

Z PRAXE

Jiří Turčín

K zákonným zmocněním k vydávání nařízení obcí*

ÚVOD

Jednou z důležitých pravomocí obcí je vydávání právních předpisů, a to jak v samostatné, tak v přenesené působnosti obcí. Je nesporné, že pro obec jako samosprávný subjekt je mnohem významnější samosprávná, autonomní, tvorba práva. Především na tomto poli se od devadesátých let minulého století střetávaly názory obcí, státních úřadů, odborníků i soudů o meze a o autonomii rozhodování obecních orgánů při vydávání samosprávných právních předpisů. Vedle toho obecní právo tvorba v přenesené působnosti svým rozsahem patří k méně častým činnostem obcí¹⁾, a možná by se chtělo říci méně důležitým. Nicméně její význam a zajímavost spočívá zejména v následujících aspektech:

- a) **Obecní právo tvorba je specifickou formou činnosti veřejné správy, která nebývá vždy vhodně zvolena jako přiměřený prostředek k řešení daného společenského problému.** To souvisí i s tím, že normativní právní regulace je vždy zásahem veřejné moci do sféry svobody a práv jednotlivce a jako taková by měla být užívána jen v případech, v mezích a způsobem, který stanoví zákon, ale také přiměřeně, nelze-li stejného účelu dosáhnout prostředky veřejné moci méně omezujícími a zasahujícími do práv a svobod. Případná nevhodnost volby formy veřejnoprávní činnosti se týká i zákonodárné činnosti při vytvoření nevhodných zákonných zmocnění k vydání nařízení obce a také aplikační

* Autor je právník a pracuje na Městském úřadě Otrokovice. Text tohoto článku vychází z disertační práce autora ve studijním programu MPA na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

¹⁾ „V období od roku 2003 do první poloviny roku 2005 vydaly obce přes 28000 obecně závazných vyhlášek a přes 1500 nařízení (tj. cca 5 %)“. – ŠEMORA, V.: K projektu analýza zákonných zmocnění pro vydávání právních předpisů obcí a krajů. In: *Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků“*, Praha, Ministerstvo vnitra, 2006, str. 47.

Ve Zlínském kraji bylo vydáno obcemi v roce 2008 celkem 157 obecně závazných vyhlášek a 11 nařízení (tj. cca 7 %) a v roce 2009 celkem 160 obecně závazných vyhlášek a 28 nařízení (tj. cca 18 %). – Údaje vychází z odpovědi Ministerstva vnitra ze dne 22. 2. 2010 na žádost o informaci a odpovědi Krajského úřadu Zlínského kraje ze dne 10. 2. 2010 na žádost o informaci.

právo tvorné činnosti obcí, kdy i obecně vhodné zákonné zmocnění v dané konkrétní situaci obec aplikuje nesprávně, nevhodně, či nerozumně.

- b) **Odlíšnosti v obecní tvorbě práva v samostatné a v přenesené působnosti spočívají primárně v ústavněprávním založení těchto pravomocí²⁾, ale také v míře volnosti správního uvážení při realizaci právo tvorné pravomoci.** Tyto odlíšnosti by se měly zřetelně projevit právě při tvorbě zákonných zmocnění pro obecní právo tvorbu. Je nutné zvažovat, kdy podstatou patří daná právní regulace do výkonu státní správy, a v zásadě by pak vydání právního předpisu mělo být při splnění zákonných podmínek povinností obce, a kdy jde o záležitost týkající se samostatné působnosti a zájmů místního společenství, a pak je možné z pozice zákonodárce pouze vymezit právní prostor, je-li to nutné, ale samotná volba uplatnění právo tvorné pravomoci a jejího obsahu je na autonomní úvaze obce.
- c) **U nařízení obcí s rozšířenou působností jsou tyto právní předpisy vydávány voleným orgánem jedné obce s demokratickou legitimitou nepřímou odvozenou od občanů-voličů této obce s působností i pro další obce, k nimž tato demokratická legitimita podle některých odborných názorů chybí.** Problém, který zde je od zániku okresních úřadů a vzniku tzv. malých okresů, je však více problémem teoreticko-právním, méně už praktickým, vzhledem k malému počtu dotčených zákonných zmocnění. To však nesnižuje závažnost problému legitimacy a vhodnosti stanoveného právo tvorného orgánu v přenesené působnosti obcí a je jisté na místě se jím zabývat.

Předmětem tohoto článku jsou všechna zákonná zmocnění k vydávání nařízení obcí platná k polovině roku 2011. Náš právní řád nyní obsahuje zákonná zmocnění k vydávání nařízení obcí v jedenácti zákonech.

VÝCHODISKA HODNOCENÍ zákonných zmocnění k vydávání nařízení obce

Hodnocení jednotlivých zákonných zmocnění k vydávání právních předpisů obcí v přenesené působnosti se v tomto článku zaměřuje na posouzení jednotlivých zákonných zmocnění z hledisek

1. vhodnosti řešení daného společenského problému právním předpisem obecně,
2. vhodnosti svěření kompetence k vydání daného právního předpisu právě obcím,
3. vhodnosti zařazení kompetence k vydání daného právního předpisu do přenesené působnosti obcí.

Ad 1. **Právní předpis** by měl naplňovat **znaky formální** (*vydání příslušným*

²⁾ Požadavek „pouhého“ dodržení mezi samostatné působnosti obce vs. nezbytnost existence zákonného zmocnění a jeho provedení secundum et intra legem.

orgánem, dodržení právem stanoveného procesu a publikace) a **znaky materiální** (právní normy obsažené v právním předpise mají mít znaky normativnosti, právní závaznosti, obecnosti, co do předmětu i co do adresátů, a znak státního donucení)³⁾. Nařízení obce je ve smyslu teorie správního práva abstraktním aktem⁴⁾, nařízením⁵⁾, které má splňovat znaky podzákonnosti (*secundum et intra legem*), abstraktnosti, obecnosti ve smyslu obecné závaznosti a jednostrannosti jako výkonu vrchnostenské správy. Naplnění formálních znaků je nezbytné, abychom vůbec o nějakém aktu veřejné správy mohli uvažovat jako o právním předpisu. Samotným stanovením zákonného zmocnění k vydání právního předpisu je *implicite* dáno, že předpokládáme a vyžadujeme vydání správního aktu s formálními znaky právního předpisu. Tento samozřejmý předpoklad však obdobně neplatí u znaků materiálních. Obecnost (*příp. abstraktnost a obecnost*) a normativnost jsou podstatné materiální znaky právního předpisu. Jak je dále uvedeno v komentářích k jednotlivým zákonným zmocněním, některá z nich směřují k vydání správních aktů, které postrádají znaky abstraktnosti (*tedy opak konkrétnosti, pokud jde o regulovaný předmět*) a obecnosti, pokud jde o obecnou závaznost (*obecně vymezené adresáty*).⁶⁾ Zákodárce by měl při tvorbě zákonných zmocnění k vydání prováděcích právních předpisů předpokládat vydání právního aktu naplňujícího výše uvedené podstatné materiální znaky právního předpisu. Při hodnocení platných zákonných zmocnění k vydávání nařízení obce má význam se zabývat, v rámci uvedených hledisek, tím, zda právní předpis předpokládaný daným zákonným zmocněním má předpoklady naplnit znaky normativnosti (*jeho obsahem mají být právní normy, obecná právní pravidla chování*) a abstraktnosti a obecnosti (*co do předmětu, i adresátů zmocňovaného právního předpisu*).

Pokud jde o **vhodnost** řešení určité společenské situace, společenského problému **vydáním právního předpisu**, je dále na místě vycházet z principu minimalizace zásahů veřejné moci a tedy z výběru takového nástroje řešení, který je efektivní a z možných variant ten nejméně zasahující do sféry svobodného jednání fyzických i právnických osob. Neprávní nástroje veřejné moci by měly mít z tohoto pohledu přednost před právními a z těch právních by měly být využívány možnosti aplikace již existující právní regulace před nově zaváděnou nebo rozšířenou

³⁾ KNAPP, V. In: KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha, Linde Praha, a. s., 1998, str. 31 ad.

⁴⁾ *Pojmové znaky abstraktního aktu jsou druhové vyjádření věci a neurčitý počet adresátů.* – HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha, C. H. Beck, 2009, str. 191.

⁵⁾ Tamtéž, str. 192-193.

⁶⁾ „Abstraktní akt (pozn. – kterým je i nařízení) by neměl být vydáván pro řešení jednotlivých případů nebo situací.“ – HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha, C. H. Beck, 2009, str. 192.

„Obecnost právní normy co do subjektů tedy nespočívá v určitosti či určitelnosti osob, k nimž se vztahuje, nýbrž v tom, že své adresáty určuje jako množinu subjektů vymezených určitými znaky, přičemž se vztahuje ke všem subjektům, kterou jsou prvky této množiny.“ – VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha, RNDr. Ivana Hexnerová-BOVA Polygon, 2006, str. 975.

právní regulací. V případě rozhodování zákonodárce, zda zavést pro veřejnou správu nové (*případně zrušit stávající*) zákonné zmocnění k vydání prováděcího právního předpisu, je s ohledem na podstatné materiální znaky normativnosti, abstraktnosti předmětu a obecnosti adresátů právního předpisu nutné rozlišovat mezi možností situaci řešit zmocněním k vydání právního předpisu, nebo stanovením kompetence k vydávání správních rozhodnutí anebo k vydání opatření obecné povahy.⁷⁾ Zaměňovat formy správních aktů při zákonodárné činnosti není správné a je vždy nutné uvážení s ohledem zejména na pojmové materiální znaky jednotlivých forem správní činnosti.⁸⁾

Ad 2. Další hledisko spočívá v posouzení **vhodnosti obce jako právotvorného subjektu** vždy v souvislosti s daným zákonným zmocněním. V rámci toho je třeba uvažovat o otázkách legitimacy a vhodnosti právotvorného orgánu k vydání daného právního předpisu a o principu subsidiarity, tedy vhodnosti zvolené úrovně veřejné správy k efektivnímu řešení daného problému.⁹⁾ Právní předpis obce *by měl upravovat jen takové otázky, které se hodí k regulaci na místní úrovni. Jde o to, aby se místní úprava odlišovala od obvyklých místních úprav nebo od celostátní úpravy, případně vůbec vydávala jen tam, kde lze rozdíly podle místních podmínek očekávat nebo kde skutečně existují.*¹⁰⁾

⁷⁾ „...opatření obecné povahy (je) ‘zvláštní typ úkonu správního orgánu vůči neurčitému počtu dotčených osob, které leží na pomezí mezi rozhodnutím a právním předpisem’... Rozhodnutím není opatření obecné povahy z toho důvodu, že nesměřuje vůči jmenovitě určeným osobám..., právním předpisem není především proto, že upravuje jedinečnou konkrétní věc, byť vůči neurčitému počtu osob. ... Opatření obecné povahy jsou podle svého obsahu abstraktně-konkrétními správními akty a svou povahou a účinky stojí právě mezi správními rozhodnutími a právním předpisem, protože se vztahují na neurčitý a přesně ani neurčitelný počet osob, jejich účelem je však řešit jednotlivou konkrétní (‘určitou’) věc v oblasti veřejné správy. ...Účelem opatření obecné povahy tedy není nahrazovat nebo suplovat prováděcí právní předpisy tam, kde je na místě vydat právní předpis, ani nahrazovat správní rozhodnutí tam, kde je třeba... v některých případech není zcela vhodná ani forma individuálního správního aktu (neboť adresáty správního aktu tvoří velké množství individuálně určených osob), ani forma normativního správního aktu (neboť předmět správního aktu je natolik konkrétní, že alespoň z hlediska teoretického vylučuje vydání právního předpisu, který by se měl vztahovat na neurčitý počet případů, které v budoucnu nastanou). ...V některých případech právní úprava předpokládá, že se v takových mezích případech vydá právní předpis. ...Případy, kdy se uměle propůjčuje forma právního předpisu takovým ‘kolektivním’ správním aktům vedou obecně k tomu, že oslabuje soudní kontrola veřejné správy...“ – VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha, RNDr. Ivana Hexnerová-BOVA Polygon, 2006, str. 964-969.

⁸⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005, č. j. 1 Ao 1/2005-98: „Z ústavních kautel, jakož i z charakteru opatření obecné povahy – především z jeho konkrétně vymezeného předmětu – vyplývá požadavek, podle něhož opatření obecné povahy může pouze konkretizovat podle potřeb skutkové podstaty, k níž se vztahuje (tedy konkrétní situace, která je jeho předmětem), povinnosti již vyplývající ze zákona, opatření obecné povahy tedy slouží toliko ke konkretizaci již existujících povinností, vyplývajících ze zákona, a nikoliv k ukládání nových povinností, které zákon neobsahuje.“

⁹⁾ KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha, C. H. Beck, 2003, str. 51.

¹⁰⁾ MATULA, M.: Rizika spojená s tvorbou a aplikací obecně závazných vyhlášek územních orgá-

Zákonné zmocnění by mělo být formulováno tak, aby umožnilo jeho aplikaci v souladu s ústavněprávním založením podzákonné odvozené právtvorby. Podstatné je, aby zákonné zmocnění uvádělo adresáta zmocnění (*orgán, který je zmocněn k vydání prováděcího právního předpisu*) a dále to, aby přesně určilo, k čemu je adresát zmocněn (*stanovilo meze pro vydání právního předpisu*).¹¹⁾ V případě zmocnění k vydání nařízení obce by podle mého názoru měla být jako adresát zákonného zmocnění uvedena obec, protože jakékoliv uvedení přímo orgánu obce oprávněného vydat dané nařízení by se mohlo eventuálně dostat do rozporu s obecním zřízením a jeho kompetenčními ustanoveními.

Zákonodárce v obecním zřízení¹²⁾ ne zcela přesně vycházel z Ústavy¹³⁾. Zatímco čl. 79 odst. 3 Ústavy mluví o právtvorném subjektu označeném „*orgány územní samosprávy*“, obecní zřízení v § 11 vymezuje subjekt tvorby práva v přenesené působnosti jako „*obec*“.¹⁴⁾ Ústavodárce volil zřejmě pojem souřadný pojmům „*ministerstvo*“ a „*správní úřad*“, které jsou rovněž v citovaném ustanovení Ústavy použity k označení právtvorných orgánů pro vydávání odvozených podzákonných právních předpisů. U zákonodárce v obecním zřízení pak nejspíše převážilo hledisko právní subjektivity. V některých případech je právtvorný orgán nařízení obcí specificky označen v konkrétních zákonných zmocněních k vydání právního předpisu obce v přenesené působnosti.¹⁵⁾

Právním subjektem je obec, která jedná svými orgány. Pokud mluvíme o právtvorném orgánu, máme na mysli např. orgán obce, který má pravomoc rozhodovat o vydávání právních předpisů. Z jednotlivých ustanovení obecního zřízení zjistíme orgán obce, kterému náleží pravomoc vydávat právní předpisy v přenesené působnosti.¹⁶⁾

Orgánem obce příslušným k vydávání právních předpisů v přenesené působ-

nů správy a možnosti jejich předcházení. In: *Sborník příspěvků z konference „K normotvorné pravomoci obcí“*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, str. 107.

¹¹⁾ ZÁŘECKÝ, P.: Zákonná zmocnění pro vládu, ministerstva a jiné správní úřady k vydávání prováděcích právních předpisů. *Správní právo*, č. 2/2007, str. 67-68.

¹²⁾ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹³⁾ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁾ „Obecní zřízení stanoví, že nařízení obce může vydávat obec. ...Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy mohou vydávat právní předpisy „orgány územní samosprávy“, obec však orgánem územní samosprávy není, obec je veřejnoprávní korporací, která má své orgány, obecní zřízení tak ne zcela důsledně sleduje terminologii Ústavy. Ne zcela důsledné jsou v tomto směru i některé další zákony. ...Tento (terminologický) rozpor nicméně nemůže vyvolávat žádné praktické problémy, neboť obecní zřízení jednoznačně stanoví, který orgán obce je příslušný k vydávání právních předpisů v přenesené působnosti“ – VEDRAL, J. In: VEDRAL, J. a kol.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. 1. vydání. Praha, C. H. Beck, 2008, str. 95.

¹⁵⁾ Např. viz zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁶⁾ § 102 odst. 2 písm. d), § 84 odst. 3, § 100 odst. 1 a 2 a § 102 odst. 4 obecního zřízení.

nosti je zpravidla **rada obce**. Pokud rada obce jako volený orgán rozhoduje v záležitostech vlastní obce, tedy např. vydává-li nařízení obce v základním rozsahu přenesené působnosti obce, tedy s územní působností pro vlastní obec, není o legitimitě¹⁷⁾ právotvorného orgánu obce pochyb. V obcích, kde není zřízena rada obce, tedy v těch, kde má zastupitelstvo méně jak 15 členů¹⁸⁾, se o pravomoci rady dělí starosta obce a zastupitelstvo obce.¹⁹⁾ V tomto případě je právotvorná pravomoc v přenesené působnosti vyhrazena **zastupitelstvu obce**, bez zákonné možnosti svěřit ji starostovi obce. V obcích, kde se rada obce volí, avšak v průběhu jejího funkčního období, buď dojde k poklesu počtu členů rady obce pod pět a na nejbližším zasedání zastupitelstva obce nebude tento počet doplněn (*alespoň na pět, což je zákonný minimální počet členů rady obce*), nebo poklesne-li počet členů zastupitelstva obce pod jedenáct a na uprázdněné mandáty nenastoupí náhradníci, pak přechází výkon pravomocí rady obce na zastupitelstvo obce.²⁰⁾ Přejdou-li pravomoci rady obce na zastupitelstvo jako důsledek popsanych poklesů počtu členů těchto orgánů, pak je zastupitelstvo obce oprávněno kteroukoliv z pravomocí rady svěřit zcela nebo zčásti **starostovi obce**. V tomto případě může být starostovi obce svěřena i pravomoc vydávat nařízení obce. Rozdílný přístup obecního zřízení k možnosti svěřit právotvornou pravomoc v přenesené působnosti starostovi v uvedených dvou případech přechodu pravomocí rady není, podle mého názoru, důvodný.

Přejde-li pravomoc vydávat nařízení obce v základním rozsahu přenesené působnosti obce na zastupitelstvo obce, nebo je-li tato pravomoc dle zákona svěřena starostovi obce, pak opět není shledáván problém s demokratickou legitimitou uvedených volených orgánů obce k vydávání obecních nařízení. Nicméně považuji za systémově chybné zastupitelstvu obce, které je ústavně založeno jako základní orgán samosprávy obce, svěřovat působnost ve věcech státní správy. Bez újmy na demokratické legitimitě, protože jde o základní rozsah přenesené působnosti obce, a také v souladu s postavením starosty obce, který plní svou roli i v jiných věcech přenesené působnosti obce, považuji za vhodnější a systémovější ve všech uvedených případech nefunkčnosti rady obce svěřit zákonem pravomoc k vydávání nařízení obce ve věcech základního rozsahu přenesené působnosti obce přímo **starostovi obce**.

S ohledem na odbornost výkonu státní správy v přenesené působnosti obcí je ještě k úvaze, zda by nařízení obcí neměl vždy vydávat **obecní úřad**. V současné době je to zejména obecní úřad, kterému je jako odbornému orgánu úředního

¹⁷⁾ „Legitimita znamená uznání a respektování autority toho kterého subjektu ze strany společnosti nebo jejích jednotlivých částí... Nezbytnou podmínkou legitimacy v demokratické společnosti je její zjištění či ověření prostředky přímé a zastupitelské demokracie.“ – KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha, C. H. Beck, 2003, str. 145.

¹⁸⁾ § 99 odst. 3 obecního zřízení.

¹⁹⁾ § 99 odst. 2 a § 102 odst. 4 obecního zřízení.

²⁰⁾ § 100 odst. 1 a 2 obecního zřízení.

typu svěřena většina kompetencí obce v přenesené působnosti. Domnívám se, že by bylo možné a vhodné, aby obecní úřad jako orgán obce vydával v přenesené působnosti i právní předpisy na základě zákonných zmocnění.²¹⁾ Platným by se nařízení obce vydávané obecním úřadem mohlo stát jeho podepsáním starostou obce, případně tajemníkem obecního úřadu.

V souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů jako místních státních orgánů s všeobecnou působností²²⁾ byla část jejich kompetencí převedena na nově stanovené obce s rozšířenou působností. Obce s rozšířenou působností jsou některé obce určené zvláštním zákonem²³⁾, které vykonávají ve svých správních obvodech tvořených územím více obcí přenesenou působnost v některých záležitostech. Mimo jiné jde i o vydávání nařízení obce jako právních předpisů pro správní obvod obce s rozšířenou působností. Výkon rozšířené přenesené působnosti náleží zejména obecnímu úřadu obce s rozšířenou působností, avšak mimo pravomoc vydávat nařízení obce s rozšířenou působností, která přísluší radě obce s rozšířenou působností. Řečeno jinak: rada obce jako volený orgán jedné obce, která má stanovenou rozšířenou přenesenou působnost, je oprávněna vydávat normativní správní akty s osobní a územní působností pro jiné obce, jejichž se občané na ustavení této rady obce nijak, ani nepřímou, nepodíleli. Legitimita rady obce s rozšířenou působností k vydávání právních předpisů platných na území jiných obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností je tedy podle některých odborných názorů problematická.²⁴⁾ Problematicnost spočívá, domnívám se,

²¹⁾ Obdobně v souvislosti s vydáváním tržních řádů: KADEČKA, S.: Tržní řady obcí – místní regulace živnostenského podnikání. *Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci „Moderní správa a ombudsman“*, Brno, Masarykova univerzita, 2005, str. 170-171.

²²⁾ Zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, s účinností od 1. 1. 2003.

²³⁾ Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁾ „Negativní reakce je spojena s přiznáním zvláštní právtvorné pravomoci v oblasti svěřené státní správy obcím s rozšířenou působností (fakticky jde o převzetí dosavadní právtvorné pravomoci okresních úřadů tzv. obcemi třetího stupně). Nařízení obcí s rozšířenou působností mají být závazná na území všech obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností. ...Přijímání nařízení obcí obcemi s rozšířenou působností pro obvod tzv. malého okresu... naprosto postrádá demokratickou legitimitu a jako takové je v rozporu s ústavním pořádkem České republiky. ... Nezbytnou podmínkou legitimacy v demokratické společnosti je její zajištění či ověření prostředky přímé demokracie. Vydávání nařízení obcemi s rozšířenou působností postrádá demokratickou legitimitu z toho důvodu, že na přijímání těchto právních předpisů se podílejí radní zvolení zastupitelstvem pouze jedné obce, zatímco jejich působnost se má vztahovat i na obce jiné. Radní obce s rozšířenou působností postrádají jakýkoliv demokratický mandát občanů ostatních obcí ve správním obvodu s rozšířenou působností, nejsou jimi k výkonu veřejné moci demokraticky legitimováni. Navíc to vytváří zásadní nerovnost mezi občany obce s rozšířenou působností, kteří mohou složení rady obce ovlivnit volbou zastupitelstva své obce, a občany ostatních obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností, kteří nemají jakýkoliv vliv na složení a rozhodování rady obce s rozšířenou působností. ...Při vydávání nařízení obce s rozšířenou působností nejde o správní řízení (ve kterém může rozhodnutí změnit či zrušit demokraticky legitimovaný druhostupňový orgán...), nemůže nařízení obce s rozšířenou působností

především v tom, že rada obce je orgán neúředního typu, volený, zastupitelský a tedy v našem systému obecního zřízení zprostředkovaně odvozený od voličů dané obce. Radní jsou především volenými politickými činiteli a lze u nich důvodně očekávat politický způsob uvažování o předkládaných otázkách a orientaci na zájmy voličů „jejich“ obce. Způsob ustavení kteréhokoliv orgánu veřejné správy by měl mít význam při úvahách o jeho vhodnosti pro výkon správy v oblasti určité věcné a místní působnosti. Nelze tedy srovnávat radu obce s rozšířenou působností a bývalý okresní úřad, který byl orgánem úředního typu určeným k odbornému výkonu státní správy. Legitimitu okresního úřadu můžeme odvozovat od způsobu ustavení jeho představeného, jímž byl přednosta jmenovaný vládou. Tento představený řídil okresní úřad a odpovídal za jeho činnost a jako statutární orgán zaměstnavatele zákonným způsobem rozhodoval o obsazení dalších pracovních míst v okresním úřadě.

Řešením sporného výkonu právotvorné pravomoci ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností by mohlo být zrušení pravomoci obcí s rozšířenou působností vydávat právní předpisy pro jejich správní obvod a umožnění samosprávným krajům vydávat právní předpisy v přenesené působnosti pro části území daného kraje (*např. pro správní obvod okresu nebo pro správní obvod jedné či více obcí s rozšířenou působností*). Jak je již výše uvedeno, považuji za vhodnou i změnu orgánu, který je u obcí a v této souvislosti příp. u krajů oprávněn vydávat právní předpisy v přenesené působnosti, z rady na úřad.

Ad 3. Třetí hledisko pro posouzení zákonných zmocnění si všímá **zařazení** daného zákonného zmocnění a v širším významu dané právní regulace **do oblasti samostatné nebo přenesené působnosti obcí**. Vhodnost zařazení dané právní regulace do oblasti působnosti obce vychází z obecného zákonného věcného vymezení samostatné a přenesené působnosti obce²⁵⁾. Ovšem toto obecné zákonné vymezení oblastí působnosti obce a také zařazování určité právní regulace a zákonných zmocnění k obecní právotvorbě do oblasti působnosti obce by nemělo být založeno na libovůli zákonodárce.

Na rozdělení oblastí působnosti obce v případě zákonných zmocnění k vydá-

demokratickou legitimaci poskytnout ani státní dozor.“ – KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha, C. H. Beck, 2003, str. 145.

²⁵⁾ Do samostatné působnosti obecně patří dle § 35 obecního zřízení záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům, nebo působnost, která je svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon. Obec ve svém územním obvodu pečuje v souladu s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. Přenesenou působnost obce vymezují zvláštní zákony, které upravují jednotlivé úseky státní správy.

vání právních předpisů lze nahlížet kritériem uvážení při aplikaci daného zákon-
ného zmocnění. *Prostřednictvím zmocnění k úvaze o uplatnění určité formy činnosti („uvážení jednání“) a o jejím obsahu („uvážení volby“) projevuje správní orgán svou pra-
vomoc.*²⁶⁾ Pokud zákonné zmocnění předpokládá u obce konkretizační uvážení²⁷⁾
jako uvážení jednání (*tedy možnost obce rozhodovat, zda vydá nebo nevydá daný právní
předpis*), nasvědčuje to, avšak nikoliv bezvýjimečně, spíše pro oblast samostatné
působnosti²⁸⁾. Povinnost vydat právní předpis na základě zákonného zmocnění
je více typická pro oblast státní správy, tedy pro přenesenou působnost obce.²⁹⁾
*Odlišnost mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními místní samosprávy má totiž
spočívat především právě v tom, že v případě samosprávných právních předpisů (obecně
závazných vyhlášek) je právotvorným subjektům „přiznána zákonem pravomoc abstraktní
akt vydat, ale současně se ponechává na vůli, zda a kdy tak učiní.“ Oproti tomu v případě
nařízení má být jejich vydání zmocněným subjektem obligatorní.*³⁰⁾ Uvážení volby, tedy
uvážení o obsahu podzákonného prováděcího právního předpisu je vždy limito-
váno mezemi stanovenými daným zákonným zmocněním.

Dalším pomocným kritériem pro správné zařazení předmětu právní regulace
do oblasti působnosti obce je kritérium zájmu. Má-li být daný zmocňovaný právní
předpis vydáván v zájmu dané obce a v zájmu právě jejích občanů, pak to svědčí
spíše oblasti samostatné působnosti. Je-li pro vydání právního předpisu důležitěj-
ší zájem státu jako celku, pak jde typicky o oblast přenesené působnosti.³¹⁾

Stávající zákonná zmocnění k vydání nařízení obcí můžeme kategorizo-

²⁶⁾ SKULOVÁ, S.: *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno, Masarykova univerzita, 2004, str. 42.

²⁷⁾ Tamtéž, str. 45.

²⁸⁾ „Prostor pro vlastní uvážení, zda vůbec takový akt pro úpravu určitých okruhů vydat, a volit jeho konkrétní obsah a způsob regulace, je typický pro oblast samosprávy, reprezentované veřejnoprávními korporacemi. Pro vydávání normativních aktů v rámci výkonu státní správy, ať už přímo orgány státu nebo jinými aprobovanými subjekty, je nutné uplatnění diskreční pravomoci podstatně omezenější a přesnějším vymezením obsahu úpravy, přičemž vydání některých těchto aktů je stanoveno jako povinnost.“ – SKULOVÁ, S.: *Správní uvážení. Základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno, Masarykova univerzita, 2004, str. 46.

²⁹⁾ „K provedení zákona může být ... zákonem výslovně **uloženo** vydat nařízení. U obecně závazných vyhlášek závisí na vůli subjektu územní samosprávy, zda přikročí k právní úpravě, nebo bude věc řešit jinak.“ – VOPÁLKA, V. In: HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo. Obecná část*. 7. vydání. Praha, C. H. Beck, 2009, str. 77.

³⁰⁾ KADEČKA, S.: Tržní řady obcí – místní regulace živnostenského podnikání. *Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci „Moderní správa a ombudsman“*, Brno, Masarykova univerzita, 2005, str. 160.

³¹⁾ „Obecně teoreticky...platí, že oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky je právem obce určeným k regulaci těch otázek, jež obec potřebuje normativně regulovat. Naproti tomu u nařízení obcí jde obecně teoreticky o povinnost určitou otázku normativně regulovat, přičemž zákonné zmocnění obvykle neumožňuje přijímat obsahově příliš rozdílná řešení.“ – KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha, C. H. Beck, 2003, str. 169.

vat³²⁾ jednak **dle jejich závaznosti pro adresáta** (*obec*), pokud jde o rozhodování o vydání nebo nevydání zmocňovaného nařízení (*uvážení jednání*), na zákonná zmocnění

- obligatorní (*kogentní*) – ze zákonného zmocnění vyplývá povinnost vydat nařízení obce,
- fakultativní (*dispozitivní*) – vydání nařízení obce podle zákonného zmocnění je na úvaze obce.

Mezi platnými zákonnými zmocněními k vydání nařízení obce převažují v současnosti podle mého názoru ta s fakultativním charakterem. To znamená, že obci náleží většinou volná úvaha (*uvážení jednání*), zda chce nebo potřebuje řešit situaci, k níž se vztahuje dané zákonné zmocnění k vydání nařízení obce. Rozhodne-li se obec, že chce zmocněním předpokládanou situaci řešit, pak musí jako odpovídající formu zvolit vydání nařízení obce.³³⁾ O typicky obligatorním charakteru zákonného zmocnění pro obec v přenesené působnosti lze v této souvislosti hovořit v případech nařízení mimořádných veterinárních opatření a jejich ukončování podle veterinárního zákona a také při vydávání regulačních řádů podle zákona o ochraně ovzduší. Samozřejmě, pokud bychom uvažovali o vztahu mezi zněním zákonného zmocnění a obsahem zmocňovaného právního předpisu obce, pak bude pohled na kogentnost, či dispozitivnost zákonných zmocnění jiný (*šlo by o kogentnost či dispozitivnost ve vztahu k uvážení volby*).

Dále je možné zákonná zmocnění k vydání nařízení obcí kategorizovat podle toho, **zda do vydání zmocňovaného nařízení má (musí) zasahovat jiný správní orgán** na zákonná zmocnění

- vyžadující účast jiného správního orgánu,
- nevyžadující účast jiného správního orgánu.

Účast jiného správního úřadu při vydávání nařízení obce je výjimečná, v sou-

³²⁾ Tříděním zákonných zmocnění k vydávání právních předpisů založených čl. 79 odst. 3 Ústavy, kam patří i nařízení obcí, se zabývá Pavel Zářecký, který třídí zákonná zmocnění: **podle adresáta** (ministerstvo, jiný správní úřad, orgán územní samosprávy, specificky vláda, ale podle jiného ústavněprávního základu), **podle povahy zmocnění** (zmocnění s kogentní, imperativní, bezpodmínečně zavazující povahou a zmocnění dispozitivní) a **podle podmínek kladených zmocněnému adresátovi** (projednání právního předpisu s jiným správním úřadem, dohoda o vydání právního předpisu s jiným správním úřadem, společné vydání právního předpisu více zmocněnými. – ZÁŘECKÝ, P.: K normotvorné činnosti ministerstev a jiných správních úřadů. *Správní právo* č. 3/1996, str. 131-139.

³³⁾ „...vydání vyhlášek je fakultativní i tehdy, kdy právní předpis výjimečně používá jinou dikci – „stanoví“. Je tomu tak proto, že vždy je věcí úvahy obce, zda v ní existují (vznikly) důvody, okolnosti či skutečnosti, na něž zákon váže možnost vydání vyhlášky. Má-li obec (její orgán) za to, že takové důvody, okolnosti či skutečnosti neexistují (nevznikly), není důvodu vyhlášku vydávat.“ – SVOBODA, K.: Zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v přenesené působnosti. In: *Sborník příspěvků z konference „K normotvorné pravomoci obcí“*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, str. 112.

časnosti se týká jen povinného návrhu krajské veterinární správy, jenž je podmínkou pro vydání nařízení obce o nařízení nebo ukončení mimořádných veterinárních opatření podle veterinárního zákona.

K JEDNOTLIVÝM ZÁKONNÝM ZMOCNĚNÍM

Zákonná zmocnění v základním rozsahu přenesené působnosti obce

Podle § 4 odst. 3 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů

Předmětem nařízení obce podle uvedeného zmocnění je konkrétní určení míst na území obce, kde lze konat shromáždění, pouliční průvody či manifestace k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek bez předchozího oznámení příslušnému orgánu podle zákona, přičemž lze stanovit dobu, kdy se tato shromáždění na určených místech bez oznámení konat nesmějí. Předmět zmocňovaného nařízení obce je tedy konkrétní (*určení míst, příp. stanovení doby*), obsahem nařízení nejsou obecná pravidla chování, ta jsou stanovena citovaným zákonem. Zmocňované nařízení obce tedy postrádá normativní charakter³⁴⁾.

Předmětné nařízení obce může být vydáno, tedy je ponecháno na uvážení obce, zda právní předpis podle zákona o shromažďování vydá či nikoliv (*fakultativní zákonné zmocnění*).

Vydání předmětného nařízení neznamená, že mimo místa v něm stanovená shromáždění konat nelze, bude-li to v souladu se zákonem. Suspendováním povinnosti na stanovených místech shromáždění oznamovat mají být zřejmě pořadatelé těchto shromáždění pozitivně motivováni konat shromáždění právě na obcí určených místech. Obec může a měla by vybrat taková místa, která budou nejméně riziková či nevýhodná z pohledu ochrany zdraví, majetku, veřejného pořádku, bezpečnosti a plynulosti dopravy, tedy z pohledu těch zájmů, které jsou sledovány při přijetí oznámení shromáždění a rozhodování o jeho případném zákazu.

Výběr obce jako právotvorného subjektu, vzhledem k potřebě znalosti místních podmínek k vybrání míst vhodných ke konání shromáždění bez oznámení je zřejmě vhodný. Nicméně výslovné uvedení rady obce v zákonném zmocnění, jako

³⁴⁾ Ústavní soud dovozuje normativnost místního prostorového vymezení v právním předpise, které samo o sobě trpí deficitem obecnosti co do předmětu úpravy, je-li současně daným právním předpisem uložena v souvislosti s vymezeným prostorem nějaká právní povinnost. (Viz bod 23. nálezu Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08.)

orgánu oprávněného vydat předmětné nařízení, může být problematické vzhledem k obcím, kde se rada nezřizuje a nařízení obce je pak podle zákona o obcích oprávněno vydat zastupitelstvo.

Vzhledem k tomu, že účelem předmětného nařízení obce by mělo být umožnění výkonu práva shromažďovacího na některých místech v obci v administrativně volnějším režimu, při sledování státněsprávních zájmů rozhodných pro posuzování konání shromáždění podle citovaného zákona, lze konstatovat, že také zařazení do přenesené působnosti je na místě. Nicméně předmětem předpokládaného nařízení obce je určení konkrétních míst, kde bude s případnými časovými výjimkami aplikován zákonem stanovený zjednodušený režim pro konání shromáždění. Předmět zmocňovaného nařízení obce je zcela konkrétní, adresáti nařízení jsou vymezeni obecně (*osoby využívající práva shromažďovacího*), jejich okruh je totožný s osobní působností zákona o shromažďování. Domnívám se tedy, že vhodnější formou správního aktu pro tuto místní a časovou konkretizaci citovaného zákona by bylo opatření obecné povahy.

Podle § 10 odst. 1 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů

Obec stanoví svým nařízením zboží podléhající cenové regulaci, uplatněný způsob a podmínky cenové regulace, úředně stanovené ceny, pravidla a postupy pro stanovování těchto cen a jejich změn. Cenou se rozumí peněžní částka sjednaná při nákupu a prodeji zboží, při převodech práv včetně vlastnictví a užívacích práv, a to i v případech nemovitostí, a dále peněžní částka zjištěná podle zvláštního předpisu k jiným účelům než prodeji. Cenou není odměna, úhrada, poplatek, náhrada škody, náhrada nákladů a úroky, jsou-li tyto peněžní částky upraveny zvláštními předpisy. V nařízení obce může být zavedena cenová regulace u určitého druhu zboží formou úředně stanovené ceny (*maximální, pevné nebo minimální³⁵⁾*), nebo věcného usměrňování cen spočívající ve stanovení podmínek pro sjednání cen. Podmínky pro sjednání cen mohou spočívat v maximálním rozsahu možného zvýšení ceny zboží ve vymezeném období, nebo maximálního podílu, v němž je možné promítnout do ceny zvýšení cen určených vstupů ve vymezeném období, nebo závazný postup při tvorbě ceny nebo při kalkulaci ceny, včetně zahrnování přiměřeného zisku do ceny.³⁶⁾

Cenová regulace, pokud není pouhým stanovením cen u konkrétních druhů zboží, ale i stanovením pravidel a postupů pro stanovování cen, je abstraktním a obecným aktem a jde tedy o předmět vhodný k normativní regulaci. Nicméně nepovažuji za vhodné svěření této kompetence na obecní úroveň. Regulace trhu včetně regulace cenové podle mého názoru nemá význam z úrovně obce a pova-

³⁵⁾ § 5 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

³⁶⁾ § 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

žuji za sporné, zda je tím optimálním místem pro cenovou regulaci i úroveň kraje, který rovněž podle citovaného zákona může vydávat nařízení kraje zavádějící cenovou regulaci. Samotný zákon připouští zavedení cenové regulace pouze ve stanovených případech, které zpravidla souvisí s řešením problémů trhu.³⁷⁾ Předmětné zákonné zmocnění k vydání nařízení obce by bylo, domnívám se, lépe zrušit a ponechat cenovou regulaci na centrální úrovni státu s možností případnou potřebu na území obce podle místních podmínek ve stanovených mezích regulovat ceny u některých druhů zboží nebo služeb řešit podle následujícího zákonného zmocnění, odvozeně od regulace celostátní.

Vyjádření zákonného zmocnění přesto, že užívá výraz „stanoví“, umožňuje zřejmě stanovit i „prázdný“ seznam zboží podléhajícího cenové regulaci, tedy je každé obci umožněno nevydat předmětné nařízení obce (*zákonné zmocnění fakultativní*).

Podle § 4a odst. 1 zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen, ve znění pozdějších předpisů

Obec může nařízením v rozsahu a za podmínek stanovených v rozhodnutí Ministerstva financí stanovit maximální ceny, případně upravit maximální ceny stanovené ministerstvem nebo vyloučit platnost maximálních cen stanovených ministerstvem. Jde tedy o možnost obce v souladu s cenovým rozhodnutím ministerstva upravit podle místních podmínek cenovou regulaci zavedenou Ministerstvem financí.

Považuji za správné, aby fungování trhu z pohledu cen sledoval centrální státní orgán na celém území státu a aby v důvodných případech tento orgán přistupoval k cenové regulaci. Bližší provedení či úpravy cenové regulace ve stanovených mezích mohou potom být svěřeny místním orgánům veřejné správy. Problémem citovaného zákonného zmocnění však je, že samo upravuje meze pro vydání nařízení obce pouze částečně a v dalším (*v rozsahu a bližších podmínkách*) přenechává stanovení mezí pro vydání právního předpisu obce na rozhodnutí Ministerstva financí. Ústava v čl. 79 odst. 3 a ani obecní zřízení v § 61 odst. 2 písm. a) neumožňuje delegovat stanovení mezí pro vydání nařízení obce na rozhodnutí státního orgánu, pokud by samo toto rozhodnutí nemělo charakter právního předpisu.³⁸⁾ Cenové rozhodnutí ministerstva s mezemi pro vydání právních předpisů obcí má být vydáváno podle zákona o cenách³⁹⁾, je závazné, nicméně formálně není právním předpisem.

³⁷⁾ § 1 odst. 6 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸⁾ SVOBODA, K.: Zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v přenesené působnosti. In: *Sborník příspěvků z konference „K normotvorné pravomoci obcí“*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, str. 112-113.

³⁹⁾ § 10 zákona č. 526/1990 Sb., o cenách, ve znění pozdějších předpisů.

Oprávnění pro obce v přenesené působnosti, aby mohly podle místních podmínek v mezích stanovených ministerstvem zasahovat do cenové regulace, je podle mne účelné, a to včetně podmínky předcházejícího správního aktu ministerstva jako nejvyššího cenového orgánu, který danou cenovou regulaci a meze pro zásahy místních orgánů zavede. Ale buď by mělo ministerstvo rozsah a podmínky pro cenovou regulaci obcemi stanovit rozhodnutím (ne právním předpisem) a pak i obec by měla rozhodovat jinak než právním předpisem, nebo by rozsah a podmínky pro vydání předmětného nařízení obce měly být ministerstvem vydávány formou právního předpisu. Předmětné zákonné zmocnění je pro obce fakultativní („obec... může stanovit“).

Podle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Obec může vydat nařízení obce – tržní řád, kterým upraví některé podmínky a pravidla nabídky a prodeje zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomu účelu kolaudačním rozhodnutím. Zákonodárce nadbytečně dvakrát zdůrazňuje, že vydání tržního řádu je výkonem přenesené působnosti – v první větě zákonného zmocnění, slovy „v přenesené působnosti“ a opět slovy „formou nařízení obce“.

Obec tržní řád vydat může, zákonné zmocnění není povinna realizovat (*fakultativní zákonné zmocnění*). Pokud se obec rozhodne tržní řád vydat, je otázkou, zda musí upravit všechny záležitosti uvedené v § 18 odst. 1 živnostenského zákona. Orgány dozoru nad výkonem přenesené působnosti se podle mé zkušenosti přiklání k výkladu, že výčet v citovaném ustanovení je v případě vydání tržního řádu uzavřený a kogentní a všechny záležitosti tam uvedené musí být ve vydaném nařízení upraveny. Mám za to, že jde o výklad nesprávný.⁴⁰⁾ Pokud obec může rozhodnout, zda vydá či vůbec nevydá tržní řád, pak by měla být oprávněna i k tomu menšímu – vydá-li tržní řád, upravit v zákonem stanovených mezích jen ty záležitosti, které vzhledem k místním podmínkám považuje za potřebné (*např. pouze stanovit místa a jejich rozdělení podle § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona, protože s ostatním např. v dané obci při trhovém prodeji nejsou problémy*). Takový výklad by odpovídal principu minimalizace zásahů veřejné moci. V této souvislosti je však nutné zdůraznit, že pokud obec chce upravit kteroukoliv ze záležitostí zahrnutou do předmětného zákonného zmocnění, musí tak učinit formou nařízení obce. Případná subdelegace provedená vydaným nařízením obce, která by přenesla rozhodování např. o vymezení míst pro prodej a poskytování služeb na radu obce nebo jiný obecní orgán, je nepřípustná.⁴¹⁾

⁴⁰⁾ Obdobně: KADEČKA, S.: Tržní řády obcí – místní regulace živnostenského podnikání. *Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci „Moderní správa a ombudsman“*, Brno, Masarykova univerzita, 2005, str. 168.

⁴¹⁾ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 3. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/06: „Správný výklad zmocňovacího

V souvislosti s problematikou případné účasti jiných správních orgánů na vydávání nařízení obce, je nutné upozornit, že nařízení obce, kterým se vydává tržní řád, nemusí obec předkládat ke schválení příslušné krajské veterinární správě, byť by v daném nařízení byl upraven i prodej zvířat a živočišných produktů.⁴²⁾

Tržní řád řeší v abstraktně-obecné rovině problematiku prodeje zboží a poskytování služeb mimo kolaudované provozovny v obci a podle obsahu zákonného zmocnění lze předpokládat normativní obsah tohoto správního aktu. A to přesto, že základním obsahem tržního řádu je vymezení míst v obci pro prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomu účelu kolaudačním rozhodnutím, což je často konkrétní prostorové vymezení, nicméně v souvislosti s uložením právních povinností jako obecných pravidel chování⁴³⁾, (např. povinnost respektovat stanovený sortiment na daném místě, dodržovat pravidla udržování čistoty a pravidla provozu tržišť). Tržní řád je vzhledem k zařazení zákonného zmocnění v živnostenském zákoně v hlavě, která upravuje provozování živnosti, upraven jako prováděcí právní předpis na úseku živnostenského podnikání. Předmětné zákonné zmocnění nijak speciálně neupravuje osobní působnost vydaného tržního řádu, měl by tedy být v mezích osobní působnosti živnostenského zákona a měl by se vztahovat na osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění.⁴⁴⁾ To ale znamená, že se mimo takovýto tržní řád ocitá prodej např. nezpracovaných rostlinných nebo živočišných výrobků z vlastní drobné pěstitelské a chovatelské činnosti, což je významná část prodeje prováděného mimo kolaudované provozovny.

Odhlédneme-li od zařazení předmětného zákonného zmocnění k vydávání tržních řádů v systému živnostenského práva, pak obecně jsou tržní řády podle mých zkušeností jak obcemi, tak adresáty tohoto právního předpisu vnímány jako „pořádkové“ právní předpisy. Domnívám se, že to potvrzuje i velká četnost využívání daného zákonného zmocnění.⁴⁵⁾ V zásadě je, domnívám se, tržní

§ 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona je nutně takový, že v tržním řádu musí být vymezena prodejní místa všechna, mají-li sloužit prodeji zboží a poskytování služeb 'mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona'... Jestliže totiž mají být místa pro prodej a poskytování služeb „vymezena“, tj. nepochybně pevně určena (identifikována), v tržním řádu, pak logicky neobstojí, že by tak mohla učinit mimo tržní řád (následně, ad hoc) rada města svým (pouhým) 'souhlasem'.

⁴²⁾ Povinnost předkládat krajské veterinární správě ke schválení tržní řád pro tržnici nebo tržiště, kde je povolen příslušnými orgány prodej zvířat a živočišných produktů, má pouze provozovatel tržnice nebo tržiště, který nevydává tržní řád formou nařízení obce (viz § 25 veterinárního zákona).

⁴³⁾ Viz poznámka pod čarou č. 33.

⁴⁴⁾ KADEČKA, S.: Tržní řády obcí – místní regulace živnostenského podnikání. *Sborník příspěvků přednesených na vědecké konferenci „Moderní správa a ombudsman“*, Brno, Masarykova univerzita, 2005, str. 168.

⁴⁵⁾ Na území Zlínského kraje bylo podle sdělení Krajského úřadu jako orgánu dozoru k 1. 1. 2010 v platnosti 10 nařízení obce – tržních řádů. Jde tedy vedle zákonných zmocnění podle zákona

řád právní předpis upravující primárně nikoliv ochranu zákazníka či poctivost prodeje, ale spíše veřejný pořádek při prodeji zboží a poskytování služeb mimo kolaudované provozovny podle místních podmínek v obci, zejména na veřejných prostranstvích.

Tedy s ohledem na problémy s osobní působností tržního řádu podle platného zákonného zmocnění, jakož i s ohledem na převažující účel tohoto právního předpisu, bylo by vhodnější zákonné zmocnění k vydání tržního řádu převést z přenesené do samostatné působnosti obcí a uvést jej např. v obecním zřízení.

Podle § 2 odst. 1 písm. f) a odst. 6 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve znění pozdějších předpisů

Nařízením obec může (*fakultativní zákonné zmocnění*) stanovit veřejně přístupná místa mimo provozovny, na nichž je zakázána reklama⁴⁶⁾ šířená jinak než reklamními a propagačními zařízeními, které mají charakter stavby podléhající alespoň ohlášení stavebnímu úřadu. Jde tedy o zákaz reklamy šířené např. umístěním přenosných reklamních a propagačních zařízení na veřejných prostranstvích, reklamu šířenou rozdáváním reklamních a propagačních materiálů, reklamu šířenou prostřednictvím vozidel s ampliony apod. Obec v nařízení upraví dobu, po kterou je šíření reklamy na stanovených místech zakázáno a druhy komunikačních médií⁴⁷⁾, kterými nesmí být na určených místech reklama šířena. Obec může v nařízení stanovit akce, na něž se zákaz reklamy nevztahuje (*např. v době trhů*).

Formulace zákonného zmocnění nepředpokládá normativní obsah zmocňovaného nařízení obce. Pravidlo chování, tedy zákaz reklamy je stanoven zákonem a nařízení obce má konkrétně určit místa, dobu, příp. komunikační média, na něž se zákonný zákaz vztahuje. Předmět tohoto nařízení obce je tedy konkrétní, zákonné zmocnění nesměruje k vydání právního předpisu s normativním obsahem.

Protože je třeba při konkretizaci vycházet z místních podmínek, je tato pravomoc vhodně zařazena na úroveň obce. Obec zřejmě bude uvažovat o vydání tohoto

o pozemních komunikacích o nejčastěji využívané zákonné zmocnění pro nařízení obcí ve Zlínském kraji.

⁴⁶⁾ § 1 odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklam, ve znění pozdějších předpisů: „*Reklamou se rozumí oznámení, předvedení či jiná prezentace šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti, zejména podporu spotřeby nebo prodeje zboží, výstavby, pronájmu nebo prodeje nemovitostí, prodeje nebo využití práv nebo závazků, podporu poskytování služeb, propagaci ochranné známky, pokud není dále stanoveno jinak.*“

⁴⁷⁾ § 1 odst. 2 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklam, ve znění pozdějších předpisů: „*Komunikačními médii, kterými je reklama šířena, se rozumí prostředky umožňující přenášení reklamy, zejména periodický tisk a neperiodické publikace, rozhlasové a televizní vysílání, audiovizuální produkce, počítačové sítě, nosiče audiovizuálních děl, plakáty a letáky.*“

nařízení, aby řešila místní záležitosti veřejného pořádku – bude o šíření reklamy uvažovat jako o činnosti, která nějakým způsobem narušuje nebo může narušit obecně vnímaný pořádek na dotčených veřejně přístupných místech. Z toho vyvozují, že by předmětné zákonné zmocnění mohlo být realizováno v samostatné působnosti, např. rozšířením zákonných zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek v obecním zřízení s tím, že obsahem samotného právního předpisu obce by byly zákazy reklamy stanovené v daných zákonných mezích.

Podle zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů

Obec může (*fakultativní zákonná zmocnění*) nařízením podle § 23 odst. 1, 3 a 4 citovaného zákona upravit podmínky k užívání konkrétních místních komunikací nebo jejich částí pro účely **organizování dopravy na území obce**.⁴⁸⁾ Účelem právní úpravy má být jednak řešení nedostatku míst pro stání silničních motorových vozidel v daném místě obce zpoplatněním tohoto stání, případně zákazem užívat vymezená místa k těmto účelům. Dále pak může obec regulovat zásobování zejména v centrech, kde je větší počet provozoven s potřebou zajištění pravidelného, především každodenního zásobování.

Nařízení podle § 23 odst. 1 a 3 citovaného zákona (*regulace stání silničních motorových vozidel*) jsou svým obsahem konkrétně-obecnými akty (*konkrétní, pokud jde o předmět – vymezení dotčených oblastí obce, obecné, co do adresátů*). Povinnosti i omezení jsou ukládány na konkrétních místních komunikacích či jejich částech obecně určeným adresátům. Lze tedy podle mého názoru v těchto případech doporučit změnu právní formy zmocňovaného správního aktu na opatření obecné povahy⁴⁹⁾. Nařízení podle § 23 odst. 4 citovaného zákona (*regulace zásobování*) je podle mého

⁴⁸⁾ Na území Zlínského kraje byla podle sdělení Krajského úřadu jako orgánu dozoru k 1. 1. 2010 v platnosti 11 nařízení obce s předmětem organizování dopravy podle zákona o pozemních komunikacích, přičemž žádné se netýkalo vymezení oblasti obce s časovým a druhovým omezením zásobování.

⁴⁹⁾ K charakteru nařízení vydaného podle předmětného zákonného zmocnění se vyjádřil Ústavní soud v nálezu ze dne 18. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 14/08 takto: „Ústavní soud se přiklonil k materiálnímu pojetí opatření obecné povahy vycházející z toho, že opatřením obecné povahy je každý – byť výslovně takto neoznačený – akt s konkrétně určeným předmětem (vztahující se tedy k určité konkrétní situaci) a s obecně vymezeným okruhem adresátů... Přitom musí být vydáno v zákonných mezích a může konkretizovat zákonné povinnosti, nikoliv ukládat nové nad rámec zákona. ... V nyní projednávaném případě předpokládá zmocňovací norma (ust. § 23 odst. 1 ZPK) existenci dvou, svou formou, právních předpisů. Prvním je nařízení, kterým se vymezují oblasti obce, resp. místní komunikace nebo jejich určené úseky, jejichž obecné užívání je omezeno jen pro osoby uvedené v ust. § 23 odst. 1 písm. a) až c) ZPK a podléhá zpoplatnění a stanoví způsob placení sjednané ceny a způsob prokazování jejího zaplacení (Nařízení). Druhým je pak cenový výměr... kterým obec stanoví pro tyto osoby cenu za užití těchto místních komunikací (Ceník). ...Ceník je v materiálním smyslu právním předpisem. ...Při posouzení normativního charakteru napadeného Nařízení však dospěl Ústavní soud k závěru odlišnému, když je toho názoru, že v materiálním smyslu se jedná o opatření obecné povahy...”

názoru svým předpokládaným obsahem spíše abstraktně-obecným aktem. Jde sice opět o vymezení oblastí obce, avšak v souvislosti se stanovením pravidel, či podmínek, omezení zásobování ve vymezených oblastech. Organizace dopravy, o které je rozhodnuto podle výše uvedených zákonných zmocnění (§ 23 *předmětného zákona*), musí být pro adresáty – řidiče – vyjádřena formou dopravního značení na místě dotčeném danou právní úpravou.

Organizování dopravy, tedy stanovování odchylek od obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, systémově patří do výkonu státní správy. Vzhledem k nezbytné znalosti místních podmínek pro úpravu organizování dopravy v obci je daná regulace vhodně zařazena do přenesené působnosti obcí.

Obec dále podle § 27 odst. 5 citovaného zákona může (*fakultativní zákonné zmocnění*) nařízením **vymezit úseky místních komunikací, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí.**⁵⁰⁾ Vymezení místních komunikací, na kterých se nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí je konkrétně-obecným aktem (*konkrétní, pokud jde o předmět, tedy vymezení úseků místních komunikací a obecný, pokud jde o jeho adresáty, tedy správce a uživatele dotčených úseků místních komunikací*). Vhodnější formou jeho realizace by bylo, domnívám se, opatření obecné povahy, protože jde o autoritativní sdělení uživatelům dotčených místních komunikací. Vymezení úseků místních komunikací, na kterých se nezajišťuje sjízdnost a schůdnost, je vlastně zúžením obecných povinností vlastníka místních komunikací, kterým je obec, udržovat místní komunikace. Stanovení obce jako orgánu příslušného k vydání takového opatření je vzhledem k místní znalosti vhodná.

Podle § 27 odst. 6 citovaného zákona obec **stanoví rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti místních komunikací a průjezdných úseků silnic.** Přes použití výrazu „stanoví“ je i toto zákonné zmocnění vnímáno jako fakultativní.⁵¹⁾ V tomto případě je podle mého názoru převažující normativní a abstraktní charakter předmětu předpokládaného nařízení obce (*pravidla odstraňování závad ve schůdnosti*), nicméně je nutné se zmínit o adresátech povinností z takového nařízení. Po zrušení zákonné odpovědnosti vlastníků sousedních nemovitostí za schůdnost přilehlých chodníků, je nyní ve všech případech místních komunikací včetně chodníků a průjezdných úseků silnic odpovědnost za zajištění jejich schůdnosti na vlastních těchto komunikací, což jsou zejména obce. Je tedy myslím nadbytečné, aby si obec ukládala povinnosti k zajištění schůdnosti externím normativním správním aktem. Obdobně je možno uvažovat

⁵⁰⁾ Na území Zlínského kraje byla podle sdělení Krajského úřadu jako orgánu dozoru k 1. 1. 2010 v platnosti 12 nařízení obce s vymezením v zimě neudržovaných úseků místních komunikací a chodníků.

⁵¹⁾ Na území Zlínského kraje byla podle sdělení Krajského úřadu jako orgánu dozoru k 1. 1. 2010 v platnosti 11 nařízení obce o rozsahu, způsobu a lhůtách odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic.

i o zajištění schůdnosti průjezdných úseků silnic, protože rovněž vlastníky silnic jsou veřejnoprávní subjekty. Mám za to, že předmětné zákonné zmocnění k vydání nařízení obce je nadbytečné a jeho předmět by mohl být řešen interními akty příslušného veřejnoprávního vlastníka dotčené pozemní komunikace.

Podle § 46 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů

Na návrh příslušné krajské veterinární správy obec vydává (pokud obdrží návrh uvedeného orgánu, obec musí nařízení vydat – obligatorní zákonné zmocnění) nařízení obce o nařízení mimořádných veterinárních opatření. Předmětné zákonné zmocnění platí pro všechny obce mimo hlavní město Prahu, kde vyhláší mimořádná veterinární opatření přímo Městská veterinární správa v Praze. V této výjimce je podle mého názoru návod na vhodnější řešení této problematiky. Obec na úseku veterinární péče plní velmi omezené kompetence a všechny krajské veterinární správy jako specializované správní úřady by mohly stejně jako Městská veterinární správa v Praze mít ve své působnosti vydávání a ukončování mimořádných veterinárních opatření ve svém správním obvodu. Stávající zprostředkující role obce, která dostane návrh krajské veterinární správy a podle zákonného zmocnění má toliko povinnost ho „převést“ do formy nařízení obce a vydat, není myslím nutná. Obec ve většině případů nedisponuje vlastním odborným zázemím na úseku veterinární péče, aby mohla navržená mimořádná veterinární opatření posoudit. Pokud šlo zákonodárci o to, aby se o mimořádných veterinárních opatřeních dozvěděly subjekty v obci, postačuje uložit obcím zákonnou povinnost zveřejnit správní akt krajské veterinární správy o vyhlášení či ukončení mimořádných veterinárních opatření na úřední desce obecního úřadu či jiným v místě obvyklým způsobem.

Citované ustanovení zákona rovněž stanovuje obci kompetenci ukončovat mimořádná veterinární opatření. Zákon neuvádí pro ukončování mimořádných veterinárních opatření stejnou formu jako pro jejich vyhlášení, tedy nařízení obce. Protože však ukončení mimořádných veterinárních opatření formálně znamená ukončení účinnosti jejich vyhlášení, měla by forma ukončení mimořádných veterinárních opatření být stejná, jako forma jejich vyhlášení – nařízením obce. Lze si představit i vyhlášení mimořádných veterinárních opatření na předem stanovenou dobu určitou, tedy bez potřeby jejich následného ukončování.

Podle § 22 odst. 1 zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů (krizový zákon), ve znění pozdějších předpisů

Předmětné ustanovení krizového zákona bývá uváděno jako zákonné zmocnění k vydání nařízení obce⁵²⁾. Podle mého názoru uvedené ustanovení není samo-

⁵²⁾ Ministerstvo vnitra: Přehled zákonných zmocnění pro vydávání právních předpisů územních samosprávných celků k 1. 2. 2010 [citováno 10. 1. 2011]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim.aspx>.

statným zákonným zmocněním k vydávání nařízení obce, protože v takovém případě by zcela nedostatečně stanovilo meze pro vydání podzákonného prováděcího právního předpisu.

Vyjádření předmětného zákonného ustanovení *„Při vyhlášení nouzového stavu nebo stavu nebezpečí starosta obce zajišťuje provedení krizových opatření v podmínkách obce. Je-li k tomuto účelu nutné vydat nařízení obce...“* chápu tak, že jde o vydání nařízení obce podle kteréhokoliv jiného existujícího zákonného zmocnění (např. k organizování dopravy v obci jako krizové opatření při vyhlášení nouzového stavu) a předmětné ustanovení krizového zákona upravuje odlišně od obecné úpravy v obecním zřízení nabytí účinnosti a způsob publikace nařízení obce vydaného k provedení krizových opatření. Ze samotného krizového zákona nevyplývá nutnost vyhlášovat krizová opatření na úrovni obce právním předpisem, protože závaznost krizových opatření vyplývá přímo ze zákona.⁵³⁾ Pro srovnání, rozhodnutí o stavu nebezpečí, které vyhláší hejtman kraje, není právním předpisem, pouze je toto rozhodnutí publikováno stejně jako nařízení kraje. Rozhodnutí hejtmana kraje o stavu nebezpečí rovněž obsahuje krizová opatření a jejich rozsah. Nově⁵⁴⁾ je povinnost zajišťovat provádění krizových opatření v podmínkách obce uložena jejímu starostovi (do 31. 12. 2010 byla krizovým zákonem uložena obecně orgánům obce, tedy i radě obce, která je oprávněna vydávat nařízení obce). V souvislosti s vydáváním případných nařízení obce potřebných k provedení krizových opatření jde o úkol pro starostu nesplnitelný, protože není zpravidla oprávněn nařízení obce vydávat.

Nařízení obce podle citovaného zákonného zmocnění má být vydáváno, je-li to nutné, k provedení krizových opatření, která stanovuje buď vláda při vyhlášení nouzového stavu, nebo hejtman kraje, který vydává rozhodnutí o vyhlášení stavu nebezpečí. Pokud bychom vnímali tato opatření vyšších orgánů krizového řízení jako ta, která stanovují meze pro vydání předmětného nařízení obce, dostaneme se mimo ústavní limity uvedené v čl. 79 odst. 3 Ústavy (*meze má stanovit zákon, nikoliv aplikační akt správního orgánu*).

Pokud bychom přes výše uvedené akceptovali předmětné ustanovení krizového zákona jako další zákonné zmocnění k vydání nařízení obce v mezích krizových opatření stanovených vládou nebo hejtmanem kraje, pak by alespoň měla být z důvodů právní jistoty adresátů uvedena přímo v zákoně maximální časová platnost takového mimořádného nařízení obce (např. *po dobu daného nouzového stavu nebo stavu nebezpečí*). Krizová opatření, která by spočívala ve stanovení obecných pravidel a povinností pro obecně vymezené adresáty by v tomto smyslu měla normativní, abstraktní a obecný charakter a tedy naplňovala by materiální znaky právního předpisu. Odhlédneme-li od předpokládané formy, pak zařa-

⁵³⁾ Například jako pracovní povinnost nebo pracovní výpomoc, příp. jako povinnost strpět omezení vyplývající z krizových opatření pro fyzické osoby podle § 31 krizového zákona.

⁵⁴⁾ Zákon č. 430/2010 Sb., který nabyl účinnosti 1. 1. 2011.

zení možnosti přijímat krizová opatření ve stanovených mezích na úrovni obce je správné, protože znalost místních podmínek je pro některá opatření a řešení mimořádných situací nezbytná. Rovněž volba přenesené působnosti obce je vhodná, protože řešení předmětných krizových situací náleží do zájmové oblasti a odpovědnosti státu.

Podle § 39 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Obec může podle předmětného zákonného zmocnění (*fakultativní zákonné zmocnění*) právním předpisem v přenesené působnosti⁵⁵⁾ vymezit místní komunikace nebo jejich úseky v obytné zóně, které nelze užít ke stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy.

Toto zákonné zmocnění směřuje k vydání konkrétně-obecného aktu (*vymezuje konkrétní místní komunikace nebo jejich úseky v obytné zóně se zákazem stání nákladního vozidla nebo jízdní soupravy, a to obecným adresátům – účastníkům provozu na dotčených místních komunikacích*). Adresátům je následně obsah nařízení sdělován formou dopravního značení na dotčeném místě. Proto lze podle mého názoru doporučit změnu formy realizace předmětu tohoto zmocnění na opatření obecné povahy. Rovněž v judikatuře Nejvyššího správního soudu je stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, pokud z ní plynou povinnosti pro účastníky provozu, posuzováno jako opatření obecné povahy.⁵⁶⁾ Zařazení zákonného zmocnění do přenesené působnosti obcí je podle mého názoru vhodné, protože jde v zásadě o stanovování místní úpravy provozu na veřejných pozemních komunikacích, které vyžaduje u příslušného orgánu místní znalost.

Podle zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů

Zákonné zmocnění podle § 6 citovaného zákona předpokládá vydávání **místního programu snižování emisí znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin** formou nařízení obce. Program podle zákona zpracovává obecní úřad v přenesené působnosti, ale není to úkol obligatorní, místní program snižování emisí může být zpracován (*fakultativní zákonné zmocnění*). Nařízení obce je pak

⁵⁵⁾ Zákon užívá označení „obecně závazná vyhláška v přenesené působnosti“, což je vzhledem k současnému právnímu stavu nutné interpretovat jako „nařízení obce“.

⁵⁶⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2009, č. j. 2 Ao 3/2008-100: „...*právě stanovení dopravního značení představuje typický snad až „učebnicový“ příklad opatření obecné povahy v materiálním pojetí. ... v případě dopravního značení (se) může o jejich klasifikaci coby opatření obecné povahy samozřejmě jednat pouze tehdy, když z této dopravní značky plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než by je tito měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích.*“ (obdobně rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 5. 2009, č. j. 4 Ao 1/2009-58 a ze dne 26. 8. 2009, č. j. 7 Ao 3/2009 – 18).

pouze formou jeho vyhlášení. Vzhledem k obsahu místního programu snižování emisí (*příloha č. 2 citovaného zákona*) lze konstatovat, že jde o plánovací dokument, který neobsahuje závazná obecná právní pravidla chování, tedy nemá normativní obsah. Nicméně program se týká obecného okruhu adresátů a je využíván při výkonu veřejné správy na krajské a místní úrovni, zejména při územním plánování, územním rozhodování a povolování staveb nebo jejich změn, a při posuzování záměrů, které mohou výrazně ovlivnit čistotu ovzduší, nebo rozvojových koncepcí a programů rozvoje jednotlivých oborů a odvětví. Vyhlášení místního programu by tedy mohlo být realizováno obdobně jako u územně plánovací dokumentace podle stavebního zákona, se kterou má společný plánovací obsah, a to formou opatření obecné povahy.

Zařazení kompetence vydávat místní program snižování emisí na úroveň obce je podle mého názoru správné. Pokud jde o zařazení do přenesené působnosti obce, není to zcela jednoznačné. Lze si představit zařazení vydávání místního programu do samostatné působnosti obcí, podobně jako je tomu u územního plánování, přičemž příprava místního programu obecním úřadem by odborně probíhala v působnosti přenesené.

Druhé zákonné zmocnění k vydání nařízení obce podle ustanovení § 8 odst. 5 citovaného zákona ukládá vydat **místní regulační řád**, kterým se upravuje provoz místního smogového, varovného a regulačního systému pro oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší (*obligatorní zákonné zmocnění*). V regulačním řádu se upravuje vyhlásování a odvolávání signálu upozornění a signálu regulace na území obce v případě možnosti vzniku nebo výskytu smogové situace a omezení nebo zastavení provozu stacionárních a mobilních zdrojů znečišťování ovzduší na území obce, s výjimkou stacionárních zdrojů regulovaných podle ústředního regulačního řádu. Regulační řád vypracovává obecní úřad v přenesené působnosti a vydává se formou nařízení obce.

Jak vyplývá z předpokládaného obsahu regulačního řádu podle zákonného zmocnění, jde o abstraktní a obecný akt normativní povahy, tedy akt naplňující materiální znaky právního předpisu. Protože jde o úpravu provozu místního smogového, varovného a regulačního systému pro obce ležící v oblasti se zhoršenou kvalitou ovzduší, je z důvodů potřeby místní znalosti prostředí zvolena obecní úroveň právní regulace vhodně. Zařazení do oblasti přenesené působnosti také považuji za vhodné, vzhledem k tomu, že jde o obligatorní vydávání prováděcího právního předpisu ve speciální oblasti státní správy (*ochrana ovzduší*).

Zákonná zmocnění v rozsahu přenesené působnosti obce s rozšířenou působností

Problém u zákonných zmocnění k vydávání nařízení obce s rozšířenou působností je podle některých názorů, jak již bylo výše uvedeno, s legitimitou, nebo

možná spíše s vhodností, orgánu oprávněného k jejich vydávání (*obdobný problém by byl v případě nařízení obce s pověřeným obecním úřadem, avšak v současné době k jeho vydání žádné zákonné zmocnění neexistuje a nepředpokládá jej v obecné rovině ani obecní zřízení*). Řešením sporné vhodnosti právotvorného orgánu na úrovni obcí s rozšířenou působností by bylo převedení právotvorné pravomoci těchto obcí na úroveň krajů, ať už radě kraje nebo lépe krajskému úřadu jako odbornému orgánu úředního typu. Demokratická legitimita rady kraje jako voleného orgánu kraje je vzhledem k celému území kraje i k jeho jednotlivým částem nesporná, protože je odvozena od občanů kraje – voličů.

Námítka nedostatku legitimacy, příp. odborné vhodnosti příslušného právotvorného orgánu se v plném rozsahu týká zmocnění k vydání nařízení obce s rozšířenou působností podle § 19 odst. 3 **zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů**. Obec s rozšířenou působností může (*fakultativní zákonné zmocnění*) na návrh vlastníka lesa nebo z vlastního podnětu nařízením obce **stanovit z důvodů ochrany lesa nebo v zájmu zdraví a bezpečnosti občanů dočasné omezení nebo vyloučení vstupu do lesa**, nejvýše na dobu tří měsíců s možností prodloužení nejvýše o další tři měsíce. Stejně opatření může formou správního rozhodnutí přijmout orgán státní správy lesů (*podle území, kterého se má opatření týkat může jít o obecní úřad obce s rozšířenou působností, případně o krajský úřad nebo příslušné ministerstvo*). Jsou zde tedy dvě možné formy realizace obdobného opatření, kterým je dočasné omezení nebo vyloučení vstupu do lesa. Měli bychom rozlišovat, zda má být dočasné omezení nebo vyloučení vstupu do lesa zavedeno v daném konkrétním lese nebo konkrétních lesích, anebo ve všech lesích, které budou vymezeny obecnými znaky (*např. územím, nebo skutečností napadení škůdcem apod.*). V obou případech (*konkrétní les nebo obecnými znaky vymezené lesy*) se opatření týká obecně vymezeného neurčitého okruhu osob, které dočasně nesmí vůbec nebo jen omezeně vstupovat do předmětných lesů. V prvním případě, kdy jde o konkrétně určené lesy, by měl být vydáván konkrétně-obecný správní akt, tedy opatření obecně povahy orgánu státní správy lesů. Ve druhém případě obecně vymezených lesů jde o akt abstraktně-obecný, který má mít formu právního předpisu, nicméně s ohledem na vhodnost právotvorného orgánu vydávaného například z úrovně kraje.

Další dvě zákonná zmocnění podle zákona o lesích jsou zařazována⁵⁷⁾ mezi zákonná zmocnění k vydání nařízení obce s rozšířenou působností, ale z hlediska jejich znění není toto zařazení nesporné. Zákonné zmocnění podle § 25 odst. 2 lesního zákona stanoví, že orgán státní správy lesů „*obecně závaznou vyhláškou*“ **vyhlašuje záměr zadat zpracování lesní hospodářské osnovy**, která slouží pro

⁵⁷⁾ Ministerstvo vnitra: Přehled zákonných zmocnění pro vydávání právních předpisů územních samosprávných celků k 1. 2. 2010 [citováno 10. 1. 2011]. Dostupný z: <http://www.mvcr.cz/clanek/metodicka-pomoc-obcim.aspx>.

zjištění stavu lesa a pro výkon státní správy lesů.⁵⁸⁾ Pojem „*obecně závazná vyhláška*“ zůstal v zákoně jako původní označení právního předpisu okresního úřadu, kterému náležela do zániku okresních úřadů pravomoc vyhlášovat právním předpisem záměr zadat zpracování lesní hospodářské osnovy. Zákonodárce nereagoval ani na změny v označování právních předpisů v případě bývalých okresních úřadů⁵⁹⁾ a ani při změně lesního zákona, když se následně upravovaly, resp. stanovovaly kompetence obecních úřadů obcí s rozšířenou působností, nedošlo k úpravě a zákonné zmocnění stále hovoří o vydání obecně závazné vyhlášky. Uvedené označení zmocňovaného právního předpisu samo o sobě nemusí být problémem, protože § 11 zákona o obcích lze chápat jako nepřímou novelu zvláštních zákonů, které případně dosud označují právní předpis obce v přenesené působnosti jako o obecně závaznou vyhlášku⁶⁰⁾. Ovšem předmětné zákonné zmocnění stanovuje jako právotvorný orgán příslušný orgán státní správy lesů, kterým je podle lesního zákona obecní úřad obce s rozšířenou působností⁶¹⁾ (*nikoliv obec a nikoliv rada obce, která je podle obecního zřízení zpravidla kompetentní vydávat nařízení obce*). Pokud zákonné zmocnění budeme číst tak, že orgán státní správy lesů v přenesené působnosti má vyhlášovat záměr zadat zpracování lesní hospodářské osnovy právním předpisem, stojíme před otázkou, jakým postupem má obecní úřad obce s rozšířenou působností vydat právní předpis.

Zpracování osnov zadává orgán státní správy lesů a vlastníci dotčených lesů mají právo mu v termínu uvedeném v nařízení obce oznámit své hospodářské záměry a požadavky na zpracování osnovy. Obsahově je vyhlášení záměru zadat zpracování lesní hospodářské osnovy aktem informativním, z něhož pro vlastníky dotčených lesů nevyplývají povinnosti. Normativní charakter takového právního předpisu chybí. Navíc jde typově o konkrétně-individuální akt, který se týká konkrétních lesů a jejich vlastníků. Zákonodárce by tedy mohl, už s ohledem na nesprávné použití označení právního předpisu, k jehož vydání zmocnění směřuje, předmětné zákonné zmocnění upravit. Měl by zejména zvážit potřebu vyhlášovat záměr právním předpisem. Domnívám se, že odpovídající by byla forma jiného opatření (oznámení) orgánu státní správy lesů vyhlášeného veřejnou vyhláškou podle správního řádu. Pokud by došlo k této změně formy, bylo by zařazení dané kompetence do přenesené působnosti obecních úřadů obcí s rozšířenou působností vhodné.

Podle § 32 odst. 2 a 3 lesního zákona může orgán státní správy lesů vlastníku

⁵⁸⁾ Na území Zlínského kraje bylo podle sdělení Krajského úřadu jako orgánu dozoru k 1. 1. 2010 v platnosti 8 nařízení obce vyhlášujících záměr zadat zpracování lesních hospodářských osnov.

⁵⁹⁾ Zákon č. 254/1994 Sb., kterým se z účinností od 1. 1. 1995 změnilo označení právních předpisů vydávaných okresními úřady z „obecně závazné vyhlášky“ na „nařízení okresního úřadu“.

⁶⁰⁾ VEDRAL, J.: Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků. *Správní právo č. 4/2001*, str. 194.

⁶¹⁾ § 48 odst. 2 písm. d) a odst. 3 lesního zákona.

lesa nařídít některá **opatření při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod v lese** (např. zastavení těžeb a jejich zpracování, zničení napadených semen a sazenic, označování a evidenci vytěženého dřeva). Zákon umožňuje nařídít uvedená opatření buď rozhodnutím, tedy individuálním správním aktem, nebo „vyhláškou“. Prostřednictvím poznámky pod čarou zákonodárce u pojmu vyhláška odkazuje na § 11 obecního zřízení, tedy na úpravu nařízení obce. Stejně jako u předchozího zákonného zmocnění podle lesního zákona nebylo dosud zákonodárcem změněno označení zmocňovaného právního předpisu do souladu s obecním zřízením. Ale samo o sobě uvedené označení správního aktu nevytváří aplikační problém, protože jej lze interpretovat ve znění obecního zřízení. Avšak stejně jako u vyhlášení záměru zadat zpracování lesní hospodářské osnovy je i zde orgán příslušný k vydání právního předpisu označen jako orgán státní správy lesů (*obecní úřad obce s rozšířenou působností*), který však vydávat nařízení obce dle obecního zřízení nemůže. Předmětná opatření se podle zákonného zmocnění ukládají vlastníkovu lesa, tedy jde o konkrétně-individuální akt. S ohledem na to, by bylo nejvhodnější předmětné zákonné zmocnění zrušit a ponechat ukládání opatření vlastníkovu lesa správním rozhodnutím orgánu státní správy lesů. Pokud by bylo nutné uložit konkrétní opatření obecně určeným vlastníkům lesů na daném území, pak by mohlo být k tomu vydáváno opatření obecné povahy opět orgánem státní správy lesů. V případě uvedené změny formy ukládání opatření při vzniku mimořádných okolností a nepředvídaných škod obecním adresátům na opatření obecné povahy, by bylo možné zařazení dané kompetence do přenesené působnosti obecního úřadu obcí s rozšířenou působností považovat za vhodné.

V žádném dalším zákoně, mimo lesní zákon, nejsou nyní zákonná zmocnění k vydání právního předpisu obce s rozšířenou působností.

ZÁVĚR K VYDÁVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ V PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCEMI

Vydávání právních předpisů obcí v přenesené působnosti je činnost, jejíž nedostatky, právní i faktické, jsou velmi výrazně ovlivněny kvalitou zákonných zmocnění. Právo tvorby v přenesené působnosti obci z pohledu aplikačního, i vzhledem k její menší četnosti, však provází v praxi méně problémů, než samosprávnou právo tvorby.

Při tvorbě svých právních předpisů v přenesené působnosti (*a obdobně v působnosti samostatné*) musí obec dodržovat některé zásady tak, aby výsledek obecní právo tvorné činnosti byl zákonný a také správný. V tomto smyslu lze obcím doporučit vždy

- zvážit, zda situace, která je k řešení, **může** být obcí řešena právním předpisem (*buď v samostatné působnosti, nebo v přenesené působnosti, existuje-li zákonné zmocnění*) a současně zvážit, zda je **nutné, přiměřené a rozumné** řešení dané situace vydáním právního předpisu. Vydání právního předpisu má

být nástrojem systémového řešení, pokud nelze využít aplikaci stávajících platných právních předpisů,

- připravit návrh právního předpisu v souladu se **zákonným zmocněním** a v souladu s jinými zákony a právními předpisy,
- dodržet při přípravě návrhu **legislativně-technické požadavky** na právní předpisy obce,
- při vydání právního předpisu dodržet související **kompetenční a procesní** zákonná ustanovení,
- právní předpis zákonným způsobem **publikovat**, ale zároveň zajistit i nad rámec formální publikace informování veřejnosti resp. dotčených adresátů o vydaném právním předpisu.

Sporné a problematické otázky v souvislosti s obecní právotvorbou v přenesené působnosti existují a často jsou důsledkem některého vadného zákonného zmocnění. Je tedy na místě zabývat se stávajícími zákonnými zmocněními a uvažovat o případné potřebě jejich změn, které by se měly projevit ve vyšší kvalitě navazující odvozené podzákonné právotvorbě obcí. Pro přehlednost jsou závěrečná shrnutí úvah o změnách zákonných zmocnění k vydávání právních předpisů obce v přenesené působnosti rozčleněna podle důvodů, které k návrhu změny vedou.

ÚVAHY DE LEGE FERENDA O ZÁKONNÝCH ZMOCNĚNÍCH

Právotvorba jako vhodný nástroj řešení společenských problémů

*Některých cílů pomocí práva dosáhnout vůbec nelze a k dosažení některých se právo nehodí.*⁶²⁾ Uvedený citát hovoří o právu ve smyslu normativní právní regulace. Směřuje jednak jako výzva ke každému právotvůrci, aby vážil, zda vůbec k vydání nového právního předpisu přistoupí, a v souvislosti, která nás zajímá, k zákonodárci, aby vážil, zda vydá zákonné zmocnění k podzákonné právotvorbě.⁶³⁾ V případech zákonných zmocnění, které byly předmětem tohoto článku, nelze u žádného úseku veřejné správy uvést, že by měla být řešena neprávními formami. Ale jsou mezi nimi takové, které podle mého názoru nesprávně nebo nadbytečně vyžadují, právě cestou zákonného zmocnění, formu vydání právního předpisu. V této souvislosti je podstatný materiální charakter správního aktu, kterým může být předmětná situace vhodně řešena. Pokud má být výsledný správní akt směřován ke konkrétním adresátům, nebo má-li být jeho obsah nenormativní a s konkrétním předmětem, pak není vhodné užít

⁶²⁾ KNAPP, V. In: KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha, Linde Praha, a. s., 1998, str. 51.

⁶³⁾ „Zdánlivá nezbytnost vydání vyhlášky může být způsobena také nízkým využíváním, popřípadě nevyužíváním možností, které pro řešení dané věci dávají celostátní předpisy.“ – MATULA, M.: Rizika spojená s tvorbou a aplikací obecně závazných vyhlášek územních orgánů správy a možnosti jejich předcházení. In: *Sborník příspěvků z konference „K normotvorné pravomoci obcí“*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, str. 108.

formu právního předpisu. V uvedeném smyslu by mohla být zrušena některá zákonná zmocnění k vydání nařízení obce a nahrazena nejčastěji zákonnou možností vydat opatření obecné povahy. Např. podle zákona o právu shromažďovacím, podle zákona o pozemních komunikacích, podle zákona o provozu na pozemních komunikacích a také podle zákona o ochraně ovzduší, pokud jde o vydávání místního programu snižování emisí znečišťujících látek nebo jejich stanovených skupin. Pokud nyní ponecháme stranou vhodnost stávajícího právotvorného subjektu, pak změna formy správního aktu by byla na místě i u zákonných zmocnění podle lesního zákona.⁶⁴⁾

Jednota právního řádu

Osobní působnost právních předpisů obce v samostatné a v základním rozsahu přenesené působnosti je vztažena na příslušníky dané obce jako samosprávného společenství občanů, ale zároveň je místní (*prostorová*) působnost těchto právních předpisů obecně vztažena na celé území dané obce a může se tedy dotknout i osob, které nejsou jejími občany, avšak třeba jen dočasně na území dané obce pobývají. Vzhledem k počtu našich obcí, na jejichž území tedy může platit „různé“ právo, vzhledem ke způsobu formální publikace obecních právních předpisů a vzhledem k pohybu osob po území státu, to zásadním způsobem ovlivňuje působení jednoty právního řádu.⁶⁵⁾ Tento problém je více patrný u vydávání právních předpisů obce v samostatné působnosti, zejména s ohledem na možnost obce na základě ústavního oprávnění a v mezích samostatné působnosti tvořit originární autonomní právo. V oblasti přenesené působnosti, kde má každý možnost prostřednictvím znalosti zákonných zmocnění předpokládat existenci nařízení obce, je tento problém méně patrný. Aspekt jednoty právního řádu ve smyslu jednotných pravidel určité regulace můžeme zdůraz-

⁶⁴⁾ Uvedené řešení změny stanovené formy správního aktu již bylo použito v případě zákonného zmocnění pro obce s rozšířenou působností podle zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů. Původně měly obce s rozšířenou působností podle § 77 odst. 1 citovaného zákona možnost vydávat nařízení obce k omezení nebo zákazu rušivé činnosti. Na základě zákona č. 349/2009 Sb., kterým se změnil zákon o ochraně přírody a krajiny, bylo zákonné zmocnění k vydání nařízení obce zrušeno a nahrazeno možností vydat opatření obecné povahy, případně správní rozhodnutí.

⁶⁵⁾ „Jde o to, aby se místní úprava odlišovala od obvyklých místních úprav nebo od celostátní úpravy, případně vůbec vydávala jen tam, kde lze rozdíly podle místních podmínek očekávat nebo kde skutečně existují. V opačném případě dochází k narušení právní jistoty občanů a také ke snížení efektivity působení vyhlášky. To je zvláště důležité v případě, kdy vyhláška má upravovat nejen chování občanů bydlících v obci, případně tam vlastnicích majetek apod., ale i chování jiných lidí (návštěvníků obce). Respektování obecně závazné vyhlášky může v případě návštěvníků obce bezproblémové jen tehdy, upravuje-li vyhláška záležitosti, u nichž lze rozumně předpokládat, že by se tam místní odlišnosti vyskytly a v míře, v jaké to lze předpokládat.“ – MATULA, M.: Rizika spojená s tvorbou a aplikací obecně závazných vyhlášek územních orgánů správy a možnosti jejich předcházení. In: *Sborník příspěvků z konference „K normotvorné pravomoci obcí“*, Brno, Masarykova univerzita, 1998, str. 107.

nit, když uvažujeme např. o správnosti zařazení zákonných zmocnění k cenové regulaci na obecní úroveň.

Domnívám se, že čím méně míst, kde vzniká normativní právní regulace, tím větší jednotu právního řádu lze předpokládat a tím je také vyšší možnost poznatelnosti a předvídatelnosti práva pro jeho adresáty. Jednotu právního řádu by podle mého názoru měl mít zákonodárce na mysli, když zvažuje nezbytnost vzniku podzákonné odvozené právotvorby územních celků, když zvažuje nezbytnost vydání každého nového zákonného zmocnění k jejímu vydávání.

Vymezení samostatné a přenesené působnosti

Když vyjdeme z kritérií pro vymezení samostatné a přenesené působnosti (*zákonné vymezení, kritérium zájmu, kritérium volby jednání*), pak musíme uvažovat o zákonných zmocněních podle živnostenského zákona a zákona o regulaci reklamy jako o zákonných zmocněních nevhodně zařazených do oblasti přenesené působnosti. V případě tržních řádů, jak bylo uvedeno, jde navíc o jejich problematickou osobní působnost sledující nyní meze živnostenského zákona. Uvedená zákonná zmocnění nejsou myslím využívána primárně v zájmu výkonu státní správy na daném úseku, ale tyto zmocňované právní předpisy jsou vnímány jako pořádkové místní právní předpisy. Bylo by tedy zřejmě vhodné jejich převedení do oblasti samostatné působnosti obcí a jejich případné uvedení v obecním zřízení.

Nicméně lze podle mého názoru najít i platná zákonná zmocnění, která by mohla být vhodněji zařazena do přenesené působnosti obcí, ač jsou dosud v působnosti samostatné. Mám na mysli ty stávající zmocňované právní předpisy obcí, u nichž by měla převážet jednak obligatornost vydávání a zejména výraznější zájem státu na regulaci dané oblasti. Tyto úvahy se týkají stávajících zákonných zmocnění v samostatné působnosti obcí, např. podle zákona o požární ochraně (*požární řád a podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích*), podle zákona o silniční dopravě (*úprava zkoušek řidičů taxislužby a provozní řád taxislužby*), podle zákona o vodovodech a kanalizacích (*zavedení dvousložkové formy vodného a stočného*) a podle zákona o pohřebnictví (*stanovení podmínek pro převoz a uložení zemřelých*). Všechny uvedené zákony upravují specifické oblasti veřejné správy, které se samosprávnými zájmy obcí podle mého názoru buď vůbec nesouvisí, nebo jen do jisté omezené míry.

Legitimita a vhodnost právotvorného subjektu

Z úvah, které byly uvedeny o legitimitě, příp. vhodnosti orgánů oprávněných vydávat nařízení obce vyplývá, že problémem k řešení je podle některých odborných názorů nedostatek demokratické legitimacy volených orgánů obcí s rozšířenou působností k vydávání nařízení obce pro správní obvod obce s rozšířenou působností. V současné době jde již jen o zákonná zmocnění podle lesního

zákona. Pokud by měla v našem právním řádu zůstat možnost vydávat právní předpisy v přenesené působnosti pro území větší než je jedna obec a menší než je kraj, pak by voleným právotvorným orgánem s nespornou legitimitou k jejich vydávání mohla být rada příslušného kraje.

V případě samotných nařízení obce v základním rozsahu přenesené působnosti, i u nich je stávající výběr právotvorného orgánu důvodem k zamyšlení a případné úpravě, byť ne z důvodu nedostatku legitimacy. Pokud totiž rada obce, která zpravidla vydává nařízení obce, není zřizována nebo nemůže svoje pravomoci ze zákonných důvodů vykonávat, přechází pravomoc vydávat právní předpisy v přenesené působnosti na zastupitelstvo obce, které může v některých případech tuto pravomoc svěřit starostovi obce. Výkon přenesené působnosti zastupitelstvem obce je v našem obecním zřízení prvkem, domnívám se, nesystémovým. Pokud by pravomoc vydávat nařízení obce byla svěřena namísto rady obce zákonem přímo starostovi obce, příp. obecnímu úřadu s tím, že by je podepisoval starosta obce, nebo tajemník obecního úřadu, lépe by to odpovídalo systémovému rozdělení samosprávných a státněsprávních kompetencí mezi orgány obce a odbornému výkonu státní správy v přenesené působnosti obcí.

Materiální vs. formální publikace práva

Poslední problém k budoucímu legislativnímu řešení, ovšem již nikoliv na úrovni jednotlivých zákonných zmocnění, je publikace obecních právních předpisů. Tento problém se netýká jen nařízení obce, ale i obecně závazných vyhlášek obcí. Stávající způsob publikace prostřednictvím úředních desek obecních úřadů, byť modifikovaný souběžným zveřejněním vyhlášeného obecního právního předpisu na elektronické úřední desce přístupné dálkovým přístupem⁶⁶⁾ a možností uveřejnit vyhlášený právní předpis též způsobem v místě obvyklým⁶⁷⁾, je z mého pohledu zastaralý a nesplňuje požadavky na faktickou možnost adresátů poznávat právo (*materiální publikace*). Vzhledem k závaznosti mnohých právních předpisů obcí i pro osoby v dané obci trvale nebydlící, je zákonná možnost přístupu k právním předpisům obce u obecního úřadu nedostatečným řešením. Materiální publikace právního předpisu resp. faktická znalost právních norem, byť ve většině případů není podmínkou jejich závaznosti, je důležitou podmínkou pro efektivní fungování práva.⁶⁸⁾ Vhodným řešením by podle mého názoru mohlo být vyhlásování právních předpisů obcí spolu s ostatními právními předpisy platnými na našem území v jednotné elektronické sbírce právních předpisů.⁶⁹⁾

⁶⁶⁾ § 26 odst. 1 třetí věta správního řádu.

⁶⁷⁾ § 12 odst. 1 poslední věta obecního zřízení.

⁶⁸⁾ „Současná úprava vyhlásování právních předpisů nerespektuje zásadu veřejnosti práva. Neexistuje žádné konkrétní místo, na které by se mohl kdokoli obrátit a kde by byly dostupné všechny platné právní předpisy“ – CVRČEK, F. In: KNAPP, V. a kol.: *Tvorba práva a její současné problémy*. Praha, Linde Praha a. s., 1998, str. 280.

⁶⁹⁾ Vláda ČR schválila Koncepti právní úpravy elektronické Sbírký zákonů a mezinárodních

Shrnutí:

Předmětem tohoto článku jsou nařízení obcí, tedy právní předpisy vydávané obcemi v přenesené působnosti. Autor definuje přístup k předmětu zkoumání a hlediska, jichž si přednostně všímá při následném posouzení jednotlivých zákonných zmocnění k vydávání nařízení obce.

Hodnocení zákonných zmocnění se zaměřuje na vhodnost

- řešení daného společenského problému právním předpisem obecně,
- svěřeni kompetence k vydání daného právního předpisu právě obcím,
- zařazení kompetence k vydání daného právního předpisu do přenesené působnosti obcí.

V závěru článku autor zobecňuje výsledky posouzení zákonných zmocnění k vydávání nařízení obce a předkládá úvahy *de lege ferenda* z pohledu

- právotvorby jako vhodného nástroje řešení společenských problémů,
- zajištění jednoty právního řádu,
- vymezení samostatné a přenesené působnosti obcí,
- legitimacy a vhodnosti právotvorného subjektu,
- materiální vs. formální publikace práva.

On the statutory powers empowering municipalities to adopt municipality regulations – summary:

This Article deals with an issue of municipality regulations, i.e. legal regulations adopted by municipalities within their delegated powers. The Author defines his approach to the object of his research and criteria he especially takes into account in the course of following consideration of particular statutory delegation provisions empowering municipalities to adopt municipality regulations.

Consideration of statutory delegation provisions focuses on convenience of

- treatment of certain social problem through legal regulation in general,
- vesting a competence to adopt certain regulation in municipalities,
- classifying certain competence to adopt a regulation as a competence within delegated powers of municipalities.

At the end of the Article, the Author generalizes the results of consideration of statutory delegation provisions empowering municipalities to adopt municipality regulations and thinks *de lege ferenda* from the point of view of

- law-making as an appropriate instrument to treat social problems,

smluv, která je založena na projektu elektronické Sbírky zákonů a mezinárodních smluv („e-Sbírka“) a na projektu elektronického legislativního procesu („e-Legislativa“) – viz Zpráva z jednání vlády dne 27. 7. 2009 [citováno 6. 8. 2009]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz>.

- ensuring unity of legal order,
- definition of separate or delegated powers of municipalities,
- legitimacy and convenience of a law-making subject,
- material vs. formal publication of law.