlášek.

Empirická část obsahuje konkrétní opatřený a následně vyhodnocovaný kvalitativní empirický průzkum, tzv. řízené rozhovory se starosty obce s rozšířenou působností, tj. obce III: typu a vybraných obcí I typu na území správního obvodu Votice, která bude dílem detekovat v intencích naplnění vedlejšího cíle možné „*de lege ferenda*“ návrhy možných normotvorných opatření.

1 Územní samospráva jako subsystém veřejné správy

Veřejná správa zahrnuje jednak státní správu (vykonávanou orgány státní správy), jednak veřejnou samosprávu, spočívající především v územní samosprávě, vykonávané územními samosprávnými celky (obce, kraje). V menším rozsahu zahrnuje veřejná správa také profesní samosprávu (profesní Komory, zřizované zákonem, např. Česká Advokátní komora, Komora daňových poradců, Česká lékařská komora apod.). Kromě vlastní profesní samosprávy jsou na orgány této profesní samosprávy (na orgány příslušné Komory, zřízené zákonem, přenášeny některé úkoly státní správy). „Ústava ČR“ vytváří v čl. 8 ústavní základ pro územní samosprávu.¹ Stanoví tak ústavní základ pro právní postavení územní samosprávy, tedy podle stavu „*de lege lata*“, pro působnost územních samosprávných celků a jejich orgánů v ústavním pořádku ČR (tvořeném ústavou, ústavní listinou, ústavními zákony a zákony), a také uzavřenými mezinárodními smlouvami podle čl. 10 „Ústavy ČR“, dále vyhláškami ústředních správních úřadů, nařízeními vlády a správních úřadů, nařízeními obcí a krajů a obecně závaznými vyhláškami obcí a krajů.² V tomto smyslu je zcela nezbytné, aby orgány obcí, v jejichž působnosti je normotvorba obcí, si byli vždy plně vědomi významu této normotvorby obcí jako nedílné a plnohodnotné součástí ústavního pořádku České republiky, byť jde o obecně závazné právní normy s územní působností v rámci územního obvodu obce, přičemž, jde-li o nařízení obce, považuje se územní obvod obce za správní obvod a to platí také pro obec základního typu, jde-li o nařízení této obce. (Blíže k tomu v dalších kapitolách této práce).

S ohledem k shora uvedenému lze dále poukázat k názorové výseči vybraného autorského proudu odborné veřejnosti, tj. např. autorů Horzinková, Fiala „Správní právo hmotné“, kde je autorsky reflektováno vymezení postulátu veřejné správy, kterou chápou jako pozitivní a negativní, tj. kdy „*Pozitivní vymezení veřejné správy usiluje o co nejpřesnější popis (definování) činností organizační struktury veřejné správy. Jinému slovy cílem je vytvoření definice, která by veřejnou správu postihovala v celém jejím komplexu*“. „*Negativní vymezení veřejné správy vychází z klasické teorie dělby státní moci a popisu veřejné správy využívá metodu subtraktivní neboli odečítací, spočívající*

¹ ČESKO. Čl. 8 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 7

² ČESKO. Čl.10 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 7

v odečtení (vyloučení) těch složek státní moci, které nejsou veřejnou správou. V tomto smyslu veřejná správa není činností zákonodárnou ani činností soudní. “³

Normotvorba obcí a krajů (současných územních samosprávných celků) je tedy plnohodnotnou součástí ústavního pořádku. Podle původního znění čl. 99 „Ústavy ČR“, (která nabyla účinnosti dnem rozdělení původní federativní republiky a vytvoření samostatné České republiky a samostatné Slovenské republiky k 1.lednu 1993) bylo v „Ústavě ČR“ stanoveno, že vyššími územními samosprávnými celky jsou země nebo kraje. V dalším legislativním vývoji byl tehdejší zákon České národní rady č.367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů novelizován zákonem č. 302/1992 Sb., a bylo také vydáno jeho úplné znění – zákon č. 410/1992 Sb. V r. 1993 již v rámci existence České republiky byl dále dvakrát novelizován. Následovaly pak další novelizace, přičemž tento zákon o obcích č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, byl v rámci stěžejních reforem veřejné správy, a v rámci toho územní samosprávy, zrušen novým „zákonem o obcích“. Tímto zákonem, ve znění mnoha dalších novelizací, je dán ústavní základ pro právní úpravu i postavení, úkoly a činnost obcí jako základních územních samosprávných celků. Samostatný zákon je vydán o hlavním městě Praha a samostatným zákonem jsou upraveny kraje jako vyšší územní samosprávné celky (zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze) a zákon č. 129/2000 Sb. o krajích (krajské zřízení).

1.1 Ústavní základ územní samosprávy a postavení obce, se zaměřením na normotvornou působnost obce

Dle čl. 8 „Ústavy ČR“, se zaručuje samospráva územních samosprávných celků.⁴ K vydání „Ústavy ČR“ (ústavní zákon č. České národní rady ze dne 16.prosince 1992 č. 1/1993 Sb. zák.), došlo poté, co byl předtím vydán ústavní zákon č. 549/1992 Sb., podle něhož vychází s účinností od 10. 12. 1992 Sbírka zákonů České republiky. Došlo také k vyhlášení Listiny základních práv a svobod, jako součásti ústavního pořádku (usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb. zák.) a také byl usnesením České národní rady přijat recepční zákon č. 4/1993 Sb. (zajišťující návaznost příslušných právních

³ HORZINKOVÁ, E, FIALA, Z. Správní právo hmotné. Obecná část. 3. vydání. Praha: Leges,2019, s 14.

⁴ ČESKO. Čl. 8 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákon. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s.

předpisů vydaných přede dnem nabytí účinnosti rozdělení původního federativně uspořádaného společného státu na samostatnou Slovenskou republiku a samostatnou Českou republiku).

„Ústava ČR“ po vzniku České republiky, ve znění účinném od 1. 1. 1993, přijatá Českou národní radou v souvislosti se vznikem Slovenské republiky a České republiky jako dvou samostatných států (na základě rozdělení do té doby existujícího společného státu, tj. Česko-slovenské federativní republiky), byla rovněž několikrát následně novelizovaná až do současného znění. „Ústava ČR“ schválená v souvislosti se vznikem Slovenské republiky od 1.1. 1993 (Ústavní zákon ČNR ze dne 15. prosince 1992 č. 1/1993 Sb.) zaručila v čl.8 samosprávu územních samosprávných celků; v čl. 79 odst. 3 byl vytvořen ústavní základ pro normotvornou činnost orgánů územní samosprávy. Podle čl. 79 odst. 3 *„Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“*⁵. V Hlavě sedmé (čl. 99 až čl. 105) pod marginální rubrikou „Územní samospráva“ je vytvořen ústavní základ postavení a úkolů územních samosprávných celků ve veřejné správě (obecně členěné v právním řádu České republiky na státní správu a územní samosprávu).

V dalším legislativním vývoji územní samosprávy byl zákon o obcích č.367/1990 Sb. (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, ještě v r. 1992 (po dvou novelizacích) vydán v úplném znění pod č. 410/1992 Sb., a poté ještě prošel několika novelizacemi. K jeho zrušení došlo dnem nabytí účinnosti zákona č. 128/2000 Sb. „zákonem o obcích“ v rámci rozsáhlé reformy veřejné správy a územní samosprávy (zrušení okresních úřadů a vytvoření územních samosprávných celků – obce jako základní územní samosprávné celky a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky). Také tento zákon o obcích byl mnohokrát novelizován. K prozatím posledním novelizacím došlo zákonem č. 330/2021 Sb., kterým se mění zákon o nemocenském pojištění a některé další zákony. Ve vztahu k jednotlivým ustanovením „zákona o obcích“ jde však jen o zcela dílčí změnu ustanovení, které se netýká tématu této „práce“ (jde o novelizaci vymezenou v aplikaci ustanovení § 72 odst. 6 „zákona o obcích“ v souboru ustanovení o odměňování uvolněného člena zastupitelstva, konkrétně o novelizaci ustanovení upravujícího případy, kdy takovému členovi zastupitelstva odměna nenáleží). Zásadní

⁵ ČESKO. Čl. 79 odst. 3 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 13

novelizace mají značný význam a přinášejí právní stav odpovídající smyslu a významu normotvorby územních samosprávných celků.

V současné době je toliko tzv. „*lex specialis*“ účinný zvláštní právní předpis, tj. „zákon o obcích“). Činnost obcí jako základních územních samosprávných celků podle současné právní úpravy územní samosprávy se řídí také poměrně početnými právními předpisy v odvětví veřejného práva, zejména ustanoveními zákonů vydávaných pro jednotlivá odvětví veřejné správy. Při rozhodování ve správním řízení se obec řídí příslušným zákonem o správním řízení, resp. některými dalšími veřejnoprávními zákony upravujícími speciální druhy správního řízení (kdy se většinou použije také správní řád, v rozsahu stanoveném v těchto zvláštních procesních pravidlech, např. stavební řád v rámci stavebního zákona nebo např. zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich atd.).

1.1.1 Vybrané právní pojmosloví (právní terminologie) ve vztahu k územní samosprávě

Územní samospráva je součástí veřejné správy. Pojem **veřejná správa** je vymezen spíše jen v teorii správního práva a správní vědě než v ústavních zákonech a ve veřejnoprávní legislativě týkající se veřejné správy. V teorii správního práva a správní vědy se pod pojmem veřejná správa rozumí **státní správa a územní samospráva**, resp. v určitém rozsahu také profesní samospráva. Podle příslušného zákona vykonává profesní samospráva podobně jako územní samospráva jednak samostatnou působnost, týkající se vnitřních záležitostí a zájmové činnosti ve prospěch svých členů v souladu se stanovami, schvalovanými zpravidla nejvyšším orgánem Komory, jednak přenesenou působnost, tedy některé úkoly státní správy, které jsou na příslušnou profesní Komoru přeneseny na tyto Komory zákonem. Jejich vnitřních záležitostí a organizace činnosti, jednak vzniku a právního postavení Komory podle stanov v její samostatné působnosti a přenesené působnosti, kdy vykonává na ni příslušnými zákony přenesené některé úkoly státní správy. **Pojmy samostatná působnost a přenesená působnost**, typické pro právní úpravu a pojmosloví v právní úpravě územní samosprávy, se však výslovně „*expressis verbis*“ zde nepoužívá. Ústavní základ pro možnost, aby zákony svěřily některé úkoly

státní správy také orgánům profesní samosprávy, zřízeným zákonem, je shodně dán článkem 103 odst. 2 „Ústavy ČR“.⁶

Lze shrnout, že pojem územní samospráva z hlediska funkčního představuje podle současné právní úpravy okruh úkolů veřejné správy vykonávané veřejnoprávními **územními samosprávnými celky** v rozsahu vymezeném v návaznosti na „Ústavu ČR“ příslušnými zákony. Z hlediska organizačního pojetí jde o úkoly svěřené samosprávným korporacím odlišným od státu, konkrétně veřejnoprávním korporacím, vytvářejícím územní **správu**, tvořenou podle současné právní úpravy základními územními samosprávnými celky (jimiž jsou obce všech tří typů), tedy obce a kraje, jako **vyšší územní samosprávné celky**. Svoji činnost vykonávají obce jednak v samostatné působnosti, jednak v přenesené působnosti. Rozsah a obsah činností a pravomocí obce v samostatné působnosti a v přenesené působnosti stanoví základním způsobem zákon o obcích, a především pak další zákony v jednotlivých odvětvích veřejné správy. Pokud jde o samostatnou působnost, je stanovena ve shodném rozsahu a obsahu pro všechny tři typy obcí, které ji vykonávají v jejich územním obvodu. Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností tedy vykonávají jednak činnosti v samostatné působnosti (avšak pouze ve svém územním obvodu jako kterákoliv obec základního typu), jednak činnosti státní správy, které byly na tento typ obce (resp. na obecní úřad této obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce s rozšířenou působností) přeneseny příslušnými veřejnoprávními zákony. Tuto činnost však vykonávají ve svém správním obvodu zahrnujícím všechny územní obvody obcí spadajících do správního obvodu obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce s rozšířenou působností. Obec základního typu, pokud vykonává svoji činnost v přenesené působnosti, je její územní obvod považován za správní obvod (protože jde o výkon státní správy přenesený na tuto obec). Mezi **uvedenými třemi typy obcí není žádný vztah nadřízenosti a podřízenosti**. Ten existuje pouze ve vztahu mezi základními územními samosprávnými celky a vyššími územními samosprávnými celky (kraji) ve formě dohledu a dozoru v záležitostech taxativně stanovených jednak v zákoně o obcích, jednak v dalších veřejnoprávních zákonech vztahujících se na činnost územní samosprávy. V tomto smyslu je územní samospráva činností veřejné správy, která je uskutečňovaná jinými veřejnoprávními subjekty, než je stát. Jmenovitě územními samosprávnými celky.

⁶ ČESKO. Čl. 103 odst. 2 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

Současné právní úpravy začleněny do jednotlivých vyšších územních samosprávných celků, a to **krajů** (existuje celkem 14 krajů). Jde o právní úpravu na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb. a č. 135/2011 Sb. V „Ústavě ČR“ jde především o ustanovení v hlavě sedmé pod marginální rubrikou „Územní samospráva“ (čl. 99 až čl. 105, „Ústava ČR“). Podle čl. 99 „Ústavy ČR“ „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“⁷ Podle čl. 100 odst. 2 „*Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku*“⁸ podle odst. 3 téhož článku „*Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem*“⁹. V „Ústavě ČR“ se v této hlavě sedmé, v návaznosti na čl. 8, „Ústavy ČR“, (jímž se ústavně zaručuje samospráva územních samosprávných celků), v čl. 100 stanoví, spolu s ústavním vymezením územních samosprávných celků jako „**územních společenství občanů**“, že „*tato územní společenství občanů mají právo na samosprávu*“¹⁰.

Právní pojmosloví (právní terminologie) je v legislativním vývoji veřejné správy, pokud jde o **územní správu** na území našeho současného státu po r. 1989, tedy již od vydání a nabytí účinnosti zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, v podstatě ustálená. Platí to také pro období po rozsáhlých reformách veřejné správy a v rámci toho územní samosprávy v r. 2000 (včetně tehdy nového „zákona o obcích“ č. 128/2000 Sb.), kdy také došlo ke zrušení okresních úřadů, jako dekoncentrovaných orgánů státní správy. Výjimkou ve stabilitě právního pojmosloví v právní úpravě územní samosprávy lze spatřovat pouze v některých pojmech (či institutech) spjatých až s novým pojetím územní samosprávy a územních samosprávných celků v rámci reformy veřejné správy po r. 1990 a po r. 2000, jako např. již zmiňované vyšší územní samosprávné celky a některé další. V této souvislosti je vhodné na tomto místě učinit pouze stručnou poznámku k dřívějšímu chápání pojmu „obecní zřízení“ v odborné literatuře. Zabývá se tím např. Martin Kopecký v publikaci „Právní postavení obcí“ (z r. 1992). Mimo jiné se zabývá pojmem „obecní zřízení“, též

⁷ ČESKO. Čl. 99 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

⁸ ČESKO. Čl. 100 odst. 2 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

⁹ ČESKO. Čl. 100 odst. 3 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

¹⁰ ČESKO. Čl. 100 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

v kontextu se starší odbornou literaturou, kdy někteří autoři kladli rovnítko mezi pojmy „obecní právo“ a „obecní zřízení“ a považovali je za synonyma. Naproti tomu M. Kopecký dospívá v podstatě k závěru, při analyzování pojmu „obecní právo“ „*je správné a účelné hovořit o obecním právu v užším a širším smyslu slova*“.¹¹ K tomu lze poznamenat, že v současné právní úpravě (v právní úpravě „*de lege lata*“) je výraz „obecní zřízení“ použit v názvu „zákona o obcích“ jako doplňující název „zákona o obcích“ a používá se pro základní územní samosprávné celky, spolu s pojmem „krajské zřízení“ (jímž se má na mysli právní úprava vztahující se k vyšším územní samosprávným celkům, kterými jsou kraje).

1.2 Poznámky k vývoji legislativy vztahující se k územní samosprávě v rámci veřejné správy, zejména po r. 1990 do r. 2000.

Veřejnoprávní legislativa vztahující se na veřejnou správu včetně územní samosprávy prošla na území dnešní České republiky dlouhodobým vývojem. Není bez zajímavosti, že územní samospráva byla právně upravena (na území dnešní České republiky) již od poloviny 19. stol., tedy ještě za existence Rakousko-Uherska, tedy více než padesát let před vznikem Československé republiky v r. 1918.

Reformy územní samosprávy v České republice od r. 1990, resp. od r. 1993 po vzniku České republiky oddělením se Slovenské republiky z původního federativně uspořádaného společného státu, se z hlediska organizačního i funkčního pojetí územní samosprávy uskutečňovaly spolu s reformami např. správního řádu, kdy byl přijat zákon č. 500/2004 Sb. správní řád, nebo např. se zásadními reformami přestupkového práva a správního trestání v přestupkovém řízení, kdy nejdříve byl podstatně novelizován zákon č. 200/1990 Sb., a následně byly přijaty zákony (v nichž došlo k zásadním reformám vytvořením ucelenějšího „přestupkového práva“ hmotného a procesního) – viz jednotlivá hmotněprávní a procesněprávní ustanovení zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o odpovědnosti za přestupky**“) a zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „**zákon o některých přestupcích**“).

¹¹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí*. Jinočany:H&H,1992. s. 34–35

V souvislostech s celkovým pojetím územní samosprávy se odborná literatura vztahující se k právním úpravám územní samosprávy, zabývá také nástínem komparace našeho systému územní samosprávy se systémem v některých evropských zemích. V publikaci kolektivu autorů „OBEC, postavení, správa a činnost“ (z r. 1996) je např. poukázáno na tři hlavní systémy „**místní správy**“ v Evropě (systém angloamerický, systém francouzský a systém smíšený, který je systémem místní správy také podle právní úpravy v České republice, kdy „*Základní článek samosprávy vykonává i „přenesenou „ státní správu“*“). Autoři současně poukazují na to, že „*U nás se výraz místní správa používá ve dvojitým smyslu; označuje a) základní stupeň veřejné správy, b) správu nikoli ústřední (tedy základní a „střední“ stupeň veřejné správy)*“). *Ústřední státní správu tvoří ministerstva a jiné správní úřady.*“¹² K tomu lze poznamenat, že po rozsáhlé reformě územní samosprávy v r. 2000 byl „střední stupeň“ veřejné správy uskutečněn (z hlediska organizačního pojetí veřejné správy) v právní úpravě vyšších územních samosprávných celků (krajů). Přitom základní stupeň veřejné správy je podle současné právní úpravy představován základními územními samosprávnými celky, tedy obcemi, avšak s tím, že členění obcí do tří typů (resp. stupňů – bez vztahu vzájemné nadřízenosti a podřízenosti) znamená také v současné právní úpravě vzájemně diferencovaný rozsah a obsah úkolů přenesené působnosti obcí podle jednotlivých typů (stupňů) obcí (tedy je diferencován rozsah úkolů státní správy vykonávané obcemi v přenesené působnosti). Tímto diferencovaným způsobem „*přenosu výkonu státní správy*“ se zabývají např. spoluautoři Matrasová, Eva, Šlauf, Václav, v publikaci „*Obecní zřízení*“, Institut pro místní správu, Vydání 1, Praha, r. 2000. Vzhledem k tomu, že tato problematika diferencovaného rozsahu přenesené působnosti v širším kontextu územní samosprávy jen okrajově souvisí s vlastním tématem „*práce*“, je zde zmíněna jen zcela okrajově. Vydávání obecně závazných vyhlášek obce je totiž součástí samostatné působnosti obcí všech tří typů (stupňů), avšak ve výrazně diferencovaném rozsahu. Všechny obce mají tedy působnost k vydávání obecně závazných vyhlášek obce, včetně obecně závazných vyhlášek dle aplikace ustanovení § 10 písm. a) „*zákona o obcích*“ ke stanovení povinností v zájmu ochrany „**místních záležitostí veřejného pořádku**“ v souladu s § 10 písm. a) „**zákona o obcích**“.¹³

¹² ČEBIŠOVÁ, T. a kol. *Obec postavení, správa, činnost*. 1. vyd. Praha: TIRA s.r.o., 1996. s. 11.

¹³ MATRASOVÁ, E., ŠLAUF, V. „*Obecní zřízení*“. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu, r. 2000, str. 32–38.

V rámci problematiky územní samosprávy a použitého pojmosloví (právní terminologie) se již v r. 1995 Petr Průcha a Karel Schelle v publikaci pod názvem „Základy místní správy“ zabývali vymezením pojmu **místní správa**, a mj. k tomu také uvedli: „Vzhledem k tomu, že veškerou veřejnou správu nelze logicky realizovat z jednoho místa, tj. z centra, je výkon veřejné správy úrovněově strukturován, a to vždy v návaznosti na konkrétní územně správní členění státu. Vedle ústřední správy tak zákonitě přichází v úvahu ještě místní, resp. územní správa. Územní správou tak v tomto smyslu rozumíme veškeré nižší úrovně správy než ústřední. V této souvislosti potom jako další specifický pojem obvykle vystupuje pojem **místní správa**, kterou se rozumí místní, tj. nejnižší úroveň územní veřejné správy. Územní správa je tak zpravidla pojmem širším než pojem **místní správa**, i když v některých případech, či za určitých situací, jiná územní správa než **správa místní** neexistuje, a pak tyto pojmy vystupují jako pojmy identické.“¹⁴

Lze vyjádřit názor, že z uvedeného vymezení pojmu „**místní správa**“ je možné dovozovat identitu obou pojmů (**místní správa** a **územní samospráva**) pouze za situace, že se **místní správou** má na mysli veškerá jiná veřejná správa, než je **správa ústřední**, tedy veškerá **územní veřejná správa**. Takové vymezení pojmu **místní správa**, identického s pojmem „**územní správa**“, tedy odpovídalo tehdejší právní úpravě. Spoluautoři v této publikaci akcentovali mj., že veřejná správa, jakožto jiná než **ústřední správa** „*kteřá nahradila na sklonku r. 1990 předchozí soustavu národních výborů, za léta své dosavadní existence prokázala svoji životaschopnost a v návaznosti na celkové společenské proměny i opodstatněnost zásadně jiného pojetí místní správy, a to nejen ve svém organizačním, ale i v tzv. funkčním pojetí*“¹⁵. V závěru publikace pak na str. 189 autoři vyzdvihují **místní správu** v tom smyslu, že v rámci celé soustavy veřejné správy má **místní správa** „*nepochybně významné a nezastupitelné postavení*“¹⁶. Pokud jde o ústavní základy **územní samosprávy**, navazuje na čl. 100 „Ústavy ČR“ čl. 101, podle něhož jsou jak obec, tak vyšší **územní samosprávný celek**, jako **územní společenství občanů**, samostatně spravovány zastupitelstvem¹⁷, jehož členové jsou (podle čl. 102 „Ústavy ČR“) voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého hlasovacího práva¹⁸. Těmito ustanoveními „Ústavy ČR“ je vytvořen ústavní základ také pro význam

¹⁴ PRŮCHA, P., SCHELLE, K. *Základy místní správy*. 1. vyd. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. s. 7.

¹⁵ PRŮCHA, P., SCHELLE, K. *Základy místní správy*. 1. vyd. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. s. 7.

¹⁶ PRŮCHA, P., SCHELLE, K. *Základy místní správy*. 1. vyd. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. s. 189.

¹⁷ ČESKO. Čl. 101 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

¹⁸ ČESKO. Čl. 102 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

zastupitelstva v územní samosprávě (jak v obci, tak v kraji) a pro jeho rozhodující význam při správě samosprávných záležitostí obce a kraje. Členové zastupitelstva jsou demokraticky voleni. Jde tedy o ústavní základ územní samosprávy také v tom smyslu, že se vymezuje význam zastupitelstva (obce, kraje), pokud jde o rozhodování zastupitelstva obce při správě záležitostí obce v její samostatné působnosti. Podle čl. 104 odst. 1 „Ústavy ČR“ může být působnost zastupitelstva stanovena jen zákonem; podle odst. 2 téhož článku „Ústavy ČR“ rozhoduje zastupitelstvo obce ve věcech samosprávy, s výjimkou těch, které zákon svěřuje do působnosti zastupitelstva vyššího územního samosprávného celku¹⁹. Podle čl. 105 „Ústavy ČR“ „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*“²⁰ – Poznámka k čl. 105, „Ústavy ČR“: Dikce tohoto ustanovení (pouze však z formálně legislativního hlediska) jde nad rámec věcného pojetí části sedmé, zařazené pod marginální rubrikou „Územní samospráva“. V čl. 105 je totiž použit pouze pojem „samospráva“ (aniž by se jednalo o legislativní zkratku). Přitom jako samospráva, v tomto článku „Ústavy ČR“, je myšlena veřejná samospráva, nespočívá pouze v územní samosprávě, nýbrž existuje také „profesní samospráva“ (různé profesní komory-např. Česká advokátní komora, Česká lékařská komora, a další profesní Komory).²¹ Jde o veřejnou samosprávu pro určité profesní obory, ve kterých jsou oprávněny profesní činnosti (např. činnost advokáta nebo činnost daňového poradce vykonávat pouze osoby splňující zákonem předepsané podmínky a předpoklady a byli přijati za členy příslušné profesní komory. Také orgánům těchto profesních komor, jakožto orgánům veřejné samosprávy zřízeným a působícím na základě zákona, mohou být svěřeny zákonem některé úkoly státní správy, což se také v praxi děje (viz např. Česká advokátní komora, Komora daňových poradců, Česká lékařská komora, Česká stomatologická komora atd.). Tyto profesní komory jsou vždy zřízeny zákonem. Kromě činností profesní samosprávy jsou jim také, vždy příslušným zákonem, svěřovány také některé úkoly státní správy, a to především ve vztahu k členům takové profesní komory oprávněným vykonávat např. činnost advokáta, nebo daňového poradce apod. jedině po splnění podmínek stanovených v příslušném zákoně a po přijetí za člena takové Komory.

¹⁹ ČESKO. Čl. 104 odst. 1 a 2 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

²⁰ ČESKO. Čl. 105 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

²¹ ČESKO. Čl. 105 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

Tento článek 105 „Ústavy ČR“ je tedy formulován obecně ve vztahu k orgánům veřejné samosprávy, aniž by byl použit pojem „samospráva“ jako legislativní zkratka v souboru ustanovení o územní samosprávě, tedy v souboru ustanovení, která navazují na čl. 8 „Ústavy ČR“, a jimiž je vyjádřen ústavní základ umožňující svěřit výkon některých činností státní správy orgánům územní samosprávy²². Pod marginální rubrikou („Územní samospráva“). Jde o zcela drobnou formálně legislativní nepřesnost (nejde-li o legislativní zkratku). Bylo by proto vhodné zvážit, zda by profesní samospráva a ústavní základ pro možnost svěřit jejím orgánům některé úkoly státní správy (které jsou podstatně užšího rozsahu jak z hlediska věcného, tak z hlediska okruhu osob, jichž se týkají), neměla být upravena odděleně, mimo uvedenou Hlavu VII, „Ústavy ČR“, zabývající se výlučně územní samosprávou. Z hlediska historického vývoje právní úpravy lze v rámci této práce alespoň na okraj uvést poznámku v tom smyslu, že obecní zřízení na území dnešní České republiky, jak uvádějí např. autoři publikace *Základy místní správy bylo poprvé uzákoněno v době Rakouska-Uherska, a to v r. 1849 v provizorním říšském zákoně, kterým se Stadionova ústava prováděla. V jeho čelo byla vepsána zásada, že základem svobodného státu je svobodná obec“. Na základě toho byly rozeznávány tři druhy obcí (místní (Ortsgemeinde), okresní (Bezirksgemeinde) a krajské (Kreis gemeinde). Zároveň toto obecní zřízení rozeznávalo dvojí působnost obcí: přirozenou a přenesenou. Přirozená působnost obsahovala vše, co se týkalo zájmů obce a mohlo být provedeno v jejich hranicích. Přenesená působnost spočívala v obstarávání určitých veřejných věcí, které byly obci od státu delegační cestou přikázány“^{.23} V současné právní úpravě územní samosprávy (obce, kraje) lze z hlediska organizačního uspořádání spatřovat určitou podobnost s uvedenou právní úpravou z poloviny 19. stol. Oproti této úpravě obecního zřízení z doby před cca 150 lety je však v současné právní úpravě rozeznáván (z hlediska organizačního pojetí) pojem „obecní zřízení“ (právní úprava vztahující se na obce, členěné na tři stupně, mezi nimiž není vztah nadřízenosti a podřízenosti, avšak výrazně je mezi jednotlivými stupni obcí rozlišen rozsah přenesené působnosti. Současné pojmy „samostatná působnost“ a „přenesená působnost“ mají rovněž určitou podobnost se zmiňovanou právní úpravou z doby Rakouska-Uherska z hlediska právních pojmů (nikoli tedy posuzováno z hlediska rozsahu těchto činností a celkového uspořádání veřejné správy v tehdejší době a systému fungování monarchie). Namísto tehdejšího pojmu*

²² ČESKO. Čl. 8 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 7

²³ PRŮCHA, P., SCHELLE, K. *Základy místní správy*. 1. vyd. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. s. 9-10

„přirozená“ působnost je použit v současné právní úpravě pojem „samostatná“ působnost; současný pojem „přenesená“ působnost pro vyjádření působnosti přenesené zákonem na orgány územní samosprávy je (opět z hlediska pojmosloví bez posuzování rozsahu z hlediska funkčního) shodný. V současné právní úpravě je důsledně rozlišeno v rámci územní samosprávy „*obecní zřízení*“ (jehož základem je na základě ústavy „zákon o obcích“) a „*krajské zřízení*“ (jehož základem je zákon o krajích). Dále podle současné právní úpravy není mezi jednotlivými typy (stupni) obcí (obec základního typu, obec s pověřeným obecním úřadem, obec s rozšířenou působností) vztah nadřízenosti a podřízenosti. Výrazně jsou však diferencovány činnosti a působnost v na úseku přenesené působnosti mezi jednotlivými typy (stupni) obcí: Zákon stanoví obce s pověřeným obecním úřadem (obec II. stupně) a obce s rozšířenou působností; současně jsou v zákoně o obcích vymezeny úkoly v přenesené působnosti pro jednotlivé typy obcí, v případě obcí s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou jsou rovněž stanoveny obce příslušející do správního obvodu té které obce II. typu a obce III. typu, které vytvářejí správní obvody těchto obcí II. a III. typu. To se vztahuje také na rozsah a obsah působnosti těchto obcí „vyššího“ typu či „vyššího stupně“ při vydávání nařízení obce ve svém správním obvodu. Přičemž podle § 61 odst. 1 „zákonu o obcích“ v případě, kdy obec vydává nařízení obce v přenesené působnosti takové obce, považuje se územní obvod obce za správní obvod (ovšem totožným s jejím územním obvodem).

2 Obec, její místo v územní samosprávě, samostatná působnost, přenesená působnost a normotvorba obce po reformách územní samosprávy v r. 2000

2.1 Reforma veřejné správy, včetně územní samosprávy po r. 2000; právní postavení obcí, jejich normotvorba

Po rozsáhlých reformách veřejné správy od r. 2000 došlo mj. ke zrušení okresních úřadů a současnému vytvoření dvoustupňové soustavy územní samosprávy, kterou tvoří obce (základní územní samosprávný celek) a kraje (vyšší územní samosprávný celek), mezi nimiž existují rovněž vztahy nadřízenosti a podřízenosti v rozsahu vymezeném v právní úpravě územní samosprávy, především pokud jde o činnosti dohledu a dozoru. K tomu lze dodat, že některé úkoly státní správy, do té doby vykonávané okresními úřady jako orgány státní správy, ve svých správních obvodech – okresech, vymezených příslušnými zákony, jsou podle současné právní úpravy vykonávány obcemi v rámci přenesené působnosti, a to především obcemi III. Typu, tedy obcemi s rozšířenou působností, v mezích jejich přenesené působnosti v rámci správních obvodů těchto obcí, které jsou stanovy příslušným zákonem o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností č. 314/2002 Sb. Okresy sice z hlediska územního členění státu existují a působí v nich na územní úrovni (v rámci okresu) určité orgány státní správy jako územní pracoviště příslušného ústředního orgánu státní správy), tedy jako decentralizované orgány státní správy). Okresní úřady, orgány státní správy, v rámci okresu však byly v rámci reformy zcela zrušeny.

K současnému obecnímu zřízení a působnosti obcí v normotvorbě lze shrnout: V rámci uvedené zásadní reformy veřejné správy **došlo k vytvoření soustavy obcí tří typů** (někdy se uvádí „tří stupňů“) vzhledem k diferencovanému rozsahu přenesené působnosti pro jednotlivé typy obcí, jimiž jsou: **obec základního typu, obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností. Mezi těmito obcemi není žádný vztah nadřízenosti a podřízenosti**, což platí také pro normotvorbu obcí. Vztah dohledu a dozoru je právně zakotven ve vztahu mezi základním územním samosprávným celkem (obcí kteréhokoli typu) a krajem jako vyšším územním samosprávným celkem, a to pouze v záležitostech výslovně v rámci právní úpravy

územní samosprávy stanovených. Tento vztah se také odráží v zákonných ustanoveních o normotvorbě obcí jak v samostatné působnosti, tak v přenesené působnosti a také v dohledu a dozoru nad vydáváním a zákonností obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí, příslušejících do určitého kraje jako vyššího územního samosprávného celku (§ 10 „zákona o obcích“ a § 67 zákona o krajích).

2.2 Právní postavení obce v zákoně o obcích a vydávání obecně závazných vyhlášek obce, se zvláštním zřetelem k § 10 zákona o obcích

Na ústavní zakotvení právního postavení obce jako základního územního samosprávného celku po reformách v r. 2000 navazuje základní vymezení jejího právního postavení především v aplikaci ustanovení §§ 1,2 „zákona o obcích“.

Podle § 1 „zákona o obcích“ je obec (z hlediska ústavního pojetí územní samosprávy v České republice) základním územním samosprávným společenstvím občanů a tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce²⁴. Jde o právnickou osobu veřejného práva, tedy o veřejnoprávní osobu, která je podle § 2 odst. 1 „zákona o obcích“ veřejnoprávní korporací a má vlastní majetek (se kterým hospodaří v souladu s příslušnými zákony o pravidlech municipálních rozpočtů a se svým rozpočtem).²⁵ Pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. A při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem, jak stanoví § 2 odst. 2 „zákona o obcích“. V tomto směru vychází „zákon o obcích“ z ústavního základu územní samosprávy.²⁶

Obec tedy vykonává veřejnou správu členěnou na činnosti v samostatné působnosti při správě svých záležitostí na činnosti v přenesené působnosti, což platí rovněž pro působnost obce v její normotvorbě. V přenesené působnosti jde o výkon některých úkolů státní správy, které jsou obci, resp. jejím orgánům, svěřeny v souladu s čl. 105 „Ústavy ČR“, podle něhož „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*“²⁷ Obce tedy vykonávají

²⁴ ČESKO. § 1 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1737

²⁵ ČESKO. § 2 odst. 1 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1737

²⁶ ČESKO. § 2 odst. 2 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1737

²⁷ ČESKO. Čl. 105 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

přenesenou působnost výlučně v mezích stanovených příslušnými zákony. Tento stěžejní princip se vztahuje rovněž na působnost obce a jejích orgánů při vydávání právních předpisů obce s tím, že **nařízení obce lze vydávat jedině tehdy, kdy je k tomu obec a její orgány výslovně zmocněny zákonem, na rozdíl od vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, kde není potřebné zmocnění v zákoně, protože tuto působnost má každá obec v České republice zakotvenu již v čl. 104 odst. 3 „Ústavy ČR“, podle něhož: „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“**²⁸ **Jde o stěžejní rozdíl oproti možnosti vydat nařízení obce, které je vydáváno výlučně v přenesené působnosti obce, avšak jedině v případě, že je k tomu obec výslovně zmocněna příslušným veřejnoprávním zákonem.**

Pokud jde o základní ustanovení vztahující se na vydávání obecně závazných vyhlášek obce, je vymezeno v § 10 „zákona o obcích“. Možnost vydání obecně závazné vyhlášky obce je rovněž uvedeno v řadě jiných zákonů v oblasti veřejné správy. Možnost vydávání obecně závazných vyhlášek obce uvedenou v § 10 „zákona o obcích“ a v jiných zákonech vydávaných v rámci právní úpravy jednotlivých odvětví veřejné správy je nezbytné vnímat v přímé souvislosti s § 104 odst. 3 „Ústavy ČR“, z něhož plyne, že obec nepotřebuje další zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky. **Ustanovení § 10 písm. d) „zákona o obcích“ (z něhož vyplývá, že obec může vydávat obecně závazné vyhlášky „stanoví-li tak zvláštní zákon“)²⁹ je tedy nezbytné vyložit, shodně jako celé ustanovení § 10 písm. a) až d) tak, že jde pouze o směřování, v jakých oblastech samostatné působnosti obce se předpokládá vydávání obecně závazných vyhlášek obce.** Ustanovení § 10 „zákona o obcích“, nelze považovat za zmocnění, z důvodu zakotvení této působnosti obcí v „Ústavě ČR“. V Komentáři k zákonu o obcích kolektivu autorů – rok vydání 2015), se dále k § 10 „zákona o obcích“ (a tím také ke zvláštnosti, či spíše problematičnosti § 10 písm. a)) mj. předesílá, že „*Pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy, (a v další části věty je citováno znění tohoto článku „Ústavy ČR“).* V následujícím textu komentáře autoři zdůrazňují, že: *Ústava nepodmiňuje vydávání obecně závazných vyhlášek zmocněním územních samosprávních celků (jejich zastupitelstev) v zákoně. V tom je rozdíl od čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle něhož ministerstva, jiné správní úřady a*

²⁸ ČESKO. Čl. 104 odst. 3 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

orgány územní samosprávy mohou vydávat právní předpisy na základě a v mezích, jsou-li k tomu zmocněny (za podmínek čl. 79 odst. 3 Ústavy jsou vydávána nařízení obce. “³⁰

Příslušnými zákony v jednotlivých odvětvích státní správy jsou obcím, resp. jejich orgánům, svěřovány některé úkoly státní správy, což tvoří činnost obce v přenesené působnosti. **Tento obecný princip, který je v souladu s „Ústavou ČR“ (jak je shora uvedeno) se vztahuje plně také na vydávání nařízení obce, tedy na normotvorbu obce v přenesené působnosti.** Základním způsobem jsou činnosti obce v samostatné působnosti a v přenesené působnosti vymezeny v „zákoně o obcích“ (§ 10 zákona o obcích týkající se samostatné působnosti a § 11 týkající se přenesené působnosti). Činnosti státní správy jsou svěřovány obcím k výkonu v přenesené působnosti (na základě a v souladu s čl. 105, „Ústavy ČR“).³¹ Ustanoveními veřejnoprávních zákonů upravujících výkon státní správy v jednotlivých úsecích či odvětvích státní správy, řízených především příslušnými ministerstvy a jinými ústředními správními orgány. Působnost jednotlivých ministerstev a ústředních orgánů státní správy je vymezena tzv. kompetenčním zákonem (zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů). K tomu poznámka: V anotaci publikace *Kompetenční zákon, Komentář* – uvádí, že autor např. poukazuje na skutečnost, že „*Po téměř 50 letech od přijetí tohoto zákona a po mnohých nepřilíš koncepčních zásazích působí kompetenční zákon značně nevyváženě a mnohá jeho ustanovení, byť se na první pohled mohou jevit jako zcela jasná, jsou ve skutečnosti nepřilíš snadno uchopitelná. Autor zdůrazňuje vazby kompetenčního zákona na ústavní pořádek, ale důsledně poukazuje i na jeho vztahy k jiným zákonům, které působnost daného ministerstva rovněž upravují*“.³² Výklad se pohybuje na pomezí mezi ústavním a správním právem. Jinak lze dodat, že znění kompetenčního zákona nevybočuje z ústavního základu v čl. vydaném v souladu s článkem 79, „Ústavy ČR“, podle jehož odst. 1 „*Ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.*“³³ V přenesené působnosti tedy může obec (resp. některé její orgány, zpravidla přímo určené v ustanovení zákona), jímž jsou obci (resp. přímo v zákoně stanoveným orgánům obce, svěřeny některé konkrétní úkoly státní správy k výkonu v přenesené působnosti), vykonávat výlučně

³⁰ KOPECKÝ, M. PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích – komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2015. s. 21

³¹ ČESKO. Čl. 105 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

³² KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2016. s. 388

³³ ČESKO. Čl. 79 odst. 1 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15 Dodělat ještě

v rozsahu stanoveném v takovém veřejnoprávním zákoně. (Shodně tomu je při rozlišení samostatné působnosti a přenesené působnosti vykonávané vyššími územními samosprávnými celky – kraji). Zákony tak mohou přenést některé úkoly státní správy na orgány územní samosprávy jedině v souladu s čl. 105 „Ústavy ČR“, podle něhož „*Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.*“³⁴ **Vše uvedené shora o přenesené působnosti obcí se vztahuje také na normotvorbu obcí v přenesené působnosti (na nařízení obce). Nařízení obce lze vydat výlučně tehdy, kdy je k tomu příslušný orgán obce zákonem zmocněn a pouze v rozsahu tohoto zmocnění. Tato působnost k vydávání nařízení obce je v příslušných zákonech výrazně diferencována podle toho, o který typ obce z již uváděných třech typů (stupňů obce jde (od nejužšího rozsahu u obce základního typu (I. stupně) až po relativně nejširší rozsah u obce s rozšířenou působností (obec III. typu). V těchto souvislostech se také výrazně liší správní obvody, pro které je nařízení obce ve vztahu mezi obcí základního typu a obce s rozšířenou působností vydáváno. Při výkonu přenesené působnosti, vzhledem k tomu, že jde o výkon úkolů státní správy, ji tedy obec vykonává ve svém správním obvodu, přičemž u obce základního typu jde o správní obvod totožný s územním obvodem působnosti obce v samostatné působnosti, u obce s rozšířenou působností tvoří správní obvod souhrn územních obvodů všech obcí spadajících podle zákona do správního obvodu příslušné obce s rozšířenou působností.**

Které obce jsou obcemi s pověřeným obecním úřadem a které obce jsou obcemi s rozšířenou působností, stanoví příslušný zákon, prováděcí vyhláška k tomuto zákonu vymezuje správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Toto vše se vztahuje také na vydávání nařízení obcí v přenesené působnosti, v diferencovaném rozsahu, pokud jde o obce jednotlivých typů (stupňů). Každá obec základního, tj. I typu je zařazena ve správním obvodu obce II. typu a spolu s těmito obcemi také do správního obvodu obce III. typu bez vzájemného vztahu nadřízenosti a podřízenosti obce základního typu ve vztahu k obci II. typu či obcí III. typu apod. „Zákon o obcích“ však umožňuje jejich spolupráci, a to včetně možnosti sjednávání smlouvy veřejnoprávní povahy (pokud např. obec základního typu nemá předpoklady především personální a kvalifikační pro výkon úkolů v přenesené působnosti). Pokud však jde o normotvorbu obce, je kompetentní vydávat obecně závazné právní předpisy obce výlučně ta obec, která obecně závaznou vyhlášku nebo nařízení obce vydává (jinou otázkou je

³⁴ ČESKO. Čl. 105 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

odborná příprava této vyhlášky nebo nařízení obce pro jednání a rozhodování zastupitelstva obce nebo rady obce, která tento právní předpis vydává)

2.3 Poznámka k pojetí "smíšeného systému" veřejné územní správy (územní samosprávy) v ústavním pořádku České republiky

Právní prostředí ve veřejném právu České republiky pro vymezení právního postavení územní samosprávy a pro výkon veřejné správy jednak v samostatné působnosti, jednak v přenesené působnosti, a tím pro podílení se územní samosprávy také na výkonu některých činností státní správy (tedy jako tzv. „smíšený systém“) je koncipováno v souladu s Evropskou chartou místní samosprávy, přijatou 15.října 1988 ve Štrasburku.³⁵ Charta zahrnuje požadavky na ústavní a zákonné základy místní samosprávy, spolu s vymezením pojmu místní samospráva, jejího rozsahu její správní struktury, zdroje k plnění úkolů místních společenství, podmínky výkonu odpovědnosti na místní úrovni, ochranu hranic místních správních jednotek, právo místních společenství se sdružovat a další principy místní samosprávy, spolu s podmínkami pro správní dozor nad činnostmi místních společenství.

Z Charty také vychází pojem „místní samospráva“. Podle čl. 3 odst. 1 Charty „Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.“³⁶ Současně je v Chartě položen základ pro rozhodující význam a působnost zastupitelstva a rady obce; podle čl. 3 odst. 2 Charty toto právo (správy místních záležitostí věcí veřejných) „vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva, a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné“. Současně se zdůrazňuje, že toto se „...nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoliv jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon“.³⁷ Pokud jde o přenesenou působnost, je rovněž zakotvena

³⁵ Evropská charta místní samosprávy, přijatá 15.října 1988 ve Štrasburku, s níž vyslovil souhlas Parlament České republiky a prezident republiky ji ratifikoval ve Štrasburku dne 28.května 1998, pro Českou republiku vstoupila v platnost dne 1.9. 1999.

³⁶ ČESKO. Čl. 3 odst. 1 zákona 181/1999 Sb. Evropské charty místní samosprávy. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1999, částka 61, s. 3244

³⁷ ČESKO. Čl. 3 odst. 2 zákona 181/1999 Sb. Evropské charty místní samosprávy. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1999, částka 61, s. 3244

v Evropské chartě místní samosprávy. V čl. 4 odst. 5 se stanoví: „*Tam, kde jsou pravomoci na ně přeneseny ústředním nebo regionálním orgánem, se místním společenstvím dovolí, aby, pokud to lze, jejich výkon podle svého uvážení přizpůsobila místním podmínkám.*“³⁸

Z hlediska právní úpravy v ČR lze v návaznosti na slovní spojení „místní podmínky“ poznamenat, že jde o určitý vztah také k pojmu v § 10 písm. a) „zákona o obcích“, podle něhož může obec ve své samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou „*k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.*“³⁹

2.3.1 Základní právní úprava samostatné působnosti a přenesené působnosti obce v zákoně o obcích ve vztahu též normotvorbě obcí

V aplikaci ustanovení § 7 odst. 1 „zákona o obcích“ je pro tu část veřejné správy, která spočívá ve správě záležitostí obce, zavedena legislativní zkratka „*samostatná působnost*“⁴⁰. Záležitosti, které patří samostatné působnosti obce jsou v zákoně o obcích uvedeny v § 35 až § 60 v členění do celkem šesti dílů. V komentáři k zákonu o obcích se např. akcentuje, že *samostatné spravování záležitostí obce spočívá v tom, že se při něm řídí jen pravidly právního řádu – při vydávání obecně závazných vyhlášek zákony (a též prameny práva s vyšší právní silou než zákony – ústavními zákony, mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy, právem EU), v ostatních záležitostech též jiný i právními předpisy, vydanými na základě zákona (prováděcími právními předpisy – viz § 35 odst. 3 písm. a) a b).*“⁴¹ Podle § 7 odst. 2 „zákona o obcích“ státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost.⁴² Současně je výslovně stanoven v následujícím § 8 „zákona o obcích“ důležitý princip pro určení, zda v případě, kdy zvláštní zákon upravuje určitou kompetenci obce v záležitostech upravovaných zvláštním zákonem v jednotlivých odvětvích státní správy, jde o samostatnou působnost obce, anebo o přenesenou

³⁸ ČESKO. Čl. 4 odst. 5 zákona 181/1999 Sb. Evropské charty místní samosprávy. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1999, částka 61, s. 3244

³⁹ ČESKO. § 10 písm. a) zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1738

⁴⁰ ČESKO. § 7 odst. 1 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1738

⁴¹ KOPECKÝ, M. PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích – komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2015. s. 15.

⁴² ČESKO. § 7 odst. 2 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1738

působnost, svěřenou příslušnému orgánu obce. Platí striktní zákonné pravidlo, podle něhož **určuje-li příslušný zvláštní zákon kompetence obce v určité záležitosti v příslušném oboru veřejné správy a nestanoví výslovně, že jde o přenesenou působnost** (tedy o výkon státní správy v přenesené působnosti), pak jde vždy při výkonu takové působnosti o výkon samostatné působnosti obce. Toto ustanovení § 8 „zákona o obcích“ lze považovat za základní pravidlo (možno říct, klausuli pro určení, zda konkrétní záležitost veřejné správy, která je ve zvláštním zákoně upravujícím státní správu v tom, kterém odvětví, (v podstatě v členění podle resortů spadajících podle kompetenčního zákona do působnosti jednotlivých ministerstev a dalších ústředních orgánů státní správy), je výkonem samostatné působnosti obce nebo přenesené působnosti. Jde-li o přenesenou působnost, zvláštní zákon svěřuje výkon této kompetence příslušnému orgánu obce.⁴³

Každá obec tedy vykonává samostatnou působnost a současně přesně vymezené úkoly státní správy, které jsou na ni (na její orgány) přeneseny příslušnými veřejnoprávními zákony. Přitom rozsah přenesené působnosti jednotlivých obcí je diferencován podle typu obce, tedy podle toho, zda jde o obec základního typu (I. typu), nebo o obec s pověřeným obecním úřadem (obec II. typu), anebo obec s rozšířenou působností obec III. typu. Přitom však úkoly státní správy vykonávané v přenesené působnosti obcí jsou svým obsahem a rozsahem diferencovány. Ustanovení § 61 odst. 1 „zákona o obcích“ člení vykonávání přenesené působnosti, které stanoví zvláštní zákon (ve vazbě na existenci tří typů či stupňů obcí) v základním rozsahu svěřeném obci je vykonávána orgány obce určenými nebo jiným zákonem na základě „zákona o obcích“ v rozsahu pověřeného obecního úřadu je vykonávána tímto úřadem a v rozsahu obecního úřadu obce s rozšířenou působností je rovněž vykonávána tímto úřadem. Přitom platí, že přenesená působnost, kterou stanoví zvláštní veřejnoprávní zákony, je vykonávána buď v základním rozsahu v obci základního stupně, nebo v širším rozsahu v obci s pověřeným obecním úřadem, a ještě v širším rozsahu v obci s rozšířenou působností. Přitom každá obec II. stupně (obec s pověřeným obecním úřadem) a taktéž každá obec III. stupně (obec s rozšířenou působností) zajišťuje v přenesené působnosti jednak úkoly své obce základního stupně, spolu s úkoly příslušejícími v přenesené působnosti i obci II. stupně a obec III. stupně spolu s tím současně úkoly příslušející v přenesené působnosti obci III. stupně. Obec III. stupně tedy subsumuje úkoly v přenesené působnosti příslušející podle

⁴³ ČESKO. § 8 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1738

zvláštních zákonů a „zákona o obcích“ jak obci základního stupně, tak obci II. stupně a obci III. stupně.⁴⁴ V běžné mluvě se leckdy obcím s rozšířenou působností říká „malé okresy“. Jde o nepřesné označení, protože obec s rozšířenou působností není ve vztahu nadřízenosti k obcím I. stupně a II. stupně, spadajícím do její působnosti. Jde o rozsah správního obvodu, pro který působí obec s rozšířenou působností při zajišťování přenesené působnosti v konkrétním správním obvodu, zahrnujícím obce I. stupně a obce II. stupně. Je vhodné shrnout, že obec III. stupně tedy neplní v přenesené působnosti pouze úkoly příslušející postavení obce s rozšířenou působností, nýbrž subsumuje postavení a úkoly obce základního typu, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Tím se např. obec III. stupně zásadním způsobem odlišuje od zrušených okresních úřadů, i když v řadě záležitostí přenesené působnosti vykonává úkoly dřívějšího okresního úřadu, avšak stále je v postavení obce, nikoli v nadřízeném postavení vůči obcím nižšího typu v jejím správním obvodu

Ze shora uvedeného je patrné, že základním způsobem se v § 61 „zákona o obcích“ vymezuje, které orgány obce jednotlivých stupňů vykonávají přenesenou působnost a jakými právními předpisy se řídí.⁴⁵ Přitom pro posouzení, zda určitá záležitost uvedená ve zvláštním zákoně jako působnost obce (resp. orgánu obce) je výkonem samostatné působnosti, anebo je výkonem přenesené působnosti, platí již zmiňované východisko či právní pravidlo stanovené v § 8 „zákona o obcích“. Jde o pravidlo, podle něhož stanoví-li zvláštní zákon určitou konkrétní působnost obce (v rámci záležitostí veřejné správy upravované takovým zákonem) a nestanoví-li tento zvláštní zákon výslovně, že tyto záležitosti vykonává příslušný orgán obce v přenesené působnosti, pak (na základě pravidla v § 8 „zákona o obcích“) platí, že jde o působnost obce vykonávanou v samostatné působnosti.⁴⁶

Vymezeného v aplikaci ustanovení § 8 „zákona o obcích“, také souhrnně stanoví, které činnosti patří do samostatné působnosti obce. Podle aplikace ustanovení §§ 35-60 (v části první zákona o obcích, v hlavě III, pod marginální rubrikou) „Samostatná působnost obce“ (v díle 1 až 6 aplikace ustanovení §§ 35 až 60 „zákona o obcích“) je

⁴⁴ ČESKO. § 61 odst. 1 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1747

⁴⁵ ČESKO. § 61 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1747

⁴⁶ ČESKO. § 8 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1738

použito kombinace obecného pozitivního vymezení a negativního vymezení samostatné působnosti obce v tom smyslu, že jde o

-záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům, nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce, anebo pokud nejde o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy,

- a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zvláštní zákony, nejde-li o přenesenou působnost. Podle § 35 odst. 1 do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu občanů obce.⁴⁷

V publikaci (Komentář k zákonu o obcích) se shodně poukazuje na kombinaci pozitivního a negativního vymezení samostatné působnosti v zákoně o obcích, když se uvádí: „*Platná úprava kombinuje při stanovení samostatné působnosti obecné vymezení i konkrétní výčet některých činností z tohoto oboru působnosti. Míra podrobnosti vymezení.....vychází často z toho, že ve věcech, kdy může obec autoritativně mocensky zasahovat do práv osob, je zákonná úprava záležitostí samostatné působnosti konkrétnější, zatímco v jiných věcech samosprávy může samostatná působnost vycházet i jen z obecného vymezení.*“⁴⁸

2.4 Právní postavení obce a jejích orgánů ve vazbě na normotvornou působnost obce – po reformách v r. 2000 – obecně

Pojem „**místní záležitosti veřejného pořádku**“ v § 10 písm. a) „zákona o obcích“ je nezbytné považovat za součást právní terminologie v právní úpravě územní samosprávy (jmenovitě „místní samosprávy“, jak je tento pojem součástí terminologie „Charty“. Lze se přitom kriticky vyjádřit k přílišné neurčitosti tohoto právního pojmu či institutu „místní záležitosti veřejného pořádku“ v § 10 písm. a) „zákona o obcích“, vzhledem k tomu, že nejsou taxativním výčtem stanoveny povinnosti, které lze stanovit v obecně závazné vyhlášce obce vydávané v samostatné působnosti obce podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“. Lze namítnout, že každá obec je zmocněna již „Ústavou ČR“

⁴⁷ ČESKO. § 35–60 § zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1743–1747

⁴⁸ KOPECKÝ, M. PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích – komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2015. s. 15-16

k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své samostatné působnosti a stanovit v nich povinnosti. Nelze však dublovat zákony, a tedy nelze stanovit povinnosti, které jsou již upraveny zákonem, přičemž nelze v těchto obecně závazných vyhláškách obcí stanovit povinnosti, které by byly v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. Přitom porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce je legitimně vymáháno v rámci správního trestání, tj. možným uložením správního trestu pro porušení ustanovení § 4 odst. 2 „zákona o některých přestupcích“⁴⁹, kde zákonodárce stanovil horní hranici 100 000,- Kč. Správním trestem podle § 4 odst. 2 „zákona o některých přestupcích“ v přestupkovém řízení, pokud je prokázáno naplnění skutkové podstaty přestupku porušením povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce (a také v obecně závazné vyhlášce kraje). Právě postižitelnost správním trestem podle § 4 odst. 2 „zákona o některých přestupcích“, které je tzv. „blanketní skutkovou podstatou“ a je ve vztahu subsidiarity k některým jiným přestupkům v zákoně o některých přestupcích, případně také v jiných zvláštních zákonech v ustanoveních stanovících, kdy dochází k porušení povinnosti stanovené takovým zákonem, které je skutkovou podstatou přestupku podle § 4 odst. 2 „zákona o některých přestupcích“; navíc je také ve vztahu subsidiarity k některým dalším přestupkům „zákonem o některých přestupcích“ nebo v jiných zvláštních zákonech upravujících jednotlivá odvětví veřejné správy. Ustanovením zákona o některých přestupcích. Z průzkumu provedeného formou rozhovorů se starosty obcí spadajících do správního obvodu města Votice, v okrese Benešov, Středočeský kraj, (tedy metodou empirického prozkoumání) v kombinaci byly získány informace o některých problémech a nejistotách v praxi těchto obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“ – **viz Příloha č. I. k této práci.** Přitom však porušení povinnosti stanovené k zabezpečení „*místních záležitostí veřejného pořádku*“ v obecně závazné vyhlášce obce, vydané podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“ je postihováno jako skutková podstata přestupku podle § 4 odst. 2 „zákona o některých přestupcích“⁵⁰).

⁴⁹ ČESKO. § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2016, částka 98, s. 3715

⁵⁰ ČESKO. § 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2016, částka 98, s. 3715

3 Normotvorná působnost obce v samostatné působnosti a v přenesené působnosti – obecně

3.1 Základní rozlišení normotvorné působnosti obce v samostatné působnosti oproti normotvorné působnosti obce v přenesené působnosti

Shodně s principem, podle něhož všechny obce (jako základní územní samosprávné celky) působí jednak v záležitostech samostatné působnosti, jednak v přenesené působnosti, nutně i normotvorná působnost obce musí být členěna na tyto dvě oblasti, tedy normotvorná působnost v samostatné působnosti obce a normotvorná působnost v přenesené působnosti. Přitom obsah a rozsah přenesené působnosti je výrazně diferencován podle toho, o který typ (stupeň) obce jde. K tomu viz např. Matrasová, E., Šlauf V. v publikaci „Obecní zřízení, vydané v r. 2000.⁵¹

Lze také vyjádřit názor, že se v uvedeném článku „Ústavy ČR“ (čl. 104 odst. 3) v podstatě stanoví také tři stěžejní (ústavní) principy či zásady pro vymezení právního postavení a činnosti zastupitelstva územního samosprávného celku (obce nebo kraje), které nelze modifikovat prostým zákonem (na rozdíl od ústavních zákonů):

- působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem;
- zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku;
- zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky – viz čl. 104 odst. 1 až 3 „Ústavy ČR“, čemuž předchází čl. 101 odst. 1, podle něhož „Obec je samostatně spravována zastupitelstvem“.⁵²

Záležitosti v samostatné působnosti jsou konkretizovány také ve vymezení působnosti zastupitelstva obce v aplikaci §§ 84,85,102 „zákona o obcích“. Mezi záležitosti v samostatné působnosti náleží také vydávání obecně závazných vyhlášek

⁵¹ MATRASOVÁ, E., ŠLAUF, V. „Obecní zřízení“. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu, r. 2000, str. 38–50.

⁵² ČESKO. Čl. 101 odst. 1 zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 15

obce (§ 84 odst. 2 písm. h) „zákona o obcích“⁵³. Nařízení obce patří do přenesené působnosti (§ 102 odst. 2 písm. d) „zákona o obcích“. Nařízení obce vydává rada obce, která je sice výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce.⁵⁴ Současně jí přísluší rozhodovat v oblasti přenesené působnosti, avšak jen stanoví-li tak zákon (viz § 99 odst. 1 „zákona o obcích“).⁵⁵ V návaznosti na toto ustanovení vyhrazuje § 102 odst. 2 písm. d) radě obce „vydávat nařízení obce“.⁵⁶

Současně jí přísluší rozhodovat v oblasti přenesené působnosti, avšak jen stanoví-li tak zákon (viz § 99 odst. 1 „zákona o obcích“).⁵⁷ V návaznosti na toto ustanovení vyhrazuje § 102 odst. 2 písm. d) radě obce „vydávat nařízení obce“.⁵⁸ V případě obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce rozšířenou působností je nezbytné vždy rozlišit, zda jde o vydání nařízení obce v působnosti obce základního typu (které je vydáváno pro území této obce), anebo o nařízení obce, které je vydáváno pro správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem, anebo pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Které obce jsou obcemi s pověřeným obecním úřadem, a které obce jsou obce s rozšířenou působností, stanoví zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem jsou stanoveny vyhláškou č. 345/2020 Sb. a správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou stanoveny vyhláškou č. 346/2020 Sb.

Zásadní rozlišení mezi normotvorbou v samostatné působnosti obce a v přenesené působnosti obce lze charakterizovat např. v tomto smyslu:

- obecně závaznou vyhlášku vydává zastupitelstvo (až na výslovně uvedenou výjimku) viz § 84 odst. 2 písm. h) „zákona o obcích“⁵⁹

⁵³ ČESKO. § 84 odst. 2 písm. h) zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1750

⁵⁴ ČESKO. § 102 odst. 2 písm. d) zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1754

⁵⁵ ČESKO. § 99 odst. 1 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1753

⁵⁶ ČESKO. § 102 odst. 2 písm. d) zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1754

⁵⁷ ČESKO. § 99 odst. 1 zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1753

⁵⁸ ČESKO. § 102 odst. 2 písm. d) zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1754

⁵⁹ ČESKO. § 84 odst. 2 písm. h) zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1750

- nařízení obce vydává rada (až na výslovně stanovenou výjimku) viz (§ 102 odst. 2 písm. d) „zákona o obcích“⁶⁰

- zásadní rozlišení právního základu pro působnost obce vydávat obecně závaznou vyhlášku obce:

k vydání obecně závazné vyhlášky obce není potřebné zákonné zmocnění, vzhledem k obecnému ústavnímu zmocnění; nelze však vydávat obecně závaznou vyhlášku obce k úpravě záležitostí, které jsou již upraveny v zákoně.

- na skutečnosti, že k vydání obecně závazné vyhlášky obce není potřebné zvláštní zákonné zmocnění nic nemění např. ustanovení § 10 „zákona o obcích“, kde jsou uvedeny záležitosti, v nichž může obec vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky obce podle (§ 10 písm. a) až písm. d). nebo konkrétní zmocnění v některých zákonech upravujících jednotlivá odvětví státní správy;⁶¹

- v předepsaném označení právních předpisů vydávaných v normotvorné působnosti obce: jde-li o normotvorbu obce v samostatné působnosti, jde o „obecně závaznou vyhlášku obce“, jde-li o normotvorbu obce v přenesené působnosti, jde o „nařízení obce“. (Toto rozlišení v označení právních předpisů obce podle toho, zda byl vydán v samostatné působnosti obce nebo v přenesené působnosti obce, neexistovalo vždy. V určité fázi legislativního vývoje záležitostí územní správy na území dnešní České republiky v minulosti bylo označení pro normotvorbu obcí jednotné „obecně závazná vyhláška“, a to s tím, že byly rozlišeny právní předpoklady pro vydávání obecně závazných vyhlášek obce podle toho, zda byly vydávány v samostatné působnosti obce nebo v přenesené působnosti. V samostatné působnosti obec vydává obecně závazné vyhlášky, které schvaluje zastupitelstvo obce, v přenesené působnosti vydává nařízení obce rada obce.

V případě obce s pověřeným obecním úřadem nebo obce rozšířenou působností je nezbytné vždy rozlišit, zda jde o vydání nařízení obce v působnosti obce základního typu (které je vydáváno pro území této obce), anebo o nařízení obce, které je vydáváno pro správní obvod obce s pověřeným obecním úřadem,

⁶⁰ ČESKO. § 102 odst. 2 písm. d) zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1754

⁶¹ ČESKO. § 10 písm. a) až písm. d)., zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1738

anebo pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Které obce jsou obcemi s pověřeným obecním úřadem, a které obce jsou obce s rozšířenou působností stanoví zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. Správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem jsou stanoveny vyhláškou č. 345/2020 Sb. a správní obvody obcí s rozšířenou působností jsou stanoveny vyhláškou č. 346/2020 Sb.

V případě obce s rozšířenou působností vykonává tuto přenesenou působnost obecní úřad (viz § 61 odst. 1 „zákonu o obcích“). Obecně závazné vyhlášky jsou vydávány v rámci samostatné působnosti obce zastupitelstvem, zatímco nařízení obce jsou vydávána v přenesené působnosti obce radou obce. Pokud jde o působnost orgánů obce k vydávání obecně závazných předpisů obce, musí být dodržen zákonem o obcích stanovená působnost, tedy obecně závaznou vyhlášku obce schvaluje a vydává zastupitelstvo obce, nařízení obce schvaluje a vydává rada obce, až na výjimky výslovně stanovené v „zákoně o obcích“⁶².

Shrnutí: V samostatné působnosti vydává obec obecně závazné vyhlášky, které podle § 84 odst. 2 písm. a) „zákonu o obcích“ schvaluje zastupitelstvo obce.⁶³ V přenesené působnosti vydává nařízení obce rada obce (§ 102 odst. 2 písm. d) „zákonu o obcích“).⁶⁴ V zákoně o obcích jsou taxativním způsobem stanoveny (v § 84 odst. 3 ve spojení s § 102 odst. 4) výjimky, kdy nařízení obce vydává zastupitelstvo obce. Jde tedy o dva druhy právních předpisů vydávaných obcemi, přičemž jejich právní síla je shodná, pouze jde v prvním případě o normotvornou působnost v samostatné působnosti obce, zatímco v druhém případě jde o normotvornou působnost v přenesené působnosti. Jde-li tedy o ukládání povinností v právním předpisu obce v její samostatné působnosti, jde o vydávání obecně závazných vyhlášek obce schvalovaných zastupitelstvem obce. Jde-li o ukládání povinností v právním předpisu obce v přenesené působnosti, jde o nařízení obce schvalované radou obce.⁶⁵⁶⁶

⁶² ČESKO. §61 odst. 1 zákona o obcích zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1747

⁶³ ČESKO. §84 odst. 2 písm. a) 1 zákona o obcích zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1750

⁶⁴ ČESKO. §102 odst. 2 písm. d) zákona o obcích zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1754

⁶⁵ ČESKO. §84 odst. 3 zákona o obcích zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1751

⁶⁶ ČESKO. §102 odst. 4 zákona o obcích zákona 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 2000, částka 38, s. 1754

3.2 Některé problémy spojené s právní úpravou týkající se obecně závazných vyhlášek obce, a vývoj stanovisek Ústavního soudu

Normotvorná působnost obce je součástí výkonu veřejné správy v rámci působnosti územních samosprávných celků, jak uvádí např. Petr Průcha, *Základy správního práva a veřejné správy*, Masarykova Univerzita v Brně, 1992: „*Pokud jde o pravomoc obce při výkonu samostatné působnosti, je třeba poukázat na její oprávnění vydávat pro svůj územní obvod a k plnění svých úkolů obecně závazné vyhlášky. Tyto vyhlášky mají povahu primárních právních předpisů, zmocnění k jejich vydávání vyplývá přímo z ústavní úpravy a jejich posláním je v místě upravit otázky jinak právně neupravené*“.⁶⁷ V samostatné působnosti obce jsou tedy vydávány obecně závazné vyhlášky obce (schvalované zastupitelstvem obce), zatímco v přenesené působnosti jsou vydávána nařízení obce (vydávané radou obce), avšak jedině na základě konkrétního zákonného zmocnění (což je zásadní rozdíl oproti oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky obce, kdy takového zmocnění ze zákona není třeba, protože plyne již z „Ústavy ČR“).

Např. v komentáři k zákonu o obcích z r. 2015 se uvádí k normotvorné působnosti obce: *Pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy, který stanoví: „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“. Ústava nepodmiňuje vydávání obecně závazných vyhlášek zmocněním územních samosprávných celků (jejich zastupitelstev) v zákoně. V tom je rozdíl od čl. 79 odst. 3 Ústavy, podle něhož ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zmocněny (za podmínek čl. 79 odst. 3 Ústavy jsou vydávána nařízení obce. Zatímco právní předpisy dle čl. 79 jsou právními předpisy sekundárními, které provádějí zákon, povaha obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků je jiná. Obecně závazné vyhlášky „neprovádějí zákon“, ale stanoví pro území územního samosprávného celku nová **vlastní pravidla chování**, která nejsou dána zákonem. Obecně závazná vyhláška by neměla opakovat právní normy obsažené již v zákoně, byť taková skutečnost nemusí vést nutně k nezákonnosti vyhlášky. Obecně závazné vyhlášky jsou považovány za originární*

⁶⁷ PRŮCHA, P. SKULOVÁ, S. *Základy správního práva a veřejné správy* 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994. 84 s.

(neodvozený) pramen práva, neboť k jejich vydání není třeba výslovné zákonné zmocnění.“⁶⁸

V tomto směru je patrné, že také postoj rozhodovací praxe Ústavního soudu ve vztahu k posuzování ústavnosti povinností ukládaných v obecně závazných vyhláškách obcí se vyvíjel. Na tuto skutečnost se rovněž poukazuje v této publikaci (v komentáři k zákonu o obcích z r. 2015) k vývoji postoje Ústavního soudu v jeho nálezech k problematice vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, resp. k ukládání povinností v těchto vyhláškách: „*Ústavní soud ve více starších nálezech vydaných k návrhům správních úřadů (pozn.: vydaných k návrhům správních úřadů vykonávajících dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí v řízení o návrhu na zrušení obecně závazných vyhlášek) „argumentoval tím, že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem a bez takového výslovného zákonného zmocnění často obecně závazné vyhlášky rušil (PL. ÚS 5/93). Argumentem byl čl. 2 odst. 3 Ústavy, podle něhož lze státní moc uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon (což obecně platí pro veškerou veřejnou nařizovací moc).*“ K tomu autoři komentáře doplňují, že „*Z toho ostatně vyšel i komentovaný § 10, když uvádí, kdy „může“ obec obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti.*“ Autoři publikace poukazují také na skutečnost, že „*náhledy v rozhodování Ústavního soudu nebyly jednotné a výrazně se měnily.*“⁶⁹

Podle tohoto komentáře se postupně měnily pohledy judikatury a v současné době (podle uvedeného komentáře z r. 2015) se vychází z Nálezu ÚS Pl ÚS 45/06 a autoři komentáře k tomu výslovně uvádějí: „*Za základ současného postupu obce k vydávání obecně závazných vyhlášek je považován náleze PL ÚS 45/06, v němž Ústavní soud jednoznačně uvedl v návaznosti na čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek.*“⁷⁰

Podle tohoto nálezu Ústavní soud dospěl k závěru, že obce nepotřebují další zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek, které vydávají v rámci své věcné působnosti v oblasti samostatné působnosti obce. Odpovídá to také čl. 87 odst. 1

⁶⁸ KOPECKÝ, M. PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích – komentář*. In: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2015. s. 21

⁶⁹ KOPECKÝ, M. PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích – komentář*. In: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2015. s. 21

⁷⁰ KOPECKÝ, M. PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích – komentář*. In: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2015. s. 21

písm. b) „Ústavy ČR“, podle něhož Ústavní soud rozhoduje také o zrušení jiných právních předpisů (tedy jiných než zákonů) nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.⁷¹

Ze současných postojů Ústavního soudu lze poukázat také na Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 22. 3. 2022, sp. zn. III. ÚS 3006/21. Tento náleží se zabývá určitým podceněním míry společenské škodlivosti konkrétního protiprávního jednání zasahujícího do soukromého a rodinného života poškozené osoby. Tento náleží Ústavního soudu je také nepochybně vodítkem především pro orgány činné v trestním řízení, ale také pro praxi při správním trestání v přestupkovém řízení. Z nálezů Ústavního soudu lze dovozovat, že jsou-li určitá protiprávní jednání považována nikoli za trestná podle trestního zákona, ale pouze za možnou skutkovou podstatu přestupku, tedy za jednání s menší společenskou škodlivostí než je vyžadováno pro trestní postih podle trestního zákona, je nezbytné vždy posoudit, zda v takovém případě nejde o porušení např. práva na ochranu soukromého a rodinného života podle čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, práva na ochranu lidské důstojnosti podle čl. 10 odst. 1 a práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života podle čl. 10 písm. 2 Listiny základních práv a svobod

Z uvedeného lze dovozovat, že orgány činné v trestním zřízení, a to nejen orgány Policie ČR, ale také státní zastupitelství a obecné soudy, spolu s orgány územních samosprávních celků, by měly vždy důsledně zvažovat, zda skutečně v konkrétní záležitosti postačí „alternativa k trestnímu řízení“ (ve smyslu rozhodnutí ELSP, tj. přestupkové řízení, tedy správní trestání podle přestupkového práva), či má být použit trestí postih podle trestního práva a naopak.

3.2.1 Další legislativní vývoj týkající se územní samosprávy a přestupkového práva v r. 2021 s účinností 1.2.2022

V roce 2021 došlo k poměrně překotnému vývoji legislativy vztahující se na právní úpravu územní samosprávy a také k dílčí novelizaci přestupkového práva. Kromě toho došlo k nové úpravě Sbírký právních předpisů územní samosprávy samostatným zákonem č. 35/2021Sb. a navazujícím zákonem č. 36/2021 byly promítnuty

⁷¹ ČESKO. Čl. 87 odst. 1 písm. b) zákona 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. In: *Sbírka zákonů*, Česká republika. 1993, částka 1, s. 14

důsledky vydání tohoto zákona také do dalších zákonů, vše s účinností od 1.2. 2022. Kromě toho došlo ke změnám v přestupkovém právu (došlo k novelizacím řady ustanovení v zákoně č. 250/2016 Sb. a v „zákoně o některých přestupcích“).

Podle komentáře zákona odpovědnosti za přestupky a řízení o nich Kučerová a Horzinková (podle uvedeného komentáře z r. 2017) výslovně uvádějí: *„Přestupkové právo jako právní odvětví nechrání všechny společenské vztahy upravené jinými právními odvětvími. Společenské vztahy a hodnoty jsou chráněny i dalšími právními odvětvími, např. právem ústavním, právem občanským a právem trestním. Zejména trestní právo má určitý úzký vztah k právu přestupkovému, neboť mnoho případech chrání stejné nebo obdobné zájmy a hodnoty. Stupeň škodlivosti pro společnost je ovšem u trestních činů vyšší než u přestupků. Přestupek je vůči trestnému činu subsidiární. To znamená, že se právní úprava obsahující přestupky uplatní jen tehdy, pokud nejde o trestní čin.“⁷²*

Vzhledem k tomu, že tématu „práce“ se tyto změny přímo nedotýkají a poznámky k nim by rozšiřovaly rozsah „práce“ nad míru předpokládaného rozsahu podle metodických pokynů naší vysoké školy, jsou zde pouze zmiňovány.

Toto jsou novely vztahující se k právní úpravě územních samosprávných celků, které nabyly účinnosti dnem 1.2. 2022 a také novela přestupkového práva, která nabyla účinnosti rovněž k 1.2. 2022. zák. o obcích v r. 2021, účinné k 1.1. 2022.

36/2021 Sb.	(k 1.1.2022)	mění § 12, § 65, § 66b, § 66c a § 128
261/2021 Sb.	(k 1.2.2022)	ruší § 149a
330/2021 Sb.	(k 1.1.2022)	mění § 72 odst. 6

Spolu s dalšími změnami přestupkového práva se také ve zrušovacím ustanovení (čl. XV) zrušuje

⁷² KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 16-17

- Vyhláška č. 214/2016 Sb., kterou se mění vyhláška č. 231/1996 Sb., kterou se stanoví paušální částka nákladů řízení o přestupcích ve znění vyhlášky č. 340/2003 Sb., se zrušuje.

Z hlediska těchto novelizací lze zřejmě pozitivně hodnotit zavedení sbírky právních předpisů územních samosprávných celků, protože tyto právní předpisy, pokud jde o obecně závazné vyhlášky vydávané v působnosti obcí a krajů, jsou v systému ústavního pořádku České republiky nikoli předpisy prováděcími, ale jsou originálním pramenem práva (podobně jako ústavní zákony a zákony), avšak s tím, že mají územní působnost výlučně na území obce, na rozdíl od nařízení obcí a krajů, které jsou prováděcím právním předpisem z hlediska soustavy zákonodárství v České republice a na rozdíl od obecně závazných vyhlášek se musí tyto právní předpisy obcí a krajů řídit nejen zákonem, ale také např. nařízeními vlády, případně vyhláškami jednotlivých ministerstev a jiných ústředních správních orgánů.

Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám obce podle § 10 „zákonu o obcích“ je potřeba při rozhodování o jejich vydání a zákonnosti jejich obsahu mít na paměti, aby nedublovaly úpravu záležitostí již upravených zákonem a také, byť to není výslovně stanoveno, ale je to dáno z povahy věci, aby byly vždy řádně podle svého obsahu vydávány tak, aby povinnosti i v nich stanovené odpovídaly pojetí jednotlivých odstavců písm. a) až c). V této dosavadní úpravě § 10 „zákonu o obcích“ se lze plně ztotožnit se stanoviskem doc. Matese, který se staví kriticky k této úpravě složité pro běžnou praxi v obcích.⁷³ Je s podivem, že odpovídá-li pojetí § 10 skutečnosti, že v době, kdy bylo vytvořeno, nebyla dosud jednoznačná stanoviska Ústavního soudu, která se ustálila až později (např. Nález ÚS již zmíněný v „*práci*“). V současné době z hlediska stanoviska Ústavního soudu této judikatury je spolehlivě uvažena původně nejistota, zda mohou obce (i kraje) ve své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky s územní působností každé obce a být součástí vytváření soustavy právního systému České republiky. Byť součástí nejasnosti mohou být hlediska judikatury Ústavního soudu tomu, že byl tvořen v době, kdy nebyly ustáleny závěry Ústavního soudu (který má také působnost v rámci předepsaného postupu v „zákoně o obcích“), případně zrušit obecně závaznou vyhlášku obce, jakožto originální právní předpis, podobně jako je oprávněn zrušit zákon nebo některé jeho ustanovení v případě stanoveném v zákoně. V současné

⁷³ MATES, P. Malé zamyšlení nad stabilitou našeho právního řádu. *Bulletin advokacie*.2012, č.5, s.29-31

době je však z hlediska Ústavního soudu jednoznačné, že obec (i kraj) má působnost k vydávání právních předpisů jako součást právního řádu.

4 Dílčí a zevšeobecňující výstupy z empirického šetření, reflektující zkušeností obcí s normotvornou činností v samostatné působnosti, spadajících do správního obvodu města Votice, tj. obce s rozšířenou působností.

V intencích zpracovávaných a následně vyhodnocovaných výstupů „práce“ byl proveden empirický průzkum ve skupině obcí ve správním obvodu města Votice, *jako obce s rozšířenou působností ve Středočeském kraji, v okrese Benešov u Prahy*, o zkušenostech s normotvorbou v samostatné působnosti obce, se zřetelem k obecně závazným vyhláškám podle § 10 „zákonu o obcích“ a z tohoto zkoumání byly učiněny spíše dílčí a zevšeobecňující výstupy.

Empirický průzkum byl učiněn především kvalitativním průzkumem tzv. řízenými rozhovory se starosty těchto obcí, dále z některých přehledů předkládaných na zastupitelstvech těchto obcí.

Správní obvod se v případě o obce s rozšířenou působností, jíž je město Votice, kryje se správním obvodem města Votice jako současně obce s pověřeným obecním úřadem.

ORP Votice je tvořeno v rámci sledovaného území od roku 2005 celkem 15 obcemi, 146 místními částmi a 55 katastrálními územími. Statut města mají pouze Votice – přirozené spádové centrum celého regionu. Obce Vrchotovy Janovice a Neustupov mají status městyse. Ostatní zde nejmenované mají status obce. Výměra pozemků činí cca 29 tis. ha. Hustota zalidnění oblasti se v posledních osmi letech pohybuje okolo 42 obyvatel na km²., celkový počet obyvatel se pohybuje kolem 14 000.

V těchto obcích bylo v rámci zpracování „práce“ provedeno empirické prozkoumání formou rozhovorů se starosty jednotlivých obcí, spadajících do správního obvodu Města Votice, jako obce se rozšířenou působností, podkladů pro zpracování přehledu obecně závazných vyhlášek vydaných v jednotlivých obcích v rámci správního obvodu města Votice (*jako obce s rozšířenou působností*) podle § 10 písm. a) „zákonu o obcích“ a také formou získávání veřejně dostupných (anonymizovaných) údajů o situaci týkající se porušování obecně závazných vyhlášek těchto obcí, které v r. 2021 byly

projednány v přestupkovém řízení a pravomocně byl uložen správní trest pro porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“. Vzhledem k tomu, že empirický průzkum prokázal pouze sporadické vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) v jednotlivých obcích v rámci správního obvodu Města Votice, odpovídá tomu také zcela sporadický výskyt přestupků pro porušení obecně závazné vyhlášky obce, vydané podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“. Většina skutkových podstat přestupků podle „zákona o některých přestupcích“ se týká skutkové podstaty podle jednotlivých odstavců § 5 zákona č. 251/2016, ve znění pozdějších předpisů při porušování občanského soužití. Z tohoto hlediska starostové vnímají tuto situaci tak, že kromě dvou oblastí porušování obecně závazné vyhlášky vydané podle § 10 písm. a) k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, je skutkovou podstatou natolik specifickou (a navíc prolínající se s povinnostmi stanovenými v obecně závazných vyhláškách vydávaných podle § 10 písm. b) až d) „zákona o obcích“), že jednak nelze vždy spolehlivě určit (vzhledem k jen demonstrativnímu výčtu povinností, které lze chránit obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“ - zejména ve vztahu k písm. b a c) téhož ustanovení, a obce nechtějí riskovat situaci, že by jimi vydaná vyhláška podle § 10 písm. a), byla zrušena Ústavním soudem. Proto se tyto vyhlášky obcí většinou vydávají v zájmu předcházení rozsáhlých technoparty, a především také k ochraně před volně pobíhajícími psy po veřejném prostranství obce nebo osady příslušející do územního obvodu obce. Určitostí nikoli „zákona o některých přestupcích“ a jejich porušování.

Konkrétně na příkladu volného pobíhání psů lze uvést, že pokud nastane okolnost, kdy pes není pod účinným dohledem majitele či osoby, která by jej měla mít pod účinným dohledem, ale je na něj viditelný dohled, jedná se o porušení plynoucí z vyhlášky. Pokud však pes uteče bez přítomnosti majitele, např. se podhrabe z oploceného pozemku, tak se jedná o porušení ustanovení zákona na ochranu zvířat proti týrání zákon č. 246/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů, což spadá do výkonu státní správy vykonávané úřady s rozšířenou působností, tzv. úřady III. stupně.

V podstatě lze ze stanovisek starostů učinit závěr, že protiprávní jednání vykazující skutkovou podstatu přestupků podle „zákona o některých přestupcích“ se převážně vyskytuje v porušování občanského soužití (zejména konflikty mezi rodinnými příslušníky, osobami blízkými), kdy většinou není dán souhlas k projednání takového přestupku, byť byl bezprostředně při takových konfliktech či bezprostředně po jejich skončení oznámen orgánům Policie ČR, nebo případně orgánu Městské policie, anebo

bývalými partnery či manžely, kteří se rozešli apod., a také někdy jde o stalking u bývalých partnerů. V některých případech jsou také předány k přestupkovému řízení protiprávní činy, které byly předtím šetřeny jako podezření ze spáchání trestného činu (přečinu nebo zločinu) podle ustanovení trestního zákona. Tento závěr starostů je stěžejní s ohledem na skutečnost, že zrušením § 110 zákona č. 250/2016 Sb., ve znění pozdějších předpisů, upravující povinnost zpracovávat jednou ročně přehled přestupků příslušnými správními orgány, byl poslední rok, pro který byl zpracován přehled přestupků 2020.

4.1 Kvalitativní průzkumné empirické šetření – řízené rozhovory se starosty

Z níže uvedených rozhovorů se starosty obcí ve správním obvodu města Votice, jako obce s rozšířenou působností, lze dovozovat, že obavy ze zrušení obecně závazných vyhlášek, které jsou vydávány podle § 10 písm. a) rozhodně nejsou důvodem pro sporadický výskyt těchto obecně závazných vyhlášek ve sledovaných obcích, ale především jde o v podstatě nulový výskyt protiprávního jednání majícího znaky skutkové podstaty přestupku porušení povinnosti, kterou lze podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“ a také podle metodických pokynů Ministerstva vnitra ČR jako povinnost stanovit v obecně závazné vyhlášce obce, vydané podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“.

Otázka č. 1.: Jaké podklady, metodickou pomoc máte při vydávání obecně závazných vyhlášek obce?

Otázka č. 2.: Čím se řídíte při rozhodování, zda vydáte obecně závaznou vyhlášku obce?

Otázka č. 3: Je oblast, kde byste přivítal možnost regulace obecně závaznou vyhláškou obce, a v současné době to zákon neumožňuje?

Město Votice

Starostou města Votic je p. Jiří Slavík –

Odpověď č. 1: V této oblasti máme dostatečnou metodickou podporu ze strany Krajského úřadu Středočeského kraje a Ministerstva vnitra ČR. Pokud vydáváme vyhlášku, její koncept posíláme ke kontrole zejména na Ministerstvo vnitra ČR, kde dobře funguje sekce veřejné správy, konkrétně Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly.

Odpověď č. 2: Záměr regulovat nějakou činnost či oblast obecně závaznou vyhláškou obce vychází z mapování vznikajících problémů.

Odpověď č. 3: Především v oblasti dopravy, dále pak při pořádání kulturních akcí.

Obec Olbramovice

Starostou obce Olbramovic je p. Ivan Novák –

Odpověď č. 1: Město Votice, jako úřad s rozšířenou působností, organizuje pravidelná setkávání starostů ORP Votice, kde pod vedením starosty města Votic p. Jiřího Slavíka je probírána aktuální situace a v jednotlivých oblastech. Většinou jsou zde přítomni vedoucí odborů MěÚ Votice a především pí. Tajemnice úřadu, která právě tuto oblast garantuje.

Odpověď č. 2: Životní situace nás nutí se přizpůsobit, jako nejzásadnější věc vidím přijetí vyhlášky o stanovení podmínek pro pořádání a průběh akcí typu technoparty a o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s jejich konáním. Nutnost vydat tuto vyhlášku vzešla ze situace, kdy byla nepovolená technoparty svolána na pozemek soukromé osoby, která s konáním souhlasila.

Odpověď č. 3: Oblast výstavby, kdy je vše řešeno v oblasti stavebního zákona, např. černé stavby.

Obec Ratměřice

Starostou obce Ratměřice je p. Mgr. Viktor Liška –

Odpověď č. 1: Vedle funkce starosty zastávám funkci předsedy Mikroregionu Voticko a spolupodílím se na organizování porad starostů ORP Votice, které jsou zároveň členy mikroregionu. Zde si vyměňujeme zkušenosti a vycházíme z metodické podpory Ministerstva vnitra ČR, civilně správního úseku.

Odpověď č. 2: Neměli jsme potřebu vydávat jiné vyhlášky kromě stanovení výjimečných případů, kdy je vymezena doba kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována. K tomuto kroku nás vedla potřeba zajistit pro občany možnost oslavit např. příchod nového roku, aniž by riskovali porušení zákona. Musím říct, že je to praktická vyhláška a občané Ratměřic ji kvitují.

Odpověď č. 3: Takovou oblast neznám.

Obec Heřmaničky

Starostkou obce je pí. Jarmila Trachtová –

Odpověď č. 1, č. 2, č. 3: v obecním zastupitelstvu jsme neměli potřebu do této doby přijmout obecní vyhlášku. Když se naskytne nějaká příležitost, kdy ji budeme potřebovat, budeme o ní uvažovat, ale zatím to v nejbližším plánu nemáme.

Obec Mezno

Starostou obce je p. Roman Šimek –

Odpověď č. 1, č. 2, č. 3: V minulosti jsme neměli potřebu vydávat obecní vyhlášky, až problém s divokým svoláváním technoparty přivedlo obecní zastupitelstvo k vydání obecně závazné vyhlášky o stanovení podmínek pro pořádání a průběh akcí typu technoparty a o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s jejich konáním. Je to forma ochrany pro naše obyvatele, které začala hlasitá hudba do ranních hodin obtěžovat.

Městys Neustupov

Starostou obce je p. Josef Škréta –

Odpověď č. 1: Pokud potřebuji informace k možnosti přijetí obecné vyhlášky, obracím se na právní odbor KÚ Středočeského kraje nebo Město Votice, jako úřad s rozšířenou působností, konkrétně paní. Tajemnici úřadu.

Odpověď č. 2: Městys Neustupov vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2020, o stanovení podmínek pro pořádání a průběh akcí typu technoparty a o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s jejich konáním (§ 10 písm. a), b)).

Odpověď č. 3: Objevují se problémy, kdy soukromý majitelé pozemků, např. luk či polí, neprovádí dostatečnou údržbu těchto pozemků, zejména sekání, kdy ze zákona je povinnost pozemky posekat dvakrát do roka, což nestačí.

4.2 Dílčí a zevšeobecňující závěry empirického šetření

Lze uzavřít, že ve sledovaných obcích jsou vydávány obecně závazné vyhlášky v souladu s potřebami regulovat chování občanů i právnických osob podle dlouhodobějšího stavu potřeby stanovit povinnosti k zabezpečení záležitostí, k jejichž ochraně mají obce oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky veřejného pořádku místní záležitostí uvedených v jednotlivých odstavcích § 10 „zákona o obcích“. V rámci provedeného průzkumu uvedl starosta města Votice, že oprávnění přijímat jak nařízení obce, tak obecně závazné vyhlášky nepochybně pomáhá regulovat i záležitosti města jak v přenesené působnosti (nařízení obce), tak v samostatné působnosti (obecně závazné vyhlášky podle § 10 „zákona o obcích“, včetně obecně závazné vyhlášky podle § 10 písm. a) „zákona o obcích“ k ukládání povinností k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku.

Z praxe při vydávání obecně závazných vyhlášek sledovaných obcí, bylo empirickým prozkoumáním v rámci zpracování „práce“ především zjištěno, že sledované obce vydávají obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti tak, aby – podle jejich názoru – nebyla zbytečně zatěžována soustava obecně závazných vyhlášek té které obce nad potřebnou míru.

K samotné právní úpravě působnosti obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a), též ve vztahu k písm. b) a písm. c), neměli starostové konkrétní připomínky či náměty „*de lege ferenda*“. Lze mít za to, že odpovídá nízkému počtu vydaných obecně závazných vyhlášek obce. Přitom většinou jsou zastupitelstvu předkládány návrhy obecně závazných vyhlášek podle metodických návodů nebo metodických vzorů vydávaných v rámci působnosti Středočeského kraje. Podle zjištění nebyla zrušena za toto funkční období řádná obecně závazná vyhláška v rámci sledované skupiny obcí (v jejichž rámci mají obce Neustupov a Vrchotovy Janovice status městyse). Celkem je ve správním obvodu města Votice, jako obce s rozšířenou působností, 14 obcí. Pokud jde o přestupkovou agendu, mají všechny obce v územním obvodu města Votice, jako obce s rozšířenou působností, sjednány veřejnoprávní smlouvy podle § 105 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a jejich projednávání.

Přehled vydaných a účinných obecně závazných vyhlášek jednotlivých sledovaných obcí je uveden v Příloze č. I této práce

5 Dílčí a doporučení zevšeobecňující závěry a náměty „de lege ferenda“

Věcná část „práce“ měla ambici dílem teoretickou a dílem empirickou formou se zabývat ústavněprávními a dalšími zákonnými východisky současné ústavněprávní a zákonné úpravy a zákonné úpravy územní samosprávy v soustavě veřejné správy, se zaměřením na normotvornou působnost obcí v jejich samostatné působnosti, jako základních územních samosprávných celků (členěných celkem na 3 typy bez vztahu nadřízenosti a podřízenosti mezi jednotlivými typy obcí). Spolu s tím je poukázáno na určitou stupňovitost v rozsahu a obsahu úkolů státní správy v přenesené působnosti obcí jednotlivých typů s tím, že působnost obcí v samostatné působnosti je při výkonu územní samosprávy, včetně normotvorné působnosti v samostatné působnosti shodná, zatímco v přenesené působnosti je poměrně výrazně diferencovaná. Současně je poukázáno na diferenciaci rozsahu územní působnosti obecně závazné vyhlášky obce, oproti působnosti v rámci správního obvodu, jde-li o vydání nařízení obce (v přenesené působnosti). Obce všech typů jsou oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti pro svůj územní obvod. Nařízení obce jsou vydávána výlučně na základě zákonného zmocnění (v návaznosti na ústavněprávní základ), přičemž územní působnost nařízení obce se kryje se správním obvodem obce (protože jde o výkon některých úkolů státní správy, přenesených v diferencovaném rozsahu na orgány obcí všech typů, včetně vydávání nařízení obce). V souladu s cílem „práce“ je věnována také pozornost objasnění stěžejní terminologie vztahující se k územní samosprávě a k normotvorbě obcí včetně pohledu na nikoli zcela určitý právní pojem v § 10 písm. a) „zákona o obcích“, vztahující se na vydávání obecně závazných vyhlášek obce ke stanovení povinností k ochraně „místních záležitostí veřejného pořádku“ obce. V „práci“ je použito analyticky – syntetizujícího vhledu za využití odborné literatury, vývoje stanovisek a závěrů Ústavního soudu k zařazení normotvorby obcí do systému právního řádu České republiky. Je využito také odborné literatury a současně vývoje stanovisek v ústavněprávní judikatuře Ústavního soudu ve sledované oblasti normotvorby v samostatné působnosti obcí a jejich zařazení v soustavě právního řádu České republiky. Obecně závazné vyhlášky jsou považovány za originární, nikoli prováděcí právní předpisy z hlediska pojetí ústavního základu normotvorné působnosti územní samosprávy v samostatné působnosti obcí (na rozdíl od nařízení obce). „Práce“ se zabývá

zvláštností či specifikou § 10 písm. a) „zákona o obcích“, které se v podobném pojetí nevyskytuje ve správním právu. K tomu je jednak využito odborné literatury, některých závěrů teorie správního práva a vývoje judikování Ústavním soudem. Současně autor „práce“ činí vlastní vhledy a názory spolu s některými náměty „de lege ferenda“. „Práce“ byla vedena snahou o její praktické využití především v úvahách o právní úpravě „de lege ferenda“ tak, aby bylo zváženo pojetí § 10 „zákona o obcích“ a bylo napomoženo praxi obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, podle pojetí § 10 „zákona o obcích“.

V rámci *široké normotvorby* v této oblasti v současné době, tedy v r. 2021, s účinností od 1.2. 2022, nebyla zvažována novelizace, resp. vhodnější pojetí a uspořádání oprávnění obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 „zákona o obcích“. Zvláštností tohoto ustanovení je skutečnost, že soustřeďuje povinnosti, které se předvídají jako možné oblasti stanovení povinností k zabezpečení ochrany „*místních záležitostí veřejného pořádku*“.

„Práce“ by mohla být dílčím způsobem využitelná jako inspirace, pro zvažování zákonodárců *legislativců* České republiky o vhodnějším legislativním řešení § 10 „zákona o obcích“ tak, aby toto souhrnné ustanovení bylo více srozumitelné pro aplikační praxi v obcích. To znamená na jedné straně větší rozsah oblastí, které by mohly být obecně závaznými vyhláškami upraveny, a to odlišně od zákonné úpravy podle místních konkrétních podmínek, jakož i přesná evidence těchto vyhlášek ve Sbírce zákonů pro jednoznačnou právní jistotu.

V „práci“ je také učiněna pouze zmínka o pojetí úkolů statní správy, které jsou v přenesené působnosti svěřeny orgánům územních samosprávných celků (především obecním a městským úřadům obcí „tzv. *místní státní správy*“), s poukázáním na diferenciaci rozsahu pravomoci obcí podle jednotlivých typů těchto obcí. V rámci empirického průzkumu ve sledované skupině obcí se práce zabývá také zkušenostmi v těchto obcích s normotvornou působností v samostatné působnosti, též se zaměřením na § 10 „zákona o obcích“.

V rámci požadovaných dílčích a zevšeobecňujících výstupů jsou v rámci samostatných subkapitol „práce“ vymezeny možné „de lege ferenda“ inspirativní výstupy. Současně je poukázáno na skutečnost, že v ustanovení § 10 „zákona o obcích“, vydávání obecně závazných vyhlášek obce pod písm. a) až písm. d) nejde o zmocnění,

z něhož by vyplývalo, že v jiných záležitostech nelze vydat obecně závaznou vyhlášku obce. Takové zmocnění je zakotveno již v Ústavě ČR. „Práce“ si kladla za hlavní cíl v teoretické i empirické části vyhodnotit současnou praxi v oblasti přijímání obecně závazných vyhlášek obcí, tedy to, zda záměr zákonodárce byl naplněn. V rámci naplnění empiricky orientovaného vedlejšího cíle nebyly ze strany oslovených starostů detekovány možné „*de lege ferenda*“ návrhy případných legislativních změn tzv. „*zvláštních právních předpisů*“, tj. „zákona o obcích“ a „zákona o některých přestupcích“.

Seznam použitých zdrojů

Literární zdroje

1. KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí*. Jinočany: H&H.1992. s. 199. ISBN: 80–85467–81– X.
2. ČEBIŠOVÁ, T. a kol. *Obec postavení, správa, činnost*. 1. vyd. Praha: TIRA s.r.o., 1996. s. 387. ISBN: 80-85866-19-6.
3. MATRASOVÁ, E., ŠLAUF, V. „*Obecní zřízení*“. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu, 2000. s. 67.
4. PRŮCHA, P., SCHELLE, K. *Základy místní správy*. 1. vyd. Brno: IURIDICA BRUNENSIA, 1995. s 189. ISBN: 80–85964-00-7.
5. KOPECKÝ, M. PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích – komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2015. s 344. ISBN: 978-80-7478-758-4.
6. KNĚŽÍNEK, J. *Kompetenční zákon. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2016. s. 388. ISBN: 978-80-7552-338-9.
7. STRAKOŠ, J. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s. 2019. s. 280. ISBN: 978-80-7598-522-4.
8. BOHADLO, D., a kol. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*, Praha C.H. Beck, 2013, ISBN 978-80—7400-413-1.
9. HORZINKOVÁ, E, FIALA, Z. *Správní právo hmotné. Obecná část*. 3. vydání. Praha: Leges, 2019, s. 224. ISBN: 978-80-7502-353-7
10. KUČEROVÁ, H., HORZINKOVÁ, E.: *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2017, s. 864. ISBN: 978-80-7502-211-0
11. GERLOCH, A., HŘEBEJK, J., ZOUBEK, V.: *Ústavní systém České republiky*. 6.vydání. Praha: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čermák, 2022, s. 576. ISBN: 978-80-7380-865-5.
12. BRUNA, M.: *Veřejná správa (po startu reformy): Institut pro místní správu Praha, 2000*
13. PRUCHA, P.: *Úvod do studia místní správy*, Vydala Masarykova univerzita v Brně – právnická fakulta. 1992, Pořadové číslo 1892
14. PRUCHA, P., SKULOVA, S.: *Základy správního práva a veřejné správy, procesně právní část*. Vydala Masarykova univerzita v Brně-Právnická fakulta, edice č. 110. 1994. ISBN 80-210-0984-5

15. STRAKOŠ, Jan. K přestupku proti veřejnému pořádku porušení nočního klidu. *Veřejná správa*. 2019 (17). ISSN 1213-6581
16. VILDUMETZOVÁ, Jana. Změny v rozhodování o výjimkách z nočního klidu. *Veřejná správa*. 2016 (19). ISSN 1213-6581

Legislativní dokumenty

1. ČESKO. Zákon č.1/1993 O Ústavě České republiky ve znění pozdějších předpisů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1993, částka 1, s. 3-16. Dostupné z WWW: <[Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv – Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)>. ISSN 1211-1244.
2. ČESKO. Zákon č. 128/2000 Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2000, částka 38, s. 1737-1800. Dostupné z WWW: <[Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv - Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)>. ISSN 1211-1244.
3. ČESKO. Zákon č.251/2016 Sb., O některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2016, částka 98, s. 3748–3752. Dostupné z WWW <[Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv - Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)>. ISSN 1211-1244.
4. ČESKO. Zákon č.250/2016 SB., O odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů. In *Sbírka zákonů České republiky*. 2016, částka 98, s. 3714-3747. Dostupné z WWW <[Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv - Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)>. ISSN 1211–1244.
5. ČESKO. Zákon č. 181/1999 Sb. Evropské charty místní samosprávy. In *Sbírka zákonů České republiky*. 1999, částka 61, s.3243–3247. Dostupné z WWW <[Sbírka zákonů a Sbírka mezinárodních smluv – Ministerstvo vnitra České republiky \(mvcr.cz\)](#)>. ISSN 1211–1244.

Ostatní zdroje

1. MATES, P. Malé zamyšlení nad stabilitou našeho právního řádu. *Bulletin advokacie*.2012, č.5, s.29-31. ISSN: 1210-6348
2. Nález Ústavního soudu ze dne 7.6. 2016 č. Pl.ÚS 4/16-1

3. Metodické doporučení Ministerstva vnitra. K činnosti územních samosprávných celků. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Úprava místních záležitostí veřejného pořádku. Praha: Ministerstvo vnitra. 2018. ISBN:978-80-87544-76-1

Seznam zkratk

atd. – a tak dále

č. – číslo

Čl.- článek

ČR – Česká republika

mj. – mimo jiné

Např. – například

odst. – odstavec

resp. – respektive

Sb. – sbírka

Ústava ČR – č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů

Zákon o obcích – č. 128/2000Sb. O obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů

Zákon o některých přestupcích – č. 251/2016, Zákon o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Přílohy

Příloha č. 1 Přehled obecně závazných vyhlášek obcí v ORP Votice

	Přehled obecně závazných vyhlášek obcí v ORP Votice
Votice	<p>Město Votice, Rada města Votic se usnesla vydat nařízení č. 3/2012, kterým se stanoví tržní řád. Tímto tržním řádem, platným na území města Votic bez ohledu na charakter prostranství a vlastnictví k němu. Součástí nařízení je příloha č. 1, která určuje seznam tržnic, tržišť, tržních míst, restauračních zahrádek a předsunutých prodejních míst.</p> <p>Město Votice, Rada města Votic se usnesla vydat nařízení č. 1/2019, kterým se vymezují oblasti města Votic, ve kterých lze místní komunikace nebo jejich určené úseky užít ke stání vozidla za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy.</p> <p>Město Votice, Rada města Votic se usnesla vydat nařízení č. 2/2019, kterým se stanovují ceny placeného stání a parkovacích karet při stání silničního motorového vozidla na místních komunikacích města Votic vymezených v nařízení č. 1/2019.</p> <p>Město Votice, Rada města Votic se usnesla vydat nařízení č. 1/2020, kterým se stanovuje cena nájemného z pozemků pro hrobová místa a služby spojené s užíváním hrobových míst na veřejném pohřebišti města Votic, které se nachází ve Voticích a Martinicích.</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závazná vyhláška města Votice č. 2/2006 o městských symbolech</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závaznou vyhlášku č. 2/2012, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány loterie a jiné podobné hry na území města Votic (§ 10 písm. d))</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závaznou vyhlášku č. 2/2015, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 2/2012, o stanovení míst, na kterých mohou být</p>

	<p>provozovány loterie a jiné podobné hry na území města Votic (§ 10 písm. d))</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závaznou vyhlášku č. 1/2016, kterou se stanovuje pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství ve Voticích. (§ 10 písm. c), d))</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závaznou vyhlášku č. 1/2017, kterou se stanoví část školského obvodu mateřské školky. (§ 10 písm. d))</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závaznou vyhlášku č. 2/2017, kterou se stanoví část školského obvodu základní školy. (§ 10 písm. d))</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závaznou vyhlášku č. 2/2019, o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a nakládání se stavebním odpadem na katastrálním území města Votic (§ 10 písm. d))</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závazná vyhláška města Votice č. 3/2019 o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (§ 10 písm. d))</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závazná vyhláška města Votice č. 4/2019 o místním poplatku ze psů (§ 10 písm. d))</p> <p>Město Votice vydalo Obecně závazná vyhláška města Votice č. 1/2021 o místním poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (§ 10 písm. d))</p>
Zvěstov	Obec Zvěstov vydalo Obecně závaznou vyhlášku č. 1/2018 o nočním klidu (§ 10 písm. d))
Vrchotovy Janovice	Městys Vrchotovy Janovice vydalo obecně závaznou přihlášku č. 2/2018, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství ve Vrchotových Janovicích (§ 10 písm. c), d))

Mezno	<p>Obec Mezno vydalo Obecně závaznou vyhlášku č. 6/2019, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství (§ 10 písm. d))</p> <p>Obec Mezno vydalo obecně závaznou vyhlášku obce Mezno č. 01/2017, o stanovení podmínek pro pořádání a průběh akcí typu technoparty a o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s jejich konáním (§ 10 písm. a), b))</p>
Heřmaničky	<p>Obecně závazná vyhláška Obce Heřmaničky č. 3/2011 o místním poplatcích</p> <p>(§ 10 písm. d))</p>
Neustupov	<p>Městys Neustupov vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2020, o stanovení podmínek pro pořádání a průběh akcí typu technoparty a o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s jejich konáním (§ 10 písm. a), b))</p> <p>Městys Neustupov vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 3/2008, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství na území městyse Neustupov (§ 10 písm. b))</p>
Olbramovice	<p>Obec Olbramovice vydalo obecně závaznou vyhlášku obce Olbramovice č. 1A/2019, o stanovení podmínek pro pořádání a průběh akcí typu technoparty a o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s jejich konáním (§ 10 písm. a), b))</p>
Miličín	<p>Obec Miličín vydalo obecně závaznou vyhlášku obce Miličín č. 1/2009, kterou se stanovují pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství v obci Miličín (§ 10 písm. a), b))</p> <p>Obec Miličín vydalo obecně závaznou vyhlášku obce Miličín č. 1/2016, o stanovení podmínek pořádání a průběh akcí typu technoparty a o zabezpečení</p>

	<p>místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s jejich konáním (§ 10 písm. a), b))</p> <p>Obec Miličín vydalo obecně závaznou vyhlášku obce Miličín č. 2/2017, o regulaci hlučných činností (§ 10 písm. a))</p>
Střeziměř	Obec Střeziměř vydalo Obecně závaznou vyhlášku obce Střeziměř č. 3/2021, o místním poplatku za odkládání komunálního odpadu z nemovitosti. (§ 10 písm. d))
Ratměřice	Obec Ratměřice vydalo na svém zasedání dne 13.8.2018 usnesením č. 18/7/4 usneslo vydat na základě ustanovení § 10 písm. d) a ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, obecně závaznou vyhlášku o nočním klidu
Jankov	<p>Obec Jankov vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 1/2020, o stanovení podmínek pro pořádání a průběh akcí typu technoparty a o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s jejich konáním, vydané podle § 10 písm. a), b), § 35 a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.</p> <p>Obec Jankov vydalo obecně závaznou vyhlášku č. 4/2019 o místním poplatku za užívání veřejného prostranství. (§ 10 písm. d))</p>
Červený Újezd	Nemají žádnou vyhlášku
Vojkov	Nemají žádnou vyhlášku
Ješetice	Nemají žádnou vyhlášku
Smilkov	Nemají žádnou vyhlášku