

Veźměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Působnost právních předpisů územní samosprávy - část. II

Ústava dává územní samosprávě možnost vydávat obecně závazné vyhlášky bez výslovného zákonného zmocnění, včetně obecně závazných vyhlášek stanovících povinnosti v oblastech, které zákon svěřuje do samostatné (samosprávné) působnosti obcí a krajů. Z tohoto pohledu jsou stávající zákon o obcích a o krajích krokem zpět.

Působnost právních předpisů územní samosprávy - část. II

1.3 Obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti

Z výše uvedeného plyne, že Ústava dává územní samosprávě možnost vydávat obecně závazné vyhlášky bez výslovného zákonného zmocnění, včetně obecně závazných vyhlášek stanovících povinnosti v oblastech, které zákon svěřuje do samostatné (samosprávné) působnosti obcí a krajů. Z tohoto pohledu jsou stávající zákon o obcích a o krajích krokem zpět. Tyto zákony totiž rozlišují obecně závazné vyhlášky na stanovící povinnosti osobám a nestanovící povinnosti osobám. Toto dělení ustanovení Ústavy o územní samosprávě nezná. Samozřejmě ukládání povinností vyžaduje zákonný základ, v případě samosprávy jsou to zákonem určené hranice samostatné vrchnostenské působnosti samosprávy, ústava nepožaduje další speciální zákonné zmocnění k ukládání povinností. Pro obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti zákon vyžaduje zákonné zmocnění, čímž je fakticky řadí do stejné pozice jako nařízení v přenesené působnosti. Pro obecně závazné vyhlášky krajů stanovící povinnosti toto zmocnění vyžaduje ve speciálních zákonech. Zákonodárce tak reagoval na předchozí protisamosprávnou judikaturu Ústavního soudu tím, že ji akceptoval v textu zákona.[\[1\]](#)

Pro obecně závazné vyhlášky obcí stanovící povinnosti osobám zákon o obcích ukládá, že je obec může vydat:

- k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,
- k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti.
- stanoví-li tak zvláštní zákon.[\[2\]](#)

Zákon o obcích tedy na rozdíl od zákona o krajích sám dává přímo některá zmocnění pro vydání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti stanovící povinnosti. Je otázkou, zda toto zákonné vymezení je v souladu s ústavou a zda obce i kraje nemohou přijímat s odkazem na výše uvedený ústavní výklad obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti i bez zákonného zmocnění, pokud to bude v zákonem určené samosprávné působnosti krajů a obcí. Z praxe od r. 1990 však můžeme říci, že obce v převážné míře vystačí s obecně závaznými vyhláškami stanovícími povinnosti pro oblast veřejného pořádku a udržování čistoty. Na novou zákonnou úpravu reagoval Ústavní soud tím, že zamítá návrhy na rušení obecně závazných vyhlášek v oblasti veřejného pořádku a udržování čistoty, pokud jejich rušení bylo navrhováno jen z důvodu, že stanoví povinnosti.[\[3\]](#)

1.4 Změna věcné působnosti

Protože věcná působnost se může měnit, může se tedy měnit i zákonnost právního předpisu územní samosprávy. Příkladem změny charakteru věcné působnosti je vydávání tržních řádů, kdy až do novely živnostenského zákona byly tržní řády posuzovány jako obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti.[\[4\]](#) Následně tato působnost byla zákonem charakterizována jako výkon přenesené státní správy. [\[5\]](#) Touto zákonnou změnou se tedy všechny tržní řády staly nezákonnými, i když změna zákona automaticky neznamenala jejich zrušení.[\[6\]](#) Obce měly přistoupit ke zrušení dosavadních tržních řádů a jejich novému vydání jako právních předpisů v přenesené působnosti podle příslušného zákonného zmocnění. Jiným příkladem jsou obecně závazné vyhlášky upravující některé podmínky provozování výherních automatů. Původně tyto obecně závazné vyhlášky byly Ústavním soudem rušeny. Po změně zákona o loteriích a jiných podobných hrách, kdy byla rozšířena samostatná působnost obcí^[7], Ústavní soud konstatoval, že změna zákona vedla ke zhojení vady nedostatku věcné působnosti. Obecně závazné vyhlášky, které byly přijaty v době, kdy oblast jejich úpravy nebyla v působnosti obcí, byly samozřejmě nezákonné, změnou zákona se však staly zákonnými, a tedy odpadl důvod pro jejich zrušení.[\[8\]](#) Ústavní soud zkoumá zákonnost a ústavnost právního předpisu k okamžiku svého rozhodnutí, nikoliv k okamžiku přijetí, platnosti či účinnosti právního předpisu územní samosprávy. Specifickou otázkou je existence individuálních právních aktů vydaných podle právních předpisů, které byly vydány jako nezákonné, ale změnou zákona došlo k jejich

zhojení. Pro tyto individuální právní předpisy platí obecné pravidlo presumpce správnosti, mohou být však dodatečně zrušeny např. při použití mimořádných opravných prostředků anebo i Ústavním soudem. Nebude to však možné obecně, ale jen v řízení o ústavní stížnosti směřující na zrušení konkrétního pravomocného individuálního právního aktu.

2 Územní působnost

Územní působností (prostorovou působností) rozumíme rozsah území, na němž konkrétní právní předpis územní samosprávy upravuje určitý okruh společenských vztahů. Územní působnost obecně závazné vyhlášky a nařízení se vztahuje na administrativní teritorium obce či kraje, které je vydaly. V případě statutárních měst dělených na městské části či obvody zastupitelstvo či rada statutárního města děleného na městské části může na základě svého statutu vydat právní předpis územní samosprávy jen pro jednu či více městských částí, byť z úrovně města.^[9] Územní působnost právního předpisu územní samosprávy pro území obce či kraje vyplývá přímo ze zákona o obcích i zákona o krajích a ústavního charakteru obce a kraje jako veřejnoprávní územní korporace. Takováto územní působnost tedy nemusí být v právním předpisu územní samosprávy přímo uvedena. Naopak často se obce dopouští formální chyby, že územní působnost definují katastrem obce, respektive katastrálním územím. Je pravda, že katastrální území u malých obcí je totožné s administrativním územím obce. Větší obce se však mohou skládat z více katastrálních území. Katastrální území je navíc pojmem státní správy v oblasti geodézie a kartografie, nikoliv pojmem pojícím se s obecní samosprávou. Nelze ovšem vyloučit přímý úmysl obce, aby její právní předpis reguloval právní vztahy nikoliv na jejím celém správním území, ale jen na jeho části vymezené jedním katastrálním územím (např. pro venkovskou oblast připojenou k městu nebo naopak pro vlastní centrum města bez připojených katastrálních území). Při **regulaci určitých činností je nutné, aby obec stanovila, v jakých místech je určitá činnost omezena či zakázána**, může tak učinit i pro celé své území, ale musí tak být výslovně uvedeno v obecně závazné vyhlášce. Jinak je narušen princip právní jistoty.^[10]

2.1 Změna hranic územní samosprávy, rozdělení, sloučení a připojení obcí

V případě **změny hranic obcí a krajů** se na nové území obce či kraje rozšiřuje působnost právních předpisů obce či kraje, k němuž je území připojováno, a zaniká působnost právních předpisů vydaných obcí či krajem, kterým území dosud patřilo. V případě **rozdělení obce** působí dosud přijaté právní předpisy obce v původní i nově vzniklých obcích, ale mají již samostatný právní život (mohou být nezávisle na sobě pro příslušnou obec měněny či rušeny). Byť to není výslovně zákonem upraveno, nově vzniklá obec si musí opatřit texty právních předpisů obecní samosprávy od obce, s níž se rozdělila, aby byly dostupné v původní i nově vzniklé obci na obecních úřadech a osoby měly materiální možnost seznámit se s právními předpisy platnými v dané obci. Při odmítnutí spolupráce ze strany původní obce si lze právní předpisy obce opatřit na krajském úřadě, který je má k dispozici. Při **slučování (připojení) obcí** je dle zákona o obcích povinnou součástí dohody o sloučení i určení, které právní předpisy obcí zůstávají v platnosti i po sloučení (připojení). Dohoda o sloučení (připojení) musí být vyvěšena na úřední desce i se seznamem právních předpisů, které budou po sloučení (připojení) nadále platit. Při tomto opatření jsou platné určené právní předpisy obce na území celé obce.^[11] Rozdělit, sloučit či připojit kraje lze jen ústavním zákonem, který by zřejmě sám nebo k němu přijatý prováděcí zákon řešil otázku právních předpisů kraje. Pokud by tomu tak nebylo, postupovalo by se obdobně jako u obcí.

2.2 Výlučnost územní působnosti

Obec i kraj vydává právní předpisy pro své území, a to i tehdy, jde-li o právní předpisy obce v přenesené působnosti a je to obec pověřená výkonem státní správy i pro jiné obce v rozsahu obce s pověřeným obecním úřadem.^[12] Právo vydávat nařízení v přenesené působnosti je vlastní každé obci a je nepřenositelné na obec jinou, a to ani na základě dohody obce s jinou obcí o výkonu státní správy, pokud zákon výslovně neurčí jinak.^[13] Opačný postup by vydal menší obce nepřipustnému ovlivňování ze strany obcí pověřených výkonem přenesené státní správy pro obce jiné.

Z výše uvedených zásad plyne, že právo přijímat právní předpisy nemůže být na jinou obec přenesena ani při souhlasu dotčené obce veřejnoprávní smlouvou, která jinak může přenést veřejnoprávní působnosti obce na obec jinou. Znění zákona však takovéto přenesení veřejnoprávní smlouvou výslovně nevylučuje.^[14]

2.2.1 Výjimky z výlučné územní působnosti

Výslovně umožňuje zákon vydávat nařízení nejen pro své území, ale pro celé území svého správního obvodu obcím s rozšířenou působností.^[15] Tyto obce tak zdědily právní předpisy, které do 2002 mohl vydávat okresní úřad pro území okresu. I když to zákon výslovně umožňuje je tato skutečnost v odborné literatuře zpochybňována jako nedemokratická a neústavní, neboť velké obce rozhodují o záležitostech obcí jiných.^[16] Rada obce s rozšířenou působností je odpovědná jen svému zastupitelstvu, a tedy bude tato nařízení přijímat s prioritním zájmem své obce a ne obcí dalších, v nichž též budou platná. Můžeme souhlasit s tím, že uvedený způsob není vhodný, nikoliv však s tím, že je neústavní a nedemokratický. Musíme mít na zřeteli, že vydávání těchto nařízení je výkonem přenesené státní správy. Je tedy věcí státu komu svěří výkon svých působností, zda je vůbec obcím svěří a zda je svěří obcím všem či jen několika. Konečně i v oblasti přenesení státní správy realizované nenormativními prostředky je stupeň přenesení na obce různý (matrika, stavební úřad, pověřený obecní úřad, obec s rozšířenou působností). Nikdo přitom nenamítá neústavnost a nedemokratičnost toho, že obec s rozšířenou působností či s pověřeným obecním úřadem vykonává přenesenou působnost individuálními právními akty i s důsledky nejen ve své obci, ale i v obcích svého správního obvodu (stavební povolení, živnostenské provozovny ap.). Jistě by bylo neústavní, pokud by takto mohla obec vstupovat do samosprávy jiné obce, tedy nemůže vydávat pro území jiných obcí obecně závazné vyhlášky. V případě nařízení jako realizaci přenesené státní správy jde sice o sporné opatření z hlediska vhodnosti, ale opatření ústavní a zákonné.

Jako zcela nesystémové opatření je právo obcí s pověřeným obecním úřadem vydávat na návrh rostlinolékařské správy mimořádná rostlinolékařská opatření.[\[17\]](#) I tak však nejde o neústavní a nedemokratické opatření. Jde však o opatření nesystémové dané speciálním zákonem, s nímž obecní zákon upravující tuto oblast – zákon o obcích vůbec nepočítá.

3 Osobní působnost

Právní předpisy územní samosprávy působí vůči všem osobám na území obce či kraje, fyzickým i právnickým osobám podle předmětu úpravy. Může se tak stát, že právní předpis územní samosprávy působí i vůči jiným veřejnoprávním korporacím (jiné obci, kraji, státu). Stane se to tehdy, jestliže část majetku na území obce či kraje patří jiné obci, kraji či státu a jsou zavázáni k určité povinnosti právním předpisem územní samosprávy např. jako vlastníci nemovitostí na území obce anebo tehdy, jestliže obec podniká a má na území jiné obce svou podnikatelskou provozovnu.

4 Časová působnost

Časovou působností rozumíme možnost aplikace právních norem obsažených v právních předpisech územní samosprávy příslušnými subjekty. Z tohoto hlediska jsou rozhodující pojmy:

1. platnost právního předpisu, která nastává dnem řádného vyhlášení, což je den zveřejnění na úřední desce obce nebo ve věstníku kraje, právní předpis se tak stává součástí platného právního řádu na daném území,

2. účinnost právního předpisu, což je den uvedený v právním předpisu, nejdříve však den platnosti. Pokud účinnost uvedena není, tak nastává 15. dnem po vyhlášení.

Časovou působnost ovšem hodnotíme i z hlediska aplikace na právní vztahy vzniklé před účinností právního předpisu. Zde rozeznáváme **právní předpisy územní samosprávy**:

1. bez zpětné účinnosti (neretroaktivní), v nichž se normy použijí jen na právní vztahy vzniklé po vydání právního předpisu,
2. s nepravou zpětnou účinností (nepravá retroaktivita), v nichž se normy použijí na právní vztahy vzniklé i před účinností právního předpisu, ale jen na tu jejich část, která nastala nebo po účinnosti,
3. s pravou zpětnou účinností (pravá retroaktivita), v nichž se normy použijí na právní vztahy vzniklé i před účinností právního předpisu, a to i zpětně, na tu jejich část, která nastala před účinností. Avšak právní teorie u nás omezila pravou zpětnou účinnost jen na právní vztahy, které ke dni účinnosti retroaktivního právního předpisu trvají, jestliže předpis sám výslovně nestanoví, že se podle něj řídí i právní vztahy již zaniklé.[\[18\]](#)

I když je často prezentována retroaktivita jako nežádoucí, tak obecně z hlediska právního státu platí zákaz retroaktivity jen v neprospěch soukromých subjektů. Lze si představit právní předpis územní samosprávy, v němž obec či kraj zakotví právo svých občanů na příspěvek k narození dítěte, a to i za určité období zpětně, anebo obecně závaznou vyhláškou o způsobu výběru uchazečů o nájem obecního bytu, která určité výhody poskytne nejen novým, ale již i dřívějším žadatelům o pronájem obecního bytu.[\[19\]](#)

[\[1\]](#) Kriticky se na zákon dívá i Stanislav Kadečka: Obecně závazné vyhlášky obcí, Právní rádce 2/2001, s. 28-29.

[\[2\]](#) § 96 zákona č. [298/2000](#) Sb., o ochraně veřejného zdraví o možnosti veřejně závaznou vyhláškou stanovit zavírací hodinu pohostinských a jiných provozoven z důvodu ochrany nočního klidu. Otázkou je, zda bylo nutné toto zákonné zmocnění ve zvláštním zákoně, či zda uvedená problematika nespadá obecně do zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Dále § 4 ods. 3 zákona č. [37/1989](#) Sb., zákona o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi. § 50 ods. 4 zákona č. [202/1990](#) Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. § 14 ods. 1 a § 19a-19e zákona č. [564/1990](#) Sb., o státní správě a samosprávě ve školství. § 15 zákona č. [565/1990](#) Sb., o místních poplatcích. § 18 živnostenského zákona č. [455/1991](#) Sb. § 7 zákona č. [102/1992](#) Sb. § 27 ods. 6 zákona č. [13/1997](#) Sb., o pozemních komunikacích. § 17 ods. 2 zákona č. [185/2001](#) Sb., o odpadech. Provozní řády stanovišť taxislužby podle § 21 ods. 7 zákona č. [111/1994](#) Sb., o silniční dopravě.

[3] Zlomovým judikátem je náleží č. [51/2001](#) Sb. ve věci obecně závazné vyhlášky města Písku č. 8/1998 o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Tentýž právní názor v náleží č. 52/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS23/99).

[4] Náleží č. 50/1994 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ve věci tržního řádu Přerova.

[5] § 18 živnostenského zákona č. [455/1991](#) Sb. ve znění zákona č. [280/1997](#) Sb.

[6] Obdobně při zákonné změně úpravy statutu statutárních měst – Josef Vedral: Vzájemný vztah právních norem, Moderní obec 5/2002, s. 36.

[7] § 50 ods. 4 zákona č. [202/1990](#) Sb., o loteriích a jiných podobných hrách ve znění zákona č. [149/1998](#) Sb.

[8] Náleží č. 24/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Mníšek pod Brdy č. 52/1996 z 23. 12. 1996 o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Náleží č. 60/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Jablonec nad Nisou z 26. 6. 1997 k veřejnému pořádku.

[9] Čl. 75 ods. 1 obecně závazné vyhlášky č. 1/1997, Statut města Brna. Stále je však zachována platnost obecně závazných vyhlášek městských částí, které byly vydány za platnosti zákona č. [367/1990](#) Sb., o obcích, pokud nebyly výslovně zrušeny jiným právním předpisem města.

[10] § 10 pís. b) zákona o obcích. Náleží č. 85/2001 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (Pl.ÚS2/2000), s. 219 svazek 22 C.H.Beck 2002.

[11] Do 31. 12. 2002 bylo výjimečně přípustné, aby se právním předpisem vydaným před sloučením řídily právní vztahy jen v části obce (bývalé samostatné obci), což však z hlediska právní jistoty mělo být jen přechodným stavem, neboť se vlastně v nové obci vytvářel právní dualismus. Vladimír Vopálka: Vyhlášky obcí podle čl. 104 ods. 3 Ústavy, in Správní právo č. 3/1996, s. 148. Jiří Grospič: Vydávání závazných vyhlášek obcí... s. 8.

[12] V roce 1990 byly v Čechách, na Moravě a ve Slezsku vybrané obce pověřeny výkonem přenesené státní správy nařízením vlády č. [475/1990](#) Sb. Přenesenou státní správu vykonávají obce jako veřejnoprávní korporace, i když se v dotčeném nařízení hovořilo přímo o pověřených obecních úřadech. Nově byly pověřené obce stanoveny v § 1 a příloze 1 zákona č. [314/2002](#) Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Pověřená obec je povinna zajistit plný výkon státní správy, i když v území její působnosti si nadále může některou oblast státní správy zajišťovat menší obec prioritně sama (matrika, stavební úřad). Toto pověření se však nevztahuje na oblast nařízení obce v přenesené působnosti. § 66 sice uvádí obecnou věcnou příslušnost pověřeného obecního úřadu, pokud není stanoveno výslovně jinak. Ovšem toto ustanovení se vztahuje na rozhodování v prvním stupni ve správním řízení u pověřeného obecního úřadu. Nařízení obce není přijímáno ve správním řízení a nejde o působnost obecního úřadu, ale rady obce.

[13] Vladimír Vopálka: Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy, in Správní právo č. 6/1996, s. 326-327. Výjimkou potvrzující pravidlo je zde § 33 ods. 3 stavebního zákona č. [50/1976](#) Sb. Ovšem zde Vopálka (v souladu s míněním autora) tvrdí, že možnost vyhlásit chráněné území a stavební uzávěru nařízením v přenesené působnosti může obec, která je stavebním úřadem jen pro své území, nikoliv pro jiné obce, pro něž zabezpečuje působnost stavebního úřadu. Pokud by chráněné území či stavební uzávěra přesáhly hranice obce, pak zde může být vydán právní předpis formou nařízení okresního úřadu, který je vždy stavebním úřadem. Viz též Lubomír Šimek: Obecně závazné nařízení

okresních úřadů, in Právní rádce č. 11/1995, s. 19. Opačný názor má Karel Svoboda: Zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v přenesené působnosti, in sborník K normotvorné pravomoci obcí, PrF MU Brno 1998, s. 116.

[14] § 63 zákona o obcích. Jen v případě obcí s rozšířenou působností § 66a zákona o obcích uvádí možný přenos přenesené státní správy vykonávané obecním úřadem, tedy ne radou obce pro případ vydávání nařízení. Stejně stanovisko Stanislav Kadečka: Nařízení obcí s rozšířenou působností, Právní zpravodaj 5/2003, s. 213.

[15] § 11 ods. 2 zákona o obcích. § 2 ods. 1 a příloha 2 zákona č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností.

[16] Stanislav Kadečka: Nařízení obcí s rozšířenou působností – nový pramen českého práva, Právní rozhledy 5/2003, s. 211-212. Josef Vedral: Poznámky k novele zákona o obcích, Právní zpravodaj 8/2002, s. 5, zde Vedral navrhuje vydávat alternativně nařízení kraje s územní působností pro část kraje např. v územní působnosti obce s rozšířenou působností.

[17] § 43 ods. 3 pís. a) zákona č. 147/1996 Sb., o rostlinolékařské péči ve znění zákona č. 320/2002 Sb. Kritizuje to Stanislav Kadečka: Nařízení obcí s rozšířenou působností – nový pramen českého práva, Právní rozhledy 5/2003, s. 212.

[18] Uvedené omezení pravé zpětné účinnosti bylo vyinterpretováno a vyaplikováno v našem právním řádu především v souvislosti s § 507a ods. 1 občanského zákoníka č. 40/1964 Sb. ve znění zákona č. 131/1982 Sb. Viz Občanský zákoník, komentář, Panorama Praha 1987, 2. díl, s. 788-791. Plná pravá retroaktivita vztahující se i na právní vztahy zaniklé před účinností retroaktivní normy je možná, jen pokud to retroaktivní norma přímo výslovně stanoví. Též viz Zdeněk Koudelka: Válka soudů aneb dělba moci v soudnictví, in Politologický časopis č. 1/1998, s. 71-74, oprava in Politologický časopis č. 2/1998, s. 209.

[19] Obdobně je výslovně v čl. 40 ods. 6 Listiny základních práv a svobod připuštěna retroaktivita i v trestním právu hmotném, kde se použije nová právní norma vůči pachateli trestného činu, i když nebyla účinná v době spáchání trestného činu, pakliže je to pro pachatele příznivější.

© EPRAVO.CZ – Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepravomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)

- [Nový zákon o zbraních - hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)