

Filozofická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci

katedra sociologie a andragogiky

Alena Suralová

NORMOTVORBA OBCÍ
(MUNICIPALITY LEGAL ENACTMENTS)

Bakalářská práce

Vedoucí práce: PaedDr. Zdeněk Souček

Olomouc 2010

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem předkládanou bakalářskou práci zpracovala sama za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

Ve Smržovce 1. listopadu 2010

.....

Poděkování

Děkuji touto cestou PaedDr. Zdeňkovi Součkovi za odborné vedení práce, za cenné rady, připomínky a podněty, které mi poskytl při zpracování závěrečné bakalářské práce.

ANOTACE: Normotvorba, nebo jinak tvorba právních a vnitřních předpisů je na obcích velmi obsáhlá a různorodá. Mezi nejvíc známé patří nařízení obcí a obecně závazné vyhlášky. Oba druhy právních předpisů jsou vydávány podle daných pravidel, je stanoveno, kdo je může vydat, na základě jakého zákona, mají danou formu i strukturu. To se nedá říci o tvorbě různých směrnic, instrukcí, oznámení a dalších vnitřních pokynů. Obecně se dá říci, co obecní úřad to vlastní tvořivost. Na druhou stranu, zmíněná různorodost nabízí možnost zvolit místo obecně závazné vyhlášky vhodnější, procesně jednodušší formu předpisu. V praktické části mé bakalářské práce je jedna z možností představena. Vybrala jsem si téma normotvorba obcí, protože tvorba právních a dalších vnitřních předpisů obce je součástí náplně mé pracovní pozice.

ABSTRACT: Rulemaking, or the creation of legal and internal regulations of municipalities, is extensive and varied. The most commonly known examples include municipal regulations and general ordinances. Both types of legislation are issued according to binding rules; i.e., it is determined who may issue them, on the basis of what the law is, and they have a given form and structure. This cannot be said of the formation of various directives, instructions, notices and other internal guidelines. In such instances individual local authorities generally control their own creativity. Such diversity of choice offers the possibility of a simpler form of process instead of the aforementioned generally binding regulations, an example of which is presented in the practical part of my thesis. I chose the topic of municipal rulemaking because the creation of legal and other internal regulations of the village is part of my job.

OBSAH PRÁCE

ÚVOD	8
TEORETICKÁ ČÁST	10
1. VEŘEJNÁ SPRÁVA	10
1.1 Veřejná správa a územní samosprávné celky	10
1.1.1 Působnost veřejné správy	11
1.1.2 Pravomoc veřejné správy	11
1.1.3 Zásada zákonnosti ve veřejné správě	11
1.1.4 Státní správa	12
1.1.5 Samospráva	13
1.2 Obce, základní územní samosprávné celky	13
1.2.1 Působnost a pravomoc	14
1.2.2 Postavení obcí	15
1.2.3 Samostatná působnost	15
1.2.4 Přenesená působnost	16
1.2.5 Orgány obce	16
1.2.6 Zastupitelstvo obce	16
1.2.7 Rada obce	18
1.2.8 Starosta	18
1.2.9 Obecní úřad	19
1.2.10 Výbory zastupitelstva	20
1.2.11 Komise rady	20
2. NORMOTVORNÁ PRAVOMOC OBCE	21
2.1 Právní norma	22
2.2 Právní předpis	22
2.3 Působnost, pravomoc, druhy právních předpisů	23
2.4 Struktura právního předpisu obce	24
2.5 Vyhlášení, platnost a účinnost právního předpisu obce	25
2.6 Evidence právních předpisů obcí	25

2.7 Dozor a kontrola právních předpisů obcí	26
2.8 Dozor nad přenesenou působností	27
2.8.1 Pozastavení účinnosti	27
2.9 Dozor nad samostatnou působností	28
2.9.1 Pozastavení účinnosti	28
3. NAŘÍZENÍ OBCÍ	29
3.1 Ukládání povinností	29
3.2 Legislativní proces	29
3.3 Platnost, účinnost, zveřejnění nařízení	30
3.4 Evidence a dostupnost nařízení	30
4. OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY	31
4.1 Vyhlášky stanovující povinnosti	31
4.2 Legislativní proces	32
4.3 Náležitosti a struktura	33
4.4 Platnost, účinnost, zveřejnění	34
4.5 Evidence a dostupnost vyhlášek	34
PRAKTICKÁ ČÁST	35
5. ÚVODNÍ USTANOVENÍ	35
5.1 OZV o školských obvodech spádových škol	35
5.2 Zmocnění a vymezení školských obvodů	36
5.3 Cíle výzkumného šetření	37
6. VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO SOUBORU	37
6.1 Stanovení počtu měst a základních škol	37
6.2 Metodologie šetření	38
7. VYHODNOCENÍ ÚDAJŮ	38
7.1 Dotazníky pro ředitele škol	38
7.2 Dotazníky pro tajemníky městských úřadů	39
7.3 Tabulky a slovní vyhodnocení	39
7.3.7 Rekapitulace	41
7.4. Shrnutí	42

7.5 Návrh vzorového Oznámení o stanovení školských obvodů spádových škol	44
7.6 Úprava znění § 178 školského zákona	45
ZÁVĚR	46
Literatura	47
Přílohy	49

ÚVOD

Normotvorba, zahrnuje kromě tvorby právních předpisů i tvorbu předpisů interních, například směrnic, pokynů, v poslední době oblíbených pravidel a oznámení. Soubor interních předpisů je velmi rozmanitý, složitě porovnatelný, protože co obec, to rozdílné druhy a formy zpracování. Práce se v teoretické části zaměřuje na nejpoužívanější právní předpisy vydávanými na úrovni obcí - nařízení a obecně závazné vyhlášky. Nařízení obcí a obecně závazné vyhlášky jsou pro obce velmi důležité právní instituty vytvořené za účelem řešení místních záležitostí obcí. Upravují nejen místní záležitosti, ale i společenské vztahy ve všech oblastech života způsobem, který se dotýká všech občanů a proto hlavně obecně závazným vyhláškám věnuji v teoretické části práce většinu pozornosti. Postupně, od 90. let do současnosti, došlo ke sjednocení formy a struktury těchto předpisů. Vzory nejpoužívanějších druhů nařízení a vyhlášek se nalézají na internetových stránkách odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky.

V úvodní kapitole teoretické části bakalářské práce jsou vysvětleny základní pojmy veřejná správa, působnost, pravomoc a zákonnost ve veřejné správě, popsáno čemu říkáme státní správa a samospráva, obce jako územní samosprávné celky představena přenesená a samostatná působnost, postavení obcí a orgány obce. Kapitola Orgány obce je obsáhlejší vzhledem k tomu, že mají přímou vazbu k nařízením a k obecně závazným vyhláškám. Mohou iniciovat jejich vznik, mají ze zákona oprávnění je schvalovat a vydávat, nebo podle nich postupují při řízeních ve vztahu k občanům a dalším subjektům. Zrovna tak občané mohou naopak prostřednictvím svých volených orgánů dávat podněty a návrhy ke vzniku, změnám i zrušení těchto předpisů. V kapitole Normotvorná pravomoc obcí vysvětluji pojmy právní normy a předpisy a zabývám se pro oba druhy předpisů obecnými společnými instituty – působnost, pravomoc, struktura předpisu, způsob dozoru a kontroly. Třetí a čtvrtá kapitola je věnována každému předpisu zvlášť. Popisuje zmocnění a pravomoc k vydávání, přibližuje schvalovací proces, způsob vyhlásování, zveřejňování a evidenci. Ukazuje, že se jedná o složitý, zdoluhavý legislativní proces v orgánech obcí, náročný v přípravě zpracování, závislý na dodržování zákonem stanovených lhůt. V závěru teoretické části se práce zaměřila na vyhlášky podle zvláštního zákona v souladu s § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Záměrem bylo v teoretické části práce podrobně popsat celý proces vzniku nejčastěji používaných právních předpisů obcí, tj. nařízení a obecně závazných vyhlášek a ve druhé praktické části, ukázat na jednom typu obecně závazných vyhlášek podle § 10 písmeno d)

zákona o obcích, že je v některých případech možné a vhodné, využít místo nich v rámci obecní normotvorby i jiný předpis. Zvolila jsem vyhlášky o školských obvodech spádových základních škol (dále „vyhlášky o školských obvodech“), na které jsem se podívala trochu z jiného úhlu, protože už první pohled mne na zaujala jejich nedokonalost. **Cílem** bylo najít odpověď na otázku o praktickém významu vyhlášek o školských obvodech pro základní školy i obce v současné podobě, jak jsou dnes vydávány přesto, že nemají stanovená práva, povinnosti ani sankce. Struktura právního předpisu není úplná. **Dílčím cílem** bylo získání odpovědí na otázku, zda je třeba tuto problematiku upravovat obecně závaznou vyhláškou, anebo lze použít jinou formu předpisu. Tou formou je Oznámení o školských obvodech spádových základních škol, které má své místo v systému právních předpisů obcí. Přínosem pro ředitele škol i zpracovatele vyhlášky by byla možnost jejich rychlé úpravy podle aktuální potřeby v jednoduchém legislativním režimu. Předmětem výzkumného šetření jsme zvolila území Libereckého kraje, k získání potřebných údajů byla zvolena metoda dotazníkového šetření. Po vyhodnocení údajů z dotazníků, na základě zjištěných skutečností byl zpracován návrh Oznámení o školských obvodech spádových základních škol, který je přílohou práce.

TEORETICKÁ ČÁST

1. VEŘEJNÁ SPRÁVA

Správa jako taková, je cílevědomá společenská činnost, směřující k dosažení stanoveného cíle, a to buď veřejného, nebo soukromého charakteru. Správu dělíme na veřejnou a soukromou, hranice mezi nimi nemusí být zřetelná a absolutní¹⁾. Veřejná správa je jedním z nejdůležitějších institutů moderní společnosti. Vychází z principů ústavnosti, zákonnosti a legitimacy, to znamená, že při výkonu veřejné správy je třeba se řídit v první řadě Ústavou České republiky, dalšími ústavními zákony a všemi zákony platnými v daném čase na našem území. Hlavní charakteristikou odlišující veřejnou správu od soukromé správy je její veřejnoprávnost, ve smyslu realizace veřejné moci ve veřejném zájmu, ve společnosti organizované ve stát, a to pouze na základě a v mezích zákona. Samotnou veřejnou moc je možné vnitřně členit, a to na státní moc realizovanou orgány státní správy a na veřejnou moc, která je vykonávána orgány územní a zájmové samosprávy²⁾. Veřejná správa plní základní funkce. Jsou to funkce normativní, ekonomicko-regulační, hospodářsko-organizační, plánovací a ochranné. V současné době je veřejná správa rozdělena na státní správu a samosprávu.

1.1 Veřejná správa a územní samosprávné celky

Veřejná správa je organizovaná činnost, kterou vykonává stát prostřednictvím svých vlastních orgánů - ministerstev a jiných správních úřadů nebo jinými zákonem zmocněnými subjekty – veřejnoprávními korporacemi, veřejnými fondy, veřejnými podniky. Na veřejnou správu je nahlíženo dvěma způsoby. Jednak jako na určitou skupinu činností, dále pak jako na instituci, respektive skupinu institucí či orgánů jí tvořících. Dle prvního pojetí označovaného jako materiální je veřejná správa činností, která nemá povahu ani zákonodárství, ani soudnictví. Dle druhého pojetí, nazývaného pojetím formálním, je veřejná správa vnímána z institucionálního pohledu, tj. ve smyslu orgánů veřejné správy, které se podílejí na zabezpečení jejich cílů, funkcí a činností. Územní samosprávné celky jsou významnou a neoddělitelnou složkou veřejné správy jak v jejím

¹⁾ Srov. JUDr. GADASOVÁ, D. Dr. *Právo (vybrané pojmy a instituty)*. 1. vyd. Olomouc : Vydala Univerzita Palackého, 2007, s. 35

²⁾ Srov. ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007, s. 13

materiálním, tak i formálním pojetí³⁾. Územní samosprávné celky – obce a kraje, realizují výkon veřejné správy na místní úrovni, to znamená realizaci samosprávy a v takzvané přenesené působnosti i výkon státní správy v zákony stanoveném rozsahu. Na této místní úrovni, vykonávají státní správu správní úřady v rámci dané organizační hierarchie.

1.1.1 Působnost veřejné správy

Stanovením působnosti státním orgánům a veřejnoprávním korporacím, respektive jejich orgánům, dochází jednak k rozdělení jejich činností a právně závazným způsobem k vymezení jejich místa v systému veřejné správy. Jedná se o právem přiznaný druh, obsah, předmět a rozsah správních činností, ke kterým je orgán veřejné správy příslušný. Působnost je věcná, to znamená druh, předmět a rozsah činností a místní, tedy na jakém území může správní činnosti vykonávat. Orgán veřejné správy nesmí svoji působnost překročit ani přenést na jiný subjekt, kromě případů stanovených zákonem¹⁾.

1.1.2 Pravomoc veřejné správy

Pravomoc veřejné správy úzce navazuje na působnost veřejné správy. Jde o soubor právních prostředků, které byly zákonem svěřeny orgánu veřejné správy k výkonu jeho působnosti. Mezi pravomoci veřejné správy patří např. pravomoc rozhodovací, řídicí, kontrolní, dozorová, sankční. Lze ji chápat i jako způsobilost vydávat právní (správní) akty a nelze ji vykonávat bez zřetele na vymezenou působnost¹⁾.

1.1.3 Zásada zákonnosti ve veřejné správě

Veřejná správa, tedy i územní samosprávné celky, jsou v rámci výkonu vrchnostenské správy oprávněny zasahovat do práv a chráněných zájmů fyzických a právnických osob a mohou jim ukládat povinnosti. Důležité je při tom respektovat zásadu zákonnosti (legality), tj. nečinit nic, co není zákonem povoleno, znamená to bezvýhradnou vázanost zákony a ostatními právními předpisy vydanými k jejich provedení a dodržování zákonnosti při všech činnostech, které jsou výkonem veřejné správy ve vztahu k fyzickým a právnickým osobám. Zásada zákonnosti je upravena v ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále „Ústava“), kde se říká, že státní moc slouží všem občanům

³⁾ Srov. ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007, s. 14

a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon⁴⁾ a také v Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky (dále „Listina“), státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví⁵⁾. Z obou ustanovení je patrné, jaký důraz je na zásadu zákonnosti kladen.

1.1.4 Státní správa

Státní správa je část veřejné správy uskutečňovaná státem a je odvozena od podstaty, poslání a postavení státu. Realizuje výkonnou moc státu. Cíle státní správy jsou stanoveny právním řádem, má charakter výkonný, nařizovací a podzákonný. Výkonný charakter spočívá v plnění úkolů a cílů moci výkonné, nařizovací znamená mocenskou převahu orgánů státní správy vůči adresátům působení státní správy, tedy fyzickým a právnickým osobám. Charakter podzákonný je projevem principu vázanosti státní správy zákony. Státní správa má prvky organizační, řídicí, mocenské, donucovací, regulační. Dále je charakteristické hierarchické uspořádání se vztahy organizační nadřízenosti a podřízenosti, má vlastní organizační strukturu a člení se na organizační složky⁶⁾. Přímými vykonavateli státní správy jsou – vláda, ministerstva, ústřední orgány spravované vládou, jiné správní úřady řízené ministerstvy, místní správa – územní obvodní správní úřady. Nepřímými vykonavateli státní správy jsou územní korporace – kraje a obce. V rámci státní správy známe územně právní uspořádání na kraje, obce a vojenské újezdy. Dále správně právní rozdělení na 7 správních krajů rozdělených do 76 správních okresů a území hlavního města Prahy, které se dělí na 10 obvodů. Členění je dáno zákonem č. 36/1960 Sb., o územním členění státu ve znění pozdějších předpisů. Území okresů a obvodů hlavního města je určeno vyhláškou č. 564/2002 Sb., o stanovení území okresů ČR a území obvodů hl. města Prahy, v platném znění. Nabytím účinnosti ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků dnem

⁴⁾ Viz. ÚSTAVNÍ ZÁKON České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁾ Viz. USNESENÍ předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ze dne 16. prosince 1992, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁾ Srov. JUDr. GADASOVÁ, D. Dr. *Právo (vybrané pojmy a instituty)*. 1. vyd. Olomouc : Vydala Univerzita Palackého, 2007, s. 32

1. 1. 1998, byla založena existence dvojího krajského uspořádání působnosti orgánů veřejné moci⁷⁾.

1.1.5 Samospráva

Samospráva tvoří vedle státní správy druhou nejdůležitější část veřejné správy. Definice samosprávy je zakotvena v Ústavě v čl. 8, kde je stanoveno, že samospráva je veřejná správa uskutečňovaná jinými subjekty než státem a zároveň se zaručuje samospráva územních samosprávných celků⁴⁾. Samotná existence samosprávy je považována za nezbytný základ budování demokratického právního státu založeného na účtě k základním právům a svobodám jednotlivce³⁾. Je vykonávána subjekty korporativního charakteru, označované jako veřejnoprávní korporace. Ty vystupují jako sdružení určitého okruhu osob za účelem vyvíjení společné činnosti za stanoveným cílem – soukromým nebo veřejným a projevující se jako územní samospráva (obecní, krajská, hlavní město Praha), zájmová samospráva (komory, profesní samospráva) nebo tzv. jiná samospráva (školská samospráva). Veřejnoprávní korporace vykonává veřejnou správu svým jménem a ve své působnosti, je právnickou osobou, která vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese z těchto vztahů odpovědnost⁸⁾. Samospráva spravuje sama sebe svými orgány a přitom se řídí právními předpisy, ovlivňuje společenský život prostředky, které nejsou mocenské povahy. Samosprávné subjekty mají samy jak rozhodovací, tak výkonnou pravomoc, řídí se vlastními normami, které také provádí. Veřejnoprávními korporacemi v územní samosprávě jsou kraje a obce.

1.2 Obce, základní územní samosprávné celky.

Pojem obce, základní územní samosprávné celky, je součástí ústavního pořádku České republiky a je definován v Ústavě, v čl. 99. Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. K tomu v čl. 100 doplňuje, že územní samosprávné celky jsou

⁷⁾ SMO ČR, Deník veřejné správy. *Územně správní členění státu* [online], [cit. 2010-7-19]. Dostupné na WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6160934>>

⁸⁾ JUDr. GADASOVÁ, D. Dr. *Právo (vybrané pojmy a instituty)*. 1. vyd. Olomouc : Vydala Univerzita Palackého, 2007, s. 32

územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Z těchto základních ústavních ustanovení vycházejí další zákony, z hlediska veřejné správy je pro nás nejdůležitější zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (dále „zákon o obcích“), zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. V dalších částech práce budu hodně vycházet ze zákona o obcích. Upravuje postavení obcí, samostatnou a přenesenou působnost a oprávnění obcí k vydávání právních předpisů, stanovuje orgány obcí zmocněné k jejich vydávání a upravuje i legislativní proces a proces kontroly a dozoru nad jejich vydáváním.

1.2.1 Působnost a pravomoc

Působnost lze definovat jako okruh otázek, které je určitá instituce oprávněna řešit, nebo určitý okruh úkonů, které má subjekt či vykonavatel plnit. Stát, jako originární nositel veřejné moci, deleguje zákonem její část na územní samosprávné celky jako veřejnoprávní korporace. Stát tímto způsobem naplňuje právo na samosprávu, jednak konkretizací působnosti a stanovením pravomoci k používání určitých právních nástrojů k realizaci tohoto práva. Působnost územních samosprávných celků nespočívá jen ve vymezení obsahu působnosti ve věcech územní samosprávy, ale mnohdy v tom, že stát přenáší na tyto celky výkon státní správy. Proto musíme rozlišovat samostatnou působnost obcí a krajů a přenesenou působnost obcí a krajů. Tímto rozlišením je dotčena i pravomoc s výkonem té které formy působnosti spojená⁹⁾. Působnost dělíme zpravidla na územní, věcnou a osobní působnost. Územní působnost je určena územím, na kterém se veřejná správa vykonává, v případě obcí tedy jejich územním obvodem. Věcná působnost řeší okruh věcných agend, které přísluší vykonavateli veřejné správy. Osobní působnost znamená, že je veřejná správa přiznána určitému okruhu osob.

Pravomoc obce rozumíme její oprávnění k výkonu veřejné moci, kterou obec uskutečňuje zejména vydáváním správních aktů, obecně závazných vyhlášek, nařízení, uzavíráním veřejnoprávních smluv, správním dozorem a výkonem rozhodnutí.

⁹⁾ HENDRYCH, D. *K rozsahu pravomoci územních samosprávných celků* [online], [cit.2010-4-14]. Dostupné na WWW: <http://veda.fsv.cuni.cz/konf_sem/globalni_svet/GS_prispevky/gs_soc_hendrzch.htm>.

1.2.2 Postavení obcí

Postavení obcí upravují příslušná ustanovení zákona o obcích ve svých úvodních ustanoveních. Zejména říkají, že obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, které tvoří územní celek a je vymezeno hranicí obce¹⁰⁾. Z toho vyplývá, že například právní předpisy vydávané obcí, jsou účinné a platné pouze na tomto vymezeném území. Důležitá ustanovení jsou ve druhém paragrafu v obou odstavcích, které hovoří o obcích jako o veřejnoprávních korporacích s vlastním majetkem a o tom, že obce vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Hlavním posláním obcí je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění těchto svých úkolů chránit veřejný zájem¹⁰⁾. Je to obecné ustanovení vztahující se na souhrnnou činnost a fungování obce, ale určitě je to hlavní důvod k vydávání právních předpisů obcí. Péči o své občany a rozvoj svého území, samozřejmě s důrazem na ochranu veřejného zájmu upravují například obecně závazné vyhlášky o územním plánu, nebo o energetické koncepci.

1.2.3 Samostatná působnost

Pojem samostatná působnost znamená, že obce spravují své záležitosti samostatně a stát včetně orgánů krajů může do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a to způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem¹⁰⁾. Toto ustanovení se vztahuje právě například k obecně závazným vyhláškám obcí. Jsou-li jejich jednotlivá ustanovení nebo jsou-li celé v rozporu se zákonem, zasáhne stát prostřednictvím Ministerstva vnitra ČR. U nařízení obcí zasáhne krajský úřad. Vztah mezi samostatnou a přenesenou působností je popsán v zákoně o obcích. Jestliže zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí že jde vždy o samostatnou působnost. Aplikace tohoto ustanovení bývá občas v praxi obtížná, v některých případech se špatně stanovuje, kde je hranice mezi samostatnou a přenesenou působností. Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů, jde o uspokojování potřeb občanů obce, co se týká bydlení, ochrany zdraví, sociální péče, ale i dopravy a spojů, rozvoje kultury a ochrany veřejného pořádku.

¹⁰⁾ Viz. ZÁKON č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí právním řádem, ale není vázána interními akty státu ani kraje.

1.2.4 Přenesená působnost

Obec se při výkonu přenesené působnosti řídí Ústavou, dalšími ústavními zákony, zákony a jinými právními předpisy. Přenesená působnost je vymezením úkolů, jež stát zákonem přenesl na obce, protože některé úkoly státu je vhodnější, ale i výhodnější a potřebnější vyřizovat na úrovni obcí. Přenesená působnost je kromě Ústavy upravena v zákoně o obcích, jednak v § 7 odst. 2, kde se uvádí, že státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svoji přenesenou působnost a v § 61 v odst. 2 písmeno a), kde je stanoveno, že při výkonu přenesené působnosti se orgány obce řídí při vydávání nařízení obce zákony a jinými právními předpisy. Dnem 1. ledna 2003 nabyl účinnosti zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění pozdějších předpisů, kde jsou v příloze č. 1 a 2 uvedené obce vyjmenovány ¹¹⁾.

1.2.5 Orgány obce

Jedním z projevů obecní samosprávy je právo obce ustavovat své orgány a úřední osoby bez zásahů státní správy. Obec své záležitosti spravuje prostřednictvím zastupitelstva obce a dalších orgánů, kterými jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány. Zvláštními orgány obce jsou výbory zřizované zastupitelstvem obce, ze zákona o obcích jsou povinně zřizovány dva výbory - finanční a kontrolní. Pokud v územním obvodu obce žije přibližně 10% občanů, kteří se hlásí k jiné národnosti než k české, zřizuje zastupitelstvo výbor pro národnostní menšiny a v částech obce může zřídit osadní výbory. Dalším zvláštním orgánem jsou komise, které zřizuje rada obce jako své poradní orgány.

1.2.6 Zastupitelstvo obce

Vrcholným orgánem obce je zastupitelstvo. Zastupitelstvo rozhoduje ve věcech, které patří do samostatné působnosti obce, v záležitostech, patřících do přenesené působnosti jen tehdy, stanoví-li to zvláštní zákon. Členové zastupitelstva jsou voleni v komunálních volbách, funkční období je čtyřleté a je to výkon veřejné funkce. Mandát vzniká zvolením

¹¹⁾ Viz. ZÁKON č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

po ukončení hlasování, podmínkou vzniku mandátu člena zastupitelstva je složení slibu na ustavujícím, nebo prvním zasedání zastupitelstva, kterého se po svém zvolení zúčastní. Slib skládá na prvním zasedání do rukou dosavadního starosty nebo nejstaršího zvoleného člena zastupitelstva. Ten vede ustavující zasedání zastupitelstva do zvolení nového starosty obce, kterému následně vedení zasedání předá. Podle počtu obyvatel k 1. lednu roku, ve kterém se komunální volby konají a s ohledem na velikost územního obvodu, se stanovuje počet členů zastupitelstva, a to nejpozději 85 dnů před dnem konání voleb. Ze zákona o obcích je například minimální počet členů zastupitelstva v obci do 500 obyvatel v rozmezí 5 až 15 členů, u měst s počtem obyvatel nad 150 tisíc je to v rozmezí 35 až 55 členů. Ve Smržovce, která spadá se svými zhruba 3600 obyvateli do rozmezí 11 až 25 členů, se letos bude volit již v pořadí ve třetím volebním období 17 členů zastupitelstva.

Jednání zastupitelstva jsou veřejná, konají se v územním obvodu obce dle potřeby, nejméně jednou za 3 měsíce. Zastupitelstvo svolává starosta obce, termín konání a program jednání se zveřejňuje na úřední desce úřadu nejméně 7 dnů před stanoveným termínem. Zasedání je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina členů zastupitelstva. Z jednání se do 10 dnů pořizuje zápis a soupis přijatých a schválených usnesení. Zápis podepisuje starosta a zpravidla dva stanovení ověřovatelé z řad členů zastupitelstva. Usnesení podepisuje starosta a místostarosta. O připomínkách k zápisu se rozhoduje v úvodní části příštího zasedání. Zápis je na obecním úřadu k nahlédnutí. Praxe ve Smržovce je taková, že schvalujeme termíny a základní program těchto jednání vždy na pololetí. Pokud nastane potřeba, svolá starosta mimořádné zasedání. Starosta musí svolat zasedání, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce či hejtman kraje, to se musí konat do 21 dnů po obdržení žádosti. Zastupitelstvo jedná podle jednacího řádu schváleného na ustavujícím, případně prvním následujícím zasedání zastupitelstva po komunálních volbách.

Zastupitelstvo rozhoduje o budoucím vývoji obce, schvaluje hlavní strategické rozvojové dokumenty jako je například dokument „Strategický plán rozvoje obce“, schvaluje založení nebo vstup do různých společností, přeshraniční spolupráci a partnerství, závěrečný účet obce a rozpočet na příslušný rok, schvaluje přijímání úvěru, vydávání obligací... atd. Pravomoc zastupitelstva je daná zákonem o obcích, a to zejména § 84, 85 a 102, kde v § 84 odst. 2 písmeno h) je přímo stanovena pravomoc vydávat v rámci své samostatné působnosti primární právní předpisy, kterými jsou obecně závazné vyhlášky obce.

1.2.7 Rada obce

Rada obce, pokud je v obci volena, je výkonným orgánem zastupitelstva v oblasti samostatné působnosti. Pokud zákon stanoví, může rada obce rozhodovat i v přenesené působnosti. Rada je volena na ustavujícím zasedání zastupitelstva po volbě starosty a místostarosty, kteří jsou po svém zvolení automaticky ze zákona členy rady. Do stanoveného počtu členů rady jsou poté zvoleni další členové z řad poslanců zastupitelstva. Počet členů rady musí být vždy lichý, minimální počet členů rady je 5, maximální 11 členů. Nevolí se v obcích, kde má zastupitelstvo méně než 15 členů. V takovém případě vykonává pravomoc rady starosta, a v tom případě jsou zastupitelstvu obce vyhrazeny některé pravomoci rady, například vydávat nařízení obce¹²⁾. Vyhrazené pravomoci nelze, až na výjimky stanovené zákonem, mezi orgány obce přesunovat¹³⁾.

Rada se schází dle potřeby, jednání rady jsou neveřejná. Z jednání se do 7 dnů pořizuje zápis, který podepisuje starosta a 2 stanovení ověřovatelé z členů rady. O námitkách k zápisu se rozhoduje na příštím jednání rady. Přijatá a schválená usnesení rady podepisuje starosta a místostarosta, případně pověřený radní. Rada jedná podle jednacího řádu schváleného na prvním zasedání rady po komunálních volbách. Mezi pravomoci rady, které jsou vyjmenovány v zákoně o obcích § 102, je přímo v písmenu d) stanovena pravomoc vydávat nařízení obce. Nařízení jsou právní předpisy nejnižší právní síly, jinak také sekundární právní předpisy a jsou vydávány v přenesené působnosti na základě výslovného zmocnění v zákoně.

1.2.8 Starosta.

Starosta musí být podle zákona o obcích občan České republiky, totéž platí pro místostarostu, který ho v jeho nepřítomnosti nebo v době, kdy nevykonává funkci, zastupuje v plném rozsahu. Starosta zastupuje a reprezentuje obec navenek, z výkonu své funkce se odpovídá zastupitelstvu. Starosta může, kromě pravomocí daných v § 103 odst. 4 zákona o obcích, pozastavit výkon usnesení rady, pokud je přesvědčen, že je nesprávné a celou záležitost předkládá k rozhodnutí na nejbližším zasedání zastupitelstva. V tomto

¹²⁾ Srov. Měsíčník vydavatelství Economía. Moderní obec. *Odborný časopis pro veřejnou správu*, 2010, červenec 2010, 7, s. 36.

¹³⁾ Srov. Měsíčník vydavatelství Economía. Moderní obec. *Odborný časopis pro veřejnou správu*, 2009, duben 2009, 4, s. 54.

případě rozhoduje zastupitelstvo v souladu s ustanovením § 84 odst. 5 zákona o obcích o zrušení usnesení rady. Ustanovení písmene c) uvedeného odstavce umožňuje starostovi se souhlasem ředitele krajského úřadu svěřit komisi výkon přenesené působnosti v určitých věcech, týká se to hlavně přestupkového řízení.

V obci, kde se rada nevolí, vykonává její pravomoc starosta obce, takže například jmenuje a odvolává vedoucí odborů a stanovuje jim plat. Starosta se souhlasem ředitele krajského úřadu jmenuje tajemníka obecního úřadu a stanovuje mu plat. Pokud není tajemník jmenován, plní starosta vůči zaměstnancům úkoly zaměstnavatele, podle zvláštních předpisů. Společně s místostarostou podepisují právní předpisy obce - nařízení a obecně závazné vyhlášky.

1.2.9 Obecní úřad

Obecní úřad personálně tvoří kromě starosty, místostarosty tajemník obecního úřadu, pokud se tato funkce zřizuje a zaměstnanci obce zařazení do obecního úřadu. V obcích s rozšířenou působností a v obcích s pověřeným obecním úřadem se vždy zřizuje funkce tajemníka. Tajemník je zaměstnancem obce. V čele obecního úřadu stojí starosta. Rozdělit obecní úřad podle výkonu daných činností na jednotlivé odbory a oddělení je v pravomoci rady obce. V odborech jsou zařazení zaměstnanci úřadu, v čele odborů stojí vedoucí, jmenovaní na základě výběrového řízení radou obce, která jim zároveň stanovuje plat. Obecní úřad plní v samotné působnosti úkoly, které mu uložilo zastupitelstvo a rada obce. V přenesené působnosti plní úkoly ve věcech stanovených zvláštními zákony, území obce se stává správním obvodem. Pomáhá výborům zastupitelstva a komisím rady v jejich činnosti, rozhoduje v záležitostech, které mu svěří rada podle § 102 odst. 3 zákona o obcích a rozhoduje v případech stanovených zvláštním zákonem¹³⁾. Na výkon přenesené působnosti dostává obec příspěvek ze státního rozpočtu. Konkrétní odpovědnou osobou odpovědnou za plnění úkolů v samostatné i přenesené působnosti je tajemník obecního úřadu, v první řadě se zodpovídá starostovi¹⁰⁾. Už toto ustanovení ve své podstatě říká, že spolupráce obou vedoucích představitelů obce by měla být založena na vzájemné důvěře, zodpovědnosti, respektu a vstřícnosti. Proto je určitě velmi rozumné, že si po volbách starosta vybírá svého tajemníka, tedy osobu, se kterou chce spolupracovat a které může důvěřovat. Tajemník, kromě povinností uvedených v § 110 odst. 3, 4, 5, a 6 zákona o obcích, v platném znění, zpravidla na podnět vedoucích odborů, zastupitelstva, rady nebo jejich zvláštních orgánů připravuje návrhy právních předpisů obce. Připravuje text znění právního předpisu včetně důvodové zprávy tak, aby byl v souladu se zákony

a dalšími právními předpisy, zajišťuje celý další průběh projednání v orgánech obce - radě, v zastupitelstvu. Odpovídá za řádné zveřejnění na úřední desce úřadu včetně elektronické formy zveřejnění v zákonem stanovené lhůtě a zaslání právního předpisu příslušným dozorovým orgánům. Zpravidla má v pracovní náplni i vedení evidence právních předpisů v obci a jejich aktualizace.

1.2.10 Výbory zastupitelstva

Zastupitelstvo v souladu s § 117, odst. 2 zákona o obcích, v platném znění, zřizuje povinně dva výbory, výbor kontrolní a finanční. Počet členů výborů musí být lichý, nejméně tři členný, předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Nemůže to však být starosta, místostarosta a z pracovníků obce tajemník a zaměstnanci zabezpečující rozpočtové a účetní práce na obecním úřadu. Předseda i členové výboru jsou schvalováni zpravidla na ustavujícím, případně dalším zasedání zastupitelstva. Oba výbory plní úkoly, které jim ukládá zastupitelstvo, to jim také schvaluje plán kontrolní činnosti na dané období, buď na rok, případně na celé čtyřleté funkční období. Výbory mohou mít vliv na tvorbu hlavně obecně závazných vyhlášek obce. Finanční výbor kontroluje hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Jedním z příjmů obce je příjem z místních poplatků, kde například může výbor navrhnout úpravu jejich výše. Kontrolní výbor kontroluje kromě plnění usnesení zastupitelstva i dodržování právních předpisů obecním úřadem na úseku samostatné působnosti. Může sem spadat i kontrola a dohled nad dodržováním povinností z vlastních právních předpisů obce. Ze své kontrolní činnosti výbory pořizují zápisy, které obsahují vyjádření kontrolované osoby a jsou následně předkládány ke schválení zastupitelstvu.

1.2.11 Komise rady

Rada obce může zřizovat komise jako své poradní orgány. Komise, která je poradním orgánem předkládá své podněty a náměty radě a radě je odpovědná ze své činnosti. Pokud byl komisi svěřen výkon přenesené působnosti (viz. 1.2.7 starosta), je komise výkonným orgánem. Předseda komise musí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak, prokázat zvláštní odbornou způsobilost v oblasti komisi svěřené působnosti. Komise jsou ze své činnosti odpovědné radě, ty které jsou výkonným orgánem ve věcech přenesené působnosti, se ze své činnosti zodpovídají starostovi. Zde nalézáme vztah k právním předpisům obce. Komise, které jsou poradním orgánem, předkládají podněty a návrhy na přijetí nových, případně úpravy či zrušení stávajících právních předpisů obce. Přestupková komise,

kteřá je výkonným orgánem, vymáhá povinnost a případně ukládá sankce podle obecně závazných vyhlášek obce, zejména jsou to obecně závazné vyhlášky týkající se ochrany veřejného pořádku a zajištění čistoty v obci podle § 10 zákona o obcích v platném znění¹⁴⁾.

2. NORMOTVORNÁ PRAVOMOC OBCE

Normotvorná pravomoc obce znamená možnost v rámci samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, v rámci přenesené působnosti pokud je k tomu zmocněna zvláštním zákonem, nařízení obce¹⁵⁾. Právní předpisy obec vydává pro svůj územní obvod. Normotvorba jako taková, ale neznamená jen tvorbu právních předpisů obce. K upřesnění pojmu cituji: „*Normotvorba je širší pojem, protože může zahrnovat i vytváření norem jiných než právních*“¹⁶⁾. Kromě právních norem a předpisů sem patří i tvorba interních norem a předpisů, například různých směrnic, provozních a uživatelských řádů, interních předpisů a instrukcí. Normy obsažené v interních předpisech nejsou, na rozdíl od norem obsažených v právních předpisech obce, obecně závazné. Povinnost vydat některé z nich je uvedena v zákonech, vyhláškách a ostatních právních předpisech. Je to například spisový a skartační řád a pracovní řád, které vydává na základě ustanovení § 110 odst. 4 písm. e) zákona o obcích, v platném znění, tajemník obecního úřadu¹⁰⁾. Nebo podle § 306 odst. 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů, je obec jako zaměstnavatel uvedený v § 303 odst. 1 písm. e) povinna vydat pracovní řád. Velkou část interních směrnic vydává a schvaluje rada obce, například vnitřní směrnice o oběhu účetních dokladů, platový řád, sazebník náhrad, směrnice o využití sociálního fondu... atd. Existuje, jednotlivě po úřadech, i velká část vnitřních směrnic a pokynů, které různým způsobem odlišně upravují některé činnosti obecních úřadů. Nevycházejí přímo ze zmocnění k vydání v právních předpisech, ale vyžaduje je praktický provoz úřadů, uvádím příklady některých z nich - Uživatelský řád služebních vozidel, směrnice o používání karet CCS pro bezhotovostní platby u benzinových čerpadel pro služební vozidla MěÚ, nebo směrnice o užívání služebních telefonů pro soukromé účely. Ve své práci zaměřuji na právní předpisy obcí, nařízení a hlavně obecně závazné vyhlášky, proto by bylo vhodnější

¹⁴⁾ Srov. KOLEKTIV, *Územní samospráva, Zákon o obcích, Zákon o krajích, Zákon o hlavním městě Praze, Zákon o úřednicích územních samosprávních celků k 1. 1. 2007*. Eurounion, s.r.o. Praha, 2006. S. 85

¹⁵⁾ Srov. JUDr. GADASOVÁ, D. Dr. *Právo (vybrané pojmy a instituty)*. 1. vyd. Olomouc : Vydala Univerzita Palackého, 2007, s. 41

¹⁶⁾ KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. S. 23

používat pojem právo tvorba obcí, cituji: „*Právo tvorba je proces vytváření právních norem*“¹⁶⁾. Přesnější je doplnění: „*je jí tvorba právních norem a právních předpisů*“¹⁷⁾. Pojmy právní norma a právní předpis představím v následujících kapitolách.

2.1 Právní norma.

Výstižné definice co je právní norma najdeme v odborné literatuře, například: „*Právní norma je obecně závazné pravidlo chování vydávané ve státě stanovené formě a státem vynutitelné*“¹⁸⁾. Nebo další, cituji: „*Obsahem právního předpisu jsou právní normy – formálně vyjádřená závazná pravidla chování vynutitelná veřejnou mocí*“¹⁹⁾ Přes mírně odlišnou formulaci, se uvedení autoři shodují na struktuře právní normy. Právní normy se skládají ze tří částí, jednou z částí je hypotéza (podmínka) – popisující určitý stav. Normy obsahující hypotézu se nazývají podmíněné, v opačném případě nepodmíněné. Další částí je dispozice a třetí poslední sankce. Obsahuje-li norma všechny uvedené části, označují se jako perfektní, pokud neobsahují, jsou imperfektní. Právní normy mohou být příkazující (kogentní) nebo doporučující (dispozitivní)^{17), 19)}. Pro právní předpisy samosprávy jsou typické normy příkazující, přičemž sankce za porušení právních předpisů územní samosprávy je dána zákonem¹⁹⁾. Z hlediska funkce obsahu právních norem se dělí na zavazující a zakazující, nově se lze setkat s dělením na regulativní příkazující, přičemž sankce za porušení právních předpisů územní samosprávy je dána zákonem¹⁹⁾. Z hlediska funkce obsahu právních norem se dělí na zavazující a zakazující, nově se lze setkat s dělením na regulativní – ty obsahují hypotézu a dispozici, a dále na ochranné, které obsahují dispozici a sankci^{20), 21)}.

2.2 Právní předpis

„*Právní předpis je písemný externí normativní právní akt, obsahující právní normy, nebo jejich části, vydávané státem nebo samosprávnými korporacemi, jež osobám individuálně*

¹⁷⁾ Srov. KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. S. 42

¹⁸⁾ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. S. 25

¹⁹⁾ Srov. KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. S. 25

²⁰⁾ Srov. KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. S. 26

²¹⁾ Srov. KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003.

neurčeným něco sdělují, nařizují, nebo zakazují“²²⁾. Obecně pro ně platí, že musí být úředně vyhlášeny, a to v českém jazyce a jsou všechny obecně závazné. Charakteristickými znaky právních předpisů je jejich obecnost, to znamená, že se nerozhoduje v konkrétních věcech proti konkrétním osobám, hierarchie podle jejich právní síly, platnost, účinnost a zrušitelnost²²⁾. Důležité je dělení podle toho, zda je vydání podmíněno existencí jiného právního předpisu (zákona) na právní předpisy původní (originální) a odvozené (derivátní)²³⁾. Právní předpisy samosprávy vydávají kraje a obce, jsou to obecně závazné vyhlášky a nařízení. Chápeme je jako mocenské právní nástroje určené k plnění úkolů při řešení místních záležitostí, z hlediska působnosti obce by měly stanovovat právní regulaci neupravených společenských vztahů²⁴⁾.

2.3 Působnost, pravomoc, druhy právních předpisů obcí.

Právní předpisy samosprávy jsou součástí právního řádu ČR. Právní předpisy samosprávy jsou podzákonnými právními předpisy a musí být v souladu se zákonem. Obecně závazné vyhlášky vydávané v samostatné působnosti mají charakter původních normativních právních aktů, základní vztah je zde k předpisům, které umožňují jejich vydání, pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku má územní samospráva už z ústavy a obyčejné zákony pak jen stanoví okruh působnosti územní samosprávy²⁵⁾. Nařízení vydaná v přenesené působnosti mají charakter odvozených právních aktů, základní vztah je dán k zákonu, který obsahuje zmocnění k jejich vydání²⁰⁾. Působnost se rozlišuje, v rámci okruhu společenských vztahů, které může obec regulovat, na územní, věcnou a osobní. Uvnitř tohoto rámce působnosti obec vykonává svoji pravomoc, tedy vydává normativní nebo individuální právní akty, uzavírá veřejnoprávní smlouvy. Věcná působnost znamená, že obec vydává právní předpisy pro své území, osobní působnost, že působí vůči všem osobám na území obce a to jak fyzickým, tak osobám právnickým. Ve zvláštních případech může působit proti veřejnoprávním korporacím, například pokud má majetek na území jiné obce, případně podniká a má zde provozovnu. Časovou působností rozumíme možnost aplikace právních norem příslušnými subjekty, k tomu jsou důležité pojmy

²²⁾ KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. S. 20

²³⁾ Srov. KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. S. 22

²⁴⁾ Srov. KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. S. 21

²⁵⁾ Srov. KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. S. 79

platnost a účinnost právního předpisu. Retroaktivita u právních předpisů územní samosprávy není žádoucí, přesto ve výjimečných případech možná je. Retroaktivita, nebo-li zpětná účinnost právního předpisu je stav, kdy schválený zákon působí i zpětně, to znamená i v době před svým schválením²⁶⁾.

2.4 Struktura právního předpisu obce

Právní předpisy obce mají svoji strukturu, k náležitostem patří:

- a) označení vydavatele (obec, městys, město, statutární město, hlavní město Praha)
- b) pořadové číslo a název předpisu,
- c) uvedení kdo předpis vydává a na základě jakého zmocnění v právních předpisech, datum schválení a číslo usnesení,
- d) úvodní ustanovení, vlastní text, závěrečná a zrušovací ustanovení,
- e) pořadové číslo a název předpisu,
- f) uvedení kdo předpis vydává a na základě jakého zmocnění v právních předpisech, datum schválení a číslo usnesení,
- g) úvodní ustanovení, vlastní text, závěrečná a zrušovací ustanovení,
- h) odkazy a poznámky zpravidla pod čarou, přílohy,
- ch) podpisy starosty a místostarosty, (otisk razítka se znakem a názvem města),
- i) uvedení doby zveřejnění na úřední desce úřadu.

Předkladatel návrhu zpravidla vypracovává k návrhu právního předpisu v písemné formě důvodovou zprávu (zpravidla tajemník úřadu). Důvodová zpráva provází předpis schvalovacím procesem v příslušných orgánech města a zakládá se k podkladům jednání orgánu města, který předpis schválilo. Právní předpis je schvalován usnesením, číslo usnesení a den jednání se uvádí v úvodních ustanoveních. Právní předpisy obcí, obecně závazné vyhlášky i nařízení, se číslují vzestupně ve společné číselné řadě samostatně pro každý kalendářní rok²⁷⁾.

²⁶⁾ WIKIPEDIE, otevřená encyklopedie. *Retroaktivita* [online], [cit. 2010-8-18]. Dostupné na WWW: <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Retroaktivita>>

²⁷⁾ Měsíčník vydavatelství Economia. Moderní obec. *Odborný časopis pro veřejnou správu*, 2009, únor 2009, 2, s. 46.

2.5 Vyhlášení, platnost a účinnost právního předpisu obce

Podmínkou platnosti právního předpisu obce je jeho vyhlášení na úřední desce obecního úřadu. Dnem vyhlášení je první den zveřejnění na úřední desce. Údaj o době zveřejnění se na právní předpis zaznamená a stává se jeho součástí. Platnost právního předpisu znamená, že se daný právní předpis stává součástí právního řádu ČR. Účinnost právního předpisu znamená, že právní předpis je pro adresáty závazný a může být aplikován. Účinnosti nabývají právní předpisy obce, pokud není stanoven pozdější termín, 15 dnem po dni vyhlášení²⁸⁾. To znamená, že lhůta začíná běžet následující den po dni vyhlášení a účinnost nastane 15. kalendářním dnem bez ohledu, je-li to pracovní den, den pracovního klidu nebo svátek. V nezbytných případech, pokud to vyžaduje obecní zájem, lze stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení (platnosti). Účinnost může být dělená, to znamená, že některé části jednoho právního předpisu nabudou účinnosti později. Nařízení obce s rozšířenou působností, musí být zveřejněno ve všech obcích, které patří do správního obvodu této obce.

Právní předpisy obcí jsou obvykle přijímány na dobu neurčitou, většinou se v textu ani o době platnosti nepíše. Neznamená to, že není možné dobu platnosti uvést, ale běžný postup je, že platnost končí zrušením právního předpisu. Zpravidla proto, že došlo ke změně právních předpisů, k jejich zrušení nebo se změnily místní podmínky tak, že je není třeba dále společenské vztahy upravovat. Jsou zrušeny buď bez náhrady, nebo jsou nahrazeny novým aktuálním předpisem. Může být zrušena také jen část předpisu, zbývající část je stále platnou součástí právního řádu. Rozdíl je u nařízení obcí přijímaných na základě zmocnění v zákoně. Pokud má zákon, podle kterého jsou přijaty sám omezenou platnost, pak i v nařízeních bývá tato omezená doba platnosti uvedena.

2.6 Evidence právních předpisů obcí

Obec vede evidenci všech právních předpisů, které vydala. Evidence musí být veřejně přístupná. V zákonu o obcích, v § 12 odst. 4, je dáno, které údaje musí evidence obsahovat. Je to pořadové číslo a název předpisu, datum schválení, datum nabytí platnosti a účinnosti, případně kdy platnosti pozbyl. Nařízení obce s rozšířenou působností musí být přístupná na obecních úřadech obcí v jejím správním obvodu.

²⁸⁾ Měsíčník vydavatelství Economia. Moderní obec. *Odborný časopis pro veřejnou správu*, 2009, květen 2009, 5, s. 54.

2.7 Dozor a kontrola právních předpisů obcí

Předmět dozoru je stanoven, to znamená dozoru podléhají konkrétní normativní právní akty a individuální správní akty ve formě nařízení, usnesení, obecně závazných vyhlášek, rozhodnutí a jiných opatření jak v přenesené, tak v samostatné působnosti. Předmětem kontroly podle zákona o obcích je kontrola výkonu samostatné a přenesené působnosti, což znamená všech činností a výstupů, které jsou v těchto působnostech realizovány²⁹⁾. Mezi základní principy výkonu kontroly patří zejména zajištění dozoru a kontroly jako výkonu státní správy, případně přenesené působnosti nad územními samosprávnými celky, princip jediného správního orgánu (MV ČR, krajský úřad), dále respektování zásady minimalizace zásahů do samosprávy, předcházení vzniku nedostatků poskytováním metodické pomoci a upřednostnění této metodické pomoci před dozorovou represí. V rámci výkonu dozoru lze vidět další principy, které se však neuplatní u výkonu kontroly, jako jsou dvoufázový postup při uplatňování opatření (nejdříve výzva, pak případně rozhodnutí), předběžný charakter opatření (možnost pozastavit účinnost či výkon) a efektivnost opatření, to znamená možnost v konkrétním případě nezbytně, rychle a účinně přistoupit k pozastavení výkonu³⁰⁾.

Dozor a kontrolu nad právními předpisy obcí provádí jednak příslušné oddělení odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR (dále jen „oddělení dozoru“) a krajský úřad. Obecní úřad má povinnost poslat právní předpis po nabytí platnosti (vyhlášení) na příslušné oddělení dozoru, nařízení na krajský úřad. Z vlastní praxe mohu uvést, že se osvědčil metodický postup, vzájemně dohodnutý s oddělením dozoru Liberec spočívající v tom, že jim zasíláme návrhy právních předpisů ještě před schvalováním v orgánech města. Oddělení dozoru provede naprosto podrobný právní rozbor návrhu jednotlivých ustanovení právního předpisu, a buď potvrdí jejich platnost, nebo upozorní na nesoulad se zákonem a navrhne řešení, vše ve formě písemného doporučení.

²⁹⁾ Srov. ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007. S. 18

³⁰⁾ Srov. ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007. S. 20-22

2.8 Dozor nad přenesenou působností

Výkon dozoru nad přenesenou působností svěřenou orgánům obcí upravují příslušná ustanovení § 125, 126 zákona o obcích. Předmětem jsou nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření v přenesené působnosti. Dozor vykonávají krajské úřady, jejich místní příslušnost je dána ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Ústava ČR, ve znění zákona 176/2001 Sb. a zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů. Dozor je vykonáván následně, po přijetí správního aktu (ex post). Cílem dozoru je zjištění, zda se obec při výkonu přenesené působnosti řídila zákonem stanovenými podmínkami. Rovněž zjednání nápravy ve formě pozastavení účinnosti a následného případného podání návrhu na zrušení části nebo celého správního aktu Ústavnímu soudu, nebo forma zrušení tohoto aktu³¹⁾.

2.8.1. Pozastavení účinnosti.

Odporuje-li nařízení v přenesené působnosti zákonu, nebo jinému právnímu předpisu a obec do 60 dnů od výzvy krajského úřadu nezjedná nápravu, krajský úřad rozhodne o pozastavení účinnosti. Pokud ve lhůtě 30 dnů nezjedná příslušný orgán obce nápravu, podá ředitel krajského úřadu návrh Ústavnímu soudu na zrušení tohoto nařízení. V případě zřejmého rozporu s lidskými právy a základními svobodami, pozastaví krajský úřad účinnost nařízení bez předchozí výzvy. Je-li usnesení, rozhodnutí či jiné opatření orgánu obce v přenesené působnosti v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem a v jejich mezích taky usnesení vlády, směrnici ústředního správního orgánu a obec nezjedná nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, zruší krajský úřad účinnost tohoto nařízení obce či výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce. V případě závažného zřejmého rozporu, jej může zrušit bez předchozí výzvy¹⁰⁾.

³¹⁾) Srov. ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007. S. 39

2.9 Dozor nad samostatnou působností

Výkon dozoru nad samostatnou působností obcí upravují příslušná ustanovení § 123, 124 zákona a o obcích. Předmětem dozoru jsou obecně závazné vyhlášky, usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánu obce v samostatné působnosti. Dozor vykonává Ministerstvo vnitra, je vykonáván následně (ex post) a uplatňuje se zde princip minimalizace zásahů do samosprávy. Cílem dozoru nad samostatnou působností je zjištění, zda se obec při výkonu samostatné působnosti řídila zákony a dalšími právními předpisy. Pokud ne, rovněž zjednáni nápravy a to formou pozastavení účinnosti nebo výkonu dozorovaného správního aktu a následného podání návrhu na zrušení k příslušnému soudu³²⁾. Ministerstvo vnitra uplatňuje, hlavně u obecně závazných vyhlášek obcí, princip metodické pomoci. Na internetových stránkách ministerstva můžeme dnes nalézt aktuální vzory převážné většiny obecně závazných vyhlášek včetně jednotlivých metodických stanovisek a zákonných zmocnění k jejich vydávání, pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, různá doporučení a vzory návrhů jednacíh řádů.

2.9.1 Pozastavení účinnosti.

Odporuje-li obecně závazné vyhláška zákonu, nebo je-li usnesení, rozhodnutí či jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem či jiným právním předpisem a obec nezjedná nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, pozastaví Ministerstvo vnitra účinnost obecně závazné vyhlášky či výkon usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření orgánu obce. V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami může Ministerstvo vnitra pozastavit účinnost bez předchozí výzvy. Nezjedná-li zastupitelstvo obce ve stanovené lhůtě nápravu a nepodá-li proti rozhodnutí rozklad, podá Ministerstvo vnitra ve lhůtě 30 dnů návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. Ministerstvo vnitra, v případě zřejmého rozporu se zákonem, pozastaví výkon usnesení, rozhodnutí či jiného opatření. Nezjedná-li příslušný orgán obce nápravu ve stanovené lhůtě nebo nepodá-li rozklad proti rozhodnutí, podá Ministerstvo vnitra ve lhůtě 30 dnů návrh příslušnému soudu na zrušení tohoto usnesení, rozhodnutí či jiného opatření orgánu obce v samostatné působnosti¹⁰⁾.

³²⁾ Srov. ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007. S. 26

3. NAŘÍZENÍ OBCÍ

Obce mohou na základě zmocnění v zákoně vydávat při výkonu přenesené působnosti nařízení obce. Orgánem příslušným k vydávání nařízení obce je rada, pokud je v obci zřízena. Pravomoc vydávat nařízení nelze přenést na jiný orgán obce, nemůže si ji vyhradit ani zastupitelstvo obce³³⁾. Pouze v obcích, kde se rada nezřizuje, vydává nařízení v souladu s § 84 odst. 3 zákona o obcích zastupitelstvo obce. Z hlediska obsahu jsou nařízení územní, externí, normativní správní akty. Nařízení obsahují právní normy, což jsou státem uznaná a chráněná pravidla chování, jež zakládají práva konkrétním subjektů a ukládají jim povinnosti³⁴⁾.

3.1 Ukládání povinností

Nařízením obce ukládají povinnosti, ale pouze v mezích a na základě zákona a při zachování základních lidských práv a svobod. Povinností se rozumí příkaz a také zákaz zdržení se určité činnosti³⁵⁾. Jsou to například nařízení o zákazu spalování některých paliv, o maximálních cenách MHD, nařízení, kterým se vydává tržní řád, zákaz vstupu do lesů, nařízení, kterými se vymezují úseky místních komunikací, které nelze užít ke stání nákladních vozidel a jízdních souprav a celá řada dalších nařízení. Nařízení obce nemůže upravovat právní vztahy (práva a povinnosti) se zpětnou účinností a nelze v nich zavádět sankce za porušení stanovených povinností. Uvede se pouze odkaz na příslušný zákon, podle kterého lze sankci uložit³⁵⁾. Struktura nařízení odpovídá struktuře uvedené v části 2.4.

3.2 Legislativní proces

Návrh nařízení zpracovává buď věcně příslušný odbor úřadu, skupina zaměstnanců úřadu nebo jen zaměstnanec úřadu (dále jen "zpracovatel"). Součástí návrhu by měla být

³³⁾ Srov. PRŮCHA, P. A KOLEKTIV. *Právo, normotvorba, veřejný pořádek*. 1.díl. Brno - Praha : Masarykova univerzita v Brně, Institut pro místní správu Praha, 2002. S. 40

³⁴⁾ Srov. ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. S. 40

³⁵⁾ Krajský úřad Karlovarského kraje. Metodický list ev.č. ML/01/2007. *Pravidla pro vydávání nařízení obcí* [online], [cit. 2010-8-28]. Dostupné na WWW : <http://www.kr-karlovarsky.cz/NR/rdonlyres/D9D856FC-6281-441A-85C8-95B77653DEFF/0/ML_1_07.htm>

důvodová zpráva. Důvodová zpráva uvádí důvody nové právní úpravy, zhodnocuje současný stav, vysvětluje cíle, které sleduje včetně způsobu jejich provádění. Zdůvodňuje výhody a nevýhody vybrané varianty, případně její finanční a hospodářský dopad ve vztahu k rozpočtu obce. Řeší způsoby úhrady nákladů a hlavně dopad na fyzické a právnické osoby v obci, kterých se návrh týká. Zpracovatel by měl zajistit připomínkové řízení, tedy stanoviska jednotlivých odborů úřadu, tajemníka, starosty tak, aby mohla být většina případných sporných stanovisek nebo dalších návrhů zapracována do návrhu dříve než bude návrh nařízení předložen k projednání radě obce. V důvodové zprávě zpracovatel uvádí, s kým byl návrh projednán a výsledek jednání³⁶⁾. Rada po projednání přijímá nařízení formou usnesení, přičemž k přijetí platného usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jejích členů, Originál nařízení podepisují starosta a místostarosta, případně jiný radní.

3.3 Platnost, účinnost, zveřejnění nařízení

Nařízení obce nabývá platnosti vyhlášením. Vyhlášení se provede vyvěšením na úřední desce úřadu a dále způsobem v místě obvyklým. Nařízení obce s rozšířenou působností musí být zveřejněno na úřední desce úřadů všech obcí spadajících do jejího správního obvodu (§ 12 odst. 1 a odst. 3 zákona o obcích). Dnem vyhlášení je první den vyvěšení na úřední desce. Účinnosti nařízení nabývá ze zákona 15 dnem po vyhlášení, případně později, pokud je tak v nařízení uvedeno. Pouze v naléhavých případech, kdy to vyžaduje obecný zájem, může nabýt účinnosti dnem vyhlášení. Údaj o době zveřejnění se uvádí na originál nařízení. Neprodleně po vyhlášení zasílá obecní úřad nařízení příslušnému krajskému úřadu, je to obligatorní povinnost obce podle § 12 odst. 6 zákona o obcích. Cílem dozoru je zjištění zda, byly splněny zákonem stanovené podmínky pro vydání, jak obsahové tak formální³⁴⁾.

3.4 Evidence a dostupnost nařízení

Obecní úřad vede evidenci platných nařízení ve společné evidenci s vydávanými obecně závaznými vyhláškami. Je samostatná pro každý kalendářní rok, začíná se pořadovým číslem 1. a uzavírá se koncem roku. V evidenci se vede číslo a název právního předpisu,

³⁶⁾ Srov. ŠIMEK, L. *Obecně závazné vyhlášky obcí*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2000. S. 6

datum schválení, datum nabytí platnosti a účinnosti, popřípadě datum pozbytí platnosti. K tomu se uvádějí přílohy, pokud jsou součástí nařízení. Evidence musí být přístupná na obecním úřadu jednak v listinné podobě, ale může být zveřejněna na www.stránkách města umožňující dálkový přístup.

4. OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY

Obecně závazné vyhlášky (dále jen „vyhlášky“) jsou právní předpisy, normativní právní akty obsahující právní normy vydávané obcemi a vyššími územně samosprávnými celky. Právní normy jsou státem uznaná a chráněná pravidla chování, jež zakládají práva konkrétním subjektů, ukládají jim povinnosti a jsou vynutitelná veřejnou mocí³⁷⁾. Právní normy obecně mohou mít charakter buď doporučující, nebo příkazující. Příkazující jinak také kogentní musí adresát práva bezpodmínečně uposlechnout, jinak se vystavuje nebezpečí sankce. Vyhlášky obcí jsou součástí právního řádu České republiky a je potřeba považovat za originární prameny práva, neboť oprávnění je vydávat vychází z Ústavy. Mohou upravovat i vztahy dosud neregulované³⁷⁾. Zákon o obcích rozlišuje vyhlášky vydané v samostatné působnosti na stanovící povinnosti osobám a nestanovící povinnosti (například vyhláška zřizující obecní policii, o podmínkách výkonu práce řidiče taxislužby na území obce). Ústava toto dělení nezná, dává územní samosprávě možnost vydávat vyhlášky bez zákonného zmocnění včetně vyhlášek stanovících povinnosti v oblastech, které zákon svěřuje do samostatné působnosti³⁸⁾. Vydávání vyhlášek obce je v pravomoci zastupitelstva a nelze ji delegovat na jiný orgán obce. Přímou je tato pravomoc stanovena v ustanovení § 84 odst. 2 písmeno h) zákona o obcích. Dále se budu zabývat vyhláškami stanovící povinnosti.

4.1 Vyhlášky stanovující povinnosti

Zákon o obcích ve svém § 10 vyjmenovává, v kterých případech může obec samostatné působnosti ukládat povinnosti vyhláškou. Je to jednak:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, například to jsou vyhlášky o ochraně nočního klidu,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků včetně tanečních zábav a diskoték,

³⁷⁾ Srov. KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. S. 55

³⁸⁾ Srov. KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. S. 56

- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, například známá vyhláška „O zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držením psů na území obce Kořenov a dobře známá vyhláška města Jirkova č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon, například o stanovení míst, kde mohou být provozovány výherní hrací přístroje, o pravidlech pohybu psů na veřejných prostranstvích, o školských obvodech základních škol zřízených městem.

Zdaleka nejvíc je vyhlášek podle § 10 písmeno d). K tomu je potřeba dodat, že k výše uvedené přelomové vyhlášce 4/2005 města Jirkova je vydán nález Ústavního soudu Pl ÚS 45/06 ze dne 11. prosince 2007, který je významným názorovým posunem ve vztahu k požadavku konkrétního zákonného zmocnění. k obecní normotvorbě, cituji: *„je třeba změnit náhled na ustanovení § 10 zákona o obcích. Nadále již není možné jej chápat jako zákonné zmocnění k vydávání vyhlášek, nýbrž jako formu zákonného vymezení hranic samostatné působnosti obce – podle Ústavního soudu, jako stanovení oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky“*³⁹⁾. Je tak třeba nahlížet i na ostatní ustanovení, která byla dosud chápána jako zmocnění obce k vydávání vyhlášek v samostatné působnosti. Chápat je jako zákonné vymezení samostatné působnosti ve smyslu čl. 104 odst. 1 Ústavy, v jehož rámci obec k vydání vyhlášky další zmocnění nepotřebuje.

4.2 Legislativní proces

Průběh je podobný legislativnímu procesu nařízení. Návrh vyhlášky zpracovává buď věcně příslušný odbor úřadu, skupina zaměstnanců úřadu nebo jen zaměstnanec úřadu (dále jen „zpracovatel“). Součástí návrhu by měla být důvodová zpráva. Důvodová zpráva uvádí důvody nové právní úpravy, zhodnocuje současný stav, vysvětluje cíle, které sleduje včetně způsobu jejich provádění. Zdůvodňuje výhody a nevýhody vybrané varianty, případně její finanční a hospodářský dopad ve vztahu k rozpočtu obce. Řeší

³⁹⁾ Ministerstvo vnitra ČR, [online], [cit. 2010-8-27]. Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zmena-pravidel-obecni-normotvorby.aspx>>

způsoby úhrady nákladů a hlavně dopad na fyzické a právnické osoby v obci, kterých se návrh týká. Zpracovatel zajišťuje připomínkové řízení, to znamená stanoviska jednotlivých odborů úřadu, starosty tak, aby mohla být většina případných sporných stanovisek nebo dalších návrhů zapracována do návrhu dříve než bude návrh nařízení předložen k projednání radě obce. Rada buď návrh v předloženém znění doporučí zastupitelstvu obce ke schválení, nebo jej změní, doplní, ale může nastat i situace, že s ním nebude souhlasit a nedoporučí ho. Zastupitelstvo po projednání přijímá vyhlášku formou usnesení, přičemž k přijetí platného usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Originál vyhlášky musí být ze zákona podepsán dvěma podpisy.

4.3 Náležitosti a struktura

Vyhlášky by měly být zpracovány tak, aby se v nich osoby dobře orientovaly a byly srozumitelné. Proto je vhodné respektovat formální náležitosti, které jsem už dříve uvedla v části 2.4. Některé z nich uvedu podrobněji na příkladu vyhlášek města Smržovky. První uvádíme název právního předpisu a označení vydavatele – Obecně závazná vyhláška města Smržovky, následuje pořadové číslo lomeno příslušným rokem s uvedením, co vyhláška upravuje – č. 1/2010 o školských obvodech základních škol zřízených městem. Pokud je název dlouhý a složitý, uvede se do závorek zkrácené znění, kterým se bude dále v textu označovat. Pak následuje název orgánu, který předpis vydává, na základě jakého zmocnění v právních předpisech, datum schválení a číslo usnesení: „Zastupitelstvo města Smržovka se na svém jednání dne ... , usnesením č. .../.../... usneslo vydat na základě § 178 odst. 2 písm. b) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším, odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů a v souladu s § 10 písm. d) a § 84, odst. 2 písmeno h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů tuto obecně závaznou vyhlášku“. Vyhláška pokračuje vlastním textem, který může obsahovat preambuli, důležitá je právně závazná část, kde jsou vlastní právní normy upravující chování a jednání osob. Text se dělí na zpravidla na články nebo paragrafy, ty dále na odstavce. Ke konci se uvádí závěrečná a zrušovací ustanovení a datum nebo lhůta nabytí účinnosti předpisu. Obvyklý text bývá: „*Obecně závazná vyhláška, není-li uvedeno jinak, nabývá účinnosti 15. dnem po dni vyhlášení*“. Upravovaná problematika bývá částečně řešena i jiným právním předpisem, proto jsou textu vyhlášky odkazy, které na tento jiný předpis odkazují. Poznámka znamená, že se určitý pojem definuje tak, jak je tomu v jiném právním předpise. Číslo poznámky se uvádí za obecnou formulací: podle zvláštních předpisů, právní předpis je uveden pod čarou⁴⁰⁾. Přílohy

by měly být číslovány, odkazuje se na ně zpravidla přímo v textu. Originál vyhlášky v souladu s § 104 odst. 2 zákona o obcích podepisuje starosta a místostarostou města, při absenci místostarosty jiný radní. K podpisům se obvykle připojuje otisk kulatého reprezentativního razítka se znakem a názvem města.

4.4 Platnost, účinnost, zveřejnění

Vyhlášky obce nabývá platnosti vyhlášením. Vyhlášení se provede vyvěšením na úřední desce úřadu a dále způsobem v místě obvyklým. Dnem vyhlášení je první den vyvěšení na úřední desce. Účinnosti nařízení nabývá ze zákona 15 dnem po vyhlášení, případně později, pokud je tak ve vyhlášce uvedeno. Pouze v naléhavých případech, kdy to vyžaduje obecný zájem, může nabýt účinnosti dnem vyhlášení. Údaj o době zveřejnění se uvádí na originál vyhlášky. Neprodleně po zveřejnění zasílá obecní úřad vyhlášku příslušnému oddělení dozoru MV ČR. Jde o obligatorní povinnost obce podle § 12 odst. 6 zákona o obcích. Cílem dozoru je zjištění, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro vydání, jak obsahové tak formální³²⁾.

4.5 Evidence a dostupnost vyhlášek

Obecní úřad vede evidenci platných vyhlášek ve společné evidenci s vydávanými nařízeními obce. Evidence je samostatná pro každý kalendářní rok, začíná se pořadovým číslem 1. a uzavírá se koncem roku. V evidenci se vede číslo a název právního předpisu, datum schválení, datum nabytí platnosti a účinnosti, popřípadě datum pozbytí platnosti. K tomu se uvádějí přílohy, pokud jsou součástí vyhlášky. Evidence musí být přístupná na obecním úřadu jednak v listinné podobě, ale může být zveřejněna na www.stránkách města umožňující dálkový přístup. Praxe na našem úřadu je taková, že za zpracování, pravidelnou aktualizaci a vedení evidence zodpovídá tajemník úřadu. Přístupná veřejnosti je na sekretariátu starosty, kde je uložena společně s dalšími veřejně přístupnými materiály.

⁴⁰⁾ KOUDELKA, Z. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha : Linde Praha, a.s., 2000. 280 s. ISBN 80-7201-202-9

PRAKTICKÁ ČÁST

5. ÚVODNÍ USTANOVENÍ

Vyhlášky vydané v samostatné působnosti jsou normativní primární právní akty, obsahující právní normy, které nesmí být v rozporu se zákony a které stanoví práva a povinnosti osobám působícím a žijícím na území obce. Zákon o obcích v § 10 už v úvodním ustanovení říká, že obec může v samostatné působnosti vyhláškou ukládat povinnosti a dále v písmenech a) až d) stanovuje oblasti, které může takto upravovat. Obce mají například pravomoc ve vyhláškách podle výše uvedeného paragrafu písmene a) a c) odlišně vymezit dobu nočního klidu v pracovních dnech a ve dnech pracovního klidu a demonstrativně vyjmenovat činnosti, které noční klid narušují, spolu se stanovením povinnosti se těchto činností ve vymezené době zdržet. Také jsou oprávněny podle písmene a) regulovat volný pohyb psů na veřejných prostranstvích a podle písmene c) ukládat povinnosti v souvislosti s odklizením psích exkrementů na veřejném prostranství. Lze dále regulovat používání zábavné pyrotechniky v památkové zóně ...atd. Jednou z oblastí je podle písmene d) uvedeného paragrafu vydávání vyhlášek stanoví-li tak zvláštní zákon. Patří sem v obecném povědomí všem dobře známé vyhlášky o místních poplatcích (ze psů, za likvidaci odpadů, za užívání veřejného prostranství ...atd.), vydávané podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích ve znění pozdějších předpisů. Ve vztahu ke studovanému předmětu mne zaujaly vyhlášky obce, kterými se stanoví školské obvody spádových základních škol zřízených obcí (dále jen „vyhláška o školských obvodech“), vydávané podle zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „školský zákon“),

Dalším podnětem k tomu, abych se zabývala touto problematikou, byla neformální diskuze vedená k těmto vyhláškám na prvním setkání tajemníků městských a obecních úřadů libereckého kraje na krajském úřadu Libereckého kraje v roce 2010.

5.1 OZV o školských obvodech spádových škol

Proč právě vyhlášky, kterými se stanoví školské obvody? Vyhlášky vymezují, v souladu s příslušnými ustanoveními § 178 školského zákona školské obvody spádových škol, ale už při prvním pohledu je vidět, že nepřiznávají práva, nestanovují povinnosti ani neukládají sankce, a to ani odkazem pod čarou. Vzor viz. příloha č. 3. Na rozdíl d již zmíněných vyhlášek o místních poplatcích, kde je v § 13 odkaz na zvláštní předpis,

podle kterého se postupuje v řízeních ve věcech poplatků (do 31. 12. 2010 zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, s účinností od 1. 1. 2011 zákon 280/2009 Sb., daňový řád). Některé z povinností, jsou pro zákonné zástupce dětí upraveny třeba v § 36 školského zákona, například musí dítě přihlásit k zápisu k povinné školní docházce v době od 15. ledna do 15. února kalendářního roku, ve kterém má dítě začít školní docházku. Za právo lze považovat ustanovení, že ji plní v základní škole ve školském obvodu, kde má trvalý pobyt a ředitel školy musí žáka přijmout přednostně. Součástí by mohl být odkaz na sankční ustanovení § 31 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, které řeší přestupky na úseku školství a tělovýchovy. Ve vyhláškách o školských obvodech nejsou dané příklady zmíněny, ani uvedeny odkazy na tyto paragrafy tak, aby se s nimi mohli zákonní zástupci dětí seznámit. Vyhlášky se zveřejňují po dobu 15 dnů po vydání, pak se zpravidla zakládají. Tady by bylo vhodné, aby je rodiče a další zákonní zástupci dětí měli k dispozici už před zápisem dětí do 1. tříd, nebo alespoň při zápisu.

5.2. Zmocnění a vymezení školských obvodů

Zmocnění ke stanovení školských obvodů spádové školy je obsaženo v § 178 odst. 2 školského zákona. Lze je vymezit několika způsoby, záleží na tom, kdo je zřizovatelem školy, jestli je to kraj, obec nebo svazek obcí. Je-li zřizovatelem školy jedna obec, mohou nastat tři případy:

- a) obec zřídí pouze jednu základní školu, pak v souladu s ustanovením § 178 odst. 2 písmeno a) školského zákona nemusí vyhlášku vydávat
- b) pokud nezajišťuje v této jedné zřízené škole základní vzdělávání v úplném rozsahu (pouze ročníky 1. až 5.), měla by mít uzavřenu dohodu s jinou obcí o vytvoření společného školského obvodu základní školy pro vzdělávání v 6. až 9. ročníku a měla by k tomu vyhlášku vydat
- c) obec má velký územní obvod, zřízeno více základních škol a měla by vyhláškou stanovit části školského obvodu příslušné základní školy.

Zřizovatelem základní školy může být svazek obcí. Je-li zřizovatelem jedné základní školy, musí každá z členských obcí vydat vyhlášku, že její území je částí školského obvodu této školy. V případě, že svazek obcí zřídí více základních škol, každá z členských obcí stanoví vyhláškou, která část území je částí školského obvodu této školy. V případě, že svazek obcí zřídí více základních škol, každá z členských obcí stanoví vyhláškou, která část území nebo celé území tvoří část školského obvodu příslušné školy. Školský obvod se nestanoví školám, které vzdělávají žáky podle vzdělávacího programu pro zdravotně

postižené, to nezbavuje obec povinnosti vydat vyhlášku v případě, že je v obci zřízena další základní škola. A také školám zřízeným jinými zřizovateli, například krajem. Je naprosto ponecháno na zpracovateli vyhlášky, jakou formu stanovení školského obvodu zvolí.

Pokud obec nestanoví školský obvod spádové školy a je ohroženo plnění povinné školní docházky, rozhodne o školském obvodu, v rámci přenesené působnosti, v souladu s § 178 odst. 3 školského zákona krajský úřad.

5.3 Cíle výzkumného šetření

Cílem je odpovědět na otázku, zda mají obecně závazné vyhlášky obcí o vymezení školských obvodů spádových základních škol tak, jak jsou jednotlivými městy vydávány, to znamená bez ustanovení o právech, povinnostech či případně sankcích skutečný praktický význam pro vedení škol a pro zřizovatele.

Dílčí cíl – získat odpověď na otázku, zda vyhlášky školských obvodech vyhovují v podobě, ve které jsou vydány, nebo nevyhovují a stačí jiná forma předpisu například „Oznámení o školských obvodech spádových škol“. Hlavní výhodou Oznámení je, že nemusí každá jednotlivá aktualizace, změna či doplnění procházet legislativním a schvalovacím procesem tak, jako u obecně závazných vyhlášek.

6. VYMEZENÍ VÝZKUMNÉHO SOUBORU

Zvolila jsem území Libereckého kraje, kde jsem při výběru postupovala podle příslušných ustanovení § 178 školského zákona (zde uvedené v části 5.2). Dotazníky byli obesláni tajemníci městských úřadů, protože za vydávání vyhlášek zodpovídají, podílejí se na zpracování důvodové zprávy, předkládají vyhlášky ke schválení v orgánech města a zajišťují jejich zveřejnění (také v části 1.2.9). Měli by zajišťovat jejich aktualizace. Zároveň byli obesláni ředitelé škol v uvedených městech, protože by měli mít vyhlášky k dispozici, měli by se na jejich přípravě, změnách a aktualizacích spolupodílet, a hlavně oni by je měli prakticky využívat, dále s nimi pracovat a podle nich postupovat.

Město Smržovka je zřizovatelem jedné úplné základní školy, proto vyhlášku o školských obvodech nevydává.

6.1 Stanovení počtu měst a základních škol

Povinnost vydat vyhlášku o školských obvodech v Libereckém kraji má 18 jmenovaných měst s počtem zřizovaných základních škol: Liberec 19, Jablonec nad Nisou 9, Česká Lípa

7, Turnov 4, Hrádek nad Nisou 4, Semily 3, Nový Bor 3, Železný Brod 2, Tanvald 2, Mimoň 2, Frýdlant 2, Lomnice nad Popelkou 2, Nové Město pod Smrkem 2, Rokytnice nad Jizerou 2, Jilemnice 2, Český Dub 2, Doksy 2 a Chrastava 2, dohromady celkem 71 základních škol.

6.2 Metodologie šetření

Zvolila jsem metodu dotazníkového šetření, strukturované anonymní dotazníky s dichotomickými položkami. Dotazníky byly určeny pro dvě skupiny tazatelů. V první skupině byli ředitelé základních škol, příspěvkových organizací měst a ve druhé skupině za města, tedy zřizovatele těchto příspěvkových organizací, to byli tajemníci městských úřadů. Obě skupiny nebyly vzájemně o zaslání dotazníků informovány, dotazníky byly odeslány v jeden den. Pro správné vyplnění dotazníků tak, aby mohly být zařazeny do hodnocení, museli odpovědět na všechny otázky a vždy označit pouze jednu ze dvou možností (ano – ne). Předpoklad byl, že vyhodnocením a porovnáním údajů z vrácených dotazníků bude potvrzen nebo vyvrácen hlavní cíl, a to praktický význam vyhlášek o školských obvodech, potvrzeny nebo vyvráceny dílčí cíle, jednak zda by vyhovoval jiný druh předpisu, např. Oznámení o stanovení školských obvodů spádových škol. Pokud ano, také potvrzeno, že ne každá problematika musí být řešena obecně závaznou vyhláškou. Vzory dotazníků jsou uvedeny v závěru práce v přílohách.

7. VYHODNOCENÍ ÚDAJŮ

V této části práce se zabývám vyhodnocením údajů a znázorněním výsledků dotazníkového šetření do jednoduchých tabulek. K porovnání jsem zvolila šest otázek, které byly stejné pro obě skupiny. Postupovala jsem podle pořadí otázek v dotaznících, získané údaje byly převedeny na procenta, aby byly vzájemně srovnatelné. Přehled otázek, včetně procentuelního vyjádření výsledků zodpovězených dotazů obou dotázaných skupin, je uveden v závěrečné tabulce 7 a na závěr pro větší přehlednost jsou výsledky graficky znázorněny ve spojnicovém grafu 1.

7.1 Dotazníky pro ředitele škol

Dotazníky bylo obesláno 71 ředitelů základních škol. Dotazník obsahoval osm otázek. Zpět se vrátilo 46 dotazníků (64%), z toho dva nebyly řádně vyplněné a byly vyřazeny, 44 dotazníků (62%) bylo řádně vyplněných a v pořádku. Vzor dotazníku, viz. příloha č. 1.

7.2 Dotazníky pro tajemníky městských úřadů

Dotazníky bylo obdrženo 18 tajemníků městských úřadů měst (uvedených v části 6.1). Dotazník obsahoval šest otázek. Zpět, řádně vyplněných, se vrátilo 17 dotazníků, z toho 11 dotazníků vyplnili tajemníci a 6 předali k vyplnění vedoucím odborů školství jednotlivých městských úřadů (dále je budu uvádět jako „zpracovatele“). Celkem se vrátilo 94% řádně vyplněných dotazníků. Vzor dotazníku, viz. příloha č. 2.

7.3 Tabulky a slovní vyhodnocení

Jsou porovnávány procentuelní výsledky kladných a záporných odpovědí u šesti otázek stejných pro obě skupiny respondentů dotazníkového šetření..

7.3.1 Konzultovali zpracovatelé vyhlášky s řediteli škol školský obvod příslušné školy?

tabulka 1

Respondenti	ANO	%	NE	%
Ředitelé	17	38%	27	62%
Zpracovatelé	17	100%	0	0%

Vyhodnocení: z uvedených údajů je patrné vyjádření ředitelů, že pouze třetina zřizovatelů – 38% konzultovala školský obvod jejich spádové školy. Naproti tomu, na tento dotaz odpovědělo všech deset zpracovatelů kladně, všichni – 100%, vyhlášku dopředu s řediteli spádových škol konzultovali.

7.3.2 Setkávají se ředitelé základních škol a zpracovatelé vyhlášky ze strany rodičů žáků a dalších zákonných zástupců se zájmem o vyhlášku o školských obvodech?

tabulka 2

Respondenti	ANO	%	NE	%
Ředitelé	8	19%	36	81%
Zpracovatelé	10	60%	7	40%

Vyhodnocení: z uvedených údajů je vidět, že pouze necelá pětina rodičů a dalších zákonných zástupců, tj. 19% se zajímala o vyhlášku o školských obvodech. Ale téměř dvě třetiny zpracovatelů uvedlo, že zájem projeví. Pravděpodobně vyšší číslo, než u ředitelů škol, je dáno tím, že v obecném povědomí mají lidé zakotveno to, že vyhlášky vydává město a jsou k dispozici na městském úřadu. Zvláštní a trochu netypické je, že vyhlášky o školských obvodech jsou vydávány v podstatě pro třetí osobu – školu.

7.3.3 Využili jste prakticky vyhlášku o školských obvodech v konkrétních případech v posledních pěti letech?

tabulka 3

Respondenti	ANO	%	NE	%
Ředitelé	19	42%	25	58%
Zpracovatelé	7	40%	10	60%

Vyhodnocení: necelá polovina - 42%, ředitelů škol a 40% zpracovatelů uvedlo, že vyhlášku o školských obvodech v posledních pěti letech prakticky využilo k řešení konkrétních případů

7.3.4 Zakládá vyhláška o školských obvodech tak, jak je vydaná, dostatečně práva nebo povinnosti?

tabulka 4

Respondenti	ANO	%	NE	%
Ředitelé	17	38%	27	62%
Zpracovatelé	5	30%	12	70%

Vyhodnocení: pouze 38% ředitelů škol a necelá jedna třetina – 30% zpracovatelů uvedlo, že vyhláška o školských obvodech dostatečně zakládá práva nebo povinnosti. Dvě třetiny ředitelů a zpracovatelů mají opačný názor. Potvrzuje to nedostačující ustanovení vyhlášky, kde chybí sebemenší zmínka o povinnostech, případně sankcích.

7.3.5 Má vyhláška o školských obvodech pro školu vůbec nějaký praktický význam?

tabulka 5

Respondenti	ANO	%	NE	%
Ředitelé	24	55%	20	45%
Zpracovatelé	8	47%	9	53%

Vyhodnocení: Skoro polovina - 45% a 53% respondentů si myslí, že praktický význam nemá. Celkem 55% ředitelů škol a 47% zpracovatelů praktický význam vidí, pro ně má smysl mít předpis, který problematiku školských obvodů upravuje.

7.3.6 Stačila by jiná forma předpisu, která by upravovala školské obvody, například formou Oznámení o stanovení školských obvodů spádových základních škol?

tabulka 6

Respondenti	ANO	%	NE	%
Ředitelé	30	69%	14	31%
Zpracovatelé	14	80%	3	20%

Vyhodnocení: přesto, že víc než polovina respondenti v předchozích odpovědích uvedli, že stávající vyhláška nemá velký praktický význam pro využití v konkrétních případech, tak ale téměř 70% ředitelů a 80% zpracovatelů zároveň uvedlo, že by přivítali jinou formu předpisu, například uvedené Oznámení o stanovení školských obvodů spádových základních škol.

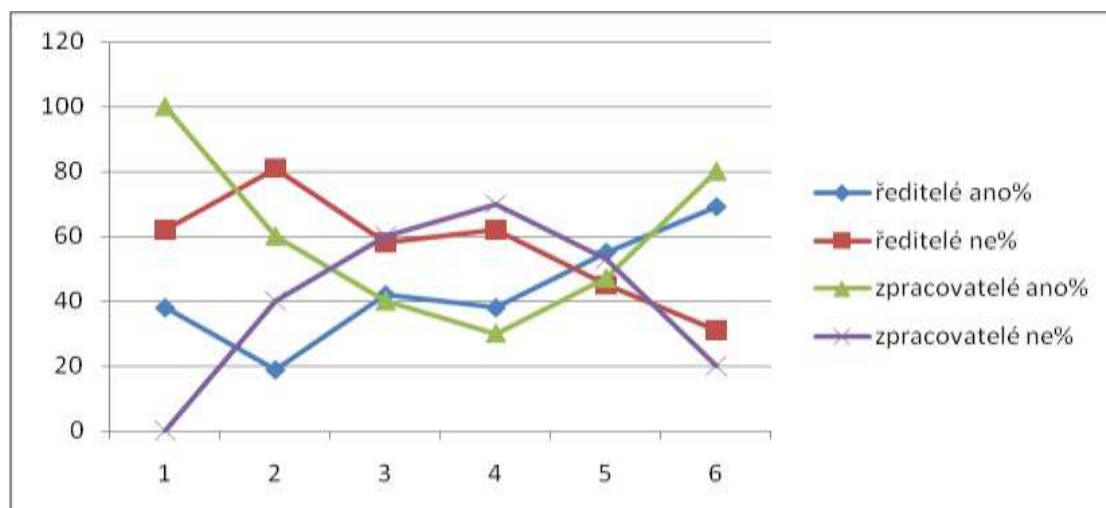
7.3.7 Rekapitulace

V níže uvedené tabulce jsou přenesené porovnatelné procentuelní výsledky z předchozích šesti tabulek. Zjištěné výsledky, barevně odlišené, jsou graficky znázorněny ve spojnicovém grafu 1, který přehledněji znázorňuje získané údaje.

tabulka 7

č.	Text dotazu	ředitelé		zpracovat.	
		ano%	ne%	ano%	ne%
1.	konzultovali vzájemně školské obvody?	38	62	100	0
2.	zájem rodičů žáků o znění vyhlášky	19	81	60	40
3.	praktické využití vyhl. v konkrét.případech	42	58	40	60
4.	zakládá vyhl. dostatečně práva, povinnosti?	38	62	30	70
5.	má vyhláška pro školu praktický význam?	55	45	47	53
6.	stačí jiná forma předpisu – Oznámení o ...	69	31	80	20

graf 1



7.4 Shrnutí

V praktické části jsem se zaměřila na obecně závazné vyhlášky o školských obvodech vydávaných podle § 10 písmeno d) zákona o obcích. Na první pohled plně neodpovídají svou strukturou obecně stanovené představě o obecně závazných vyhláškách (viz část 2.4 v teoretické části). Chybí důležitá ustanovení o právech, povinnostech, a to přesto, že jsou ke stanovování povinností určeny. To potvrzují i výsledky dotazníkového šetření, viz čtvrtá tabulka, kde převažuje názor ředitelů základních škol a zpracovatelů v Libereckém kraji, kteří odpověděli v dotazníkovém šetření, že stávající forma vyhlášky o školských obvodech je nedostatečná. Vezmu-li to postupně, velký rozdíl je v odpovědích na otázku č. 1, pouze 38% ředitelů oproti 100% zpracovatelů uvedlo, že s nimi byla vyhláška o školských obvodech konzultována. Vyšší číslo u zpracovatelů, než u ředitelů škol, viz.

druhá tabulka je dáno tím, že v obecném povědomí jsou vyhlášky vydávány zastupitelstvy měst a k dispozici jsou pouze na městském úřadu. Proto je občané vyhledávají na úřadech. Téměř shoda nastává v případě využití vyhlášky o školských obvodech v konkrétních případech ve třetí tabulce. V otázkách čtyři a pět nejsou velké rozdíly, z názorů obou respondentů vyplývá, že vyhláška nezakládá dostatečně práva a povinnosti. Logicky není možné uplatňovat a vymáhat to co není stanoveno. Zajímavé jsou pro mne údaje u šesté otázky, procentuálně vysoké a velmi blízké uvedení, že by stačila jiná forma předpisu, například Oznámení o stanovení školských obvodů spádových základních škol (dále jen „Oznámení“). Oznámení vypadá téměř shodně, ale má několik nesporných výhod. Tou hlavní je, že nemusí procházet složitým legislativním procesem v obci (popsáno v podkapitole 4.2 a 4.3), nemusí být předmětem kontroly ze strany dozoru (popsáno v podkapitole 2.9). Připraví ho buď tajemník, nebo jím pověřený pracovník školského odboru městského úřadu ve spolupráci s vedením školy. Údaje pak stačí průběžně, třeba jednou ročně ve spolupráci buď se stavebním úřadem a dalším, většinou správním odborem úřadu, který přiděluje čísla popisná, zaktualizovat. Oznámení podepisuje starosta, stejně jako další jiná Oznámení vydávaná obcí, například Oznámení o konání voleb (ta byla dříve také vyhláškami, i když podle výkladu ne vyhláškami ve smyslu čl. 104 Ústavy). Oznámení, může být zveřejněno na úředních deskách zřizovatele i škol, nejlépe před pořádaným zápisem do 1. tříd základních škol, který musí proběhnout v souladu s § 36 odst. 4 školského zákona mezi 15. lednem a 15. únorem roku, kdy má dítě zahájit povinnou školní docházku. Pokud je ve formě vyhlášky, tak i aktualizace musí projít stejným legislativním procesem včetně nezbytného zveřejnění, jako nová vyhláška (viz. podkapitola 4.2 a 4.3). Po projití všech vyhlášek o školských obvodech všech základních škol podle části 6.1 mohu říci, že jsem nenašla jedinou provedenou aktualizaci této vyhlášky i přesto, že byly v jednotlivých městech vydávány v rozmezí let 2005 až 2009. Určitě došlo ke změnám v číslech popisných, a v nových zástavbách i vzniku nových ulic. Předpokládám, že ne všechny vyhlášky o školských obvodech jsou úplně aktuální a přičítám tento stav jednak právě složitému legislativnímu procesu změn obecně závazných vyhlášek a vzhledem k neúplné struktuře i k nízkému zájmu o vyhlášku jako takovou. Výsledky dotazníkového šetření ukázaly, že předpis upravující školské obvody spádových škol, má pro ředitele základních škol praktický význam, ale zároveň také, že by přivítali jinou formu předpisu, než obecně závaznou vyhlášku. Pro změnu předpisu se vyslovili i zpracovatelé, obě strany se shodly, že by to mohlo být Oznámení o stanovení školských obvodů spádových základních škol. Ředitelům, zpracovatelům, rodičům

a dalším zákonným zástupcům dětí by tím byl dán k dispozici aktuální plnohodnotný předpis.

7.5 Návrh vzorového Oznámení o stanovení školských obvodů spádových škol

Vzhledem k výše uvedeným zjištěným skutečnostem předkládám vzor návrhu Oznámení o stanovení školských obvodů spádových základních škol, viz. příloha č. 4. Na rozdíl od stávající současné formy vyhlášky o školských obvodech je Oznámení doplněné a rozšířené o skutečnosti zmíněné v části 5.1 vztahující se k právům a povinnostem ředitelů základních škol a zákonných zástupců dětí.

Je to jednak:

- povinnost zákonného zástupce přihlásit dítě k zápisu k povinné školní docházce, a to v době od 15. ledna do 15. února, kalendářního roku, v němž má dítě zahájit školní docházku v souladu s § 36 odst. 4 školského zákona.
- ustanovení o plnění povinné školní docházky žáka v základní škole zřízené obcí se sídlem ve školském obvodu, v němž má žák trvalý pobyt, pokud zákonný zástupce nezvolí pro žáka jinou, než spádovou školu podle § 36 odst. 5 školského zákona.
- povinnost ředitele spádové základní školy přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu a žáky umístěné v tomto obvodu ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo ve školském zařízení pro preventivně výchovnou péči, a to do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku podle 36 odst. 7 školského zákona.
- a upozornění, že přestupku se dopustí ten, kdo ohrožuje výchovu a vzdělávání nezletilého zejména tím, že nepřihlásí dítě k povinné školní docházce nebo zanedbává péči o povinnou školní docházku žáka. Za tento přestupek může být uložena pokuta do 3.000,-Kč v souladu s § 31 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Navržené skutečnosti mohou být podle potřeby pozměňovány a doplňovány tak, aby odpovídaly aktuální situaci. Nabízí se možnost doplnit o tyto nové skutečnosti stávající vyhlášky, případně připojit číslovaný dodatek nebo přílohu, ale tato doplnění neřeší rychlejší aktualizace a zjednodušení legislativního procesu.

7.6 Úprava znění § 178 školského zákona

K tomu, aby byla možné vydávat formu Oznámení, by muselo dojít úpravě znění § 178 odst. 2 písmena b) a písmena c) školského zákona.

V textu by se nahradilo:

- písmeno b) původní znění: „... stanoví obec školské obvody obecně závaznou vyhláškou ...“, novým zněním: „obec **oznámí** stanovení školských obvodů nejpozději k termínu zápisu do 1. tříd ...“

- písmeno c) původní znění: „...stanoví každá z dotčených obcí obecně závaznou vyhláškou příslušnou část školského obvodu.“, novým zněním: „... každá z dotčených obcí **oznámí** stanovení částí školského obvodu nejpozději k termínu zápisu do 1. tříd ...“

ZÁVĚR

Problematikou normotvorby se zaměřením na nejčastěji používané právní předpisy obcí – nařízení a obecně závazné vyhlášky, jsem se v úvodní části práce zabývala velmi obsáhle hlavně proto, že se dotýká široké veřejnosti, každého z nás a záměrem bylo pokusit se ji srozumitelnou formou popsat tak, aby problematice porozuměl i laik.

Na otázku zda mají vyhlášky o školských obvodech praktický význam, ukázaly výsledky šetření, že má smysl mít k dispozici předpis upravující problematiku školských obvodů. Na otázku zda problematiku upravovat vyhláškou nebo použít jinou formu předpisu zní odpověď ano. Výsledky dotazníkového šetření s převahou ukázaly, že by ředitelé i zpracovatelé přivítali navrženou formu Oznámení o stanovení školských obvodů spádových škol, než formu obecně závazné vyhlášky. Bylo dosaženo cílů ve smyslu potvrzení, že je zájem ze strany ředitelů základních škol i tajemníků městských úřadů v Libereckém kraji na změně ze stávající Obecně závazné vyhlášky o stanovení školských obvodů spádových základních škol na formu Oznámení o stanovení školských obvodů spádových základních škol. Změnu by umožnila jednoduchá úprava znění § 178 odst. 2, písmeno b) a c) školského zákona. Přínosem by bylo zjednodušení a zefektivnění práce jak zpracovatelů předpisu, tak ředitelů škol a zároveň by dostali k dispozici aktuálně použitelný platný předpis.

Literatura:

JUDr. GADASOVÁ, D. Dr. *Právo (vybrané pojmy a instituty)*. 1. vyd. Olomouc : Vydala Univerzita Palackého, 2007. 64 s. ISBN 80-85783-64-9

KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2003. 425 s. ISBN 80-7179-794-4

KOLEKTIV, *Územní samospráva, Zákon o obcích, Zákon o krajích, Zákon o hlavním městě Praze, Zákon o úřednících územních samosprávných celků k 1. 1. 2007*. Praha : Eurounion, s.r.o. Praha, 2006. 453 s. ISBN 80-7317-056-6

KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2008. 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7

KOUDELKA, Z. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha : Linde Praha, a.s., 2000. 280 s. ISBN 80-7201-202-9

PRŮCHA, P. A KOLEKTIV. *Právo, normotvorba, veřejný pořádek*. 1.díl. Brno - Praha : Masarykova univerzita v Brně, Institut pro místní správu Praha, 2002. S. 39-50. ISBN 80-210-2954-4

ŠEMORA, V. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha : Linde Praha, a.s., 2007. 253 s. ISBN 978-80-7201-640-2

ŠIMEK, L. *Obecně závazné vyhlášky obcí*. 1. vyd. Praha : C. H. Beck, 2000. S. 5-12. ISBN 80-7179-299-3

Právní předpisy:

ÚSTAVNÍ ZÁKON České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992, ve znění pozdějších předpisů

USNESENÍ předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ze dne 16. prosince 1992, ve znění pozdějších předpisů

ÚSTAVNÍ ZÁKON č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění ústavního zákona č. 176/2001 Sb.

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

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

ZÁKON č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání , (školský zákon) ze dne 24. září 2004, ve znění pozdějších předpisů.

Odborné časopisy:

Měsíčník vydavatelství Economia. Moderní obec. *Odborný časopis pro veřejnou správu*, 2009, únor 2009, 2, s. 46, duben 2009, 4, s. 54, květen 2009, 5, s. 54.

Měsíčník vydavatelství Economia. Moderní obec. *Odborný časopis pro veřejnou správu*, 2010, únor 2010, 2, s. 46, červenec 2010, 7, s. 36.

Internetové stránky:

HENDRYCH, D. *K rozsahu pravomoci územních samosprávných celků* [online], [cit. 2010-4-14]. Dostupné na WWW: <http://veda.fsv.cuni.cz/konf_sem/globalni_svet/GS_prispevky/gc_soc_hendrzch.htm>.

Krajský úřad Karlovarského kraje. Metodický list ev..č. ML/01/2007. *Pravidla pro vydávání nařízení obcí* [online], [cit. 2010-8-28]. Dostupné na WWW: http://www.kr-karlovarsky.cz/NR/rdonlyres/D9D856FC-6281-441A-85C8-95B77653DEFF/0/ML_1_07.htm

Ministerstvo vnitra ČR, [online], [cit. 2010-8-27]. Dostupné na WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/zmena-pravidel-obecni-normotvorby.aspx>>

SMO ČR, Deník veřejné správy. *Územně správní členění státu* [online], [cit. 2010-7-19]. Dostupné na WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6160934>>

WIKIPEDIE, otevřená encyklopedie. *Retroaktivita* [online], [cit. 2010-8-18]. Dostupné na WWW: <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Retroaktivita>>

Přílohy:

1. Dotazník pro respondenty – ředitelé
2. Dotazník pro respondenty – tajemníci
3. Vzor obecně závazné vyhlášky obce o školských obvodech spádových základních škol
4. Vzor Oznámení o školských obvodech spádových základních škol.

Příloha č. 1

DOTAZNÍK – ŘEDITEL ZŠ	
Tento dotazník je anonymní. Je zaměřen na zjištění praktického využití obecně závazných vyhlášek (dále jen "OZV"), kterými se stanoví školské obvody spádových základních škol zřizovaných městy. Výsledkem bude buď doporučení k doplnění OZV tak, aby byla skutečně prakticky využitelná, nebo ke změně z OZV na jinou formu předpisu. V dotazníku, prosím, zodpovězte všechny otázky. Odpověď označte křížkem, označit můžete vždy jen jednu odpověď.	
1. Máte k dispozici OZV města, kterou se zřizují školské obvody spádových základních škol, jejichž zřizovatelem je město?	Ano Ne
2. Konzultovali s Vámi příslušní zaměstnanci města (dále jen "zpracovatel vyhlášky") školský obvod vaší školy?	Ano Ne
3. Setkáváte se ze strany rodičů žáků se zájmem o tuto OZV?	Ano Ne
4. Seznamujete s touto OZV rodiče dětí, kteří se účastní zápisu do 1.tříd?	Ano Ne
5. Využili jste prakticky v posledních 5 letech tuto OZV k řešení konkrétní situace?	Ano Ne
6. Myslíte si, že OZV města tak, jak je vydaná, dostatečně zakládá práva nebo povinnosti?	Ano Ne
7. Myslíte si, že má tato OZV pro vaši školu vůbec nějaký praktický význam?	Ano Ne
8. Myslíte si, že by stačila jiná forma předpisu, která by školské obvody upravovala (např. oznámení o stanovení školských obvodů spádových základních škol) ?	Ano Ne
Děkuji za zpracování. Alena Suralová, tajemnice	
Návrhy na doplnění:	

Příloha č. 2

DOTAZNÍK - TAJEMNÍCI	
Tento dotazník je anonymní. Je zaměřen na zjištění praktického využití obecně závazných vyhlášek (dále jen "OZV"), kterými se stanoví školské obvody spádových základních škol zřizovaných městy. Výsledkem bude buď doporučení k doplnění OZV tak, aby byla skutečně prakticky využitelná, nebo ke změně z OZV na jinou formu předpisu. V dotazníku, prosím, zodpovězte všechny otázky. Odpověď označte křížkem, označit můžete vždy jen jednu odpověď.	
1. Konzultovali jste školské obvody s vedením příslušných spádových základních škol?	Ano Ne
2. Setkáváte se ze strany rodičů žáků se zájmem o tuto OZV?	Ano Ne
3. Využili jste prakticky v posledních 5 letech tuto OZV k řešení konkrétní situace?	Ano Ne
4. Myslíte si, že OZV města tak, jak je vydaná, dostatečně zakládá práva nebo povinnosti?	Ano Ne
5. Myslíte si, že má tato OZV pro vaši/e školu vůbec nějaký praktický význam?	Ano Ne
6. Myslíte si, že by stačila jiná forma předpisu, která by školské obvody upravovala (např. oznámení o stanovení školských obvodů spádových základních škol) ?	Ano Ne
Děkuji za zpracování. Alena Souralová, tajemnice	
Návrhy na doplnění:	

**Vzor obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanoví školské obvody základních škol zřízených
obcí**

OBEC (město, městys).....

Obecně závazná vyhláška obce (města, městyse) č. .../200.,

kteou se stanoví školské obvody základních škol zřízených obcí

Zastupitelstvo obce (města, městyse) ... se na svém zasedání dne usnesením č. ... usneslo vydat na základě ustanovení § 178 odst. 2 písm. b) zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, a v souladu s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

Čl. 1

Stanovení školských obvodů

Školské obvody základních škol zřízených obcí se stanovují takto:

- a) školský obvod Základní školy ...(uvést oficiální název s adresou)... tvoří ... (konkrétně označit, které části obce, ulice, č.p. apod. dle místních podmínek spadají do školského obvodu)... ,
- b) školský obvod Základní školy ...(uvést oficiální název s adresou)... tvoří ... (konkrétně označit, které části obce, ulice, č.p. apod. dle místních podmínek spadají do školského obvodu)... ,
- c)

Čl. 2

Zrušovací ustanovení

Zrušuje se obecně závazná vyhláška č. .../200. ... (uvede se přesný název zrušované obecně závazné vyhlášky).

Čl. 3

Závěrečné ustanovení

Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni jejího vyhlášení.

.....

místostarosta

.....

starosta

Vyvěšeno na úřední desce dne:

Sejmuto z úřední desky dne:

Příloha č. 4

Vzor oznámení, kterým se stanoví školské obvody základních škol zřízených obcí

OZNÁMENÍ o stanovení školských obvodů spádových základních škol

Město/obec, podle § 178 odst. 2 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), jak vyplývá z pozdějších změn, stanovuje školské obvody základních škol zřízených městem/obcí takto:

1. **Školský obvod Základní školy** ...(uvést oficiální název s adresou) ... **tvoří** ... (konkrétně označit, které části obce, ulice, č.p. apod. dle místních podmínek spadajících do školského obvodu) ...,
2. **Školský obvod Základní školy** ...(uvést oficiální název s adresou) ... **tvoří** ... (konkrétně označit, které části obce, ulice, č.p. apod. dle místních podmínek spadajících do školského obvodu) ...,
3. Je-li ve školském obvodu obsažena celá část obce nebo ulice, nejsou vypsána čísla popisná.
4. Zákonný zástupce povinen přihlásit dítě k zápisu k povinné školní docházce, a to v době od 15. ledna do 15. února, kalendářního roku, v němž má dítě zahájit školní docházku (§ 36 odst. 4 školského zákona).
5. Žák plní povinnou školní docházku v základní škole zřízené obcí se sídlem ve školském obvodu, v němž má žák trvalý pobyt, pokud zákonný zástupce nezvolí pro žáka jinou, než spádovou školu (§ 36 odst. 5 školského zákona).
6. Ředitel spádové základní školy povinnost přednostně přijmout žáky s místem trvalého pobytu v příslušném školském obvodu a žáky umístěné v tomto obvodu ve školském zařízení pro výkon ústavní výchovy, ochranné výchovy nebo ve školském zařízení pro preventivně výchovnou péči, a to do výše povoleného počtu žáků uvedené ve školském rejstříku (36 odst. 7 školského zákona).
7. Přestupku se dopustí ten, kdo ohrožuje výchovu a vzdělávání nezletilého zejména tím, že nepřihlásí dítě k povinné školní docházce nebo zanedbává péči o povinnou školní docházku žáka, kdy za tento přestupek může být uložena pokuta do 3.000,-Kč (§ 31 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů).

.....
starosta města

V..... / dne2010

Zveřejněno na úřední desce: 2010

Sejmuto z úřední desky: 2010