

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
FAKULTA PRÁVNICKÁ
KATEDRA SPRÁVNÍHO PRÁVA

Dozor nad obecně závaznými vyhláškami obcí
DIPLOMOVÁ PRÁCE

Vedoucí práce: JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.

Zpracovala: Michaela Jursová

Plzeň 2015

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2014/2015

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE (PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Michaela JURSOVÁ**
Osobní číslo: **R10M0078P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Dozor nad obecně závaznými vyhláškami obcí**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
 2. Obecně závazné vyhlášky
 3. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami
 4. Rozhodovací činnost Ústavního soudu ve vztahu k obecně závazným vyhláškám
 5. Analýza judikatury Ústavního soudu
 6. Statistiky dle odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra
 7. Závěr
-

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury:

- **KLÍMA, Karel. Komentář k Ústavě a Listině. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 2 v. ISBN 807-380-140X-12.**
- **HENDRYCH, Dušan. Správní právo: obecná část. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543.**
- **VEDRAL, Josef. Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, 861 p. ISBN 80-717-9597-6.**
- **KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 392 s. ISBN 978-807-3575-618.**
- **KADEČKA, Stanislav. Právo obcí a krajů v České republice. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, 408 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-717-9794-4.**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. Milan Podhrázký, Ph.D.

Katedra správního práva

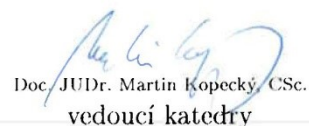
Datum zadání diplomové práce: **28. května 2014**

Termín odevzdání diplomové práce: **31. března 2015**



Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.

děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 10. října 2014

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

Plzeň, březen 2015

.....
Michaela Jursová

Chtěla bych tímto velmi poděkovat vedoucímu mé diplomové práce JUDr. Milanovi Podhrázkému, Ph.D., za pomoc s volbou tématu, cenné rady, připomínky a obrovskou vstřícnost při psaní práce.

V neposlední řadě děkuji také mým rodičům a přátelům, kteří mne podporovali při studiu a nejen při něm.

Obsah

Seznam použitých zkratk	- 8 -
Úvod	- 9 -
1. Obecně závazné vyhlášky obcí	- 11 -
1.1 Obecné informace, vymezení pojmů	- 11 -
1.1.1 Územní samospráva	- 11 -
1.1.2 Evropská charta místní samosprávy	- 12 -
1.1.3 Obce a obecní samospráva	- 12 -
1.2 Ústavní zakotvení územní samosprávy	- 14 -
1.3 Obecně závazné vyhlášky obcí	- 15 -
1.3.1 Zákonné zakotvení obecně závazných vyhlášek	- 17 -
1.3.2 Působnost obecně závazných vyhlášek	- 19 -
2. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami	- 22 -
2.1 Postup odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra	- 23 -
3. Rozhodovací činnost Ústavního soudu ve vztahu k obecně závazným vyhláškám	- 26 -
3.1 Řízení před Ústavním soudem.....	- 26 -
3.1.1 Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, zahájení řízení.....	- 27 -
3.1.2 Odmítnutí a nepřipustnost návrhu, zastavení řízení	- 27 -
3.1.3 Účastníci řízení.....	- 28 -
3.1.4 Průběh řízení před Ústavním soudem	- 29 -
3.1.5 Nález, jeho závaznost a možnosti změny	- 30 -
3.2 Vývoj judikatury Ústavního soudu	- 31 -
3.2.1 Změny v zákonné úpravě ve světle judikatury	- 31 -
3.2.2 Zákonné zmocnění a meze ukládání povinností.....	- 34 -
3.2.3 Předchůdci „Jirkovského nálezu“	- 37 -
3.2.4 Test čtyř kroků.....	- 38 -
3.2.5 První krok testu	- 39 -
3.2.6 Druhý krok testu	- 40 -

3.2.7	Třetí krok testu	- 41 -
3.2.8	Čtvrtý krok testu	- 42 -
3.2.9	Vyhláška města Jirkov – nález Ústavního soudu ze dne sp. zn. Pl.ÚS 45/06 „Jirkovský nález“	- 44 -
4.	Analýza judikatury Ústavního soudu	- 48 -
4.1	Historický nástin	- 48 -
4.2	Vyhláška města Cheb – nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004 sp. zn. Pl.ÚS 50/03	- 50 -
4.3	Vyhláška města Dobříš – nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 32/05	- 51 -
4.4	Vyhláška města Krupka – nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 33/05	- 52 -
4.5	Vyhláška města Ústí nad Labem aneb první plošný zákaz -nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 69/04	- 55 -
4.6	Vyhláška města Kořenov – nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 35/06	- 56 -
4.7	Vyhláška města Jeseník – nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl.ÚS 11/09	- 57 -
4.8	Plošný zákaz regulace alkoholu ano či ne	- 58 -
5.	Statistiky dle Odboru kontroly a dozoru veřejné správy Ministerstva vnitra	- 61 -
5.1	Obecné informace	- 61 -
5.2	Obecně závazné vyhlášky	- 61 -
5.3	Dozor nad obecně závaznými vyhláškami	- 63 -
5.4	Návrhy podané Ústavnímu soudu	- 66 -
5.5	Metodická pomoc obcím	- 66 -
	Závěr	- 68 -
	Cizojazyčné resumé	- 71 -
	Zdroje	- 72 -
	Přílohy	- 76 -

Seznam použitých zkratk

Evropská charta – Evropská charta místní samosprávy

Jirkovský nález - Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp.zn. Pl. ÚS 45/06

Listina - Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

Obecní zřízení, zákon o obcích – Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Odbor dozoru, odbor - Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra České republiky

Pl. ÚS – plénum Ústavního soudu České republiky

Přestupkový zákon - Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Správní řád - Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

Sp. zn. – Spisová značka

Tabákový zákon - Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami

Ústava - Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky

Ústavní soud – Ústavní soud České republiky

Vyhláška - Obecně závazná vyhláška

Zákon o ochraně před alkoholismem – Zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi

Zákon o Ústavním soudu – Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu České republiky

Úvod

Cílem diplomové práce na téma *Dozor nad obecně závaznými vyhláškami obcí* je poskytnout čtenáři ucelený pohled na předmětnou problematiku, odpovědět mu na otázky, co to je obecně závazná vyhláška, kdo je oprávněn je vydávat a v jakém rozsahu, jakými kontrolními mechanismy dochází k nápravě nedostatků a k právní regulaci, ale primárně, jakým způsobem nahlíží na obecní normotvorbu Ústavní soud. Úvodem musím uvést, že i když obecně závazné vyhlášky může vydávat několik subjektů, já jsem se vymežila jen na obecně závazné vyhlášky obcí.

Práce je systematicky členěna do pěti kapitol, které na sebe logicky navazují. Na počátku uvádím, z důvodu snazší orientace v práci, vymezení základním pojmů. Zdůrazňuji, že obecně závazné vyhlášky jsou jedním ze základních stavebních kamenů demokratické společnosti. A proč tomu tak je? Proč jsou obecně závazné vyhlášky jakožto předpisy podzákonné základem demokratické společnosti? Protože jsou vydávány zastupitelstvy obcí, resp. na vydávání se podílí občany zvolení zástupci, kteří jsou znalí specifických místních poměrů.

Ve druhé kapitole popisují, jak samotný dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek probíhá. Institucí, která dozor provádí, je Ministerstvo vnitra České republiky, které speciálně k tomuto účelu zřídilo Odbor dozoru a kontroly veřejné správy. Podrobněji popisují postup ministerstva a jeho dozorovou a metodickou činnost. V případě, že ministerstvo shledá v obecně závazné vyhlášce pochybení, vyzve obec k nápravě. Jestliže obec ve stanovené lhůtě odmítne vyhlášku napravit, potom ministerstvo vnitra podá návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce jako tzv. jiného právního předpisu k Ústavnímu soudu. Ústavní soud je jediná instituce v České republice, které přísluší rušit právní předpisy, a proto jsou jeho činnosti věnovány následující dvě kapitoly diplomové práce.

Ve třetí kapitole se věnuji rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Popisují jakým způsobem probíhá vlastní řízení před Ústavním soudem ve vztahu k obecně závazným vyhláškám. Za podstatnější část této kapitoly považují nástin vývoje judikatury Ústavního soudu, která od založení České republiky prošla košatým

vývojem. Nejzásadnější vývojové kroky popisují formou rozboru konkrétních judikátů, které tyto změny obsahovaly.

Na rozdíl od kapitoly třetí, kde rozebírám vývoj judikatury v obecné, širší rovině, v kapitole č. 4. se věnuji analýze judikatury u konkrétního problému. Z obecné roviny přicházím k detailu, a to k úpravě regulace požívání alkoholických nápojů na veřejnosti. Popisují, jak tuto problematiku řešily obce a následně i Ústavní soud v průběhu několika posledních desítek let. Na závěr čtvrté kapitoly rozepisují vlastní úvahy nad tím, zda by bylo či nebylo vhodné stanovit plošný zákaz požívání alkoholu na veřejném prostranství.

Pro ucelený vhled do problematiky dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí jsem v části poslední, v části páté, umožnila čtenáři seznámit se s čísly a připojila jsem statistiky Odboru kontroly a dozoru veřejné správy Ministerstva vnitra. V textu, grafech a tabulkách uvádím, kolik obecně závazných vyhlášek obce vydaly v minulém roce a které oblasti upravovaly nejvíce. V další části kapitoly se zmiňuji o metodických materiálech, které Odbor kontroly a dozoru veřejné správy Ministerstva vnitra vydává. Metodické dokumenty jsou významným preventivním prvkem a vodítkem obcím, jak vydat obecně závaznou vyhlášku bez chyb a rozporů.

V této práci jsem využila primárně odborně psané literatury, která se k tématu vztahovala. Neméně významný podíl materiálů však zastává judikatura Ústavního soudu. Tento fakt byl také jedním z důvodů, proč jsem si tuto práci zvolila, jelikož s judikaturou velmi ráda pracuji. Práci s odborným textem jsem se pokusila judikaturou vhodně doplnit, tak aby jejich syntézou vznikl souvislý logický text. V neposlední řadě bylo samozřejmě využito zákonné úpravy, ale také metodického materiálu zpracovaného Odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. Někdy byly tyto materiály využity pro názornost,¹ jindy jako velmi cenný zdroj informací, jelikož mapují vývoj obecní normotvorby z pohledu dozoru vykonávaného právě Ministerstvem.

¹ Například jejich využití při uvádění statistik.

1. Obecně závazné vyhlášky obcí

Obecně závazné vyhlášky jsou velmi důležité pro každou fungující demokratickou společnost. Představují jednu z možností, jak se mohou občané územního společenství podílet na správě svých vlastních záležitostí, což v historii nebylo běžné. Tímto institutem je obcím svěřena do rukou pravomoc společně usilovat o rozvoj svého společenství v zájmu obce a v zájmu občanů s přihlédnutím k místním poměrům.

1.1 Obecné informace, vymezení pojmů

Na počátku celé práce bude vhodné si vymežit základní pojmy, které se vůbec obecně závazných vyhlášek týkají. Jedná se o vymezení pojmu místní správy a obce jakožto nejnižší správní jednotky s vymezením druhů působnosti obce.

1.1.1 Územní samospráva

Místní správou chápeme nejnižší územní úroveň veřejné správy, je to veškerá správa, která se neodehrává na ústřední úrovni.² Místní správa není pojem, který by byl legislativně zakotven, zpravidla je místo pojmu místní správy užíván pojem správy územní. Proto i v této práci budeme užívat pojmu územní správa. V České republice se územní správa odehrává ve třech rovinách krajská, okresní a obecní, byť institucionálně zakotvena pouze správa na úrovni krajů a obcí.³

„Územní samospráva je podstatným prvkem moderní demokratické společnosti, vyjadřující politické zájmy územně rozvrstveného obyvatelstva.“⁴

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 19. 11. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 (Vysoké nad Jizerou) hodnotí samosprávu jako nezastupitelnou složku demokracie. Tvrdí, že samospráva je projevem místních orgánů, v mezích stanovených zákonem, na svou odpovědnost a v zájmu obyvatel upravovat a řídit určitou část věcí veřejných.

² PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 10

³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích a zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

⁴ ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Obec: postavení, správa, činnost*. Vyd. 1. Praha: ISV, 1996, 10 s.

1.1.2 Evropská charta místní samosprávy

Významným dokumentem vztahujícím se k územní samosprávě je Evropská charta místní samosprávy (dále jen „Charta“ „Evropská charta“), která byla vydána pod záštitou Rady Evropy. Pro Českou republiku vstoupila v platnost 1. září 1999. Cílem této Charty bylo sjednotit výkon místní samosprávy a zaručit ve státech západní Evropy základní standardy. Charta shrnuje dvě základní myšlenky, za prvé, že místní společenství je jedním z hlavních základů demokratického systému a za druhé, že občané místního společenství mají právo se podílet na řízení tohoto společenství. Charta obsahuje princip, aby byla veřejná správa státu vykonávána na co nejnižší územní úrovni správy, jelikož sami občané nejlépe posoudí, co je pro jejich rozvoj, v daných místních podmínkách nejlepší.⁵ Právo na místní správu má být vykonáváno radami či shromážděními, za podmínky že členové budou voleni tajným hlasováním na základě rovného a všeobecného volebního práva.⁶ Do pravomocí poskytnutých samosprávným celkům nesmí stát svévolně zasahovat a tyto pravomoci musí být pevně ukotveny ústavou či zákonem. Právo na samosprávu má být ze zákona chráněno a územně samosprávné celky mají právo se v případě neoprávněného zásahu domáhat soudní ochrany.⁷

1.1.3 Obce a obecní samospráva

Obce jsou považovány za nejnižší správní jednotky. Jedná se o veřejnoprávní korporace, které mají právo vlastnit majetek, jednat svým jménem a na vlastní odpovědnost.⁸ Historicky jsou obce spjaty s územím státu a tvoří jeho základní územní členění.⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (Dále jen „Ústava“) vymezuje obce jako „základní územní samosprávné celky“¹⁰. Mimo to Ústava také uvádí, že obce jsou „územním společenstvím občanů, které mají právo na samosprávu.“¹¹ Mezi definiční znaky

⁵MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Mezinárodní organizace a veřejná správa: Rada Evropy* [online]. 2012, 7. 12. 2012 [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-spoluprace-92.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>

⁶ Čl 3 Charta místní samosprávy

⁷ Čl. 87 odst. 1 c) Ústavy

⁸ §2 (1) zákona o obcích

⁹ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 65

¹⁰ Čl. 99 Ústavy

¹¹ Č. 100 Tamtéž.

obce řadíme územní základ obce, osobní základ obce a právo na územní samosprávu.¹²

Každá obec je vymezena svým katastrálním územím. Neexistuje územní České republiky, které by nebylo součástí některé z obcí¹³, mimo vojenské újezdy, jejichž právní režim je odlišný¹⁴. Obce mohou dle vlastní úvahy se svým územím manipulovat a to tak, že se mohou slučovat, připojovat či rozdělovat na základě rozhodnutí zastupitelstva.

Osobnostním základem jsou obyvatelé obce, což jsou všechny osoby, které mají v obci trvalý pobyt. Pro výkon práva na samosprávu však mají význam osoby starší 18 let, které již mohou vykonávat svá volební práva a to jak právo volit tak právo být volen do obecného zastupitelstva.¹⁵ Tito občané se také mohou účastnit zasedání zastupitelstva, klást dotazy, hlasovat v místním referendu, případně podávat obcím písemné návrhy.¹⁶ Současná právní úprava rozděluje obce na obce, městysy a města, případně statutární města. Dle tohoto dělení mohou být také označovány za obce městského a obce neměstského charakteru.¹⁷

Na obecní normotvorbu je vhodné pohlížet jako na normotvorbu statutární či autonomní. Jedná se o prameny práva, kdy tvůrcem není stát, ale odlišný subjekt samosprávná korporace.¹⁸ „*Pojem autonomie lze stručně vymezit jako tvorbu právních předpisů nestátními subjekty. Rámec autonomního práva je dán ústavou a zákony státu, prameny autonomního práva odvozují svoji závaznost z právního řádu státního.*“¹⁹ Z výše zmíněného vyplývá, že autonomní prameny jsou svou povahou podzákonými předpisy, tedy předpisy nižší právní síly. Obce v České republice mohou vydávat dva druhy právních předpisů, což je odvozeno od dvojí působnosti obcí. Působnosti přenesené a samostatné.

Z pohledu správního práva a praxe dělíme veřejnou správu na státní správu, samosprávu a ostatní veřejnou správu. Státní správu dále dělíme na správu přímou vykonávanou bezprostředně orgány státu a nepřímou správu, která byla

¹²KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 65

¹³ §18 zákona o obcích „Každá část území České republiky je součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak.“

¹⁴ Právní úprava vojenských újezdů je obsažena v zákoně č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky.

¹⁵ §16 zákona o obcích vymezuje, kdo je občanem a jaká práva mají osoby starší 18 let

¹⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 57

¹⁷ Tamtéž, s.60

¹⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 135

¹⁹ Tamtéž., s. 137.

delegována na veřejnoprávní korporace a je vykonávána v tzv. přenesené působnosti. O přenesené působnosti se budeme zmiňovat pouze okrajově a to v tom smyslu, že právním předpisem, který je vydáván v přenesené působnosti je nařízení, které použijeme ke srovnání s námi popisovanými obecně závaznými vyhláškami.²⁰

Dalším druhem veřejné správy je již naznačená samospráva. Jak již význam slova napovídá, znamená to spravovat sám.²¹ Samosprávu chápeme jako výraz práva na samosprávu. P. Průcha uvádí k pojmu samosprávy, „*Jedná se o samostatnost v širším slova smyslu, kterou lze parafrázovaně přiblížit modifikovanými znaky, jimž se obvykle vymezuje podnikání. Tak by bylo možné samosprávu také vymezit jako činnost samostatnou, soustavnou, vykonávanou vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a také na vlastní účet (tímto posledním znakem se samospráva liší od znaků podnikání, kde se posledním znakem rozumí „za účelem dosažení zisku“, k tomu je však třeba poznamenat, že i samosprávné korporace mohou podnikat.)*“²² Můžeme ji ve svém smyslu chápat jako zákonné možnosti chování zastupitelstva, jelikož právě zastupitelstvo je orgán, který jedná v samostatné působnosti. Mezi tyto pravomoci tedy patří záležitosti týkající se existence obce – jejich slučování, rozdělování, pojmenování ulic, záležitosti rozvoje obce, sociální rozvoj, dopravní struktura, hospodaření s majetkem, rozpočtové hospodaření, vyhlášení referenda, organizování obecní policie, organizace voleb, zřizování orgánů a v neposlední řadě vydávání obecně závazných vyhlášek. Zároveň §8 zákona o obcích stanovuje, že se jedná o samostatnou působnost, pokud není výslovně uvedeno, že se jedná o působnost přenesenou.

1.2 Ústavní zakotvení územní samosprávy

Úpravu územní samosprávy nalezneme i v ústavním pořádku České republiky, v čemž spatřujeme její důležitost a podstatnost. Ústavní zakotvení je pro nás velmi významné, jelikož právo na samosprávu je jedním ze základních znaků právního státu, kterým Česká republika beze sporu je. V. Mikule potvrzuje, princip územní samosprávy patří mezi podstatné náležitosti právního státu

²⁰ Úprava nařízení obcí je obsažena v zákoně o obcích §11, přenesená působnost Hlava III §61-§66

²¹ §7 (1) zákona o obcích „*Obec spravuje své záležitosti samostatně...Rozsah samostatné působnosti může být omezen pouze zákonem*“

²² PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 82

a „odstoupení od něj by bylo změnou ústavně nepřipustnou. (čl. 9 odst. 2).“ Navíc, vzhledem k mezinárodním závazkům České republiky, by odstoupením od tohoto ustanovení došlo také k porušení Evropské charty místní samosprávy. Součástí ústavního pořádku dle č. 112 Ústavy je také Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“), která o samosprávě také byť ne ve velké míře hovoří. Ve své preambuli obsahuje větu: „samosprávné tradici našich národů,“ čímž Česká republika deklaruje, že hodlá v této tradici pokračovat a ctít ji.

První vymezení v Ústavě obsahuje čl. 8 „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků“ Za územní samosprávné celky v České republice považujeme obce a kraje. Kraje jsou zvány vyššími územně samosprávnými celky a obce za základní územně samosprávné celky.²³ Znění tohoto článku je třeba vykládat v souvislosti s dalšími ustanoveními Ústavy, především v souvislosti s Hlavou VII., ve které je samospráva blíže specifikována. Tím, že je vyjádření principu samosprávy již v úvodních ustanoveních je vyjádřena její důležitost. Rozvíjející hlava VII. Ústavy, v první řadě provede vymezení, které územně samosprávné celky se v České republice nachází. Je to celkem 14 krajů, včetně hlavního města Prahy²⁴ a přes 6000 obcí, jakožto základních územně samosprávných celků. Ústava dále obsahuje ustanovení, která korelují s ideami obsaženými v Evropské chartě, uvádí právo na samosprávu, formu správy územního samosprávného celku, složení zastupitelstva, působnost zastupitelstva.

V Ústavě je uveden i pojem samotné obecně závazné vyhlášky a to v čl. 104, který pojednává o zastupitelstvech obcí, jelikož právě zastupitelstvo obce je orgán, který jedná v samostatné působnosti. Zmiňovaný článek v odst. 3 uvádí, že „zastupitelstva obce mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

1.3 Obecně závazné vyhlášky obcí

Obecně závazné vyhlášky jsou právní předpisy vydávané na základě zákona a v jeho mezích. Vyhlášky musí být v souladu s ústavním pořádkem, s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána, se zákony a předpisy nižší právní síly, které byly vydány k provedení zákona.²⁵ Obecně

²³ SEDLÁČEK, V. MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky .Komentář.* 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 63 s.

²⁴ Na něž se vztahuje speciální zákonná úprava a to zákon č. 130/2000 Sb., O hlavním městě Praze ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ SEDLÁČEK, V. MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky .Komentář.* 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, 815 s.

závazné vyhlášky jsou předpisem podzákoným. Podzákonost hodnotíme dle právní síly. V České republice uznáváme systém pomyslné pyramidy právních předpisů. Nejvyšší právní sílu má Ústava a Listina základních práv svobod a ostatní ústavní zákony, jak praví čl. 112 Ústavy²⁶, mezinárodní smlouvy, dále pak zákony, zákonné opatření senátu, vyhlášky ústředních orgánů státní správy. Následující právní příčkou jsou podzákoné právní předpisy.²⁷ Do této kategorie patří obecně závazné vyhlášky, nařízení územně samosprávných celků. Nicméně nařízení a vyhlášky nemají shodnou právní sílu, jelikož rozlišující kritérium, které můžeme vůči předpisům užít, je to jestli jsou prvotní či odvozené (originární či derivativní).²⁸ „...ust. čl. 79 odst. 3 (Ústavy - nařízení) představuje právní základ pro odvozenou místní právní normotvorbu, ust. čl. 104 odst. 3 (Ústavy - obecně závazné vyhlášky) zakotvuje *původní právně normotvornou pravomoc*.²⁹“

I v odborných kruzích se vedly debaty o tom, jestli jsou obecně závazné vyhlášky předpisem derivativním či originárním. K těmto nejasnostem, pomohl mimo jiné také Ústavní soud, který dlouhá léta razil poměrně zvláštní tvrzení, že obecně závazné vyhlášky jsou sice předpisem originárním, nicméně mohou být vydány pouze na základě speciálního zákonného zmocnění. Dnes již od této myšlenky upustil a převládá většinový názor, že vyhlášky jsou předpisem originárním v pravém slova smyslu. M. Podhrázký k tomu uvádí „jedná se o originární normotvorbu, která vychází ze zcela autonomní právní úpravy.³⁰“ Více k této problematice bude uvedeno v kapitole č. 3.2.2 Zákonné zmocnění a meze ukládání povinností.

Měli bychom však uvést, proč jsou obecně závazné vyhlášky považovány v demokratické společnosti za tak důležité. Jak by řekl laik, vždyť se jedná o pouhý podzákoný předpis, hlavní „slovo“ má přeci zákon. Tak jako obce jsou nejnižšími správními jednotkami, obecně závazné vyhlášky jsou předpisy, které jsou nejbližší občanům. Jsou vydávány pro ochranu jejich zájmu a odpovídají místním poměrům. Institut obecně závazné vyhlášky dává obcím možnost rychlé reakce na situace, vzniklé na jejich území. Každá obecně závazná vyhláška

²⁶ Čl. 112 (1) Ústavní pořádek České republiky tvoří tato Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony přijaté podle této Ústavy a ústavní zákony Národního shromáždění Československé republiky, Federálního shromáždění Československé socialistické republiky a České národní rady upravující státní hranice České republiky a ústavní zákony České národní rady přijaté po 6. červnu 1992.

²⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 29

²⁸ Doplnit odkaz

²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996 Pl.ÚS 1/96 (Vysoké nad Jizerou)

³⁰ BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1433.

se vztahuje pouze na území obce, ve které byla vydána. Je možné, že jev, který je v jedné obci považován za nežádoucí, v jiné vůbec není upraven, jelikož se na jejím území vůbec nevyskytuje.

Vydávání obecně závazných vyhlášek spadá do pravomoci obecního zastupitelstva. Což je velmi významný fakt, jelikož je zastupitelstvo volený orgán. V zastupitelstvu jsou občany zvolení zástupci, na základě tajného, rovného, všeobecného hlasování. Právě tato volba zástupců je ona podstata obecní normotvorby, občan může účastí u voleb, byť v malé míře, ovlivnit směřování samosprávy. Nebo ještě lépe, pokud by se občan cítil nespokojen v nějakém směru s tím, jakým způsobem stávající zastupitelstvo obce postupuje, může být on sám volen, pokud naplní podmínky pro zvolení do obecního zastupitelstva.

Pravomoc zastupitelstva vydávat obecně závazné vyhlášky je zakotvena již v Ústavě a rozvíjí ji zákon o obcích v §84 odst.1 „*Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce*“ a je mu vyhrazeno v §84 odst.2 h) *vydávat obecně závazné vyhlášky*. Jedná se o tzv. výhradní pravomoc, kterou obecní zastupitelstvo nemůže přenést na jiný orgán (např. starostu, radu obce, stavební odbor...). V případě, kdy tento postup nebude dodržen, bude se jednat o nicotný právní akt. Nicotný právní akt je ten, který byl vydán neoprávněným orgánem. Takto vydaný dokument je neplatný *ex tunc*.³¹

1.3.1 Zákonné zakotvení obecně závazných vyhlášek

Obce mohou obecně závaznými vyhláškami upravit všechny oblasti spadající do samostatné působnosti, avšak pokud vyhláška stanovuje povinnosti občanům, musí být ukládány pouze na základě a v mezích zákona.³² Za základní zákonný základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek považujeme znění zákona o obcích č. 128/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*zákon o obcích*“). Důležité je si uvědomit, že ve znění tohoto zákona se promítá nejen činnost Ústavního soudu ale i vývoj České demokracie obecně. O vztahu zákonné úpravy a rozhodovací činnosti Ústavního bude pojednáno v kapitole 3.1.3 Změny v zákonné úpravě ve světle judikatury.

³¹ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROŠOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013, s. 7 -9

³² KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 816 s.

Zákon upravuje meze samostatné působnosti následovně a to v §10, který hovoří o tom, kdy obec může ukládat povinnosti: „*Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou:*

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

Toto ustanovení zákona dává obcím prostor k úpravě místních záležitostí veřejného pořádku. Mezi tyto oblasti spadá možnost regulace prostituce, rušení nočního klidu a hlučných činností, užívání zábavné pyrotechniky, konzumace alkoholických nápojů.³³

b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

Zákon stanovuje, že obec může upravit podmínky pro pořádání těchto akcí. Za tyto podmínky můžeme považovat plnění oznamovací povinnosti, zajištění pořadatelské služby či případně určit dobu ukončení akce. Tato omezení/podmínky musí být stanoveny vždy v co nejméně omezující míře. Zároveň musí být přihlédnuto k tomu, v jakém rozsahu je akce způsobilá narušit veřejný pořádek. Úprava této oblasti obcí, je možná, pouze pokud jsou konané akce veřejnost přístupné.³⁴

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

³³ Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

³⁴ Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce, kterou se stanovují závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku

V oblasti udržování čistoty ulic a veřejných prostranství se mohou obce dostat při vydání své obecně závazné vyhlášky do konfliktu se zákonnou úpravou, proto je vždy třeba, aby vymezily předmět a cíl regulace odlišně.³⁵ Hlavním cílem vyhlášek tohoto typu bývá zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, nakládání s veřejnou zelení, povinnost sečí a údržby zeleně.³⁶

d) stanoví-li tak zvláštní zákon. “

Zákonná úprava předpokládá, že existují další speciální zmocnění, které obce oprávně ke stanovení povinností v obecně závazné vyhlášce. Tato zmocnění jsou upravena speciálními zákony. Seznam těchto zmocnění přikládám do přílohy této práce. Vzhledem k jejich množství jsem se rozhodla je jmenovitě nerozpisovat.

Další zákonné vymezení obecně závazných vyhlášek je uvedeno v § 35 zákona o obcích, toto ustanovení je spíše obecnější. Zákonodárce v tomto případě využil možnosti negativního vymezení samostatné působnosti. *„Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“* Vyplývá z něj, že pokud obec jedná v zájmu občanů a v zájmu obce, jedná se vždy o samostatnou působnost, nejednala-li v rámci přenesené působnosti, nejednalo-li se o výkon státní správy či nebyla-li tato problematika svěřena krajům.

1.3.2 Působnost obecně závazných vyhlášek

Vzhledem k tomu, že obecně závazná vyhláška je normativním právním aktem, vztahují se i na ni obecná pravidla týkající se působnosti právních předpisů. Každý právní předpis musí obsahovat čtyři kritéria působnosti a to působnost místní, časovou, osobní a věcnou. Působnost vyjadřuje okruh společenských vztahů, na které se obecně závazná vyhláška vztahuje.

³⁵ Vzhledem k tomu, že je tato problematika často upravována například: zákon č. 356/2003 Sb., o chemických látkách a chemických přípravcích, zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách...

³⁶ Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra K obecně závazné vyhlášce k zabezpečení ochrany životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně na území obce a o užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti

Z pohledu působnosti místní se obecně závazná vyhláška vymezuje pouze na hranice území obce, ve které byla vydána. Neexistuje možnost, aby obecně závazná vyhláška jedné obce platila i na území jiné. Nicméně v praxi je běžné, že se obce svými vyhláškami inspirují a znění více či méně přejímají.³⁷

Z pohledu působnosti osobní se platnost vyhlášky vztahuje na všechny osoby nacházející se na území obce. Můžeme si v této situaci připomenout pravidlo, že neznalost zákona neomlouvá. Osoba nacházející se na území obce, která se dostane do konfliktu se zněním obecně závazné vyhlášky, se vždy musí podrobit jejímu obsahu. Aby bylo znění tohoto právního aktu souladné se zákonem, musí naplňovat dva základní znaky, a to, obecnost a abstraktnost. Obecností se rozumí, že právní akt zavazuje nejen občany obce, ale i jiné osoby nacházející se na území obce. Abstraktnost znamená, že se nejedná o individuálně určené osoby ani o konkrétní akt.³⁸

Časová působnost se od běžného zákona neliší. Důležité jsou pro nás pojmy - vyhlášení, platnost, tzv. legisvakanční lhůta a účinnost. Norma nám způsobuje důsledky, které byly zamýšleny od okamžiku účinnosti. Od této chvíle je schopna způsobit vznik práv a povinností jejím adresátům. Platností se rozumí okamžik vyhlášení obecně závazné vyhlášky a její začlenění do právního řádu České republiky. Za den vyhlášení se považuje den, kdy byla vyhláška zveřejněna na úřední desce. Zákon o obcích stanovuje, že každá obecně závazná vyhláška má být vyvěšena na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dní. Tato doba slouží k tomu, aby se občané stihli seznámit s obsahem právního předpisu, dříve než bude schopen, způsobit zamýšlené důsledky. Dle §12 odst. 2 zákona o obcích může být stanovena i platnost dřívější (než 15 dnem), nikdy ne však dříve než společně se dnem vyhlášení a pouze za podmínky, že to vyžaduje naléhavý společenský zájem. Kromě vyvěšení na úřední desce mohou být uveřejněny také způsobem umožňujícím dálkový přístup.³⁹

Věcná působnost nám vymezuje okruh případů, na které se obecně závazná vyhláška vztahuje. Právě v této oblasti může docházet k pochybením. Velmi podstatným pravidlem je, že obec musí upravovat vždy pouze věci, které spadají do její působnosti dle zákona.

³⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 64

³⁸ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 141

³⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 67

Obec musí vždy upravovat pouze ty záležitosti, které nejsou upraveny zákonem. Pokud by totiž daná problematika již byla upravena zákonem, byl by aplikován zákon kvůli své aplikační přednosti. Úprava formou vyhlášky by byla neúčelná a nadbytečná. Vydáním takovéto vyhlášky by došlo k překročení pravomoci obce a taková to vyhláška by nemohla být i nadále účinná. Posouzení zda obec překročila hranice své působnosti, náleží vždy a pouze Ústavnímu soudu. Určení, zda došlo či nedošlo k překročení působnosti je velmi obtížné a Ústavní soud se s ním nelehko vyrovnává. Ústavní soud provede rozbor vyhlášky a posoudí předmět a cíl regulace zákonné úpravy ve srovnání s úpravou obce.

V praxi může časem nastat situace, kdy obecně závazná vyhláška již není aktuální a její rozsah či zaměření neodpovídá potřebám společnosti. Proto je nutné upravit okruh záležitostí opětovně a obecně závaznou vyhlášku novelizovat. Novelizace slouží k tomu, aby obec některá ustanovení doplnila, jiná zrušila či nahradila jiným textem. K novelizaci vyhlášky může vždy dojít pouze jinou doplňující obecně závaznou vyhláškou. Pokud by byly změny velmi rozsáhlé, je obcím doporučováno, aby stávající předpis zrušily a na místo dosavadní vyhlášky vydaly novou.⁴⁰

⁴⁰ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 8.1 Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek, podle právního stavu ke dni 1. 6. 2013, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

2. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami

Dozor nad samostatnou působností obcí vykonává Ministerstvo vnitra České republiky a v poslední fázi také soudy, konkrétně Ústavní soud. Dozor nám zaručuje zákonnost všech předpisů územní samosprávy. Dohlíží na to, aby obce při úpravě svých záležitostí neporušovaly právní řád České republiky. Tímto způsobem také dohlíží na to, aby obce nepřekračovaly svěřenou pravomoc a působnost. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami je významný pro posílení právní jistoty občanů obcí. Je chápán jako nejvýznamnější záruka zákonnost ve veřejné správě.⁴¹ Ministerstvo rozhoduje a zasahuje do subjektivních práv obce, proto se pro procesní postup užije ustavení správního řádu zákona č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“).⁴²

Dozor je právně zakotven v obecním zřízení v hlavě šesté – dozor, který stanovuje přesný postup činnosti Ministerstva. Novelizací zákona o obcích č. 234/2006 Sb. nám z tohoto dozoru odpadl prvek instanční kontroly samosprávy. Do této novelizace posuzoval obecně závazné vyhlášky vždy nadřízený krajský úřad. Novela, která svěřuje dozor výlučně do rukou centrálního orgánu, je podle mne velmi účelná a slouží k ucelenosti a jednotnosti praxe týkající se vyhlášek.⁴³

Ministerstvo vykonává svou činnost skrze Odbor dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „Odbor“ „Odbor kontroly“). V každém případě, kdy se obec rozhodne vydat obecně závaznou vyhlášku, ji zákon stanovuje povinnost, zaslat ji neprodleně na Ministerstvo vnitra. Zaslání by mělo proběhnout nejlépe ihned po dni jejího vyhlášení, které obec provede zveřejněním na úřední desce. Obcím je však doporučováno, aby své vyhlášky zasílaly, již při schválení vyhlášky zastupitelstvem. Toto doporučení však nemusí být obcemi respektováno, jelikož zákon o obcích uvádí ve svém §12 odst. 6, že vyhláška má být odeslána neprodleně. Otázkou zůstává, jak si která obec vyloží slovo neprodleně, dle právní praxe jsou to zpravidla 3 pracovní dny.⁴⁴ Pozdní odeslání vyhlášky je řazeno

⁴¹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, s. 145

⁴² KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 353

⁴³ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 647

⁴⁴ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 8.1 Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek, podle právního stavu ke dni 1. 6. 2013, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

mezi jedno z častých pochybení obcí.⁴⁵ Brzké odeslání, je vhodné proto, aby orgán kontroly a dozoru veřejné správy mohl včas reagovat na případné rozpory se zákonem. Smyslem je, aby rozpory byly odstraněny ještě v legisvakanci lhůtě.

Považovala bych za moudré, kdyby obce měly povinnost zasílat znění svých obecně závazných vyhlášek již při jejich návrhu. Ministerstvo by pak posoudilo jejich soulad či případný nesoulad již v tomto stádiu. Ministerstvo vnitra doporučuje, aby obce i tvorbu konzultovaly s územními pracovišti odboru. To zdali tak učiní, zůstává však pouze na jejich rozhodnutí. Nicméně v poslední době zaznamenáváme ochotu obcí spolupracovat s těmito pracovišti.⁴⁶

2.1 Postup odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

Po doručení obecně závazné vyhlášky provede odbor kontroly její analýzu a právní rozbor. Postup, který volí Ministerstvo je shodný s postupem, který by volil Ústavní soud v případě rušení obecně závazné vyhlášky. Tento způsob hodnocení se nazývá testem čtyř kroků a je v judikatuře uplatňován od roku 2006. Specifikací činnosti Ústavního soudu je, že kroky jsou hodnoceny postupně a pokud obecně závazná vyhláška jeden nenaplní, k následujícímu se již nepřistupuje. Naopak Ministerstvo se vždy věnuje všem krokům testu a pokud dospěje k závěru, že je vyhláška v rozporu s právním předpisem, sdělí toto stanovisko obci a vyzve ji ke zjednání nápravy. Zároveň jí na základě zjištěných nedostatků poskytne metodické doporučení, jak se chyb vyvarovat. Více o tomto testu je pojednáno v kapitole 3.2.4. Test čtyř kroků. Pokud nastane situace, že obec trvá na svém znění vyhlášky a odmítne výzvu k nápravě, přichází další fáze.

V této fázi Ministerstvo již oficiálně vyzve obec k nápravě a odstranění rozporu se zákonem. Na tu má obec ze zákona lhůtu 60 dní. Zákon o obcích v §123 uvádí, že pokud obec neodstraní nedostatky v obecně závazné vyhlášce, bude zahájeno správní řízení, kterým dojde k pozastavení neboli sistaci účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Pokud to bude správní orgán považovat za dostačující, může dojít k pozastavení pouze některých ustanovení. Řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky není řízením návrhovým. Ani v případě, kdy by

⁴⁵ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 9 Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí, podle právního stavu ke dni 1. 1. 2013, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

⁴⁶ Více o této problematice v kapitole č. 5 Statistiky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

se jednalo na podnět, některého z občanů. Takovýto podnět by byl dle správního řádu chápán jako iniciace pro zahájení řízení z moci úřední. Ministerstvo zahajuje správní řízení dle §46 správního řádu.⁴⁷ Pozastavení účinnosti je účinné dnem doručení rozhodnutí o pozastavení obci. V okamžiku, kdy je účinnost pozastavena, znamená to, že z této obecně závazné vyhlášky nemohou nikomu vznikat práva a povinnosti.

Důležité je, abychom také zmínili, že některé druhy vyhlášek je nutno také odeslat i jiným subjektům. Na Ministerstvo financí musí obec zaslat vyhlášku o výherních a loterijních automatech, která je vydána podle ustanovení § 50 odst. 4 zákona O loteriích a jiných podobných hrách č. 202/1990 Sb., ve změnách pozdějších předpisů. Dále pak vyhlášky týkající se stanovení cen stavebních pozemků zasílá obec na Ministerstvo financí, aby mohly být zveřejněny v Cenovém věstníku. Obecně závazné vyhlášky stanovující koeficienty pro výpočet daně z nemovitosti zasílají obce správci daně do pěti pracovních dnů.⁴⁸

V okamžiku, kdy došlo k sistaci vyhlášky, dá opět Ministerstvo obci přiměřenou lhůtu na zjednání nápravy. Není blíže specifikováno koliko času se míní touto lhůtou. Délku lhůty Ministerstvo stanovuje dle obtížnosti změn, složitosti a délce vyhlášky, dle velikosti obce a dalších faktorů, které mohou mít na dobu trvání přepracování trvání vliv. Obce tady ještě stále mají možnost své chyby napravit, v případě, že by tak učinily, zruší neprodleně Ministerstvo vnitřní rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. V praxi může nastat situace, kdy obec zjedná nápravu pouze v části vytýkaných oblastí. V tomto případě, zůstává obecně závazná vyhláška stále neplatná jako celek, tedy i ty části, které již byly napraveny.

Obec má možnost se proti rozhodnutí Ministerstva vnitřně bránit, a to podáním rozkladu dle správního řádu, proti rozhodnutí o sistaci vyhlášky.⁴⁹ Pokud by obec rozklad podala, mohou nastat dvě situace. První situace nastane tehdy, když bude rozkladu vyhověno, vyhláška bude dále účinná a rozhodnutí o sistaci bude zrušeno. Druhá situace nastane, pokud bude rozklad zamítnut. Lhůta pro podání návrhu na zrušení vyhlášky či problémových ustanovení

⁴⁷ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, s. 653

⁴⁸ Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 8.1 Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek, podle právního stavu ke dni 1. 6. 2013, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

⁴⁹ Správní řád §152 „*Proti rozhodnutí, které vydal ústřední správní úřad, ministr nebo vedoucí jiného ústředního správního úřadu v prvním stupni, lze podat rozklad.*“

Ústavnímu soudu, počíná běžet od právní moci rozhodnutí o rozkladu. Tato lhůta je zákonem o obcích § 123 odst. 3 stanovena na 30 dní. Pokud by však obec rozklad nepodala, počíná lhůta pro podání návrhu na zahájení řízení již marným uplynutím lhůty pro podání rozkladu.

Pravomoc Ústavního soudu vyplývá z čl. 87 odst. 1 b) Ústavy. Ústavní soud rozhoduje o „zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“ Otázkou, která se nabízí, je, proč obecně závazné vyhlášky neposuzuje Nejvyšší správní soud? Za prvé se jedná o problematiku spadající do správní praxe a za druhé vycházejme z Ústavního zakotvení této možnosti. Ústava zakotvuje v čl. 87 (3) „Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud a) o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu se zákonem...“ K zákonnému přenosu pravomoci na Nejvyšší správní soud však prozatím nedošlo a Ústavní soud je jediným orgánem, který nyní může vystupovat v roli tzv. negativního zákonodárce. Pro případ, že jednou k takovému přenosu pravomoci dojde, bude Nejvyšší správní soud moci rušit obecně závazné vyhlášky pro rozpor se zákonem, nikoli však pro rozpor s ústavním pořádkem.⁵⁰

V neposlední řadě nesmíme opomenout zmínit situaci, kdy je obecně závazná vyhláška v rozporu s lidskými právy a svobodami. Oproti obecné úpravě popsané na předchozích řádcích, je v tomto případě stanovena výjimka. Pokud by se obec dopustila, tak závažného pochybení, že by kolidovalo s lidskými právy, má ministerstvo vnitra pravomoc pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky bez předchozí výzvy k nápravě.⁵¹ Následující postup je již shodný obec, buď může zjednat nápravu a ministerstvo rozhodnutí o sistaci zruší, nebo obec podá rozklad, případně neučiní žádné kroky a Ministerstvo vnitra podá návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavnímu soudu.

Tím, že ministerstvo zasáhlo do obecně závazné vyhlášky, využilo svých represivních dozorových opatření. Činnost ministerstva se však spíše zaměřuje na prevenci. A to formou vydávání doporučení obcím. Na internetových stránkách tohoto odboru nalezneme velké množství dokumentů směřujících k bezchybnému vydání vyhlášky⁵².

⁵⁰ SEDLÁČEK, V. MIKULE, V., SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky .Komentář.* 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2007, s.723

⁵¹ §123 odst. 2 zákona o obcích

⁵²Více o této problematice v kapitole č. 5 Statistiky odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

3. Rozhodovací činnost Ústavního soudu ve vztahu k obecně závazným vyhláškám

Název této kapitoly je rozhodovací činnost Ústavního soudu. Kapitola je rozdělena do dvou částí. První část se věnuje vymezení řízení před Ústavním soudem. Uvádí, kdo je oprávněn podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky resp. jiného právního předpisu, kdo je účastníkem řízení, právní zastoupení v řízení před Ústavním soudem, podání návrhu a jeho náležitosti. Věnuje se průběhu řízení, fázi rozhodování a vydání nálezu.⁵³ Krátce uvádí také podmínky odklonu od konstantní judikatury.

Druhá část kapitoly se pak věnuje rozboru judikatury a jejímu vývoji. Vývoj je v této kapitole popsán obecně. Připadalo mi vhodné uvést, jak se měnil pohled na obecní normotvorbu v průběhu let. Z počátku totiž přistupoval soud k normotvorbě velmi restriktivně. Právě Ústavní soud totiž díky možnosti vystupovat jako negativní zákonodárce stanovuje meze a limity územní normotvorbě. Jsou vyzdvihnuty podle mého názoru nejvýznamnější judikáty. Za nejpodstatnější považuji nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06, o obecně závazné vyhlášce města Jirkova (dále jen „Jirkovský nález“), který byl dokonce nazván kopernikovským obratem⁵⁴ v judikatuře Ústavního soudu. Bude přiblíženo období před Jirkovským judikátem a zásadní změny, které tento judikát přinesl.

3.1 Řízení před Ústavním soudem

V první řadě musíme uvést, že pravomoc Ústavního soudu rušit právní předpisy mu přísluší již z Ústavy, konkrétně čl. 87.⁵⁵ Řízení před Ústavním soudem a jeho organizaci upravuje Zákon o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů. Rušení právních předpisů se zákon věnuje v části druhé a to v ustanoveních o zvláštních řízeních před Ústavním soudem, tedy v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. Abychom hovořili konkrétně, na místo pojmu jiný právní předpis, bude rovnou užito pojmu obecně závazná vyhláška.

⁵³ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 138 – 161

⁵⁴ Pavel Holländer: *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*, [Právní rozhledy 19/2008, s. 693]

⁵⁵ „Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“

3.1.1 Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, zahájení řízení

Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky přísluší dle §64 odst. 2 zákona podat vládě, skupině nejméně 25 poslanců nebo skupina 10 senátorů, senátu Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, zastupitelstvu kraje, Veřejnému ochránci práv a ministru vnitra. Jedním z navrhovatelů může být také osoba, která podala ústavní stížnost, pokud tvrdí, že uplatněním předpisu, který má být zrušen, bylo zasaženo do jejího práva a nastal rozpor se zákonem či ústavním zákonem. V právní teorii tuto stížnost nazýváme kumulativní ústavní stížností. Jak vyplývá z Ústavy, vzhledem k právní síle obecně závazné vyhlášky (tedy předpisu podzákoného), přistupuje Ústavní soud nejen k hodnocení souladu s ústavním pořádkem České republiky, ale také souladu s „běžným“ zákonem.⁵⁶ Při hodnocení kumulativní stížnosti, musel být předpis ve vztahu k navrhovateli skutečně aplikován. Tento druh návrhu má tzv. akcesorickou povahu, což znamená, že pokud dojde k zamítnutí ústavní stížnosti, jako takové, nebude se již ve věci zrušení podzákoného předpisu či zákona jednat a bude automaticky odmítnut.

Soudní řízení je zahájeno doručením návrhu. Podání návrhu není časově omezeno, ledaže by návrh podávala osoba v rámci kumulativní stížnosti. V tomto případě bychom se řídili, časovým omezením pro podání ústavní stížnosti dle §72 odst. 3, tedy dvouměsíční lhůtou od rozhodnutí o posledního prostředku nápravy ve věci. Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky musí být zpracován písemně a v českém jazyce. Z podaného návrhu musí být patrné, kdo jej činí, čeho se domáhá, co sleduje. Musí být datován, podepsán a vyhotoven v tolika výtiscích, aby mohl být doručen každému účastníkovi řízení.⁵⁷ Návrh musí obsahovat popis rozhodujících skutečností. V případě obecně závazné vyhlášky musí být uvedeno, v čem konkrétně je spatřován rozpor se zákonem. Důležitá je primárně argumentace navrhovatele, ten musí, co nejdůležitěji popsat oč opírá své tvrzení. Je možno podat návrh na zrušení celé vyhlášky či případně její části.

3.1.2 Odmítnutí a nepřipustnost návrhu, zastavení řízení

Po doručení návrhu soudu si jej převezme, dle rozvrhu práce, soudce zpravodaj. Soudce zpravodaj návrh zhodnotí, a pokud nejsou dány případy,

⁵⁶ ŠEVČÍK, Vlastimil. *Bulletin advokacie: Ústavní soudnictví v praxi Rukověť se vzory podání k Ústavnímu soudu.* roč. 1999, zvláštní číslo. Dostupné z: www.cak.cz/assets/files/179/BA_99_Z4.pdf

⁵⁷ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky.* Praha: Linde, 2000, s. 151

pro odmítnutí usnesením bez přítomnosti účastníků, automaticky dle §42 zákona o Ústavním soudu připraví věc k projednání. Soudce zpravodaj může věc odmítnout v situaci, kdy nedojde k odstranění vad v podání ve stanovené lhůtě, podání učinila osoba zjevně neoprávněná, uplynutím lhůty v případě kumulativní stížnosti, nepříslušnosti návrhu či nepříslušnosti Ústavního soudu. Tyto důvody nemusí být naplněny kumulativně, postačí vždy jeden z nich. Senát Ústavního soudu mimo ústní jednání odmítá usnesením na návrh soudce zpravodaje v případě, kdy se jedná o návrh zjevně neopodstatněný nebo se jedná o případy stanovené v §43 odst. 2 b).⁵⁸

Stejně jako v každém jiném řízení, i na řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky se vztahují obecně platné zásady listispendence a rei iudicatae. §35 zákona o Ústavním soudu stanoví, že návrh na zahájení řízení je nepřijatelný, pokud se týká věci, která již byla Ústavním soudem posouzena. Dále pak je návrh nepřijatelný, pakliže Ústavní soud o dané věci již jedná.

Více bych chtěla rozvést důvody nepřijatelnosti návrhu, které se vztahují specificky přímo k obecně závazným vyhláškám. Těmito speciálními důvody nepřijatelnosti návrhu jsou dle §66 zákona o Ústavním soudu, pokud obecně závazná vyhláška nebo její ustanovení, jež jsou předmětem zrušení, pozbyly platnosti před doručením návrhu na zahájení řízení Ústavnímu soudu. Stejně tak nebude návrh akceptovatelný v případě, kdy pozbydou platnosti předpisy, se kterými byla obecně závazná vyhláška v rozporu. Situace, která vede k zastavení řízení, nastane tehdy, pokud obecně závazná vyhláška či její ustanovení pozbyde platnosti v průběhu řízení před Ústavním soudem. Řízení bude také zastaveno v případě, kdy přestane platit předpis, se kterým je dle návrhu v rozporu.⁵⁹

3.1.3 Účastníci řízení

Účastníky řízení jsou navrhovatel, a ten kdo podzákonný předpis vydal, v našem případě tedy obec. Fakultativními účastníky jsou vláda a Veřejný ochránce práv. Soudce zpravodaj, je informuje o zahájení řízení ve věci a tyto zmíněné subjekty mohou v zákonem stanovené lhůtě do řízení vstoupit.⁶⁰ Pokud by se rozhodly do řízení vstoupit, budou mít postavení vedlejšího účastníka.

⁵⁸ jestliže shledá u návrhu podaného podle § 64 odst. 1 až 4 nebo podle § 125d, § 71a odst. 1, § 97, 105 nebo § 119 odst. 1 důvody k odmítnutí podle odstavce 1 nebo podle písmena a).

⁵⁹ §67 zákona o Ústavním soudu

⁶⁰ §69 zákona o Ústavním soudu

Na rozdíl od běžného řízení u obecného soudu, se řízení před Ústavním soudem liší tím, že účastníci musí být ze zákona povinně zastoupena a to v takové míře, že návrh nemůže sama napsat ani podat. V plné moci, na základě, které dojde k zastoupení, musí být výslovně uvedeno, že jejím obsahem je zastupování před Ústavním soudem.⁶¹ Každý kdo je účastníkem v řízení před Ústavním soudem, smí mít pro řízení pouze jednoho zástupce a ten se nesmí nechat již dále zastoupit např. advokátním koncipientem. V případě rušení obecně závazné vyhlášky se na straně zastupující obec stojí starosta či jiná osoba, kterou si obec zvolila, tato osoba ze zákona nemusí být zastoupena, ale není to vyloučeno.

3.1.4 Průběh řízení před Ústavním soudem

Pokud soud neshledal důvody odmítnutí návrhu, přistoupí k jeho projednání. K projednání návrhu na zrušení obecně závazných vyhlášek je příslušné plénum. Při svém hodnocení souladu s právním řádem České republiky, přihlíží soud k tomu, zda byla obecně závazné vyhláška přijata a vydána v mezích stanovené kompetence, zda byla přijata a vydána předepsaným způsobem. Ve vztahu k hodnocení vyhlášky si v průběhu času Ústavní soud vytvořil hodnotící systém, který nazýváme testem čtyř kroků. Jedná se o čtyři pevně stanovené body, dle kterých soud od roku 2006 postupuje při hodnocení každé obecně závazné vyhlášky. V případě, kdy obecně závazná vyhláška naplní každý bod, není shledán důvod k jejímu zrušení. Test čtyř kroků bude uveden až v podkapitole 3.2.4 Test čtyř kroků. K tomuto členění jsem se přiklonila, jelikož se jedná o systém vzniklý díky judikatorní činnosti soudu, nikoli činnosti zákonodárce.

Musíme si uvědomit, že v případě řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky soud přistupuje pouze k posuzování souladu s Ústavním pořádkem a zákonem, jak vyplývá z Ústavy,⁶² nikoli však s předpisy podzákonnými, leda že by byly vydány k provedení zákona. Dle §35 odst. 3 a) se obec se při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem, z čehož vyplývá, že pokud bude obecně závazná vyhláška v rozporu a předpisem nižší právní síly, nezavádí tento stav důvod pro zrušení vyhlášky soudem.

⁶¹ ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY. *Průvodce řízením o ústavní stížnosti* [online]. 1. 1. 2013 [cit. 2015-02-25]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/pruvodce-rozenim-o-ustavni-stiznosti/>

⁶²Čl. 87 b) Ústavy, *Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.*

V okamžiku kdy soud věc již projednal, odebere k poradě a hlasování. Porady se mohou účastnit pouze soudci a zapisovatel. Dle §53 odst. 2 v případě, kdy rozhoduje plénum, což je případ obecně závazných vyhlášek, se mohou účastnit pouze soudci, kteří byli přímo účastni po dobu celého řízení, které poradě předcházelo.

3.1.5 Nález, jeho závaznost a možnosti změny

Pokud soud rozhoduje ve věci samé, činí tak nálezem. Nález musí být náležitě odůvodněn a musí obsahovat poučení o odvolání, resp. nemožnosti se odvolat. Nález je vždy vyhlášen veřejně jménem republiky předsedou Ústavního soudu.⁶³

Jak může soud rozhodnout? Projednávanému návrhu může soud vyhovět, zamítnout ho či ho případně z části ho zamítnout a z části vyhovět. V případě, kdy dojde Ústavní soud k závěru, že nejsou dány důvody pro zrušení předpisu obce, návrh zamítne. Obecně závazná vyhláška tak zůstane účinná. Ba naopak v případě vyhovění návrhu, soud na základě uvedených skutečností rozhodne, že byla obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem. Toto rozhodnutí musí náležitě, bezrozporně odůvodnit. Právní předpis obce je zrušen dnem, který soud v nálezu určí. Rozhodnutí, kterým se předpis zrušuje, bývá zveřejněno ve sbírce nálezů Ústavního soudu,⁶⁴ právě tímto zveřejněním bývá zpravidla určen den jeho zrušení.⁶⁵ Pokud se ke zrušenému předpisu vážou i další prováděcí předpisy, budou zrušeny také.

Nálezy Ústavního soudu nemají v České republice precedenční povahu, jako je tomu v Anglosaském právním systému. Zrušení obecně závazné vyhlášky se vždy vztahuje pouze na jeden individuální případ. Nicméně bychom mohli hovořit o jisté „quasi“ precedenční povaze, v odborných kruzích se lze setkat také s pojmem doktríny precedenční závaznosti,⁶⁶ jelikož se předpokládá, že se Ústavní soud bude držet linie své dosavadní judikatury a svého názoru. Což ovšem neznamená, že by se soud nemohl odchýlit. Možnost odchýlení, je také upravena v zákoně o Ústavním soudu § 23, uvádí, že pokud se soudní senát odchýlí ve svém názoru od dosavadní judikatury, bude věc předložena

⁶³ nálezy a usnesení Ústavního soudu §§56-58 zákona o Ústavním soudu

⁶⁴ §57 odst. 2, §59 zákona o Ústavním soudu,

⁶⁵ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, 159 s.

⁶⁶ Doktrína precedenční závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu po sedmi letech. In: TOMOSZEK, Maxim. *JINÉ PRÁVO*[online]. 2014, 30.11.2014 [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/11/doktrina-precedenci-zavaznosti.html>

k projednání plénu. K odchýlení se vyjadřuje i soud ve svém nálezu: „*První možností, kdy Ústavní soud může překonat vlastní judikaturu, je změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi nebo změna v jejich struktuře anebo změna kulturních představ společnosti. Další možností je změna či posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad, aniž by z nich ovšem vybočovaly, a především neomezují princip demokratické právní státnosti (čl. 1 odst. 1 Ústavy). Další možností pro změnu judikatury Ústavního soudu je změna, resp. doplnění těch právních norem a principů, které tvoří závazná referenční hlediska pro Ústavní soud, tj. takových, které jsou obsaženy v ústavním pořádku České republiky, nejde-li samozřejmě o změny odporující limitům stanoveným čl. 9 odst. 2 Ústavy, tj., nejde-li o změny podstatných náležitostí demokratického právního státu*“.⁶⁷ Z tohoto judikátu vyplývá, že změna judikatury je v některých situacích více nežli žádoucí, bylo by totiž neefektivní ulpívání na již překonaných stereotypech. Dále o možnosti odchýlení se od stávajícího názoru hovoří i §13 zákona o Ústavním soudu, ve smyslu, že pro přijetí názoru odlišného potřeba, aby se vyjádřilo alespoň devět přítomných soudců.

3.2 Vývoj judikatury Ústavního soudu

Ústavní soud České republiky vzniká jako ochránce ústavnosti⁶⁸ v roce 1993 a od jeho ustavení prošla jeho činnost vývojem. Je velmi důležité, abychom si uvědomili, že v prvních letech své činnosti, ve vztahu k samosprávě obcí, byla tato možnost obce konat ve svém zájmu samostatně i pro Ústavní soud záležitostí velmi novou, vzhledem k minulému režimu, který samosprávu nepodporoval. Tuto myšlenku také podpoří fakt, že právo na samosprávu je jedním ze základních principů právního státu, o kterém se v této době zpravidla nedalo hovořit.

3.2.1 Změny v zákonné úpravě ve světle judikatury

Původní praxe týkající se posuzování a vydávání vyhlášek obcemi byla od nynější odlišná vzhledem ke společenským poměrům. Dalo by se říci, že počátkem 90. let společně se vznikem zcela odlišného státního či veřejného zřízení i sami státní či obecní funkcionáři nevěděli, co přesně od nové obecní samosprávy či normotvorby očekávat, proto bylo v této době rušení obecně

⁶⁷ Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 (Platy soudců IV – odejmutí tzv. dalšího platu za II. Pololetí 2001 a snížení dalšího platu v roce 2002)

⁶⁸ Čl. 83 Ústavy České republiky „Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.“

závazných vyhlášek Ústavním soudem relativně běžné.⁶⁹ V praxi vypadala situace tak, že obce zakazovaly nacistickou, komunistickou či rasistickou propagandu, zřizovaly vězení a stanovovaly skutkové podstaty přestupků, což jsou oblasti, které byly zjevně přes zákonnou míru. Antikomunistické vyhlášky byly z ideových důvodů přijímány mnohými pravicovými radnicemi, byť samotným radnicím bylo známo, že jsou protiústavní.⁷⁰ Návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek v těchto oblastech byly tak časté, že na ně reflektovala i právní úprava procesu před Ústavním soudem a soud mohl zvolit zjednodušenou proceduru a návrhy mohly být odmítnuty soudcem zpravodajem.⁷¹ Důležitým prvkem judikatury, je samozřejmě zákonná úprava, která se ve vztahu k obecní samosprávě vyvíjela následujícím způsobem. Prvním zákonem byl zákon o obecním zřízení č. 367/1990 Sb. ve znění dalších předpisů. Samostatnou působnost obce upravoval v § 14, který obsahoval konkrétní zákonné zmocnění a taxativně⁷² vymezil její meze:

„Při výkonu samostatné působnosti obec zabezpečuje hospodářský, sociální a kulturní rozvoj svého územního obvodu, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí a uspokojování potřeb občanů obce zejména tím, že

- a) samostatně hospodaří se svým majetkem,*
- b) zakládá a zřizuje organizace a zařízení, popřípadě je ruší,*
- c) zaujímá stanovisko k záměrům jiných orgánů a organizací, pokud se dotýkají života obce,*
- d) zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku,*
- e) spravuje předškolní zařízení, základní školu a zařízení jí sloužící,*
- f) vytváří podmínky pro začlenění zdravotně postižených a sociálně oslabených do společnosti,*
- g) podílí se na sociální péči o občany obce,*
- h) spravuje a udržuje místní komunikace a veřejné osvětlení, zajišťuje čistotu obce a odvoz domovních odpadů a jejich nezávadnou likvidaci,*
- ch) činí další opatření stanovená zákony.“*

V §14 odst. d je uvedeno, obec při výkonu samostatné působnosti „zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku“ vágnost tohoto ustanovení vedla k tomu, že se obce snažily subsumovat pod tento bod oblasti, které byly již

⁶⁹ Pavel Mates: Rozšiřování samosprávy obcí, [Právní rozhledy 15/2008, s. 550]

⁷⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 177

⁷¹ Tento postup však nebyl hojně využíván, uvádím jej tedy pro zajímavost.

⁷² Pojem taxativně uvádí konstantní judikatura Ústavního soudu, zmíněno v nálezu Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1997 sp. zn. Pl.ÚS 7/97 (Šumperk)

upraveny zákonem či je bylo možné upravit pouze zákonem. Dle názoru soudu prováděly obce extenzivní výklad tohoto ustanovení, což zakládalo důvod zrušení obecně závazné vyhlášky. V této fázi vývoje judikatury, ještě nebylo možné, aby úprava zákona a obecně závazné vyhlášky byla obdobná.⁷³ Soud zmiňuje ve své judikatuře resp. disentující soudci v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994 sp.zn. Pl.ÚS 18/94 (Přerov) jako důvod nevole povolit obci, aby v případě nedostatečné či selhávající zákonné úpravy věc upravila vzhledem k místním poměrům dostatečně, obavu z konkurence zákonodárství,⁷⁴ jako je to tomu u federativních republik.⁷⁵

Další krokem, který stojí za zmínku, byla novela zákona o obcích č. 279/1995 Sb. Zákonodárce provedl omezení úpravy činností, které by mohly narušit veřejný pořádek a to tak, že: *„K zabezpečení místních záležitostí může obec obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány.“*⁷⁶ Nicméně toto ustanovení nebylo pochopeno, tak jak zákonodárce zamýšlel a bylo běžné, že obecně závazné vyhlášky obcí, byly i nadále často rušeny. Důvodem pro zrušení bylo například nekonkrétní vymezení místa nebo nadměrné časové zatížení obyvatel, což způsobovalo zásah do základních lidských práv. V tomto období bylo pro normotvorbu obcí typické, že Ústavní soud vytýkal obcím, že upravují oblasti, které jsou svěřeny zákonu. S tímto problémem se setkávaly, například právě u snahy omezit konzumaci alkoholických nápojů na veřejnosti. Ústavní soud zde konstatuje, že požívání alkoholických látek na veřejnosti je doopravdy schopno narušit veřejný pořádek a ohrozit dobré mravy, nicméně dodává, že obec na základně zákonného zmocnění na základně § 17, nemůže regulovat otázky náležící speciálnímu zákonu.⁷⁷ Judikatura byla po dlouhou dobu relativně konstantní, obecně závazné vyhlášky byly rušeny, pokud překročily meze zákonného zmocnění, které byly uvedeny v zákoně o obcích či jiných zákonech.

⁷³Jako je tomu dnes, pokud obec splní podmínku odlišnosti předmětu a účelu zákona. Viz. „Jirkovský judikát“

⁷⁴Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994 sp. zn. Pl.ÚS 18/94 (Přerov)

⁷⁵ Pavel Mates: Rozšiřování samosprávy obcí, [Právní rozhledy 15/2008, s. 550]

⁷⁶ §17 Zákona o obcích č. 279/1995 Sb.

⁷⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 5. 1999 sp. zn. Pl.ÚS 42/97 (Ostrov)

Vývojem judikatury jsme se dostali do stádia, kdy byla normotvorba obcí uznána za originární a za primární zmocnění je považováno již zmocnění ústavní. Jak je obecná právo-tvorba upravena dnes bylo uvedeno v kapitole 1.3.1 zákonné zakotvení obecně závazných vyhlášek.

3.2.2 Zákonné zmocnění a meze ukládání povinností

V úvodní kapitole jsme si vymezili ústavněprávní meze samostatné působnosti. Z pohledu Ústavy je možnost vydávat obecně závazné vyhlášky zakotvena ve čl. 104 odst. 3 „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“ Otázkou je, zda je toto ustanovení Ústavy dostatečným zmocněním k tomu, aby mohly obce vydávat předpisy bez nutnosti dalšího zákonného zmocnění. Prvotní názor Ústavního soudu, byl de facto takový, že nespatořoval rozdíl mezi nařízením vydaným v přenesené působnosti a obecně závaznou vyhláškou. Nařízení dle čl. 79 odst. 3 Ústavy „*Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*“ Nařízení může být vydáno pouze na základě speciálního zákonného zmocnění a tento fakt byl dlouhá léta aplikován i na obecně závazné vyhlášky. Což bylo velmi matoucí, jelikož se jedná o dva zcela odlišné instituty. Tento názor stíral a minimalizoval rozdíly mezi státní správou a samosprávou a dle mého názoru, se mohlo jednat i o narušení principů právního státu, jelikož hlavní slovo v tvorbě obecně závazných předpisů neměly obce, ale naopak zákonodárce. Zákonodárce stanovoval veškeré meze. Jediná hranice, kterou nesmí zákonodárce překročit, je aby právo na samosprávu nebylo zcela vyprázdněno.⁷⁸ Ústavní soud k moci zákonodárce vyjadřuje „*je jisté, že zákonodárce má široký prostor pro určení záležitostí, jež je nejlépe spravovat na místní nebo oblastní úrovni bez větších zásahů ústřední státní moci. Nepoliticky, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají místní nebo oblastní dopad, a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické.*“⁷⁹ Tedy jak shrnuje P. Mates „*škrtem pera*“ může zákonodárce bez problému udělat z věci místního rozsahu, záležitost o které má rozhodovat státní moc.⁸⁰

⁷⁸ Pavel Mates: Rozšiřování samosprávy obcí, [Právní rozhledy 15/2008, s. 550]

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003 sp. zn. Pl.ÚS 34/02 (Delimitace zaměstnanců okresních úřadů)

⁸⁰ Pavel Mates: Rozšiřování samosprávy obcí, [Právní rozhledy 15/2008, s. 550]

Abychom správně pochopili vývoj vydávání resp. rušení či posuzování obecně závazných vyhlášek, bude vhodné si vymezit rozdíl mezi pojmy „na základě zákona“ a „na základě zákonného zmocnění.“ Pojem na základě zákonného zmocnění, je užíván ve vztahu k nařízením, vydávaným v přenesené působnosti. Na základě zákonného zmocnění je pojem užší. Aby mohlo dojít k vydání nařízení, musí existovat právní předpis, který bude obsahovat zmocnění k vydání právního předpisu. Například: „...*obec může vyhlásit nařízením...* nebo *obec může v nařízení vymezit...*“⁸¹ Pokud by byl tento pohled aplikován na obecně závazné vyhlášky, došlo by k výrazné restrikci oprávnění obcí.

Jedna z prvních úvah na téma, zdali je k vydání obecně závazné vyhlášky třeba zákonného zmocnění, je zmíněna v disentu nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 17/97 (Slatiňany), kde soudci vyjadřují svůj nesouhlas s restriktivní judikaturou. Disent poukazuje na to, že obecní zastupitelstva, jež vydávají obecně závazné vyhlášky, jsou orgány volené lidem, tím že soud tak výrazným způsobem, dalo by se říci popírá, jejich možnost svobodně spravovat své záležitosti samostatně v mezích jejich působnosti a vyžadující speciální zákonné zmocnění, de facto činnost zastupitelstva neutralizuje. Podepsaní soudci zastávali na svou dobu velmi pokrokový názor, který bude zastávat Ústavní soud až za pár let. Mimo jiné se zamýšlí právě nad vymezením pojmu „na základě zákona a v jeho mezích“ ve vztahu k ukládání povinností. V konstantní judikatuře soudu byla ražena dikce, že pokud chce obec uložit povinnost, je nutno mít speciální zákonné zmocnění, tedy, že v konkrétním předpise musí být uvedeno: *Obec může v určité konkrétní věci, stanovit v rámci své samostatné působnosti povinnost za předem stanovených podmínek.* Ovšem pokud by takovéto zmocnění doopravdy existovalo, nejednalo by se již o obecně závaznou vyhlášku, jelikož znakem vyhlášky je její originárnost. Musíme však konstatovat, že i s pojmem originární se Ústavní soud dlouho nemohl sžít. Respektive již na počátku své existence, konstatuje, že obecně závazné vyhlášky jsou předpisem originárním. Tuto zmínku můžeme najít již v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994 sp. zn. Pl.ÚS 18/94 (Přerov): „*Z použité zákonné dikce vyplývá, že i když svojí povahou obecně závazné vyhlášky obcí vydané v jejich samostatné působnosti svým charakterem a obsahem jsou primárním pramenem práva - obec jimi totiž může ve své působnosti upravovat i takové vztahy a záležitosti,*

⁸¹PRŮCHA, Petr. *Právo, normotvorba, veřejný pořádek: rukověť územní samosprávy : jak řídit kraj, město, obec.* 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu, 2002, s. 47

kteře dosud právními normami upraveny nejsou - nepřiznává jim platná právní úprava výslovně kvalitu zákona.“ Tímto i dalšími následujícími judikáty sice konstatuje, že se jedná o originární předpis, přesto však stále trvá na své doktríně, že i přes tento fakt je nutno zákonného zmocnění k jeho vydání. Ústavní soud se ve zmiňovaném judikátu⁸² zabývá tržním řádem a prodejem zboží obsahující látky poškozující nebo ohrožující ozónovou vrstvu, hodnotí také možnost ukládat povinnosti, jelikož dle Ústavy i Listiny, lze povinnosti ukládat pouze zákonem. Co se týče ukládání povinností, pak nepřekvapivě, konstatuje, že obec nemohla uložit povinnost bez zákonného zmocnění. Nicméně, tato část odůvodnění pro nás není stěžejní. Důležité je vůbec samotné zmínění a určení toho, že právní předpisy obce v samostatné působnosti jsou předpisy originárními.

Jak uvádí E. Hrozinková *„Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů jsou originární sekundární právní předpisy. Jsou to předpisy podzákonné a neodvozené“*⁸³ Obdobně následně uvádí i Ústavní soud Nálezem Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (Šumperk): *„Protože k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti (na rozdíl od přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR) principiálně není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění...“*⁸⁴ v tomto konkrétním případě, soud již přiznává obci originární normotvorbu a hodnotí pouze soulad s předpisy, nicméně to stále neznamena, že by se tento fakt stal zažitou praxí, jelikož k oficiálnímu uznání originární normotvorby jako takové dojde až Jirkovským nálezem,⁸⁵ kterým se ještě budeme zabývat.

Vraťme se ale zpět k původnímu disentu nálezem Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 17/97 (Slatiňany). Listina základních práv a svobod stanoví ve čl. 2 odst. 3 *„Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“* a čl. 4 odst. 1 *„Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“* Pokud si zopakujeme, že obecně závazné vyhlášky jsou podzákonným předpisem, tedy předpisem nižší právní síly nežli zákon, obecně by nám z této definice vyplývalo, že nemohou žádné povinnosti stanovovat. Ústava zakotvuje, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Již samotné použití slov v mezích své působnosti,

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994 sp. zn. Pl.ÚS 18/94 (Přerov)

⁸³ HROZINKOVÁ E., NOVOTNÝ V.: *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 1. Vyd, Plzeň: Aleš Čeněk, 2008. s. 95.

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (Šumperk)

⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov)

by v nás mělo evokovat logickou myšlenku, pokud zákon vymezí samostatnou působnost, což de facto zákon o obcích vymezuje, není přece již potřeba, dalšího zmocnění. Tuto ideu je třeba posuzovat v souladu s čl. 4 odst. 1 Listiny a pojmem „*ukládány na základě zákona a v jeho mezích*“, na základě zákona pro nás znamená na základě zákona o obcích, který zároveň stanoví i meze, limity. Podmínky požadované Listinou na to, aby mohla obec uložit povinnosti, jsou tedy naplněny. Samozřejmě za podmínek, že se obec nedopustí nějakého excesu.

3.2.3 Předchůdci „Jirkovského nálezu“

Bylo uvedeno, že za průlomový judikát v oblasti posuzování obecně závazných vyhlášek považujeme Jirkovský nález. Než se dostaneme k samotnému nálezu, je důležité nastínit, jaká byla situace, která mu předcházela, jelikož před Jirkovským nálezem bychom mohli judikaturu zhodnotit jako rozkolísanou a nestabilní. Ústavní soud sám pochopil, že nahlížení na obecně závazné vyhlášky bude třeba změnit, proto se v jeho judikatuře jednou za čas objevil názor odlišný, který mohl tento zlom předesílat. Z tohoto důvodu můžeme také hovořit o tom, že Jirkovský nález nebyl až tak překvapivý, jelikož se dal předpokládat.⁸⁶ Tyto judikáty se o změnách, které přináší Jirkov, zmiňují spíše implicitně, případně nebyly změny náležitě odůvodněny, proto na ně nelze pohlížet jako na ty průlomové judikáty, které znamenají oficiální odklon od ustálené judikatury.

Zajímavý názor byl zmíněn disentu nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1997 sp. zn. Pl.ÚS 17/97 (Slatiňany), o tomto judikátu jsme se již zmiňovali v souvislosti s vymezením pojmů na základě zákona a na zákonném základě, nicméně v souvislosti s touto problematikou zmiňuje dále, že Ústavní soud ve svém rozhodnutí zastává velmi restriktivní názor, který není ve vztahu k samosprávě „*nezbytný ani vhodný*“. Disent se vztahuje ke, v té době platnému, znění obecního zřízení tedy již zmiňovanému §14, který považuje pouze za demonstrativní, nikoli taxativní, výčet pravomocí obce. Vybízí také, aby se soud držel teze uvedené v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994 sp. zn. Pl.ÚS 18/94 (Přerov), ve kterém konstatuje, že obec musí disponovat účinnými nástroji, aby vůbec mohla svou samostatnou působnost naplňovat, jinak „*se samospráva stává bezobsažným pojmem*.“

V nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005 Pl.ÚS 63/04 (Prostějov) zavádí Ústavní soud poprvé tzv. test čtyř kroků při hodnocení obecně závazné

⁸⁶ Tomáš Langášek: Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky, [Právní rozhledy 10/2008, s. 356]

vyhlášky. Již samotným stanovením této procedury učinil posun v nahlížení normotvorbu obcí. V prvním kroku je totiž hodnocena pravomoc obce vydat obecně závaznou vyhlášku, kdy tuto pravomoc spatřuje právě ve zmocnění čl. 104 odst 3. Ústavy. Proto i samotný soud v Jirkovském nálezu uvádí, že odklon od restriktivního pojetí samosprávy, nebyl nečekaný.

Za další předstupeň, můžeme považovat nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 30/06 (Ostrov) ve věci vyhlášky o místním poplatku ze psů, kdy se Ústavní soud vyslovil, že obce jsou zmocněny již z Ústavy k originární normotvorbě. Kdy originární normotvorbou rozumíme, že obec již nepotřebuje dalšího zmocnění, jelikož pokud by byl předpis vydán až na základě zákonného zmocnění byl by derivativní tedy odvozený. Ani v tomto konkrétním případě, však soud nezaložil pomyslný precedent ve smyslu závazného rozhodnutí. V případě poplatku ze psů bylo totiž zákonné zmocnění vyžadováno s ohledem na čl. 11 Listiny, tedy že *„daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.“* Nicméně byl tento judikát významný právě z toho hlediska, že Ústavní soud, již nastínil a implicitně stanovil, že u obecně závazné vyhlášky, která se nebude vztahovat k poplatkům, není zmocnění třeba. Do této dobyrazil doktrínu, že normotvorba obcí je sice originární avšak i přesto musí být založena na výslovném zákonném zmocnění. Při tomto pohledu na normotvorbu obcí byl minimalizován rozdíl mezi přenesenou a samostatnou působností. Toto stanovisko bylo poměrně zvláštní, vzhledem k podstatě územní normotvorby, proto na vývoj judikatury můžeme hledět jako na logický důsledek plynutí času.

3.2.4 Test čtyř kroků

Postupem času, při posuzování obecně závazných vyhlášek, sjednotil Ústavní soud postup, kterým jsou vyhlášky hodnoceny. V praxi je tento postup nazýván tzv. testem čtyř kroků. Poprvé byl tento test užit při posuzování vyhlášky města Prostějova o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v města v nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005 Pl.ÚS 63/04 (Prostějov). Tento postup byl formulován v té době ústavní soudkyní Eliškou Wágnerovou. Osobně, bych tento posun v hodnocení soudu, nepovažovala za výjimečný případně průlomový, nicméně myslím si, že je velmi vhodné, aby měl soud tento postup sjednocen a postupoval vždy dle jednotné šablony.

Ke znění jednotlivých bodů testu: *„Ústavní soud zvolil pro přezkoumání napadené obecně závazné vyhlášky následující test:*

- *Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky. (1. krok)*
- *Přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání ultra vires). (2. krok)*
- *Vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. (3. krok)*
- *Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska "nerozumnosti" (unreasonableness). (4. krok)*

Přitom je třeba uvést, že prvá dvě kritéria jsou kritérii formálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním slova smyslu).⁸⁷

V souvislosti s tímto testem je na místě také uvést obdobnou variantu, kterou používá Nejvyšší správní soud při hodnocení opatření obecné povahy.⁸⁸ Z čehož plyne, že pokud soud hodnotí nějakou věc pravidelně, opakovaně vytvoří si časem algoritmus, který používá na všechny dané následující případy. Bezesporu je tento postup velmi vhodný, vylučuje totiž možnost jakési libovůle soudu. Pokud je algoritmus již stanoven musí se jej držet. Navíc vede také k tomu, že subjekty jejich činnost či výsledek této činnosti, který je algoritmu podroben již ví, co od hodnocení očekávat. Ví, kde by mohla jejich činnost kolísat a lépe se mohou vyvarovat pochybením.

3.2.5 První krok testu

První krok testu nese název přezkoumání pravomoci obce vydat obecně závaznou vyhlášku. Obce jsou k vydání obecně závazné vyhlášky nadány již přímo z Ústavy, konkrétně z ustavení čl. 104 odst. 3, které praví, že obecně závazné vyhlášky přijímá zastupitelstvo dané obce v mezích své působnosti. Jak uvádí Ústavní soud v nálezu ze dne 19. 9. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 38/05 (Kopřivnice), toto pouhé konstatování, by nestačilo k tomu, aby byl první krok naplněn, jelikož není pochyb o tom, že jsou zastupitelstva zmocněny k přijetí

⁸⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005 Pl.ÚS 63/04 (Prostějov)

⁸⁸ Pro názornost uvádím i jeho znění: test prováděný Nejvyšším správním soudem má kroků 5. Patří mezi ně přezkum pravomoci správního orgánu, přezkum otázky, zda správní orgán nepřekročil meze zákonem vymezené působnosti (kdy je nutno posuzovat působnosti místní, časovou, osobní a případně i časovou), přezkum, zda bylo opatření obecné povahy vydáno zákonem stanoveným způsobem, přezkum obsahu z hlediska rozporu se zákonem (hmotným právem), přezkum z hlediska proporcionality. Hodnocení vhodnost, potřebnosti, minimalizace zásahů a přiměřenosti. Uvedeno poprvé v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2005 1 Ao 1/2005-98

obecně závazné vyhlášky. Je však pravdou, že posuzování kroku číslo 1. nebývá obtížné.

Soud se v první řadě zaměřuje na to, zda bylo zasedání zastupitelstva veřejné a bylo řádně oznámeno dle §93 odst. 1 zákona o obcích. Dále hodnotí postup zastupitelstva při schvalování obecně závazné vyhlášky, tedy zdali k přijetí došlo zákonem stanoveným postupem. K přijetí obecně závazné vyhlášky zastupitelstvem je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů. Zároveň muselo být projednání vyhlášky schváleným bodem programu na zasedání zastupitelstva. Všechny tyto informace jsou podloženy zápisem z jednání zastupitelstva. Hodnoceny jsou také procedurální náležitosti vydávání vyhlášky. Zpravidla bývá v každém rozhodnutí soudu uvedeno: Kterého dne, měsíce a roku se konalo zasedání zastupitelstva, na kterém byla obecně závazná vyhláška přijata. Jak hlasovali členové zastupitelstva a kolik se jich zasedání zúčastnilo. Dále je uvedeno, kterého dne byla vyhláška vyhlášena zveřejněním na úřední desce, po jakou dobu byla zveřejněna a kdy vstoupila v platnost, kdy podmínky pro tuto proceduru upravuje §12 zákona o obcích. Pokud jsou všechny náležitosti splněny, přistupuje soud k druhému kroku testu.⁸⁹

3.2.6 Druhý krok testu

V hodnocení druhého kroku se Ústavní soud zabývá otázkou, zda se obec nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, jestli nejednala ultra vires. K tomu to kroku soud přistoupí, pokud dojde k závěru, že první krok testu byl splněn. Zákonné meze jsou obci stanoveny §10 a §35 zákona o obcích.⁹⁰ Z pohledu toho kroku Ústavní soud hodnotí následující oblasti: zda se obec řídila při vydání zákonem a jestli její obecně závazná vyhláška odpovídá oblastem, v nichž je oprávněna jednat bez zákonného zmocnění. Jestli jednala v mezích zákonného zmocnění, v případě, kdy stanovuje obecně závaznou vyhláškou povinnosti, jelikož Listina i Ústava stanoví, že povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona. Poslední zmiňovanou oblastí, je případ kdy obec normuje oblasti, které jsou vyhrazeny zákonné úpravě.⁹¹

Ústavní soud v počátcích zhodnotí, soulad s ustanovením §35 odst. 1 zákona o obcích ve smyslu, jestli obec jednala v zájmu obce a občanů a zároveň

⁸⁹ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008 Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem, podle právního stavu k roku 2008, dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx

⁹⁰ Viz. Kapitola 1.3.1. Zákonné zakotvení obecně závazných vyhlášek

⁹¹ Kdy ke změně v tomto hodnocení došlo Jirkovským nálezem.

zda nejednala v oblasti svěřené krajům, v přenesené působnosti či v působnosti, která byla svěřená správním úřadům jako výkon státní správy. Věcné vymezení pro stanovení povinností je specifikováno v §10, kdy §10 odst. d dále určí, že zmocnění obci může být poskytnuto i jiným právním předpisem než zákonem o obcích, zde soud zhodnotí, jestli obec upravovala vyhláškou oblast spadající pod tato ustanovení.

K poslední části soud posuzuje, zda nebyly meze zákonné působnosti překročeny tím, že normovaná oblast náleží zákonné úpravě. Je vždy třeba hodnotit předmět a cíl regulace zákona a obecně závazné vyhlášky. Pokud soud shledá, že se nepřekrývají, není důvod, proč by obec nemohla vydat obecně závaznou vyhlášku pro tuto oblast. Možnost úpravy nevyklučuje ani situace, kdy by oblast byla upravena soukromoprávním předpisem.⁹² V okamžiku, kdy však obec normuje oblast, které je věnována i úprava zákonná je nutné, aby naplnila podmínku odlišnosti cíle a předmětu, zároveň se musí jednat o úpravu charakteristických místních záležitostí. Pokud by obec tyto podmínky nedodržela, jednalo by se o pouhou reprodukci zákonů a obce by tímto zasahovaly do činnosti zákonodárce, což odporuje podstatě místní samosprávy.⁹³ Nesmíme však v souvislosti s touto poslední oblastí zapomenout zmínit, že tento názor byl promítnut do druhého kroku testu až po vydání Jirkovského nálezu. Přechází názor Ústavního soudu, totiž možnost dvojí regulace, byť s odlišným smyslem, nepovoloval a vyhlášky byly rušeny. Důvodem bylo, že obec jednala mimo věcně vymezenou působnost a nenaplnila druhý krok z testu čtyř kroků.

3.2.7 Třetí krok testu

Ústavní soud v tomto bodu hodnotí, zda nedošlo ke zneužití v zákonem svěřené působnosti. Způsoby zneužití:

- a) sledováním účelu, který není zákonem povolen,
- b) cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak,
- c) zda případně nebylo při výkonu svěřené pravomoci přihlíženo k nerelevantním úvahám.⁹⁴

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 Pl.ÚS 45/06 (Jirkov)

⁹³ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008 Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem, podle právního stavu k roku 2008, dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005 Pl.ÚS 63/04 (Prostějov) odkaz na srov. O. Hood Philips, Paul Jackson: Constitutional and Administrative Law, 7. Edition, Sweet and Maxwell, London 1987, str. 666 a násl.

Důvodem pro zrušení obecně závazné vyhlášky či její části pro zneužití svěřené působnosti neurčitost právního příkazu či nedostatečně konkretizovaná veřejná prostranství apod.⁹⁵

Obec Svojsín,⁹⁶ se rozhodla upravit obecně závaznou vyhláškou stanovení místních poplatků. Sporným bodem vyhlášky byl poplatek za užívání veřejného prostranství zvláštním způsobem a to formou umístění skládky, kdy obec vymezila veřejné prostranství pomocí legální definice § 34 zákona o obcích.⁹⁷ Z č. 11 odst. 5 Listiny vyplývá, že poplatky mohou být ukládány pouze na základě zákona. Tímto zákonem je zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, který v § 14 stanoví podmínky pro uložení poplatku,⁹⁸ kdy jednou z podmínek je konkrétní vymezení míst na které se poplatek vztahuje. Konkrétní vymezení místa je nutné z důvodu zachování právní jistoty občanů.⁹⁹ Tím, že obec nereagovala na zákonné požadavky týkající se konkrétního vymezení míst, se dopustila zneužití jí věcně vymezené samostatné působnosti z důvodu nerespektování principu právní jistoty, který je jedním ze znaků právního státu dle čl. 1 Ústavy.

Ve vztahu k neurčitosti příkazu je nutno zmínit, že od menších obcí bychom neměli očekávat, že budou formulovat předpisy ve stejné kvalitě, jaká náleží zákonné úpravě, vzhledem k tomu že nedisponují erudovanými legislativci. Což ovšem neznamená neurčitost a nesrozumitelnost těchto předpisů, jelikož adresát musí být vždy schopen porozumět této úpravě.¹⁰⁰

3.2.8 Čtvrtý krok testu

Posledním bodem testu je hodnocení obecně závazné vyhlášky, ve smyslu zda jsou její ustanovení rozumná. Dalo by se říci, že je spíše formalitou, jelikož de facto nedochází k rušení obecně závazných vyhlášek díky nenaplnění kritéria rozumnosti. Inspiraci k jeho užití hledal Ústavní soud v Anglosaském

⁹⁵ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008

⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2005 Pl.ÚS 1/05 (Svojsín)

⁹⁷ § 34 Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

⁹⁸ § 14 (1) Stanovení poplatků patří do samostatné působnosti obce, která je ve svém území zavedla.

(2) Poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství.

⁹⁹ Viz. kapitola 4.4 Vyhláška města Krupka – nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 33/05

¹⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 Pl.ÚS 45/06 (Jirkov) bod. 50

právním systémem. Anglosaská doktrína hodnotí při testu rozumnosti, zda orgán místní samosprávy vybočil z mezí své působnosti a při úpravě záležitosti užil úvahy, díky kterým došel k nerozumnému závěru za splnění podmínky, že rozumně uvažující subjekt by k takovému závěru nemohl dojít. Jedná se o situace tak absurdní, že je každému zřejmé, že orgán samosprávy by k takovému závěru nemohl dojít.¹⁰¹

Nerozumnost blíže rozvádí náleze Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 57/05 (Nový Bor), slovy *...aplikace principu "nerozumnosti" ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán.*¹⁰² „

Soud nesmí do samosprávy zasáhnout v případě, kdy se mu v daném případě rozhodnutí jeví nesprávné a věcně s ním nesouhlasí. Zároveň také není důvodem pro zrušení vyhlášky důvod, že obec upravuje více, než je nutné.¹⁰³

Při hodnocení Ústavní soud přistupuje k interpretaci vyhlášky a hodnotí její aplikovatelnost. Jak dodává Veřejný ochránce práv: *„Pokud jde o hledisko kritéria rozumnosti, zde je třeba postupovat nikoli pouze v abstraktní rovině, nýbrž vždy je třeba hledět na místní potřebnost právní úpravy určité záležitosti.*“¹⁰⁴ Tuto myšlenku zmiňuje v nálezu Ústavního soudu týkajícího se obecně závazné vyhlášky města Budyně nad Ohří, čímž uvádí, že je nutno k tomuto principu přistupovat s ohledem na místní záležitosti. Jelikož některé situace, které obce upravují ve vyhláškách, by v kontextu celorepublikovém mohly vyznít nerozumně.

Závěrem hodnocení principu rozumnosti by se mělo vztahovat pouze na případy, kdy byla aplikace zcela absurdní. Navíc hodnocení nerozumnosti

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 57/05 (Nový Bor), bod. 22. Princip nerozumnosti „...byl užít Lordem Greenem, M.R., při projednávání případu *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* ([1948] 1 K. B. 223). Soudce Green uvedl: *"Soud je oprávněn přezkoumávat činnost (rozhodnutí) orgánů místní samosprávy s ohledem na to, zda tyto vzaly do úvahy (...) všechny okolnosti, které měly být uváženy. Jakmile si orgán místní samosprávy vyloží projednávanou otázku ve svůj prospěch, může být nicméně vysloveno, že ačkoliv orgán místní samosprávy nevybočil z vytyčeného rozsahu projednávané záležitosti, který měl uvážít, došel přece jenom k závěru tak nerozumnému, že by žádný rozumně uvažující subjekt (orgán veřejné moci) nemohl nikdy k takovému závěru dojít. V takovém případě může zasáhnout soud.(...) Jedná se o případy tak absurdní, že by se nikdy žádnému rozumnému člověku nemohlo jevit, že takovou věc je orgán místní samosprávy oprávněn učinit."*

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 57/05 (Nový Bor), bod.23

¹⁰³ Tamtéž, bod.24

¹⁰⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří), bod. 5

nemusí vždy jednoduché, jelikož se jedná o vágní pojem. Jak dodává soud, nejedná se o pouhé posouzení, zda obec jednala v souladu s oprávněním poskytnutým zákonem.¹⁰⁵

3.2.9 Vyhláška města Jirkov – nález Ústavního soudu ze dne sp. zn. Pl.ÚS 45/06 „Jirkovský nález“

Průlom v judikatuře přináší až rok 2006, kdy byl vydán nález Pl. ÚS 45/06, na základě návrhu ministra vnitra o zrušení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Ústavní soud poprvé oficiálně zmiňuje, že je třeba, aby změnil náhled na územní normotvorbu. V úvodu soud zopakuje původní pohled na tuto věc a ve druhé části nálezu se věnuje důvodům, o které opírá změnu v relativně stále judikatuře. Jak bylo již uvedeno tímto judikátem, došlo k výrazné změně v nahlížení na tento problém, nicméně nebylo toto rozhodnutí překvapivé,¹⁰⁶ jelikož se z dlouhodobého hlediska dalo očekávat z důvodu rozkolísání judikatury před rokem vydání Jirkovského nálezu.¹⁰⁷ V případě, kdy se Ústavní soud odchýlí od své dosavadní judikatury, je nutno aby tento odklon náležitě odůvodnil, jinak by se mohlo jednat překvapivé rozhodnutí, které není v judikатурní praxi povoleno.

Město Jirkov v napadaném ustanovení obecně závazné vyhlášky stanovuje, že vlastníci nebo uživatelé veřejné zeleně jsou povinni ji udržovat pomocí pravidelných sečí, které budou provádět dvakrát ročně. Dále pak blíže specifikuje data, do kdy je nutno seč provést. V souvislosti se sečí, také stanovuje povinnost odklizení posekané trávy do tří dnů od posekání. Území veřejné zeleně město vyznačilo v přiložené mapě, aby bylo zřejmé, kterých oblastí se povinnost týká.

Ministr vnitra této vyhlášce vytýká, že stanovením povinnosti, odporuje č. 11 odst. 4 Listiny,¹⁰⁸ který chrání majitele pozemků proti zásahům ze strany veřejné moci. Ministerstvo se neztotožňuje s pojmem veřejné zeleně, jelikož tvrdí, že tento obecný pojem je možno zahrnout pod pojem veřejného prostranství,

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 57/05 (Nový Bor), bod.23

¹⁰⁶ Zásadní změna v judikatuře ÚS týkající se obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti. In: KÜHN, Zdeněk. *JINÉ PRÁVO* [online]. 2008, 12. 1. 2008 [cit. 2015-03-03]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/01/zsadm-zmna-v-judikatue-s-tkajc-se-obecn.html>

¹⁰⁷ Tomáš Langášek: Obrat v názírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky, [Právní rozhledy 10/2008, s. 356]

¹⁰⁸ *Vyvláštění nebo nucené omezení vlastnického práva je možné ve veřejném zájmu, a to na základě zákona a za náhradu.*

ve smyslu úpravy §34 zákona o obcích, který zahrnuje pozemky bez ohledu na vlastnictví, tedy i pozemky ve vlastnictví soukromém.¹⁰⁹ Dalším vytýkaným nesouladem je, že vyhláška upravuje problematiku již zákonem upravenou. Konkrétně zákonem o rostlinolékařské péči č. 326/2003 Sb. ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní soud podrobil obecně závaznou vyhlášku testu čtyř kroků. V prvním kroku nespatořoval Ústavní soud žádný problém, jelikož obecně závazná vyhláška byla přijata v souladu se zákonem. V druhém kroku, hodnotil soud, zdali se obec pohybovala v mezích věcné působnosti. Primárně v tomto kroku soud hodnotil cíl a předmět regulace zákonné úpravy a úpravy obecně závazné vyhlášky a shledal, že nejsou totožné a nepřekrývají se. S ohledem na vytýkané přílišné zatížení vlastníků pozemků, soud konstatuje, že vlastnické právo není právem neomezeným. V případě, kdy obec postihne vlastnictví soukromé z důvodu ochrany místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí a udržování čistoty, není tento postih protiústavní. Ve třetím a čtvrtém bodě, nebyl navrhován ani spatřován žádný problém, proto se jimi Ústavní soud příliš nevěnoval.

Zásadní otázkou tedy zůstává, proč je pro nás Jirkovský tak významný? Protože nám konkretizuje dvě do té doby sporné oblasti. Za prvé, potřebuje obec speciální zákonné zmocnění či nikoliv v případě, kdy ukládá povinnosti? Za druhé, co když obec upraví situaci, která náleží již zákonné úpravě? Dojde tím k překročení mezí samostatné působnosti?

Na otázku zákonného zmocnění, soud odpovídá, takto „*k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují, neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.*“¹¹⁰ Zároveň bychom si měli uvědomit, že výjimkou, kdy je po obci speciální zákonné zmocnění vyžadováno, je ukládání daní a poplatků dle čl. 11 odst. 5 Listiny. Sám Ústavní soud naráží na to, že jeho judikatura, k tomu to kroku již delší dobu směřovala a že tato myšlenka není v judikatuře uvedena poprvé.¹¹¹

Odůvodnění odklonu od rigidního pohledu na ústavní vymezení čl. 104 odst. 3 při vydávání obecně závazných vyhlášek. „*Ústavní soud tuto doktrínu formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem*

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov) bod. I/3

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov) bod. 26

¹¹¹ Dříve byla již uvedena např. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov), Pl. ÚS 30/06 (Ostrov)

hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky znovu a trpělivě objevován a prosazován. Kromě toho, v Ústavě České republiky nenalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu; Ústava např. neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávných celků může uplatnit a svěřuje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě (srov. čl. 104 odst. 1 Ústavy). Zákonodárce na počátku 90. let minulého století přitom v zákonech upravujících územní samosprávu dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit, a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány Ústavní soud proto v tomto období a za daného právního stavu, byv současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřijatelné partikularizace právního řádu České republiky, musel formulovat restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu.¹¹²“

Dále se Ústavní soud zmiňuje, že právo na územní samosprávu, je po patnácti letech činnosti Ústavního soudu již dostatečně ustáleno. Je součástí právního vědomí, proto již není soud tak často konfrontován s častým překračováním práva na samosprávu, jako tomu bylo na počátku jeho činnosti. Z těchto důvodů již také není třeba lpět na restriktivním výkladu čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky. Konstatuje také, že hranice územní samosprávy jsou nyní dostatečně konkrétně vymezeny §10 platného Zákona o obcích a mimo jiné také bohatou judikaturou.¹¹³

Druhou novinkou tohoto nálezu je regulace oblastí již upravených zákonem. Samozřejmě pro nás nebude překvapivé, že i přesto že obec vydá obecně závaznou vyhlášku, která bude mít stejný předmět regulace, nemůže tato vyhláška založit rozpor se zákonem. Při argumentaci však nebude úplně jednoduché náležitě doložit a vysvětlit v čem je právě spatřován odlišný účel či cíl obecně závazné vyhlášky. „*Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez*

¹¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov) bod. 25

dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.¹¹⁴“

Pro zajímavost si uvedme, jak na zákonnou regulaci nahlížel Ústavní soud před Jirkovským nálezem. Například v nálezu Pl. ÚS 14/99 „*Ústava ve svém čl. 104 odst. 3 stanoví, že "Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky". Podle § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, mohou být vyhlášky vydávány k plnění úkolů samosprávy a ovšemže musí být v souladu se zákony a obecně závaznými předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení. Z toho plyne, že co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce.*“ Ústavní soud, tehdy však nepomýšlel, na to, že ne vždy musí být právě zákonná úprava ta správná a že vzhledem k místním poměrům, je v některých případech nutné, upravit i situaci, kterou již předpokládá zákon. I na tomto místě bude vhodně zmínit, ji několikrát zmiňovaný pokrokový disent nálezu Pl. ÚS 7/97 (Slatiňany), „*Dle našeho soudu ustanovení § 17 zákona o obcích umožňuje obci zcela nesporně, aby v zájmu veřejného pořádku regulovala určité činnosti a v tomto směru nemůže být samo o sobě překážkou to, že tyto činnosti jsou jinak regulovány zvláštním právním předpisem.*“

Závěrem bych k Jirkovskému nálezu uvedla toliko, dosavadní judikatura, od které se tento judikát odklání, byla plná rozporu a podle mne bylo velmi prospěšné, že se Ústavní soud rozhodl uvést, jakým směrem se bude nyní jeho činnost vyvíjet. Z pohledu právní jistoty a předvídatelnosti práva, byl tento krok více nežli potřebný. Otázkou také zůstává, jestli se po Jirkovském nálezu držel Ústavní soud cesty, kterou si tímto nálezem vytyčil. Obecně by se dalo říci, že ano, byť v některých případech není jednoduché odlišit účel, předmět a cíl zákonné úpravy a úpravy obecně závazné vyhlášky v případech, kdy obce zasahují do zákonem již upravené oblasti.

¹¹⁴ Tamtéž. bod. 34

4. Analýza judikatury Ústavního soudu

Předchozí kapitola uvádí přehled o obecném vývoji judikatury v oblasti pravomocí obce při vydávání obecných vyhlášek. Tato kapitola už bude konkrétnější. Zvažovala jsem, kterou oblast vybrat pro detailnější popis a vyhrálo požívání alkoholických látek na veřejnosti. Jedná se podle mne o oblast velmi spornou. Obce upravují vyhláškou požívání alkoholu z důvodu problematického chování některých občanů obce, zpravidla lidí bez domova, kteří svým jednáním mohou narušovat veřejný pořádek či dobré mravy v obci. Nicméně nevím, zdali je vhodné, aby obce pouze díky chování pár osob, zakazovaly požívání alkoholu na veřejných místech resp. na mnoha místech. Podstatné také je, že ne všechno požívání alkoholu může být považováno za schopné narušit veřejný pořádek v obci. Vybrala jsem si téma konzumace alkoholu, jelikož prošlo velmi zajímavým vývojem, se kterým chci čtenáře seznámit. Zároveň mi připadá, že téma požívání alkoholických látek na veřejnosti není příliš zpracováno. Důvodem možná je, že si autoři nepřejí být spojováni s tímto tématem, aby nebyli považováni za obhájce alkoholismu, což si samozřejmě nechci ani já.

Tato kapitola sice navazuje na předchozí, ale zároveň dojde k jejich vzájemnému prolnutí, jelikož známý Jirkovský nález zasahuje i do této problematiky.

4.1 Historický nástin

Dalo by se říci, že v počátcích samostatnosti České republiky neměly obce o regulaci alkoholu na veřejných prostranstvích zájem. Jejich vyhlášky upravovaly jiné záležitosti a alkohol nebyl v této době považován za něco nežádoucího. Nicméně vzhledem ke znalosti tehdejšího názoru Ústavního soudu a jeho judikatury¹¹⁵ by neměl být problém dovodit, jak by na vyhlášku regulující zákaz konzumace alkoholických látek na veřejném prostranství reagoval. Vyjádřil by se ve smyslu, že pokud obce stanovují ve svých vyhláškách zákazy, jedná se o zásah do základních lidských práv, jelikož povinnosti mohou ukládány pouze zákonem.¹¹⁶ Případně na základě výslovného zákonného zmocnění, které v tomto kontextu neexistovalo. Listina stanovuje v čl. 2 odst. 3 „Každý může činit, co není

¹¹⁵ Viz. kapitola 3.2 Vývoj judikatury Ústavního soudu

¹¹⁶ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 1996 sp. zn. Pl.ÚS 43/95 (Hořice v Podkrkonoší)

zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ Zákaz by tedy musel být stanoven zákonem, což vyhláška nenaplňuje.

Prvním milníkem je náleží Ústavního soudu Ústavního soudu ze dne 19. 5. 1999 sp. zn. Pl.ÚS 42/97 (Ostrov). V tomto nálezu soud uvádí, že pokud je již nějaká oblast upravena zákonem, není možné, aby její úprava byla nadále rozvíjena obecně závaznou vyhláškou. V případě alkoholu plní tuto funkci zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně před alkoholismem“). Zároveň tento zákon neobsahuje žádné speciální zákonné zmocnění, které by mohlo vést k vydání obecně závazné vyhlášky, jako je tomu dnes. Zákon o ochraně před alkoholismem totiž obsahoval speciální zákonné zmocnění pro možnost regulace alkoholu, avšak pouze ve smyslu zákazu omezení prodeje a podávání alkoholických látek, nikoliv z pohledu zákazu jejich konzumace.

Město Ostrov se v této vyhlášce pokusilo plošně zakázat konzumaci alkoholických nápojů. Za veřejně přístupná místa, na která měl být zákaz aplikován, se považovalo veškeré území města a místa v soukromém vlastnictví, pokud dal vlastník souhlas (schodiště, chodby). Primárním záměrem však bylo omezit alkohol v okolí škol, autobusových zastávek či prodejních stánků. Dnes již víme, že takto nekonkrétně vymezené místo nemělo šanci před Ústavním soudem obstát a také neobstálo.

Je důležité si uvědomit, že náleží je z roku 1997, což znamená, že v této době platilo původní znění zákona o obcích č. 367/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů. Obecně závazná vyhláška byla, dle vydavatele, vydána na základě zákonného zmocnění a neodporuje ustanovení Listiny ani Ústavy. Zákonným zmocněním byl § 17 případně § 14 odst. 1 písm. o) zákona o obcích, ze kterého obec usoudila, že je příslušná vydat zákaz konzumace alkoholických látek na veřejných prostranstvích, jelikož se jedná o činnost, jež by mohla narušit veřejný pořádek.

I přes negativní argumentaci a zrušení vyhlášky uvádí soud podstatnou myšlenku, že *„nemírné pití alkoholu na očích veřejnosti je společensky škodlivým jevem, který bývá příčinou narušování veřejného pořádku a poškozují dobré mravy v obci, je špatným příkladem a kazí děti a mládež.“*¹¹⁷ Tato fakta pouze konstatoval, nicméně jsou významná pro další budoucí vývoj, jelikož došlo k uznání škodlivosti a uznání příčinné souvislosti mezi nemírným pitím

¹¹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 5. 1999 sp. zn. Pl.ÚS 42/97 (Ostrov)

a narušením veřejného pořádku. Dále soud uvádí, že obecně závaznou vyhláškou nelze regulovat oblast, která je upravena speciální právním předpisem. Obec touto úpravou překročila své pravomoci a zasáhla tím do ústavních práv upravující možnosti stanovit povinnosti.

Mezi nálezem města Ostrova a následujícím významným nálezem (Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004 sp. zn. Pl.ÚS 50/03 (Cheb) došlo ke změně zákonné úpravy, a to k přijetí nového zákona o obcích. Jedná se o dnes platný zákon, který, jak již bylo několikrát uvedeno, stanovuje meze územní normotvorby v § 10 písm. a), pod který nyní obce začínají subsumovat regulaci alkoholu.¹¹⁸

4.2 Vyhláška města Cheb – nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004 sp. zn. Pl.ÚS 50/03

Cílem města Cheb bylo zabránit společensky škodlivým jevům, jako je konzumace alkoholu, žebrání a volný pohyb zvířat na veřejných prostranstvích. Obec stanovovala tento zákaz na základě §10 písm. a) obecního zřízení tedy, že obce mohou stanovit povinnosti obecně závaznou vyhláškou v případě, kdy zabezpečují záležitosti veřejného pořádku. Stanoví tím činnosti, které jsou či mohou být v rozporu s dobrými mravy, ochranou majetku a zdraví občanů. Toto zákonné ustanovení však v druhé části uvádí, že podmínkou zákazu je přesně vymezit nebo stanovit místa, na která se zákaz vztahuje. Pokud by se zákaz týkal omezení časového, muselo by být i to přesně vymezeno.

Právě v této části shledal Ústavní soud ve vyhlášce města Cheb nedostatky. Ústavní soud trvá na tom, že požadavek konkrétního vymezení místa nebyl splněn. Kromě konkrétnosti vymezení požaduje, aby určení místa nevyvolávalo žádné interpretační pochybnosti. Chebu bylo vytýkáno užití pojmů, které by mohly způsobovat interpretační nejasnosti a to pojmy „veřejné prostranství“, „veřejně přístupné místo“. V Českém právním řádu se totiž můžeme setkat s pojmem „místo veřejnosti přístupné“,¹¹⁹ které je vykládáno v odlišném významu než je užíla obec, proto byla volba obce matoucí.

Soud konstatuje, že „z žádné právní normy nelze odvodit paušální zákaz veškeré konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích“.¹²⁰ Tuto myšlenku dále

¹¹⁸ Viz. kapitola č. 1.3.1 Zákonné zakotvení obecně závazných vyhlášek

¹¹⁹ *Kdo se dopustí veřejně nebo na místě veřejnosti přístupném... § 202 trestního zákona č. 140/1961 Sb., ve znění pozdějších předpisů*

¹²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004 sp. zn. Pl.ÚS 50/03 (Cheb) bod. VII.

rozvádí „*jak známo, konzumace alkoholu má mnoho kvalitativně a kvantitativně odlišných forem a stupňů, z nichž jistá část je společensky tolerována i na veřejných prostranstvích. Stanovení těch forem konzumace alkoholu, které by svou intenzitou mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, by vyžadovalo preciznější definici v právním předpise.*¹²¹“ Tento argument je významný, jelikož i soud předpokládá nutnost nové právní úpravy. Nicméně k druhému z uvedených názoru, že alkohol může být konzumován v různé intenzitě, uvádím, že by se soud měl této myšlenky držet i ve svých dalších úvahách. Soud totiž de facto zmínil, že v případě vymezení plošného zákazu by musela být zákonem precizně vymezena hranice, která by stanovila, kdy se jedná o nemírné požívání alkoholu, a kdy je požívání alkoholu ještě společností tolerováno.

Vyhláška obce však nebyla zrušena pouze díky nejasnému určení pojmů veřejného prostranství. Obec možnost omezit konzumaci alkoholu opírala o zákon o obcích, což shledal soud jako nemožné.

4.3 Vyhláška města Dobříš – nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 32/05

Vzhledem k tomu, že obecně závazná vyhláška města Dobříše byla posuzována až po roce 2005, byl již použit test čtyř kroků, který je od nálezů sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov) uznáván za ustálený hodnotící postup.¹²² Obecně závazná vyhláška v tomto případě nenaplnila podmínky pro splnění ani prvního kroku, tedy přezkoumání pravomoci obce vydat vyhlášku, proto k následujícím již nebylo přikročeno.

Nad rámec nedostatků obsažených i v předchozím nálezu rozvádí soud myšlenku, že nelze regulovat oblasti, které jsou již svěřeny zákonné úpravě slovy, jelikož smyslem a účelem obecně závazné vyhlášky je úprava záležitostí samostatně, ... *a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.*¹²³ Soud připomíná význam samosprávy, jakožto možnost reagovat na místní záležitosti a spravovat je v zájmu občanů a obce samotné. *„Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci však nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, ke které obci nebyl zákonem vytvořen prostor. Obecně závazné vyhlášky obcí*

¹²¹ Tamtéž.

¹²² Odkaz na předchozí kapitulu

¹²³ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 32/05 (Dobříš) bod. VI

nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny zákonům. Zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat.¹²⁴

Zároveň doporučil obcím, jak by měly postupovat, a to formou „připomenutí“ občanům, že konzumace je nežádoucím jevem. Zákonodárce obcím stanovil množství nástrojů, kterými lze postihnout činnosti související s požíváním alkoholu na veřejnosti. Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „*přestupkový zákon*“) obsahuje úpravu přestupků proti veřejnému pořádku, znečištění veřejného prostranství, veřejné pohoršení či rušení nočního klidu.¹²⁵ Proto soud tvrdí, že by obce měly postupovat tak, že se nebudou pokoušet zasahovat do státního zákonodárství a duplicitně upravovat oblasti náležící zákonu. Obce by měly použít například tzv. „upozornění“ tedy připomenout veřejným vyvěšením na úřední desce, které oblasti normuje zákon, které jednání je problémové a jaké za něj mohou být uděleny postihy. Pro takového upozornění však obec nesmí zvolit pojem „vyhláška“, jelikož vyhlášky slouží k jinému účelu než konkurování zákonu.

4.4 Vyhláška města Krupka – nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 33/05

Nález Ústavního soudu přináší výrazný posun v možnosti regulace požívání alkoholických látek na veřejnosti, nepochybně je to díky Jirkovskému nálezu, který mu předcházel. Ústavní soud, držíc se linie své judikatury mění pohled na možnost, aby byla normována zákonná oblast i obecně závaznou vyhláškou, za podmínky že se dá definovat předmět a cíl regulace odlišně. Odpadá tedy hlavní důvod, pro který byly vyhlášky rušeny. Tedy, že obce tehdy svou činností duplovaly zákonnou úpravu, čímž překračovaly svěřenou pravomoc. Odlišnosti v předmětu regulace shledává v tom, že primárním záměrem úpravy zákona o ochraně proti alkoholismu je ochrana zdraví občanů a ochrana občanů a společnosti obecně před škodlivými účinky alkoholu a jiných návykových látek. Pokud tedy obec vydá vyhlášku, kterou směřuje k ochraně veřejného pořádku, je tento účel odlišný.

¹²⁴ Tamtéž.

¹²⁵ § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Tímto judikátem se konečně promítá fakt, že požívání alkoholu je činnost, která může vést k narušení veřejného pořádku. Ústavní soud sice tento fakt již předtím konstatoval a vymezil i příčinnou souvislost, nicméně toto konstatování nemělo žádný faktický význam na možnost obce upravit tento problém pod záštitou ochrany veřejného pořádku, dobrých mravů a ochrany majetku.

V době mezi vydáním obecně závazné vyhlášky a rozhodnutím soudu došlo ke změně zákonné úpravy. Proto soud přihlíží k oběma právním předpisům. Nicméně, uveďme si, jaké změny přinesl nový zákon, v jehož světle je vyhláška také posuzována. Nový zákon normující oblast nabývá činnosti 1. 1. 2006. Jedná se o Zákon č. 379/2005 Sb. o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (dále jen „*tabákový zákon*“) a přináší změnu v podobě §13 „*Obec v samostatné působnosti může v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodeje, podáváníí a konzumaci alkoholických nápojů.*“ Ustanovení má podobu zákonného zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky. Oproti předchozí úpravě nyní již obsahuje mimo prodej také zákaz konzumace alkoholu. Zákonné zmocnění však poskytuje obci pouze možnost omezit konzumaci alkoholu v souvislosti s kulturní, společenskou nebo sportovní akcí, což obce nezamýšlejí. Obce mají ambice, aby se zákazy nevztahovaly pouze k určitým akcím, ale k určitým místům, na kterých dochází ke zvýšenému výskytu činností schopných narušit veřejný pořádek. Tedy činností, které konají osoby pod vlivem alkoholu. Město Krupka seznalo konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích za tolik závažný společenský problém, že ji zakázalo, aby ochránilo veřejný pořádek, dobré mravy, bezpečnost a majetek osob. Zde vidíme, co vedlo obec k této vyhlášce - nebyla to primárně ochrana zdraví občanů, jako je tomu u zákonné úpravy. Z těchto důvodů shledal soud úpravu obce za nerozpornou se zákonem a nepřekračující limity samosprávy.

V souvislosti s tímto nálezem považuji za vhodné poukázat na vymezení oblastí a na jejich konkrétnost. Starosta Krupky uvádí, že cílem vyhlášky bylo vytvořit jasná a srozumitelná pravidla směřující k zabezpečení veřejného

pořádku.¹²⁶ Obcím bylo v minulých nálezech vytýkáno nekonkrétní vymezení míst, na které se zákaz vztahuje. Jde vidět, že se zastupitelstvo Krupky z těchto nezdarů poučila a uvádí:

*„Článek 3 Zákaz činností na vymezených veřejných prostranstvích
Činností, uvedenou v článku 2 odst. 1 je zakázáno požívání alkoholických nápojů:*

*na terase v okolí do 50 m u večerky v ul. Dukelských hrdinů
na terase v okolí do 50 m u prodejny potravin v ul. Družstevní
v okolí 50 m u večerky v ul. Boženy Němcové
v areálu obchodního centra DELTA
na Mariánském náměstí“*

Nicméně ve vyhlášce nebyla všechna místa vymezena takto precizně. Obec ve své vyhlášce mimo zákazu požívání alkoholu upravuje také nabízení a poskytování služeb k uspokojování sexuálních potřeb.

*„Článek 3 Zákaz činností na vymezených veřejných prostranstvích
Činností uvedenou v článku 2 odst. 2 je zakázáno nabízení a poskytování služeb k uspokojování sexuálních potřeb:*

*a) v zastavěných částech území města Krupka
b) u vodních nádrží "Kateřina" a "Racák" a na komunikacích a cestách
k nim vedoucím“*

Právě s vymezením bodu b) části druhé na *komunikacích a cestách k nim* se Ústavní soud neztotožňuje. Místní vymezení je nekonkrétní jelikož nelze přesně stanovit hranice, což je v rozporu s principem právní jistoty a zakládá důvod pro zrušení tohoto ustanovení dle čl. 1 odst. 1 Ústavy¹²⁷, vzhledem k tomu, že princip právní jistoty je jedním ze znaků právního státu. Neurčitost tohoto ustanovení je natolik intenzivní, že nelze ani pomocí obvyklých interpretačních

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 33/05 (Krupka), bod. II

¹²⁷ „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.“

postupů stanovit, co vše je ještě považováno za komunikaci vedoucí k vodním nádržím.¹²⁸

Nejvýznamnějším závěrem tohoto judikátem je, že obce již mohou ve svých obecně závazných vyhláškách zakázat požívání alkoholických látek na veřejnosti, za podmínky, že místa zákazu vymezí natolik konkrétně, aby nemohlo docházet k pochybnostem, o která místa se jedná. Závěrem soudu je, že „*regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce je dle zákona možná, pokud se vzhledem ke konkrétním místním podmínkám jedná o jev, který je způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci.*“¹²⁹

4.5 Vyhláška města Ústí nad Labem aneb první plošný zákaz - nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 69/04

I přestože se úprava v obecně závazné vyhlášce města Ústí nad Labem přímo nedotýká konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích, považují za vhodné ji zmínit, jelikož byl zde poprvé v historii soudu ponechán v platnosti plošný zákaz vyhláškou regulované činnosti. Obec ve vyhlášce zakázala na veškerých veřejných prostranstvích¹³⁰ poskytování sexuálních služeb. Pro nás je tento nálezh významný z důvodů posouzení úvah, kterými se soud při tomto rozhodování o obecně závazné vyhlášce řídil. Úvahy následně aplikujeme i ve vztahu hypotetické plošné regulaci zákazu požívání alkoholických látek.

Při hodnocení soud začíná konstatováním, že znění §10 písm. a)¹³¹ neobsahuje výslovný zákaz zakázat nějakou činnost na všech veřejných prostranstvích.¹³² Při posuzování soud vychází z principu proporcionality, tedy že zásah do některých garantovaných práv by mohl být natolik zásadní, že existuje možnost, aby bylo výrazně omezeno jiné garantované právo. Je nutno hodnotit intenzitu zásahu, význam práva chráněného zákonem a porovnat ji s činností, která má být zakázána. „*Již samotné provozování prostituce, které je zřejmé dětem a mládeži, v nich může vyvolat pocit něčeho "normálního",*

¹²⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 33/05 (Krupka), bod. III

¹²⁹ Tamtéž.

¹³⁰ Ve smyslu §34 zákona o obcích

¹³¹ a) *k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány*

¹³² Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 69/04 (Ústí nad Labem). bod.47

přípustného. Význam zejména tohoto právem chráněného statku, tj. mravní výchovy dětí a mládeže, je třeba hodnotit velice vysoce.¹³³ V tomto případě se do střetu dostává zásah do osobní svobody osob poskytujících sexuální služby a zájem na ochraně mravní výchovy mládeže. Je zřejmé, že v tom to případě ochrana provozování prostituce před ochranou mládeže nemůže obstát.

Při hodnocení této úpravy soud mimo jiné přihlížel, také k závazkům České republiky vyplývajících z mezinárodních smluv. Kdy tzv. Newyorská úmluva¹³⁴ považuje „*prostituci za zlo, které spočívá v obchodování s lidmi a jejich lidskou důstojností, což ohrožuje jednotlivce, rodinu i celou společnost.*“¹³⁵ Tuto citaci, uvádím z důvodu, abychom následně mohli do kontrastu postavit závažnost prostituce a požívání alkoholických látek na veřejných prostranstvích.

Nabízení sexuálních služeb na veřejných prostranstvích je bezesporu schopno narušit veřejný pořádek na všech prostranstvích. Zároveň však soud uvádí, že pokud může být nějaká činnost provozována na některých veřejných prostranstvích, bez toho aniž by narušila veřejný pořádek, nelze ji plošně zakázat.¹³⁶

4.6 Vyhláška města Kořenov – nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 35/06

V judikátu týkajícího se obecně závazné vyhlášky města Kořenov se soud vyjadřuje k možnosti plošného zákazu v reakci na judikát o plošném zákazu prostituce. To, že Ústavní soud v jednom případě povolil plošný zákaz, neznamena, že by nyní mohly být všechny zákazy stanovené obecně závaznou vyhláškou vymezeny plošně. Toto odchýlení bylo výjimkou díky významu zájmu chráněného zákonem - ohrožení mravní výchovy mládeže, veřejného pořádku a dobrých mravů.

Obce by v případě ukládání zákazů měly dodržovat princip proporcionality a zvážit, zda omezení přinese takový výsledek, který očekávají, a nebude nad míru omezovat adresáty. Tedy zákazy by měly být formulovány v co nejméně omezujícím rozsahu.¹³⁷ Ústavní soud se obává, že přivolením plošné formulace zákazů by mohlo dojít k partikularizaci veřejného práva dle území

¹³³ Tamtéž.

¹³⁴ Úmluva o potlačování obchodu s lidmi a potlačování prostituce druhých osob (OSN New York, 2. 12. 1949; Československá republika přistupuje 14. 3. 1958)

¹³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) bod. 51

¹³⁶ Tamtéž.

¹³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 35/06 (Kořenov), bod. 26

jednotlivých obcí. K plošným zákazům by měla primárně sloužit zákonná úprava. Pro případ, že by byla situace natolik neúnosná a občané českých obcí by tak nemírně konzumovali alkohol, že by bylo nutno jej plošně zakázat, byl by nucen zákonodárce vydat zákon obsahující tento zákaz. Nevěřím však tomu, že je situace tak dramatická, aby obce byly nuceny zakazovat požívání alkoholu na celém svém území. Nicméně souhlasím s názorem, že na některých místech je to vhodné (okolí škol, pískovišť, dětských hřišť a samozřejmě také na místech město reprezentujících jako jsou obecní úřady, náměstí či kulturní památky). Obecní normotvorba by měla sloužit k úpravě místních záležitostí, které jsou v každé obci specifické, proto by měly být upravovány a zákazy vydávány pouze v konkrétních a místech. Úprava plošná by mohla být také chápána jako „osobování si pravomoci přijímat obecné regulace, které by v souladu s principem jednotného právního řádu, měly platit zásadně stejně pro celé území unitárního státu.“¹³⁸

4.7 Vyhláška města Jeseník – nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl.ÚS 11/09

Tento nález přináší vyjasnění pojmů v judikatuře. Vyhláška města Jeseník upravuje zákaz konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Vzhledem k tomu, že zpracování obecně závazné vyhlášky bylo kvalitní, navrhuje návrhová autorita pouze, aby z vyhlášky byly vyškrtnuty část hovořící o *"zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem"* a o výdeji *„otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem.“* Ministerstvo této vyhlášce vytýká, že zdržování se s otevřenou lahví na veřejném prostranství přece samo o sobě není činností, která by byla schopna narušit veřejný pořádek. Naopak vizí, kterou mělo město při vydání vyhlášky, bylo zajistit, aby povinnosti stanovené vyhláškou mohly být efektivně vymáhány ze strany obecní policie. Ulehčit prokazování požívání alkoholu, jelikož otevřená láhev indikuje tzv. „veřejnou připravenost“ k užití. Město chtělo postihnout situace, kdy osoba, která zcela zjevně požíla alkoholické látky na veřejném prostranství, tvrdí, že se ničeho nedopustila, jelikož zrovna v tomto okamžiku nepije.¹³⁹ Ústavní soud potvrzuje, že požívání alkoholu se nevztahuje pouze na samotnou konzumaci, nýbrž *„zahrnuje i obdobně tomu imanentní a veřejně*

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 35/06 (Kořenov

¹³⁹ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 9/2010

*reflektovatelné činnosti, jež počínají opatřením alkoholického nápoje a pokračují jeho "veřejnou" připraveností ke skutečné konzumaci.*¹⁴⁰ Znaky zmíněné veřejné připravenosti, je však pouze zdržování se na místě s alkoholickým nápojem v otevřené lahvi či jiné nádobě. Je nutno z tohoto zákazu vyřadit pouhý přenos nádoby, který konzumaci nepředpokládá. Obci byla vytýkána situace „přenosu piva z restaurace ve džbánu do obydlí, kdy pivo bylo určeno až k následné konzumaci.“ Důležité je tedy hodnotit úmysl, který má osoba, která má otevřenou láhev u sebe, což by podle mne neměl být problém v případné situaci spolehlivě zjistit. Zajímavostí, kterou nám přináší tento náález je, že pod pojem konzumace lze podřadit i činnosti ke konzumaci zjevně směřující a s konzumací přímo související. Soud v souhrnu tedy hodnotí, že zdržování se na místě veřejně přístupném s otevřenou lahví a výdej otevřené lahve, jako podmnožinu a rozvedením pojmu „konzumace alkoholických nápojů.“¹⁴¹

Idea, která byla tímto nálezelem Ústavním soudem potvrzena, je dle mého názoru prospěšná, jelikož se domnívám, že byla vítanou novinou ze strany policejních orgánů.

4.8 Plošný zákaz regulace alkoholu ano či ne

V této části práce uvedu poznatky, které mne napadají v souvislosti s regulací požívání alkoholu na veřejných prostranstvích. Zamyšlením je, zda obce budou v budoucnu směřovat svou normotvorbu k tomu, aby byly zákazy regulovány plošně. Vzhledem k tomu, že v nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007 (Ústí nad Labem), byl již první plošný zákaz povolen v případě nabízení sexuálních služeb. Město Ústí nad Labem však v projednávané vyhlášce neupravovalo pouze zákaz prostituce, nýbrž i omezení hluková a další činnosti schopné narušit veřejný pořádek. Na svou obranu obec v argumentaci uvádí, že *„jednoznačné určení konkrétních prostor není z praktického hlediska proveditelné. V případě velkých měst, jako je Ústí nad Labem, je pro takové konkrétní jednoznačné vymezení překážkou rozsáhlé území města, a veliké množství míst, na něž by se vymezení vztahovalo. Pokud by navíc město vymezilo takové prostranství označením parcelních čísel jednotlivých pozemků, stejně by pro občana bylo takové vymezení matoucí a rozhodně by nepřineslo požadovaný*

¹⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl.ÚS 11/09 (Jeseník)

¹⁴¹ Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

výsledek. Vymezení užitá ve vyhlášce je sice obecné, ale pro občany srozumitelnější, navíc by při každé změně těchto prostor bylo nutné tuto obecně závaznou vyhlášku novelizovat.“ Tento argument hodnotím jako relevantní, primárně myšlenku, že pro občany je takové vymezení matoucí. Vyhlášky větších měst resp. uveďme si vyhlášky regulující konzumaci alkoholu ve dvou největších městech Praze¹⁴² a Brně¹⁴³. Obě dvě zmíněné vyhlášky obsahují přibližně přes 300 míst, na kterých je konzumace alkoholických látek zakázána. Což by reálně mohlo vést k tomu, že občané budou zmatení, jelikož nepředpokládám, že by poctivě studovali seznam míst, na kterých je konzumace zakázána. Dá se dovozovat, že běžný, řadový občan, který ví, že na území jeho obce je zakázána konzumace a zároveň nemá vůli zabývat se tím, na kterých místech, raději zvolí cestu nejmenšího odporu a na veřejných prostranstvích požívat alkohol nebude, aby se nedostal do střetu s právním předpisem. Taktový občan se de facto chová jako by byl paušální zákaz již zaveden. Nicméně tento argument rozhodně nemůže vést k tomu, aby obce udělovaly zákazy plošně. Jelikož daná místa by se dala označit třeba značkou, jako je tomu u zakázů kouření. Způsob tohoto označení by byl přehledný, viditelný a občanům srozumitelný, bez ohledu na to, jestli se jedná o občana místního či přespolního. Zároveň by bylo vhodné, aby přílohou obecně závazné vyhlášky byla i mapa, přesně vymezující tato místa.

K celoplošným zákazům se stavím negativně. Pokud by ho obce chtěly stanovit, musely by ve vyhlášce určit další podmínky. Zakázat alkohol obecně dle mého není možné, jelikož na „střídmém“ pití alkoholu na veřejnosti neshledávám, nic co by mohlo narušit veřejný pořádek. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu Ústavního soudu ze dne 19. 5. 1999 sp. zn. Pl.ÚS 42/97 (Ostrov), existují různé druhy a formy konzumace alkoholu a nelze na všechny tyto formy pohlížet jako na nemírnou konzumaci. Vzhledem k tomu, že všechny formy, nenesou stejnou míru společenské škodlivosti, nelze je dle mého názoru paušálně zakázat na celém území obce. Ze zmíněného vyplývá, že pokud by obec chtěla stanovit zákaz plošně, klonila bych se k tomu, aby v obecně závazné vyhlášce konkrétně stanovila, kdy se stane konzumace alkoholu již nemírnou a obtěžující. Jelikož neshledávám nic závadného na tom, když parta lidí vyrazí do parku na piknik

¹⁴²Obecně závazná vyhláška č. 11/2013 Sb. hl. m. Prahy

¹⁴³Obecně závazná vyhláška č. 6/2013, kterou se mění a doplňuje obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 5/2010, o zakazu požívání alkoholu na veřejných prostranstvích, za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 9/2011

a slangově řečeno, dají si dvě deci vína. Nicméně si nedokážu představit, jakým způsobem by obec stanovila hranici mezi bezproblémovým a již problémových požíváním, mezi situací kdy již dochází a kdy ještě nedochází k narušení veřejného pořádku. Vzhledem k výše uvedenému považuji tuto možnost za velmi obtížnou snad i nereálnou.

V obecně závazné vyhlášce by obec měla uvést, že se zákazy nevztahují na zahrádky pohostinských zařízení, jinak by tímto zákazem zasahovaly do práva podnikat, což by byl zásah do ústavě garantovaných práv.¹⁴⁴

A v neposlední řadě by obce měly připojit také ustanovení, které bude upravovat možnost udělit výjimečné povolení v případě konání nějaké společenské, kulturní či sportovní akce. Jako je tomu například ve vyhlášce města Jeseníku: *"Rada města Jeseník může, na základě písemné žádosti, svým usnesením udělit výjimku ze zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství při konání kulturních, sportovních či jiných akcí."*¹⁴⁵ Případně by bylo vhodné, aby rovnou ve vyhlášce stanovila výjimku pro oslavy Nového roku, které jsou typické požíváním alkoholu na veřejnosti.

Poslední dvě podmínky není problém naplnit, jelikož se jedná o běžnou úpravu, kterou nalezneme v některých vyhláškách i dnes. Nicméně vraťme se k první části úvahy, dle mého názoru by bylo nezákonné, aby obce v budoucnu stanovily zákaz požívání alkoholu plošně. Tímto počinem by obce zasahovaly do práva na osobní svobodu garantovaného čl. 8. Listiny. Navíc sám Ústavní soud, jak již bylo zmíněno, uvedl *„z žádné právní normy nelze odvodit paušální zákaz veškeré konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích.“*¹⁴⁶

¹⁴⁴ STARÝ, Marek. „Protialkoholní“ vyhlášky a přístup Ústavního soudu. *Moderní obec*, Praha : Eonomia, a. s., 2009, roč. 15, č. 3, s. 41 – 42. ISSN 1211-0507

¹⁴⁵ Obecně závazná vyhláška města Jeseník č. 1/2008

¹⁴⁶ Viz. kapitola č. 4.2 Vyhláška města Cheb – nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004 sp. zn. Pl.ÚS 50/03

5. Statistiky dle Odboru kontroly a dozoru veřejné správy Ministerstva vnitra

5.1 Obecné informace

V této poslední kapitole diplomové práce si na závěr uvedeme výběr ze statistických údajů, abychom si dokázali představit, jak hojně obce využívají své právo na samosprávu a možnost vydat obecně závaznou vyhlášku. Pro úplnost musím uvést, že všechny statistiky vychází veřejně dostupných z informací Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, který každoročně zpracovává dokument s názvem Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly 2014, ve které provede zhodnocení minulého roku. Odbor ve zprávě hodnotí činnosti obcí v samostatné i přenesené působnosti. Hlavním smyslem zprávy je poukázat na významné události, ke kterým došlo v minulém roce a seznámit čtenáře s rozsáhlým spektrem činností odboru.¹⁴⁷

V dokumentu je uvedeno, čím se odbor kontroly a dozoru zabývá. Podává informace o legislativních a koncepčních úkolech odboru, uvádí strategický záměr rozvoje veřejné správy v České republice, zmiňuje, zdali došlo k významným novelizacím zákonů týkajících se územně samosprávných celků. Primárně však uvádí statistické přehledy o činnosti Odboru. V e zpracovaných přehledech nalezneme, například kolik obecně závazných vyhlášek bylo podrobena kontrole v daném roce či kolik z nich bylo hodnoceno Ústavním soudem. Ve vztahu k činnosti nejen Ústavního ale i Nejvyššího správního soudu stručně komentuje také nejvýznamnější judikáty daného roku.

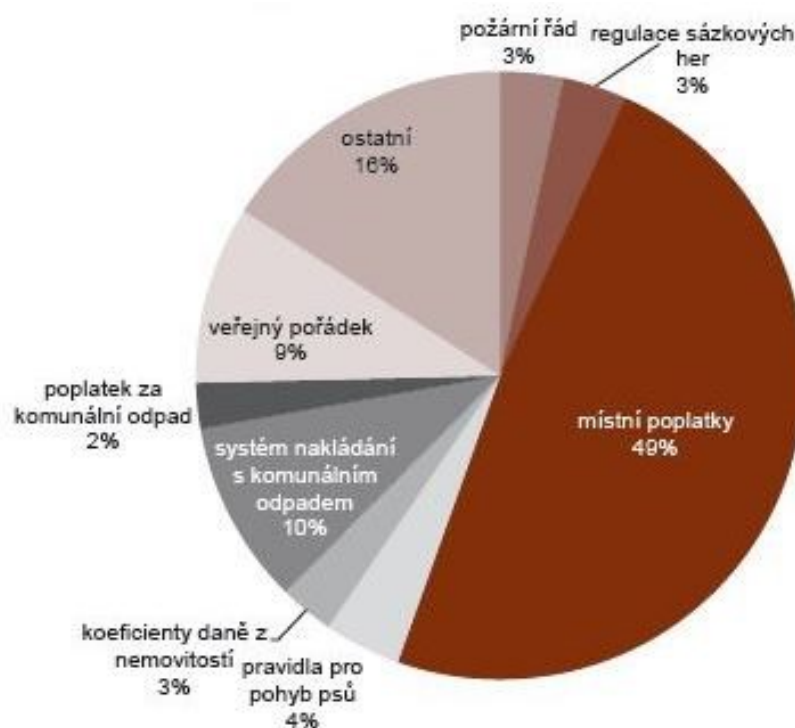
V neposlední řadě také shrnuje metodickou pomoc, která byla obcím za konkrétní rok udělena. Tato metodická pomoc bude podrobněji uvedena v závěru kapitoly, jelikož v této pomoci můžeme spatřovat důvod poklesu množství návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek.

5.2 Obecně závazné vyhlášky

Odbor kontroly každoročně zpracovává údaje o procentuálním zastoupení oblastí, ve kterých obce vydávají obecně závazné vyhlášky. Uvedené grafy

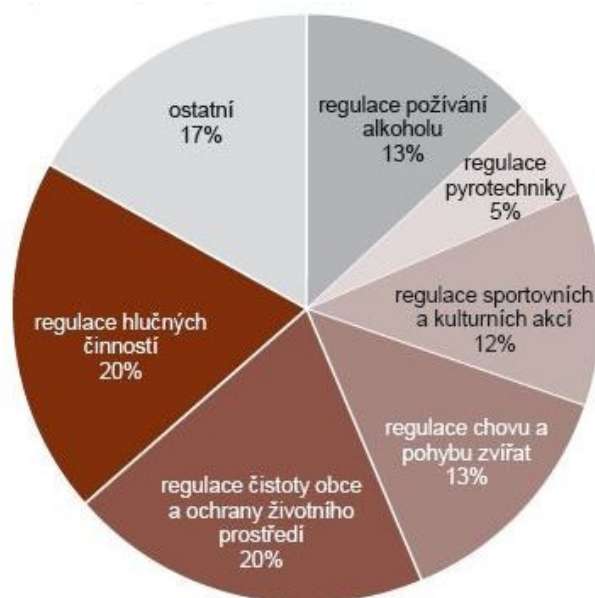
¹⁴⁷Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2014, s. 7, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

zobrazují, co vše a v jakém poměru obce v rámci své samostatné působnosti upravují a kterých institutů doopravdy využívaly. Zajímavostí je například, že zákonné možnosti upravit obecně závaznou vyhláškou, stanovení imisních zón s omezením provozu motorových vozidel či převoz a podmínky přechodného uložení těl zemřelých, nevyužila ani jedna obec. Naproti tomu otázkám regulace správy místních poplatků, tedy v přeneseném slova smyslu, tomu jak naplnit místní pokladnu, obce věnují 50% vyhlášek. Další příčku zaujímá nakládání s komunálním odpadem a oblasti veřejného pořádku.



Graf č. 1: Přehled nejčastěji vydávaných obecně závazných vyhlášek v roce 2014.¹⁴⁸

¹⁴⁸ Graf převzat: Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2014, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>



Graf č. 2: Přehled nejčastěji vydávaných obecně závazných vyhlášek upravujících veřejný pořádek v roce 2014.¹⁴⁹

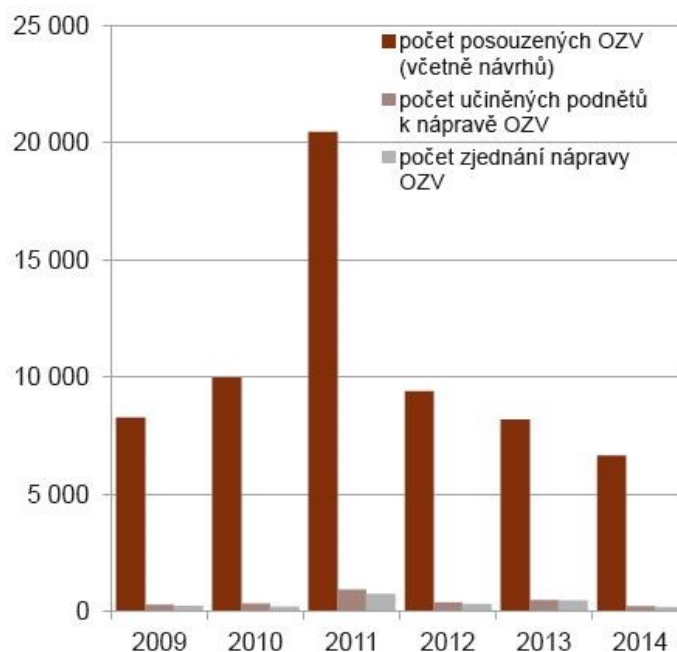
Vzhledem k tomu, že úprava veřejného pořádku je často diskutovaný problém, odbor kontroly v ročních statistikách uvádí i procentuální zastoupení jednotlivých oblastí veřejného pořádku, které obce upravily kategorií. Ze statistického koláče grafu č. 2 plyne, že regulace požívání alkoholu na veřejnosti je obcemi upravována často, jelikož její procentuální zastoupení je 13% z celku.

5.3 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami

V okamžiku, kdy obec vydá obecně závaznou vyhlášku, má ze zákona povinnost znění vyhlášky odeslat odboru. Tuto povinnost jí stanovuje § 12 odst. 6 zákona o obcích. Ministerstvo resp. odbor kontroly musí každou vyhlášku obcí přezkoumat, přičemž nemá ze zákona stanovenou lhůtu, do kdy musí být přezkum proveden, samo si však stanovilo lhůtu jeden měsíc, kterou při posuzování dodržuje. Po doručení prochází každá obecně závazná vyhláška testem zákonnosti. Společně s vyhodnocením obdrží obec vyrozumění o tom, zda v testu obstála či nikoli. Součástí každého vyrozumění je detailní odůvodnění zákonnosti. Rozbor obsahuje, které části v testu obstály či nikoliv, jsou zde popsány důvody proč a v případě negativního výsledku také doporučení, jak tyto chyby napravit.

¹⁴⁹ Graf převzat: tamtéž.

Následující graf č. 3 uvádí, kolik obecně závazných vyhlášek bylo posouzeno v letech 2009 -2014.¹⁵⁰ Můžeme si všimnout, že od roku 2011 počet vyhlášek a zároveň i počet návrhu na zjednání nápravy klesá.



Je žádoucí, aby obce posílaly ministerstvu obecně závazné vyhlášky již ve fázi návrhu. Tento postup je velmi efektivní, v poslední době jeho obliba mezi obcemi stoupá a využívají jej stále častěji. Tento počin dovozujeme z kvalifikovaného přístupu pracovníků územních odborů Ministerstva. Pracovníkům se podařilo získat důvěru měst a obcí a navázat s nimi spolupráci.¹⁵¹ Proč je vhodné, aby obce zasílaly vyhlášky již ve fázi návrhu? V případě, kdy se obec dopustí, při přípravě obecně závazné vyhlášky nějakého omylu či excesu, je možné jej tímto způsobem rychle a skoro bezprocedurálně odstranit, bez toho aniž by mohlo dojít k zásahu do práv a povinností třetích osob.

Tabulka č. 1 uvádí, kolik obecně závazných vyhlášek bylo posouzeno již v návrhu.¹⁵² Celkový počet je kolem 60%, což je velmi vítané číslo. Tento výsledek zdůrazňuje preventivní dozorové působení orgánu a snižuje riziko vydání nezákonného předpisu.

¹⁵⁰ Graf převzat: Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2014, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

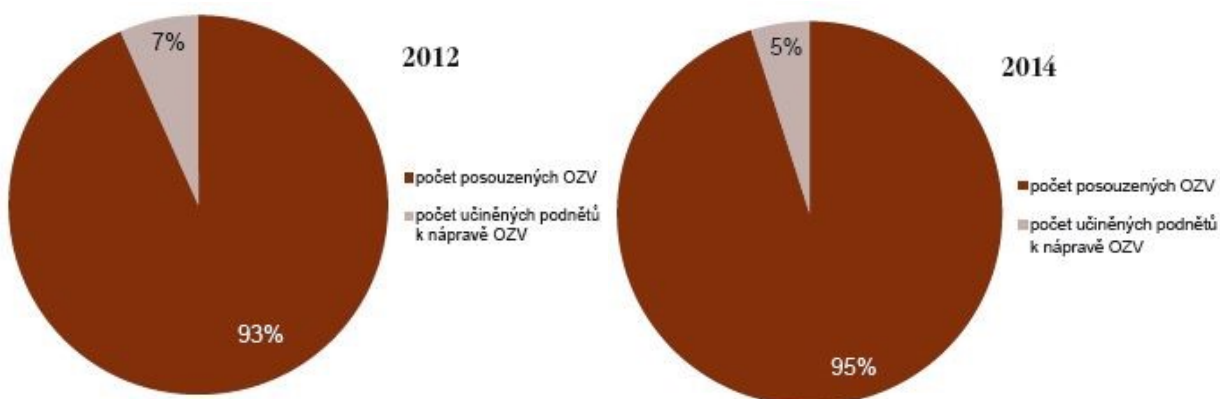
¹⁵¹ Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2014, s.13, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

¹⁵² Tamtéž.

Počet posouzených OZV v r. 2014	4139
Počet posouzených návrhů OZV v r. 2014	2500
Celkem	6639

Obecně bychom také mohli říci, že v letošním roce došlo k poklesu počtu vydaných obecně závazných vyhlášek. Tento pokles spatřujeme v tom, že se konaly volby do zastupitelstev obcí a aktivita obcí se ve volebním mezidobí zpravidla snižuje.¹⁵³

Na následujících dvou grafech č. 4 a 5. je uvedeno, kolik bylo v roce 2012 a 2014 učiněno podnětů na zjednání nápravy. Vidíme, že počet podnětů klesá v roce 2014 to bylo již pouhých 5% z celkového počtu vydaných předpisů. Navíc na každý návrh na zjednání nápravy obce reagovaly kladně a nápravu zjednaly, proto můžeme říci, že v loňském roce nedošlo k ani jednomu podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky ze strany ministerstva vnitra.



Graf č. 4 – 2012¹⁵⁴

Graf č. 5 - 2014¹⁵⁵

¹⁵³ Tamtéž, s. 16

¹⁵⁴ Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2014, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

¹⁵⁵ Tamtéž.

5.4 Návrhy podané Ústavnímu soudu

Tabulka č. 2 zobrazuje, kolik návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek bylo v letech 2003 - 2014 podáno ministerstvem vnitra. V posledních letech můžeme vidět výrazný pokles počtu podaných návrhů. Tento pokles je bez pochyby odrazem aktivní spolupráce mezi Ministerstvem a obcemi. Ministerstvo pomáhá svou metodickou pomocí. Na druhou stranu obce jsou aktivní v tom smyslu, že napomáhají odstranění případných chyb zasláním pouhého návrhu na obecně závaznou vyhlášku, ještě předtím, než ji schválí zastupitelstvo.¹⁵⁶

Přehled návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí k Ústavnímu soudu v jednotlivých letech												
Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Počet návrhů	4	15	16	23	1	5	4	5	3	1	1	0

5.5 Metodická pomoc obcím

Jednou z částí ve zprávě Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly, je také metodická pomoc poskytnutá obcím. Je bezesporu, že tato pomoc, má na činnosti obcí nemalý vliv. Nicméně k úplnému pochopení nezastupitelného významu metodické pomoci uvádím, o které konkrétní materiály se jedná.

V první řadě bychom si měli uvést, kde vůbec tyto materiály nalezneme? Jsou každému k dispozici na internetových stránkách odboru Ministerstva vnitra. (www.mvcr.cz/ODK)

Z pohledu tvorby obecně závazných vyhlášek, jsou dle mého, nejvýznamnější tyto metodické materiály:¹⁵⁷

- Metodické doporučení k činnosti územně samosprávných celků č. 8.1 Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek
- Metodické materiály upravující přehled zákonných zmocnění
 - Například: Metodický materiál č. 4 – vydávání obecně závazných vyhlášek k zabezpečení místních záležitostí
- Vzory právních předpisů

¹⁵⁶ Tamtéž. s. 36

¹⁵⁷ Veškeré metodické materiály jsou dostupné na internetové stránce: www.mvcr.cz/odk2

- Ministerstvo připravilo vzor pro většinu obecně závazných vyhlášek, ke kterým existuje zákonné zmocnění k jejímu vydání. Například: Vzor obecně závazné vyhlášky obce o regulaci prodeje, podávání a konzumace alkoholických nápojů v případě kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti
- Metodické doporučení k činnosti územně samosprávných celků č. 9 Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí
- Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace 2012
- A mnohé další...

Mimo shora citované metodické materiály vydává Odbor v hojné míře také Stanoviska. Je to způsob, kterým komentuje významné události na poli obecní samosprávy. Stanoviska vztahující se k obecně závazným vyhláškám reagují na vydané nálezy Ústavního soudu. Zpravidla shrnou, oč v daném nálezu šlo, jakou situaci obec ve vyhlášce upravovala a v čem byl spatřován rozpor, že se dostala až před Ústavní soud. Pro lepší pochopení a aplikovatelnost do budoucna učiní krátký závěr, z jakých důvodů byla daná část obecně závazné vyhlášky zrušena. Nezapomeňme zmínit, že tato stanoviska samozřejmě nejsou právně závazná, mají pouze doporučující charakter, jelikož k výkladu je oprávněn pouze soud.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 4/2014, Nález Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 35/13 ve věci OZV města Chebu č. 6/2012 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, dostupné z: www.mvcr.cz/odk2

Závěr

Téma dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obcí jsme si vybrala, protože možnost vydávání obecně závazných vyhlášek obcemi, jakožto základními prvky veřejné správy považuji za základ demokratické společnosti. Byť jsou obecně závazné vyhlášky významným prvkem normotvorby práva, tak jim není dle mého názoru, věnována dostatečná pozornost ze strany jak laické tak odborné veřejnosti. Občané chápou obecní normotvorbu jako něco méně významného, tolik nepodstatného, jako doporučení či výmysly místních zastupitelů, protože „hlavní slovo má přeci zákon.“ Každý ví, že krást se nemá, že jsou stanoveny limity jízdy na komunikacích, ale málokdo ví, co všechno smí či nesmí „dělat“ ve své obci... Nicméně by tomu nemělo tak býti, jelikož územní normotvorba, potažmo samospráva, je občanům nejbližší, mimo jiné i z toho důvodu, že ji vykonávají jimi volení zástupci. I tím, že se občan zúčastní komunálních voleb, může ovlivnit směr, kterým bude v lehce nadneseném slova smyslu normotvorba směřovat.

Chtěla jsem čtenáři touto prací obecní normotvorbu a její význam více přiblížit a vymezit její hranice. I přes shora uvedené, mohu konstatovat, že s vývojem společnosti se rozvíjí i vše kolem, mám na mysli například judikaturu, ale také právní povědomí občanů o důležitosti a významu obecně závazných vyhlášek obcí. Před dvaceti léty občané nevěděli, že mají platit a neplatili poplatky za odpad, domácí zvířata..., ale dnes ví, že tuto povinnost mají a časem budou vědět i to, na kterých místech obce je zakázána prostituce, kouření či požívání alkoholických látek.

Ráda bych také uvedla krátké shrnutí poznatků, na které jsem díky tvorbě diplomové práce přišla. Obecní normotvorba prošla bezesporu velmi rozsáhlým vývojem, který můžeme spatřovat, jak ve změně zákonné úpravy, tak primárně ve vývoji judikatury Ústavního soudu v této oblasti, který tuto oblast ovlivňuje nejvíce.

V rámci vývoje právního rámce obecně závazných vyhlášek jsem se zaměřila na judikaturu Ústavního soudu jak v rovině obecné, tak v rovině konkrétní, a to požívání alkoholu na veřejném prostranství. Chronologicky od nejstarších judikátů k nejnovějším jsem mapovala názorové proměny Ústavního soudu. Soud v průběhu let upustil od restriktivního vnímání obecní normotvorby. Závěrem mi nezbyvá, než zmínit náleží Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005

Pl.ÚS 63/04 (Prostějov) a nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp.zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov), které považuji za významné.

Judikát Prostějov uvádím z důvodu, že u něj byl poprvé využit tzv. test čtyř kroků, což algoritmus, který soud používá při hodnocení obecně závazných vyhlášek. Přestože se nejednalo o žádnou „přelomovou“ novinku, je tento postup velmi významný.

Zlomem v pojmání normotvorby byl však bezesporu „Jirkovský nález,“ který formuloval dvě stěžejní teze:

- Za prvé uznání originárnosti obecně závazné vyhlášky. Soud nyní již nepochybuje o tom, že základním zmocněním k vydání obecně závazné vyhlášky je již její ústavní zakotvení v čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky. Před potvrzením této myšlenky, totiž soud vyžadoval, aby obce i přes tuto úpravu jednaly na základě speciálního zákonného zmocnění. I dnes však speciální zákonná zmocnění existují, a to v případě, kdy se obce rozhodnou stanovit pomocí obecně závazné vyhlášky povinnosti, jelikož jak praví Listina základních práv a svobod i Ústava, povinnosti mohou být stanoveny pouze na základě zákona.
- Druhou změnou (podstatnější), kterou tento nález přináší, je možnost, aby obce upravily oblast, která je již z části upravena zákonem. A to v tom smyslu, že obec musí při vydání obecně závazné vyhlášky sledovat jiný předmět, účel a cíl regulace. Právě shodnost a obava z duplování zákona, byl před Jirkovským nálezem jeden z důvodů rušení obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem.

Judikaturu Ústavního soudu nemůžeme vnímat a posuzovat samostatně, ale ve všech jejích souvislostech a vnímat její provázanost. To, že se vyhláška města Jirkov vztahovala k senoseči a úpravě veřejné zeleně, neznamená, že názorů v ní obsažených nelze užít i ve vztahu k jiné oblasti regulace. Proto uvádím Jirkovský nález i v kapitole hovořící o regulaci požívání alkoholických látek na veřejnosti. Jelikož možnost upravit problematiku již svěřenou zákonu se bezpochyby promítnul i zde. Právě Jirkovský přelom oficiálně povolil obcím, aby požívání alkoholu regulovaly. Do této doby se Ústavní soud odvolával úpravu obsaženou v tzv. tabákovém zákoně¹⁵⁹ a vyhlášky bez milosti rušil. Mezi nejčastější pochybení obcí v oblasti úpravy

¹⁵⁹ č. 379/2005 Sb. o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, dříve zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů

alkoholu patřilo, že se snažily uložit zákaz alkoholu plošně, na všech veřejných prostranstvích v obci, případně provedly nekonkrétní místní vymezení. Nekonkrétním vymezením totiž docházelo k zásahu do právní jistoty osob, což není ve shodě s principy právního státu. Změnou v náhledu na konzumaci alkoholu byl potom náleží Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 33/05 (Krupka), kdy soud konstatoval, že konzumace alkoholu je činnost, která je schopna vzhledem k místním poměrům narušit veřejný pořádek a z tohoto důvodu ji mohou obce podřadit pod ustanovení §10 odst. a) zákona o obcích. Obce se sice svou normotvorbu snažily tuto myšlenku nastínit, již před tímto nálezem, Ústavní soud na ni však nerefletoval.¹⁶⁰ V závěru kapitoly o konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích se také zamýšlím nad myšlenkou, zda se budou obce v budoucnu snažit regulovat zákaz konzumace plošně. Ústavní soud se sice vůči této myšlence vyjadřuje negativně,¹⁶¹ nicméně víme, že se judikatura soudu vyvíjí, a není vyloučeno, aby i tento počin byl někdy v budoucnu akceptován.

V závěru diplomové práce uvádím statistické údaje. Těmito údaji je čtenáři názorně přiblíženo, jak se změnila praxe obcí z pohledu toho, zda a v jaké míře se dopouští chyb při vydávání obecně závazných vyhlášek. Dalo by se říci, že v posledních letech se již příliš do rozporu se zákonem nedostávají. Z toho lze usoudit, že obce již pochopily, jak správně uchopit a vykonávat právo na samosprávu. Zcela jednoznačná je ochota obcí spolupracovat s Ministerstvem vnitra. Obce reagují na vytýkané oblasti kladně a obecně závaznou vyhláškou v případě rozporu přepracují. Mimo to se také rozvinula spolupráce s místními pobočkami Odboru dozoru a kontroly ve veřejné správě Ministerstva vnitra již při tvorbě vyhlášek. Hodnotím tuto tendenci lepší spolupráce, pomoci a zjednodušení procesu vydávání obecně závazných vyhlášek, jako velmi kladnou a myslím, že absence rozporů ve vyhláškách se zákonem uleví práci naší justici.

V práci jsem si dala za cíl popsat obecně závazné vyhlášky a dozor nad jejich vydáváním, pevně doufám, že se mi to v rozsahu magisterské diplomantské práce povedlo, a že čtenáře zaujala.

¹⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004 sp. zn. Pl.ÚS 50/03 (Cheb)

¹⁶¹ Tamtéž.

Cizojazyčné resumé

This master thesis is setting a goal to provide comprehensive view of matters of generally binding ordinances. First chapter is defining what generally binding ordinance is, how is integrated in constitution and law, who has power to pass it and what is it for.

This thesis explains checking mechanism which is used to correction of imperfections of generally binding ordinances is inspected. This checking mechanism is provided by the department of Interior by founding Public Administration Supervising Department. Function of department is very important due to providing guidance for municipality, how to proceed when passing generally binding ordinances using methodical support.

Next chapters are dealing with analysis of case law of Constitutional Court. First chapter has described topic generally. This chapter is focusing on general development of municipal rule-making. Conclusion of this chapter is that Constitutional Court withdrew from restrictive concept of municipal rule-making and gave more power to the hands of municipal office.

Next chapter is presenting analysis of selected problematic topic. Regulation of alcohol-drinking in public has been picked up. Analysis of case law was made using chronological sorting of selected sources and analysing their benefits.

Last chapter focuses on statistics, which demonstrate to the public the content of law for self-government. Statistics shows which areas are regulated by municipality by using generally binding ordinances the most frequently, how many proposal for cancelling regulations to Constitutional Court were submitted or how many directives is submitted to Department of Interior in stage of concept.

Zdroje

Monografie

- BAHÝLOVÁ, Lenka, Jan FILIP, Pavel MOLEK, Milan PODHRÁZKÝ, Vojtěch ŠIMÍČEK a Ladislav VYHNÁNEK. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, 1533 s. ISBN 9788072018147.
- ČEBIŠOVÁ, Taisia. *Obec: postavení, správa, činnost*. Vyd. 1. Praha: ISV, 1996, 387 s. Právo (Institut sociálních vztahů). ISBN 8085866196.
- FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013, 372 s. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, 792 s. Právní učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-1792-543.
- KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003, 408 s. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-717-9794-4.
- KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2., rozšířené vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, ISBN 807-380-140X-12.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 392 s. ISBN 978-807-3575-618.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, 279 s. ISBN 8072012029.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. Edice učebnic Právní fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2.
- PRŮCHA, Petr. *Právo, normotvorba, veřejný pořádek: rukověť územní samosprávy : jak řídit kraj, město, obec*. 1. vyd. Praha: Institut pro místní správu, 2002, 126 s. ISBN 80210295441.

- SLÁDEČEK, Vladimír. Ústava České republiky: komentář. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, 935 s. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-869-9.
- ŠROMOVÁ, Eva. *Tvorba místních předpisů: výklad je zpracován k právnímu stavu ke dni 1.9.2005*. Redaktor Zuzana Poláková. Praha: ASPI, 2005, 631 s. Téma. ISBN 8073571218.
- VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008, 861 s. ISBN 80-717-9597-6.

Časopisecká literatura

- LANGÁŠEK, Tomáš. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*. 2008, č. 10.
- MATES, Pavel. Rozšiřování samosprávy obcí. *Právní rozhledy*. 2008, č. 15.
- HOLLÄNDER, Pavel. *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*. *Právní rozhledy*, č. 19

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994 sp. zn. Pl.ÚS 18/94 (Přerov)
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. 7. 1996 sp. zn. Pl.ÚS 43/95 (Hořice v Podkrkonoší)
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 1996 Pl.ÚS 1/96 (Vysoké nad Jizerou)
- Nález Ústavního soudu ze dne 4. 6. 1997 sp. zn. Pl.ÚS 7/97 (Šumperk)
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 17/97 (Slatiňany)
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 5. 1999 sp. zn. Pl.ÚS 42/97 (Ostrov)
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (Šumperk)
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2003 Pl.ÚS 11/02 (Platy soudců IV – odejmutí tzv. dalšího platu za II. Pololetí 2001 a snížení dalšího platu v roce 2002)
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003 sp. zn. Pl.ÚS 34/02 (Delimitace zaměstnanců okresních úřadů)
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 9. 2004 sp. zn. Pl.ÚS 50/03 (Cheb)
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005 Pl.ÚS 63/04 (Prostějov)

- Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 69/04 (Ústí nad Labem)
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2005 sp. zn. Pl.ÚS 1/05 (Svojšín)
- Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 32/05 (Dobříš)
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 33/05 (Krupka)
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 38/05 (Kopřivnice)
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl.ÚS 57/05 (Nový Bor)
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 30/06 (Ostrov)
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl.ÚS 35/06 (Kořenov)
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (Jirkov)
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří)
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl.ÚS 11/09 (Jeseník)

Právní předpisy

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky, 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, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve zněních pozdějších předpisů
- Zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 379/2005 Sb. o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

Elektronické zdroje

- Doktrína precedenční závaznosti rozhodnutí Ústavního soudu po sedmi letech. In: TOMOSZEK, Maxim. *JINÉ PRÁVO* [online]. 2014, 30. 11. 2014 [cit. 2015-03-01]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2014/11/doktrina-precedenci-zavaznosti.html>
- Zásadní změna v judikatuře ÚS týkající se obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti. In: KÜHN, Zdeněk. *JINÉ PRÁVO* [online]. 2008, 12. 1. 2008 [cit. 2015-03-24]. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/01/zsadn-zmna-v-judikatue-s-tkajc-se-obecn.html>
- ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY. *Průvodce řízením o ústavní stížnosti* [online]. 1. 1. 2013 [cit. 2015-02-25]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/pruvodce-rozenim-o-ustavni-stiznosti/>
- MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Mezinárodní organizace a veřejná správa: Rada Evropy* [online]. 2012, 7. 12. 2012 [cit. 2015-02-12]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/mezinarodni-spoluprace-92.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>
- ŠEVČÍK, Vlastimil. *Bulletin advokacie: Ústavní soudnictví v praxi Rukověť se vzory podání k Ústavnímu soudu.* [online]. roč. 1999, zvláštní číslo. [cit. 2015-02-05]. Dostupné z: www.cak.cz/assets/files/179/BA_99_Z4.pdf
- KOHOUT, Martin. *ČASOPIS PRO PRÁVNÍ TEORII A PRAXI: Obecně závazné vyhlášky ve světle recentní judikatury Ústavního soudu ČR.* [online]. II. 2009, ČÍSLO DRUHÉ. [cit. 2015-01-12]. Dostupné z: www.ustavprava.cz/cz/sekce/casopis-pravo-2009-2-134/

Metodická pomoc Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva Vnitra

- Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 8.1 Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek, podle právního stavu ke dni 1. 6. 2013, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

- Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků 9 Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí, podle právního stavu ke dni 1. 1. 2013, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>
- Přehled zákonných zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků, podle právního stavu ke dni 1. 5. 2014, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>
- Oblasti veřejného pořádku ke vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí, podle právního stavu ke dni 9. 2. 2012, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>
- Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2014, dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>
- Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008 Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem, podle právního stavu k roku 2008, dostupné z: www.mvcr.cz/soubor/22-2008-pdf.aspx
- Stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra č. 4/2014, Nález Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 35/13 ve věci OZV města Chebu č. 6/2012 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, dostupné z: www.mvcr.cz/odk2

Přílohy

Příloha č. 1: PŘEHLED ZÁKONNÝCH ZMOCNĚNÍ PRO VYDÁVÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ /k 1. 5. 2014/ (zpracoval Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, dostupné z: www.mvcr.cz/odk2)

Obecně závazné vyhlášky obcí:

Číslo	Zákonné zmocnění	Obsah
1.	č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů - § 29 odst. 1 písm. o)	požární řád obce
2.	zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů - § 29 odst. 1 písm. o)	podmínky k zabezpečení PO při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob

3.	zák. č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů - § 50 odst. 4	omezení nebo zákaz některých hazardních her
4.	zák. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů - § 14 odst. 2	místní poplatky
5.	zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů - § 1 odst. 1	zřízení a zrušení obecní policie
6.	zák. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů - § 13b odst. 2	stanovení trvalého označování psů a evidence jejich chovatelů
7.	zák. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů - § 24 odst. 2	stanovení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezení prostor pro volné pobíhání psů
8.	zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů - § 4 odst. 1 písm. v)	osvobození orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů od daně z nemovitosti
9.	zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů - § 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a) a b)	koeficienty daně ze stavebních pozemků a daně ze staveb
10.	zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů - § 12	místní koeficient daně z nemovitostí
11.	zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů - § 17a odst. 1	osvobození nemovitostí dotčených živelní pohromou od daně z nemovitostí
12.	zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů - § 21b odst. 1	zkoušky řidičů taxislužby
13.	zák. č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů - § 21b odst. 2	provozní řád stanoviště vozidel taxislužby
14.	zák. č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů - § 33 odst. 2	stanovení cen stavebních pozemků v pozemkových mapách
15.	zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů - § 10 písm. a) zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění - § 44 odst. 3 písm. a)	zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

16.	zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů - § 10 písm. b) zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění - § 44 odst. 3 písm. b)	podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků
17.	zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů - § 10 písm. c) zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění - § 44 odst. 3 písm. c)	udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí a zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti
18.	zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů - § 130	statut územně členěného statutárního města
19.	zák. č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění - § 17 odst. 3	statut hlavního města
20.	zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů - § 96	ochranná dezinfekce a deratizace
21.	zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů - § 17 odst. 2 a 4	system shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů včetně systému nakládání se stavebním odpadem
22.	zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů - § 17a odst. 1	poplatek za komunální odpad
23.	zák. č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů - § 10a	system komunitního kompostování a způsob využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce
24.	zák. č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů - § 26 písm. b) a § 9 odst. 11	náhradní zásobování vodou a náhradní odvádění odpadních vod
25.	zák. č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů - § 26 písm. b) a § 20 odst. 4	úhrada vodného a stočného ve dvousložkové formě
26.	zák. č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění	způsob a podmínky převozu a přechodného uložení

	pozdějších předpisů - § 4 odst. 4	zemřelých
27.	zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů - § 14 odst. 1	o stanovení zóny s omezením provozu motorových vozidel
28.	zák. č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů - § 16 odst. 5	podmínky pro spalování nebo zákaz spalování suchých rostlinných materiálů
29.	zák. č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů - § 178 odst. 2 písm. b) a c)	stanovení školských obvodů
30.	zák. č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů - § 13	omezení nebo zákaz v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodeje, podávání a konzumace alkoholických nápojů
31.	zák. č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů - § 9a	dočasný nebo trvalý zákaz kouření na veřejně přístupných dětských hřištích, veřejně přístupných sportovištích, nebo ve vnitřních prostorech budov určených pro pořádání sportovních, kulturních a společenských akcí, anebo na sportovních, kulturních a společenských akcích, pokud jsou tato místa nebo akce určeny nebo vyhrazeny osobám mladším 18 let.
32.	zák. č. 200/1994 Sb., o zeměměřictví a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů – § 20 odst. 3 písm. a), b) a c)	stanovení obsahu technické mapy nad rámec základního obsahu technické mapy obce; stanovení povinnosti vlastníka stavby ohlásit a doložit změny týkající se obsahu technické mapy obce; stanovení podmínek zpracování a předávání geodetické části dokumentace skutečného provedení stavby při plnění povinnosti stanovené dle písm. b)