

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

FAKULTA PRÁVNICKÁ

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

**OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY -
DOZOR NAD VYDÁVÁNÍM A OBSAHEM
OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ**

Předkládá:

Adriana Jarošová

Vedoucí bakalářské práce:

JUDr. Petr Triner, MBA

PLZEŇ 2016

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
Fakulta právnická
Akademický rok: 2015/2016

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

Jméno a příjmení: **Adriana JAROŠOVÁ**
Osobní číslo: **R13B0081P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Název tématu: **Obecně závazné vyhlášky - dozor nad vydáváním a obsahem
obecně závazných vyhlášek obcí**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

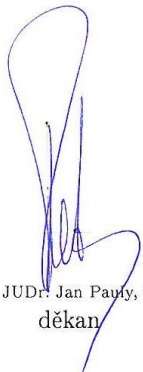
Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

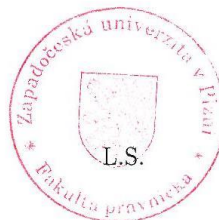
1. Úvod
2. Vymezení pojmů
3. Obec - základní pojmy, orgány, pravomoci
4. Obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy
5. Ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek
6. Dozor nad obecně závaznými vyhláškami
7. Rušení obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem
8. Judikatura Ústavního soudu
9. Závěr


Rozsah grafických prací:
Rozsah kvalifikační práce: **cca 40 stran**
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**
Seznam odborné literatury:
viz zvláštní seznam

Vedoucí bakalářské práce: **JUDr. Petr Triner**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **31. března 2015**
Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2016**


Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan




JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 4. září 2015

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Obecně závazné vyhlášky – dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek“ zpracovala samostatně pod odborným vedením pana JUDr. Petra Trinera, MBA, za použití pramenů níže uvedených.

V Radnicích, dne 24. března 2016

Poděkování

Touto cestou bych ráda vyjádřila poděkování vedoucímu bakalářské práce panu JUDr. Petr Trinerovi, MBA za inspiraci při výběru tématu bakalářské práce, odborné vedení, vstřícnost, trpělivost, ochotu a cenné rady při vypracování mé bakalářské práce.

Dále bych chtěla poděkovat své rodině, která mi po celou dobu mého vysokoškolského studia vždy podporovala a pomáhala.

Obsah

ÚVOD	1
1. POJMY VEŘEJNÁ SPRÁVA, STÁTNÍ SPRÁVA A SAMOSRÁVA, VZTAH STÁTNÍ SPRÁVY A SAMOSPRÁVY	2
2. OBCE.....	5
2.1 Vymezení a právní postavení obcí	5
2.2 Pravomoc a působnost obce	7
2.3 Orgány obcí	9
2.4 Právní předpisy obce	11
3. OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ.....	12
3.1 Obecně závazné vyhlášky obcí jako právní předpisy	12
3.1.1 Právo tvorba obcí.....	12
3.1.2 Právo tvorba obcí v mezinárodním právu	12
3.1.3 Ústavní a zákonné zakotvení pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek	13
3.1.4 Právní povaha obecně závazných vyhlášek	14
3.1.5 Proces přijímání obecně závazné vyhlášky.....	14
3.1.6 Náležitosti a struktura obecně závazných vyhlášek	16
3.1.7 Sankce za porušení obecně závazné vyhlášky obce	16
3.2 Ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek	17
4. DOZOR NAD VYDÁVÁNÍM A OBSAHEM OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ.....	20
4.1 Dozor Ministerstva vnitra nad samosprávou obce.....	20
4.2 Právní úprava dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí	21
4.3 Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.....	27
4.3.1 Výsledky kontroly Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.....	30
5. RUŠENÍ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ ÚSTAVNÍM SOUDEM...33	
5.1 Řízení před Ústavním soudem.....	33

5.2 Řízení před Ústavním soudem ve věci podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky Ministerstvem vnitra za rok 2015	36
6. VYBRANÝ JUDIKÁT ÚSTAVNÍHO SOUDU TÝKAJÍCÍ SE PROBLEMATIKY RUŠENÍ OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY UPRAVUJÍCÍ ZÁKAZ KONZUMACE ALKOHOLU NA VEŘEJNÉM PROSTRANSTVÍ.....	37
6.1 Obecně závazné vyhlášky upravující zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství	37
6.2 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník)	40
ZÁVĚR	44
RESÜMEE.....	46
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	
PŘÍLOHY	

Úvod

Tématem bakalářské práce jsou obecně závazné vyhlášky obcí – dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí. Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí spadá do samostatné působnosti obce a obec tímto způsobem realizuje své právo na samosprávu, která představuje základní institut demokratického státu. Normotvorba obcí je ústavně zaručenou pravomocí, která je aplikovaná jednotlivými obcemi České republiky a tím ovlivňuje a zasahuje do života všech občanů obce.

Cílem práce je zpracování přehledu o vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a jejich dozoru nad vydáváním a obsahem včetně případného zrušení obecně závazné vyhlášky obce Ústavním soudem. Obecně závazné vyhlášky obcí a krajů vydávané v samostatné působnosti územních samosprávných celků jsou součástí právního řádu České republiky. Vydávání vyhlášek obcí je ústavně zaručenou pravomocí základních územních samosprávných celků České republiky, které jsou společně s vyššími územními samosprávnými celky, kraji, základem demokratického státu.

V úvodní kapitole je definován pojem veřejné správy, dále se věnuji vymezení obcí, právnímu postavení obcí, orgánům obcí, pravomocím obcí a právním předpisům obcí. Hlavní část bakalářské práce je věnována obecně závazným vyhláškám jako právním předpisům a dozoru nad vydáváním a obsahem těchto právních předpisů. V této kapitole se věnuji ústavnímu zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek, obsahu vyhlášek a rozsahu povinností ukládaných formou obecně závazných vyhlášek obce. Dále se věnuji především dozoru nad samostatnou pravomocí obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, který je zajišťován Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky. Další část práce věnuji rušení obecně závazných vyhlášek obcí Ústavním soudem, který v daném procesu vystupuje jako negativní normotvůrce. Jen Ústavní soud je oprávněn vést řízení o rušení obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků. Závěr práce pojednává o konkrétním judikátu Ústavního soudu, kterým byl zamítnut návrh Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení obecně závazné vyhlášky a důvodům, které vedly k zamítnutí návrhu Ústavním soudem.

Bakalářská práce vychází z odborné literatury, právních předpisů České republiky, především z Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení).

1. Pojmy veřejná správa, státní správa a samospráva, vztah státní správy a samosprávy

Veřejná správa je správou věcí veřejných ve veřejném zájmu. Jedná se o správu společnosti, správu státu a jeho jednotlivých územních jednotek, která je vykonávána záměrně a účelově.¹ Veřejná správa je vykonávána státem a samosprávnými jednotkami. Výkon veřejné správy lze přenést i na jiné subjekty a to pouze zákonem. Vykonavatelé při výkonu veřejné správy jsou především vázáni čl. 3 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, která stanoví, že státní moc lze uplatňovat pouze v případech a mezích stanovených zákonem a zákonem stanoveným způsobem. Veřejnou správu lze definovat v materiálním nebo formálním pojetí. V pojetí materiálním je veřejná správa chápána jako činnost vykonavatelů veřejné správy, kterou nelze označit jako činnost zákonodárnou ani soudní. Pozitivní vymezení spočívá v popisu správních úkonů, naopak negativní vymezení vychází z dělby moci ve státě, kdy veřejnou správou jsou označeny činnosti, které nelze zařadit do moci zákonodárné a soudní. Ve formálním pojetí se pod pojmem veřejná správa rozumí souhrn institucí a jejich orgánů, kterým byla zákonem svěřena pravomoc a působnost k výkonu veřejných záležitostí. V tomto pojetí je rozhodující povaha institucí, zatímco v materiálním pojetí je rozhodující druh činnosti.²

Státní správa je nezastupitelným základem veřejné správy a je vykonávána státem. Výkon státní správy je odvozen od samotné podstaty státní moci. Slučuje v sobě prvky organizující a mocensko-ochranné a vykonává funkce regulační i řídicí. Státní správa je činností, která vykonává výkonnou moc ve státě. Jedná se o činnost podzákonnou a nařizovací. Činnosti státní správy nejsou pouze činnostmi výkonnými, ale státní správa se významně podílí na tvorbě státní politiky a na tvorbě zákonů. Státní správa je vymezena zákony, kterými je povinna se řídit, ale zároveň zákony provádí.³ Orgány státu, které vykonávají státní správu, jsou označovány jako správní úřady, jedná se o ministerstva a jiné ústřední správní úřady s celostátní působností, které jsou označeny jako přímí vykonavatelé státní správy s působností a pravomocí pro celé území státu.

Samospráva vykonává vedle státní správy veřejnou správu. Existence samosprávy je vyjádřením demokratického uspořádání jednotlivých států, přispívá k rozdělení moci ve státě a

¹ HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6. s. 13, 14

² HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3., s. 4 – 7

³ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0., s. 60 – 62

zabraňuje centralizaci moci v mocenském centru. Jedná se o výsledek vertikální dělby moci, při které dochází k decentralizaci moci. Samosprávu lze označit za podstatnou náležitost demokratického státu. Samospráva je uskutečňována veřejnoprávními korporacemi, právními subjekty odlišnými od státu. Stát na veřejnoprávní korporace přenáší své pravomoci a působnosti. Dochází k delegaci normativních i výkonných pravomocí. Veřejnoprávní korporace vykonávají samosprávu vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. Samospráva se dělí na územní (místní) a zájmovou. Na určitém území může působit více územních samospráv různých stupňů.⁴ Česká republika se podle čl. 99 Ústavy České republiky dělí na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Podle čl. 100 odst. 2 Ústavy jsou obce vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.⁵ Základními prvky územních samosprávných celků jsou: území samosprávného celku, občané, právo na samosprávu a právní subjektivita územního celku. Územní samospráva je ústavně zakotvena v čl. 8 Ústavy a v hlavě VII. Ústavy a vytvoření vyšších územních samosprávných celků je zakotveno v ústavním zákoně č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Ústavní zakotvení územní samosprávy dává samosprávným územním celkům privilegovanou ústavní pozici a ústavní ochranu proti nezákonným zásahům státu do samosprávy. Na mezinárodní úrovni je Česká republika signatářem Charty místní samosprávy, která pro Českou republiku vstoupila v účinnost dne 1. září 1999. Územní samospráva je vedle ústavní úpravy především upravena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a v zákoně č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Mimo územní samosprávu existuje dále samospráva zájmová a profesní.⁶

Vztah státní správy a samosprávy je vymezen na ústavní úrovni v čl. 101 odst. 4 Ústavy, který stanoví, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Stát v ústavních a běžných zákonech určí a vymezí prostor a hranice působnosti územních samosprávných celků, pokud dojde ze strany samosprávy k překročení zákona, stát pomocí nástrojů určených zákonem do výkonu samosprávy zasáhne.⁷ Při zásahu státu do samosprávy je potřeba rozlišovat dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávných celků. Při dozoru nad samostatnou působností lze přezkoumávat pouze zákonnost, tedy soulad s právem. Při dozoru

⁴ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva.*, Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5., s. 19 – 22

⁵ čl. 100 odst. 2 ústavního zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁶ JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu.*, Vyd. 1. Praha: Leges, 2013. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-57-1., s. 332 – 334

⁷ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. 1019 s. ISBN 80-86898-44-X., s. 524

nad přenesenou působností lze přezkoumávat soulad i s vnitřními předpisy, které vyplývají ze vztahu nadřízenosti a podřízenosti. Dozor nad obcemi v samostatné působnosti vykonává Ministerstvo vnitra České republiky, nad přenesenou působností má výlučnou pravomoc vykonávat dozor krajský úřad. Dozor nad samostatnou působností kraje vykonává Ministerstvo vnitra a u přenesené působnosti věcně příslušná ministerstva nebo jiné ústřední správní úřady.⁸

⁸ GROSPÍČ, Jirí, ed., LOUDA, Tomáš, ed. a VOŠTRÁ, Lenka, ed. *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století"*: Třešť, 21.-22.11.2006. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4.,s 269 – 272

2. Obce

2.1 Vymezení a právní postavení obcí

„Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.“⁹ Pojem obec v českém právním řádu označuje základní samosprávný celek v území, v určité míře přirozeně historicky spojený s určitým územím. Obce jsou veřejnoprávními korporacemi, které mají právo na samosprávu, jsou charakterizovány třemi základními znaky, které tvoří podstatu obce. Jedná se o územní a osobní základ obce a právo na samosprávu. Obcím je přiznána právní subjektivita, a proto jsou právními osobami veřejného práva.¹⁰

Česká republika je vázána Evropskou chartou místní samosprávy s účinností pro Českou republiku od 1. září 1999. Preambule charty stanovuje, že „*místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení a právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy, jsouce přesvědčeni, že toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni a dále si vědomy, že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci*“¹¹.

Právní postavení obcí je v českém právním řádu upraveno především v hlavě VII. Ústavy a dalšími články Ústavy a Listiny základních práv a svobod a dále zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích. Hlava VII. stanoví, že obce jsou základními územními samosprávnými celky, územními společenstvími občanů, které mají právo na samosprávu a že obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.

Základní znaky obce jsou:

- územní základ
- osobní základ
- právo na samosprávu

Územní základ obce je stanoven v § 1 zákona o obcích, kdy obec je územním celkem, který je vymezen hranicí území obce. Obec může mít jedno nebo více katastrálních území, které tvoří souvislé území. Zákon o obecním zřízení stanoví, že obce svými územími pokrývají celé území státu, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Výjimkou jsou čtyři vojenské újezdy na území

⁹ § 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

¹⁰ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-561-8. s. 65

¹¹ Preambule Evropské charty místní samosprávy

České republiky. Jedná se o vojenské újezdy Boletice, Březina, Hradiště a Libavá. Od 1. ledna 2016 došlo ke zrušení vojenského újezdu Brdy.¹² V souvislosti s územním základem obce může docházet ke změnám území obce následujícími způsoby: sloučení obcí, připojení obcí, oddělení části obce, změny hranic obcí, při kterých nedochází ke sloučení obcí, připojení obce nebo oddělení části obce nebo územními změnami obcí vyvolané změnami jiných územních jednotek.¹³

Druhým znakem je osobní základ obce. Ústavní vymezení osobního základu základních územních samosprávných celků pouze stanoví, že celky jsou územními společenstvími občanů s právem na samosprávu. Zákon o obecním zřízení považuje za osobní složení obce občany obce, kterými jsou fyzické osoby se státním občanstvím České republiky a v obci mají hlášený trvalý pobyt dle § 16 odst. 1 obecního zřízení. Osobní základ obce je dále tvořen cizinci s trvalým pobytem na území obce, osobami, které jsou vlastníky nemovitostí na území obce, právníky osobami a dalšími podnikateli s provozovnou a osobami podnikajícími se sídlem podnikání na území obce.¹⁴ Základní práva občanů obce jsou: právo volit a být volen do orgánů obce, právo účasti na hlasování v místním referendu, právo vyjadřovat svá stanoviska na zastupitelstvu obce v souladu s jednacím řádem, právo projednat určité záležitosti týkající se samosprávy, právo podávat orgánům obce návrhy a podněty, právo využívat veřejné ústavy a majetek obcí sloužící pro veřejné účely.¹⁵

Třetím znakem je právo na samosprávu, které je ústavně zakotveno v čl. 8 Ústavy. Pojetí samosprávy lze chápat v politickém a právním pojetí. V politickém pojetí se jedná o účast občanů na správě obce, v právním pojetí se jedná o výkon samostatné působnosti, který je vykonáván subjekty odlišnými od státu a samospráva je nezávislá na státní správě. Při výkonu samostatné působnosti se jedná o spravování vlastních záležitostí samosprávy a chybí zde podřízenost vůči orgánům státu. Samospráva je vyjádřením demokratického a decentralizovaného státu.¹⁶ „*Výkon samosprávy jakožto výkon části veřejné správy odlišné od státní správy je tradičním nezbytným elementem podstaty obcí, a rovněž i vyšších územních samosprávných celků.*“¹⁷

¹² *Informace o vojenských újezdech*. Ministerstvo obrany České republiky, Armáda České republiky, Zahraniční mise [online], 2016 [cit. 2016-02-22]. Dostupné z: <http://www.acr.army.cz/scripts/detail.php?id=215>

¹³ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva.*, Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-561-8.s. 74

¹⁴ Tamtéž, s. 88 – 89

¹⁵ Tamtéž, s. 91 – 93

¹⁶ Tamtéž, s. 94 – 97

¹⁷ Tamtéž, s. 98

Obce jsou veřejnoprávními korporacemi, mají vlastní majetek a v právních vztazích vystupují svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající.¹⁸ Obec má právní subjektivitu, přísluší jí postavení právnické osoby. Ústavním východiskem k možnosti vlastnit majetek a nést odpovědnost z právních vztahů vyplývá z čl. 101 odst. 3 Ústavy, který vyjadřuje ekonomický základ obce. Zákon o obecním zřízení ukládá obcím v § 2 odst. 2 povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých povinností musí vždy chránit veřejný zájem. Uložením povinnosti péče o všestranný rozvoj území a potřeby občanů zákon vyjadřuje vlastní podstatu poslání obcí v samostatné působnosti, která je vymezena v § 35 zákona o obcích. Spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejich občanů, náleží do samostatné působnosti obce, pokud nejsou svěřeny krajům, nebo se nejedná o přenesenou působnost. Obec kromě výkonu samostatné působnosti vykonává působnost přenesenou, při výkonu obou působností je obec povinna chránit a realizovat veřejný zájem. Veřejný zájem je neurčitým právním pojmem, který se chápe jako opak zájmu soukromého, jedná se o obecně prospěšné zájmy.¹⁹

Právní úprava obcí podle zákona o obcích pojmově rozděluje „obce“, „městyse“ a „města“. Obce se dělí na obce městského a ne městského charakteru. Zvláštní postavení mezi městy mají statutární města. Pojem městys se zpět do zákona o obecním zřízení vrátil zákonem č. 234/2006 Sb. Pokud obec před dnem 17. května 1954 nesla označení městys, může požádat předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky o užívání statusu městyse. Obec, která dříve nebyla městysem, se též může stát městysem za podmínky, že požádá předsedu Poslanecké sněmovny o udělení statusu městyse. V případě městyse se jedná o obec, která vykazuje alespoň některé prvky městského charakteru.²⁰

2.2 Pravomoc a působnost obce

*„Působností obce se obecně řečeno rozumí právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomocí obce se potom rozumí souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, jež jsou obci uloženy, pro potřeby plnění úkolů obce.“*²¹ Obce v České republice jsou vystaveny na principu smíšeného modelu, kdy je základními územními celky vykonávána působnost samostatná i přenesená.

¹⁸ § 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

¹⁹ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář.*, 4. dopl. vyd. podle stavu k 1.3.2009. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-760-7., s. 12 – 14

²⁰ PRŮCHA, Petr. *Místní správa.*, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2.s. 60

²¹ Tamtéž, s. 81

Při **samostatné působnosti** obec vykonává správu vlastních záležitostí, která je samotnou podstatou obecní samosprávy. Vymezení samostatné působnosti obce je stanoveno v hlavě II. zákona č. 128/2000 o obcích, který stanoví, že do samostatné působnosti jsou svěřeny záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud se nejedná o přenesenou působnost.

V **přenesené působnosti** vykonávají obce přenesenou působnost v rozdílné míře. Možnost výkonu přenesené působnosti obcemi je zakotvena v čl. 105 Ústavy, který stanoví, že „výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon“.²² Jedná se o delegaci výkonu státní správy na územní samosprávné celky. Přenesená působnost může být vykonávána pouze za předpokladu, že tak stanoví zákon. Jedná se o výkon činností, které náleží vykonávat státu. Stát územním samosprávným celkům k výkonu přenesené působnosti poskytne materiální a finanční prostředky.²³ Podle rozsahu výkonu přenesené působnosti dělíme obce do tří stupňů: obce s běžným obecním úřadem, s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností. Přenesená působnost je upravena v hlavě III. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích.

Při výkonu samostatné i přenesené působnosti je potřeba dbát o řádný výkon obou působností a řádného dodržení požadavku na vzájemné nezasahování jedné působnosti do druhé.²⁴ Při určení působnosti se řídíme § 8 zákona o obcích, který stanoví, že vždy jde o samostatnou působnost, pokud zvláštní zákon nestanoví, že se jedná o působnost přenesenou.²⁵

Do **pravomocí obcí** patří především pro své územní obvody vydávat právní předpisy obce a vykonávat normotvornou pravomoc obce. Tato pravomoc je předmětem samostatné kapitoly bakalářské práce. Druhou skupinou pravomocí jsou pravomoci nenormotvorné. Obce v zákonem stanovených případech rozhodují o právech a povinnostech ve správním řízení, které je typické pro řízení v přenesené působnosti. Obce mají dále sankční pravomoci ve správním trestání, časté je řízení a sankcionování podle zákona o přestupcích.²⁶

²² Čl. 105 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

²³ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. 1019 s. ISBN 80-86898-44-X., s. 547 – 548

²⁴ PRŮCHA, Petr. *Místní správa.*, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2., s. 93

²⁵ § 8 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

²⁶ PRŮCHA, Petr. *Místní správa.*, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2., s. 94, 98, 99

2.3 Orgány obcí

Obec je veřejnoprávní korporací, která navenek jedná svými orgány. Zákon o obcích v hlavě IV. a hlavě V. stanoví následující orgány obce:

- zastupitelstvo obce
- rada obce
- starosta
- obecní úřad
- orgány zastupitelstva obce a rady obce (výbory, komise)
- zvláštní orgány obce

Zastupitelstvo obce je nejvyšším samosprávným a jediným orgánem s ústavním zakotvením v čl. 101 odst. 1 Ústavy. Podrobněji je zastupitelstvo obce upraveno zákonem o obecním zřízení v hlavě IV. zákona. Obecní zastupitelstvo je sborem reprezentantů obce nadaných z vůle lidu právem ke spravování záležitostí náležejících do samostatné působnosti. Je voleno přímo občany obce. Zasedání zastupitelstva jsou veřejná a zastupitelstvo je usnášeníschopné, pokud je přítomna na zasedání nadpoloviční většina všech členů.²⁷ Od zastupitelstva obce jsou odvozeny další orgány obce. Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem, rozhoduje ve věcech samostatné působnosti, pokud nejsou svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky obce. Dalšími pravomocemi zastupitelstva jsou podle § 84 obecního zřízení například schvalování rozpočtu obce a závěrečného účtu obce, schvalování programů rozvoje obce, vyhlašování místního referenda a zřizování dalších orgánů obce. Volby do zastupitelstev se konají na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním. Mandát člena zastupitelstva vzniká zvolením. Počet členů zastupitelstva je stanoven s ohledem na počet obyvatel v rozmezí 5 až 55 členů.²⁸

„Rada obce je výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, jen stanoví-li tak zákon.“²⁹ Pokud se rada v obci nevolí, přísluší její pravomoci starostovi obce, nestanoví-li zákon jinak. Rada obce je tvořena starostou, místostarostou (místostarosty) a dalšími členy rady, kteří jsou voleni z členů zastupitelstva obce. Rada obce není volena v obcích, kde počet zastupitelů nedosahuje počtu 15 členů. V přenesené působnosti

²⁷ KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.*, s. 520 – 521

²⁸ PRŮCHA, Petr. *Místní správa.*, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2., s. 63 – 65

²⁹ § 99 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

rada vydává nařízení obce. Rada dále stanovuje a rozděluje pravomoci v obecním úřadě, zřizuje a ruší odbory a oddělení obecního úřadu a stanovuje počty zaměstnanců v obecním úřadě a v organizačních složkách obce. Rada obce zajišťuje kontinuitu správy obce a v případě odvolání rady obce, zůstává starosta a místostarostové ve funkci do zvolení nového vedení obce.³⁰

Starosta je monokratickým orgánem obce, zvolený z řad zastupitelů. Ze své činnosti je starosta odpovědný zastupitelstvu obce. Starostou se může stát pouze občan České republiky. K základním povinnostem starosty patří reprezentace a zastupování obce navenek, svolává a řídí zastupitelstvo obce, podepisuje obecně závazné vyhlášky, svolává a řídí schůze rady obce, podepisuje nařízení obce. Pokud v obci není zřízena funkce tajemníka úřadu, je starosta nadřízeným pracovníkům obecního úřadu.

Obecní úřad je orgánem obce úředního typu. Zabezpečuje plnění úkolů obce v samostatné i přenesené působnosti a zastřešuje výkon ostatních orgánů obce. Diferenciace obcí odpovídá rozlišení obecních úřadů na obecní úřady základního typu, pověřené obecní úřady a obecní úřady v obcích s rozšířenou působností.³¹

Výbory jsou iniciativními a kontrolními orgány zastupitelstva obce. Stanoviska výborů se vždy předkládají zastupitelstvu obce. Zastupitelstvo je vždy povinno zřídit finanční a kontrolní výbor a v obci, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10% občanů hlásících se k jiné než české národnosti, výbor pro národnostní menšiny.³²

Komise jsou iniciativními a poradními orgány rady obce. Stanoviska a náměty komisí se předkládají radě obce, které jsou zároveň odpovědné. Komise se zřizují dle potřeby rady. Komisím může být svěřen výkon přenesené působnosti v určitých věcech, po projednání tohoto návrhu starostou obce s ředitelem krajského úřadu. Komise rady jsou povinny se řídit pokyny rady obce.³³

Starosta obce může v případech stanovených zákonem zřídit zvláštní orgány obce pro výkon přenesené působnosti a zároveň jmenuje a odvolává členy zvláštních orgánů obce. Příkladem takového orgánu je komise pro projednávání přestupků nebo komise povodňová. Terminologicky jsou označeny jako komise, ale jedná se o zvláštní orgány obce. Starosta obce

³⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1.3.2009. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-760-7., s. 339 – 341

³¹ PRŮCHA, Petr. *Místní správa.*, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2., s. 68 – 69

³² § 117 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

³³ PRŮCHA, Petr. *Místní správa.*, 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2., s. 73 – 74

s rozšířenou působností může se souhlasem obcí v jejím správním obvodu zřídit radu obcí pro udržitelný rozvoj území, členy jsou zástupci z každé obce a předsedou je starosta obce s rozšířenou působností.³⁴

2.4 Právní předpisy obce

Součástí právního řádu České republiky jsou vedle zákonů a podzákoných právních předpisů vydávaných orgány státní správy též právní předpisy územních samosprávných celků. Právo vydávat právní předpisy územními samosprávnými celky vyplývá z Ústavy České republiky, kdy obce mohou vydávat právní předpisy dvojího druhu – obecně závazné vyhlášky obce a nařízení obce. Obecně závazné vyhlášky vydávají obce v samostatné působnosti a ústavně je toto právo zakotveno v čl. 104 odst. 3 Ústavy. V přenesené působnosti obce vydávají na základě čl. 79 odst. 3 nařízení obce. Obecně závazné vyhlášky i nařízení obce jsou podzákonými právními předpisy. Při vydávání právních předpisů je rozhodující dodržet ústavní pravidlo zakotvené v čl. 2 odst. 3 Ústavy a v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kdy povinnosti lze ukládat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. K vydání nařízení obce je nezbytné, aby příslušný orgán obce byl výslovně zmocněn zákonem, jedná se o prováděcí, sekundární právní předpisy, které dotvářejí a provádějí právní normu. Naproti tomu obecně závazné vyhlášky zákonné zmocnění k vydání nepotřebují, obce mohou v mezích své působnosti obecně závaznými vyhláškami stanovit nová obecně závazná pravidla chování, jedná se tedy o originární právní pramen.³⁵

³⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva.*, Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-561-8., s. 245

³⁵ Tamtéž., s. 134 – 141

3. Obecně závazné vyhlášky obcí

3.1 Obecně závazné vyhlášky obcí jako právní předpisy

3.1.1 Právo tvorba obcí

Obce při výkonu veřejné správy vykonávají vedle aplikace zákonů, která je činností podzákonnou, výkonnou a nařizovací, též funkci normotvornou. Obce při vydávání obecně závazných vyhlášek projevují svůj samosprávný charakter, neboť prostřednictvím nich autonomně rozhodují o vlastních záležitostech bez zákonného zmocnění. Pokud by územním samosprávným celkům bylo odepřeno právo na normotvorbu, přestaly by územní samosprávné celky odpovídat představám moderního demokratického státu. Po ztrátě této pravomoci by územní samosprávné celky přestaly být subjekty veřejné moci a byly by pouhými vykonavateli veřejné moci.³⁶

Vydávání právních předpisů územně samosprávnými celky je projevem omezení státu ve vydávání právních předpisů, kdy stát danou pravomoc přeneše na subjekty odlišné od státu. Rozlišují se dvě přenesení a to z důvodu výkonu veřejné správy územními samosprávnými celky na smíšeném principu: ve formě dekoncentrace na územní samosprávné celky má za důsledek vydávání nařízení, přenesení ve formě decentralizace má za důsledek vydávání obecně závazných vyhlášek. Při vydávání právních předpisů obce je třeba dbát na zájmy nejen obce, ale též na zájmy státu a adresáta normy. Poněvadž je veřejná správa službou lidu, právní předpisy by měly dbát především zájmů adresátů. Hlavním posláním obcí by měla být péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a k tomu potřebují dostatečné nástroje, kdy jedním z těchto nástrojů je právo na vydávání obecně závazných vyhlášek obcí.³⁷

3.1.2 Právo tvorba obcí v mezinárodním právu

Obecně závazné vyhlášky obcí jsou součástí právního řádu České republiky, demokratického státu, který je vázán závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva.

Na úrovni Evropské unie je pravomoc zakotvení právo tvorné pravomoci územní samosprávy na členských státech. Vzhledem ke stanoviskům Evropské unie, lze uvést, že: *„Právní úprava právo tvorby územní samosprávy musí být provedena zejména v souladu*

³⁶ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., s. 45 – 46

³⁷ Tamtéž, s. 49 – 51

s požadavkem na stabilitu institucí zaručujících demokracii, vládu práva, lidská práva a respekt a ochranu menšin.“³⁸

Na úrovni Rady Evropy je Česká republika signatářem Evropské charty místní samosprávy s platností pro ČR od 1. 9. 1999. „*Tvorbu právních předpisů na místní úrovni je třeba v duchu preambule Charty vnímat jako jeden z projevů nejpřímější účasti občanů na chodu věcí veřejných.*“³⁹

3.1.3 Ústavní a zákonné zakotvení pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek

Ústavní zakotvení pravomoci obce k vydávání obecně závazných vyhlášek je zakotvena v čl. 104 odst. 3 Ústavy. „*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“⁴⁰ Vydávání vyhlášek obcí je nejvýznamnější pravomocí zastupitelstva obce v samostatné působnosti. Vydávání vyhlášek musí být v mezích působnosti obce a na základě zákona.⁴¹ Jedná se o právní předpis, který je součástí právního řádu českého státu s omezenou územní působností na území obce, pro které je vyhláška vydávána.

Obecně závazné vyhlášky musí být v souladu se všemi právními předpisy vyšší právní síly, jimiž jsou Ústava, Listina základních práv a svobod, ústavní zákony, mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, a jsou inkorporovány do právního řádu a mají přednost před zákony a dále se zákony.

Při vydávání musí být dodržen zákonem stanovený postup, kdy zásadní je orgán vydávání vyhlášek. Vyhláška může upravovat veškeré záležitosti, které spadají do samostatné působnosti obce. Poněvadž povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona, zákon o obecním zřízení v § 10 stanoví čtyři okruhy, v rámci kterých lze ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti.⁴²

Na zákonné úrovni je právo na vydávání vyhlášek obcí upraveno v zákoně č. 128/ 2000 Sb., o obcích v § 35 odst. 1 a 2 a v § 84 odst. 2 písm. h). Vydání vyhlášky obce spadá do vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce, což znamená, že nelze tuto pravomoc přenést na jiný

³⁸ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice.*, Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., s. 60

³⁹ Tamtéž, s. 61

⁴⁰ Čl. 104 odst. 3 Ústavního zákona č.1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁴¹ Viz čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“

⁴² KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině.*, Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. 1019 s. ISBN 80-86898-44-X., s. 534 – 535

orgán. Pokud by došlo k vydání vyhlášky odlišným orgánem od zastupitelstva, jedná se o nicotný právní akt bez právních účinků, neplatný od samého počátku.⁴³

3.1.4 Právní povaha obecně závazných vyhlášek

Obecně závazné vyhlášky obcí jsou součástí právního řádu České republiky. Vyhlášky obcí jsou sekundární originární normativní správní akty. Pro originární akty platí, že nejsou odvozeny od žádné jiné právní normy. Oprávnění k vydání plyne z čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jedná se o právní předpisy podzákonné neodvozené, z čehož vyplývá, že jako předpisy nižší úrovně nesmějí odporovat právním předpisům vyšší právní síly, nelze pomocí nich provést další delegaci legislativní pravomoci. Pro obecně závazné vyhlášky neplatí zásada vydávání *secundum et intra legem*, poněvadž mohou být vydány ve věcech příslušnosti obcí, která byla základním územním jednotkám svěřena na základě zákona.⁴⁴

Povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona, obecně závazné vyhlášky splňují podmínku ukládání povinností na základě a v mezích zákona. Na základě zákona znamená, že jsou vydávány na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy a v mezích zákona znamená, že jsou vydávány v mezích samostatné působnosti a tím dochází k právní úpravě záležitostí zákonem neupravených. Obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“) ze své povahy podzákonného právního předpisu nemůže upravovat záležitosti již právem upravené.⁴⁵

3.1.5 Proces přijímání obecně závazné vyhlášky

Proces přijímání OZV je upraven Ústavou České republiky a zákonem o obcích. Vydávání OZV je pravomocí obce v samostatné působnosti, která je stanovena v § 35 zákona o obcích a je zcela na uvážení zastupitelstva obce, zda OZV vydá. Jediným orgánem, který je zmocněn k vydávání těchto právních předpisů, je zastupitelstvo obce, což vyplývá již z Ústavy a dále je konkretizováno v § 84 odst. 1 písm. h).

Prvním krokem v procesu přijímání OZV by mělo být vymezení cíle regulace, zvážení potřebnosti a zákonnosti OZV. Z obsahového hlediska musí OZV jako právní předpis splňovat podmínky normativnosti a srozumitelnosti. Zákon o obcích nestanoví obcím povinnost zveřejnit návrh OZV před hlasováním o přijetí OZV zastupitelstvem obce. Obce mohou chystaný záměr sledovaný ve vyhlášce konzultovat s občany obce, aby předešli následným námitkám a stížnostem. Před přijímáním OZV není obec povinna OZV podstoupit

⁴³ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROŠOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce.*, Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 5

⁴⁴ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice.* Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., s. 78 – 80

⁴⁵ Tamtéž, s. 82

předběžnému dohledu. Obce se při přípravě OZV mohou obracet se svými dotazy na krajská Oddělení odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra. K návrhu OZV není obec povinna přikládat důvodovou zprávu.⁴⁶

OZV je projednávána a přijímána na zasedání zastupitelstva obce, kdy obec je povinna o tomto zasedání informovat alespoň 7 dní před konáním vyvěšením na úřední desce.⁴⁷ Projednávání návrhu OZV na zastupitelstvu obce probíhá jako projednávání ostatních bodů zastupitelstva: projednávaný návrh by měl být uveden a následně by měla probíhat diskuze zastupitelů i přítomné veřejnosti. Občané mohou vznášet připomínky, zastupitelé mohou navrhopvat jejich zpracování. Pokud nejsou požadavky na úpravu návrhu OZV, lze hlasovat o usnesení o přijetí OZV. Formou přijetí OZV je usnesení. K přijetí usnesení o schválení OZV je potřeba nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce podle § 87 zákona o obcích

Pokud je OZV obce přijata, je potřeba, aby byla podepsána starostou a místostarostou obce. Tato povinnost vyplývá z § 104 odst. 2 zákona o obcích. Podpisy představitelů obce pouze stvrzují vůli zastupitelstva k přijetí OZV, ale absence jednoho z podpisů není důvodem pro neplatnost nebo neúčinnost OZV, pokud došlo k řádnému vyhlášení. Po podepsání OZV musí dojít k vyhlášení.⁴⁸

„Obecně závazná vyhláška a nařízení obce (dále jen „právní předpis obce“) musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti právního předpisu obce. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým.“⁴⁹

Podmínkou platnosti OZV je jejich vyhlášení, které se provede vyvěšením OZV na úřední desce obce po dobu 15 dnů. Den vyhlášení OZV je první den vyvěšení. Nabytí platnosti OZV lze ztotožnit se dnem vyhlášení.⁵⁰ OZV kromě úřední desky musí být vyvěšena na elektronické úřední desce, aby byla splněna podmínka přístupu úřední desky způsobem umožňující dálkový přístup.

⁴⁶ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 29 – 31

⁴⁷ § 93 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

⁴⁸ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 32 - 34

⁴⁹ § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁵⁰ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-758-4., s 32

Účinností OZV se rozumí stav, od kdy z vyhlášky vyplývají práva a povinnosti pro adresáty právního předpisu. Aby mohla nastat účinnost právního předpisu, musí předcházet platnost právního předpisu. Účinnost OZV je stanovena v § 12 odst. 2 zákona o obcích, kdy OZV nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pokud není stanoveno datum pozdější účinnosti. V případě naléhavého obecního zájmu lze stanovit dřívější počátek účinnosti, první den účinnosti může být stanoven nejdříve dnem vyhlášení OZV.⁵¹

Obec je povinna vést evidenci vydaných právních předpisů obce, která obsahuje číslo a název právního předpisu, datum schválení, nabytí účinnosti, popřípadě pozbytí platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly a číselná řada se uzavírá ke konci kalendářního roku. Právní předpisy obce musejí být přístupny každému na obecním úřadě obce, která právní předpis vydala. Po vyhlášení OZV obec zašle vyhlášku neprodleně Ministerstvu vnitra.⁵²

3.1.6 Náležitosti a struktura obecně závazných vyhlášek

Zákon o obcích nestanoví přesné formální náležitosti OZV. Mezi základní náležitosti OZV lze zařadit: označení vydavatele, název, úvodní věta, vlastní text, odkazy a poznámky, podpisy a přílohy. Vydavatelem OZV je vždy obec, označení vydavatele zní „Obec/ město a název základního územního samosprávného celku“. V názvu by mělo být použito celé slovní spojení „obecně závazná vyhláška“, za názvem by mělo následovat číslo a rok vydání. Úvodní věta předchází vlastnímu textu OZV. Vlastní text OZV se může členit na preambuli a právně závaznou část, ve které jsou obsaženy závazné právní normy upravující chování adresátů. Každá OZV musí být opatřena podpisy představitelů obce. V závěru OZV mohou být přiloženy přílohy, které například obsahují seznam veřejných prostranství. Příloha OZV je právně závaznou, pokud je na ní odkazováno v ustanovení vlastního textu.⁵³

3.1.7 Sankce za porušení obecně závazné vyhlášky obce

Stejně jako u jiných právních předpisů, tak i u OZV při porušení stanoveného pravidla chování dochází k sankci. K sankci dochází v případě, kdy nastane hypotéza, ale nenastane dispozice právní normy. Sankce by měly vést k dodržování stanovených pravidel a odpovědnosti adresátů za své chování. Při porušení obecně závazné vyhlášky dochází k sankci ve formě přestupku (fyzické osoby) nebo ve formě jiného správního deliktu (právní osoby). Obec ve svých vyhláškách nejsou oprávněny založit skutkovou podstatu přestupku či správního deliktu, musí být splněn požadavek zákonného stanovení.

⁵¹ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obec*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 35

⁵² § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁵³ KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-202-9., s. 89 – 101

Skutkové podstaty přestupků jsou upraveny v zákoně č. 200/ 1990 Sb, přestupkový zákon, nebo ve zvláštních právních předpisech. Správní delikt je upraven v zákoně o obcích nebo ve zvláštních zákonech daného úseku správního práva.⁵⁴

3.2 Ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek

„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,*
- 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,*
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,*
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.⁵⁵*

Podle čl. 104 Ústavy obce vydávají OZV v mezích své působnosti, která může být stanovena pouze zákonem. Ukládání povinností na základě OZV je problematickou záležitostí územní právo tvorby, kdy se vedou spory o ukládání povinností OZV již od roku 1993, od začátku činnosti Ústavního soudu, který k OZV vydává nálezy, které mohou tyto předpisy rušit.⁵⁶ Sporná jsou ústavní zakotvení práva na územní normotvorbu podle čl. 104 odst. 3 Ústavy a ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který zakotví, že: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“⁵⁷

Otázkou je, zda čl. 104 odst. 3 Ústavy je dostatečným zmocněním pro ukládání povinností v OZV nebo zda na základě čl. 4 odst. 1 je vždy pro vydání OZV mít konkrétní ustanovení v zákoně, které by předpokládalo možnost vydání OZV. Pro první možnost, že postačí čl. 104 odst. 3, hovoří argumenty, že právními předpisy dochází k ukládání povinností,

⁵⁴ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., s. 235 – 236

⁵⁵ § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

⁵⁶ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1., s. 71

⁵⁷ Čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

což je smysl vydávání právních norem, a tudíž není potřeba zákonného zmocnění. Druhý názorový proud je založen na přednosti ústavního zakotvení v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kdy se vychází z hierarchie právních norem a jejich právní síly. OZV jsou právními předpisy podzákonnými, které se vydávají v mezích a na základě zákona, a tudíž požaduje konkrétní zákonné ustanovení.

Ústavní soud ve své judikatuře vyžadoval pro vydání OZV, kdy obec stanovuje povinnosti adresátům (příkazy, zákazy) zákonné ustanovení, které vydání a uložení povinností umožňuje. Tímto požadavkem ze strany Ústavního soudu, dochází ke stírání rozdílů mezi OZV a nařízeními obcí a dochází k tomu, že OZV se povahou přibližují prováděcím právním předpisům. Ve svých nálezech poukazuje na čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kdy povinnosti mohou být ukládány pouze na základě a v mezích zákona a zároveň dle ústavních ustanovení v Ústavě a Listině základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Závěrem z judikatury Ústavního soudu se vyvozovala povinnost obcí vydávat OZV jen na základě a v mezích zákona.⁵⁸ V roce 2007 došlo k názorové změně a Ústavní soud konstatoval, „že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obec žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (a přiklonil se tedy zřejmě k tomu, že stačí pouhá skutečnost, aby daná záležitost spadala do samostatné působnosti obce), současně ale uvedl, že stanovení mezi samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu (čl. 104 odst. 1 Úst)...“.⁵⁹

Ukládat povinnosti může obec pouze ve vymezených záležitostech podle § 10 zákona o obcích bez zákonného zmocnění a podle zvláštních zákonů. Při ukládání povinností musí být splněna podmínka právní úpravy záležitostí v zájmu obce a občanů obce. Podle § 10 písm. a) zákona o obcích se jedná o úpravu záležitostí, které slouží k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, dané záležitosti musí mít jen místní charakter, podle § 10 písm. b) dále obce mohou stanovit podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných kulturních a sportovních akcí, tanečních zábav a diskoték. Jedná se o zmocnění, které slouží k zabezpečení záležitostí místního pořádku, jedná se o konkretizaci záležitostí spadající pod § 10 písm. a) zákona o obcích. Podle § 10 písm. c) obec může regulovat udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně. Dále podle daného ustanovení může obec ukládat povinnost v souvislosti s užíváním zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Většinou se jedná o provoz veřejně prospěšných zařízení,

⁵⁸ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1., s. 71 – 72

⁵⁹ Tamtéž., s. 78

a proto zde není nutné vydávat OZV, ale k regulaci povinností spojených s užíváním postačí vydání provozních řádů zařízení. Podle § 10 písm. d) obec může ukládat povinnosti OZV na základě ustanovení zvláštního zákona.⁶⁰

Nejčastěji jsou OZV upravovány záležitosti místních poplatků a úprava záležitostí veřejného pořádku. OZV upravující místní poplatky jsou vydávány na základě ustanovení zvláštního zákona. OZV mohou upravovat pouze poplatky, které jsou taxativně vymezeny v § 1 zákona o místních poplatcích (poplatek ze psů, za lázeňský nebo rekreační pobyt, za užívání veřejného prostranství, ze vstupného, z ubytovací kapacity, za povolení ke vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace).⁶¹ Jiné než vyjmenované poplatky obec nemůže v samostatné působnosti OZV stanovit. Listina základních práv a svobod v čl. 11 odst. 5 stanoví, že daně a poplatky lze ukládat pouze na základě zákona.⁶² Vyhlášky o veřejném pořádku upravuje širokou oblast činností obyvatel obce. Jedná se o oblast pro právní úpravu velmi složitou, protože OZV nesmí upravovat záležitosti již upravené zákonnými předpisy a z tohoto důvodu OZV upravující veřejný pořádek jsou velmi často projednávány Ústavním soudem. Cílem OZV upravující veřejný pořádek je zajištění ochrany pořádku na veřejnosti a ochranu obecných zásad lidského chování. Veřejný pořádek není právně definovaným pojmem, jedná se o „určitý souhrn chování a zásad na veřejnosti“ dle Právníckého slovníku D. Hendrycha. Vydávání OZV regulující veřejný pořádek může být realizováno na základě obecného zmocnění v § 10 zákona o obcích nebo podle speciálního zákonného zmocnění ve zvláštním zákoně.⁶³ Podle zvláštních zákonných zmocnění mohou být např. vydávány OZV regulující provozování hazardu na území obce, provozování taxislužby na území obce, záležitosti vodovodů a kanalizace, zřízení a zrušení obecní policie, vydávání požárních řádů obce, pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství, stanovení trvalého označování psů, stanovení cen stavebních pozemků v cenových mapách, stanovení zóny s omezením provozu motorových silničních vozidel, dočasný či trvalý zákaz kouření na veřejných prostranstvích, která jsou daná místa a akce určeny osobám mladším 18 let a další.⁶⁴

⁶⁰ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1., s. 73 – 76

⁶¹ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

⁶² Čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod

⁶³ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROŠOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 171 – 172

⁶⁴ Tamtéž, s. 20 – 21

4. Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí

4.1 Dozor Ministerstva vnitra nad samosprávou obce

Samospráva je základním institutem demokratického státu, kdy stát delegoval na územní samosprávné celky své normativní i výkonné pravomoci, ale zároveň je výkon samosprávy spojen se státním dozorem. Státní dozor je vykonáván k dosažení zákonnosti a zároveň slouží jako prostředek ke správnému plnění veřejnoprávních povinností obcí. Cílem státního dozoru nad samosprávou obcí je ochrana veřejného zájmu ex offo.⁶⁵ Správní dozor nad výkonem samostatné působnosti je upraven v zákoně o obcích v hlavě VI. Správním dozorem se rozumí postup vykonavatele veřejné správy, který posuzuje činnosti nepodřízených orgánů a výsledky činností porovnává s požadavky, které jsou stanoveny právními předpisy. Na zjištěné nedostatky dozorový orgán reaguje uložením nápravných a sankčních prostředků. Správní dozor se člení na dvě části. První částí je fáze zjišťovací, kdy dochází ke zjištění skutečného stavu a následnému hodnocení zjištěných faktorů a ve druhé části dozoru dochází k uložení nápravné činnosti k odstranění nedostatků. Předmět dozoru nad normativními a individuálními správními akty je v zákonech o územních samosprávných celcích vymezen taxativně, jedná se o dozor nad vydáváním správních aktů ve formě obecně závazných vyhlášek, nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů územních samosprávných celků v samostatné i přenesené působnosti. Oproti tomu právní zakotvení kontroly nad samostatnou a přenesenou působností v zákonech o územních samosprávných celcích je ve vymezení předmětu kontroly méně určité než u dozoru. Jedná se o kontrolu všech činností a výstupů, které jsou v rámci obou působností vykonávány. Právní úprava dozoru a kontroly je v zákonech o územních samosprávných celcích právní úpravou obecnou.⁶⁶ Dozor nad samostatnou působností je svěřen Ministerstvu vnitra České republiky, dozorčímu orgánu, který není hierarchicky nadřízen územním samosprávným celkům a vykonává kontrolu zákonnosti jednání obcí v samostatné působnosti.

Státní dozor nad vydáváním OZV obcí je dozorem vždy následným, jedná se o zvláštní formu kontroly ve veřejné správě, kdy obce při vydávání nejsou v podřízeném postavení vůči dozorovému orgánu. Z tohoto postavení vyplývá, že při dozoru lze zkoumat pouze soulad

⁶⁵ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., s. 283

⁶⁶ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-640-2., s. 17 – 19

vydané OZV se zákony České republiky. Nelze proto zkoumat kritéria jako jsou hospodárnost, účelnost, sociální a ekonomická efektivnost a další.⁶⁷

Dozor nad vydáváním OZV je správním dozorem, kdy Ministerstvo vnitra je v postavení správního orgánu podle ustanovení § 1 správního řádu, proto se ustanovení správního řádu použijí všude tam, kde zvláštní zákon nestanoví postup odlišný.⁶⁸

Možnost státního dozoru nad právo tvorbou obcí vychází z čl. 101 odst. 4 Ústavy, který zakotví, že „*stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“ Tímto ustanovením dochází na ústavní úrovni k vymezení vztahu státu a územních samosprávných celků. Při státním dozoru nad vydáváním OZV obcí je potřeba, aby byl vykonáván za účelem ochrany zákona a jen stanoveným způsobem. Pokud státní dozor nespĺňuje jednu z těchto podmínek, mají obce ústavně zaručené právo podle čl. 87 odst. 1 písm. c) podat stížnost k Ústavnímu soudu, pokud tvrdí, že nezákonným zásahem státu bylo porušeno právo obce na samosprávu.

Do 31. 12. 2002 vykonávaly okresní úřady státní dozor nad vydáváním OZV obcí, které měly pravomoc pozastavit účinnost nezákonné OZV. Pozastavení bylo prováděno opatřením okresního úřadu. Pokud obec do 3 měsíců od pozastavení účinnosti OZV neučinila nápravu, předseda okresního úřadu podal návrh Ústavnímu soudu na zrušení OZV.⁶⁹

4.2 Právní úprava dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí

Dozor nad vydáváním OZV je upraven v hlavě VI. zákona o obcích, v dílu prvním, který upravuje dozor nad vydáváním OZV v § 123, ustanovení § 124 upravuje usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obcí v samostatné působnosti. Dozorovým orgánem v obou případech je Ministerstvo vnitra. Rozlišení záležitostí na OZV a ostatní právní předpisy vydávané obcemi v samostatné působnosti vychází z § 35 odst. 2 zákona o obcích. Souvisejícím ustanovením je § 12 odst. 6, který stanoví obci povinnost zaslat OZV neprodleně po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Dozorový orgán při vydávání OZV sleduje pouze zákonnost, nikoliv účelnost, efektivnost, ani vhodnost přijímané vyhlášky. Ministerstvo může při dozorové činnosti obci doporučit vhodnější regulaci či použití jiného institutu, ale neúčelnost či

⁶⁷ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., s. 283

⁶⁸ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-640-2., s. 19

⁶⁹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., s. 285

neefektivnost nemůže být důvodem k uplatnění represivních nástrojů ministerstva, jakými jsou pozastavení účinnosti OZV nebo podání návrhu na zrušení OZV Ústavnímu soudu.⁷⁰

Po zaslání OZV obce po dni jejího vyhlášení přezkoumá Ministerstvo vnitra, zda OZV je v souladu se zákonem. Pokud OZV odporuje zákonu, vyzve MV ke zjednání nápravy. V zákonné úpravě se hovoří pouze o souladu se zákonem, ale OZV musí být v souladu s právními předpisy vyšší právní síly, než jsou zákony (ústavní pořádek ČR, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu ČR podle čl. 10 Ústavy a právními předpisy evropského práva). MV musí zasáhnout, pokud je OZV v rozporu se zákonem, ale stejně tak musí reagovat při rozporu s mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, kdy platí aplikační přednost mezinárodních smluv před zákonem. Stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Čl. 1 odst. 2 Ústavy stanovuje, že Česká republika dodržuje závazky, které pro ni plynou z mezinárodních smluv, dodržování těchto závazků je úkolem státu a jeho orgánů, a proto Ministerstvo vnitra, pokud zjistí takový to rozpor, je povinno zasáhnout a požadovat zjednání nápravy na obci. Zákonem není upravena forma ani náležitosti výzvy ke zjednání nápravy, výzva není správním rozhodnutím podle správního řádu, který se na výkon dozoru nad samostatnou působností obcí použije. Výzva k nápravě je úkonem podle IV. části správního řádu. Na doručování výzvy ke sjednání nápravy se použijí obecná ustanovení o doručování správního řádu. Vedle formy a náležitostí není právně upraveno ani to, k čemu MV obec vyzývá a v čem spočívá náprava vadné OZV. Výzva k nápravě bude záviset na právním posouzení Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV. Taktéž není určen rozsah nápravy. Ministerstvo vnitra může vydat výzvu, kde vyzve obec k úplnému zrušení OZV nebo vydá výzvu, kde vyzve k nápravě některých problematických ustanovení. Pokud jsou problematická jen některá ustanovení, ministerstvo pozastaví jen účinnost daných ustanovení. Při logickém výkladu zákonného ustanovení se zde uplatní argument a maiori ad minus. Pokud lze pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky jako takové, tím spíše lze pozastavit jen některá ustanovení daného právního předpisu. Tím dojde k menšímu rozsahu zásahu státní moci do výkonu samosprávy. Ministerstvo vnitra musí při vydávání výzev na pozastavení účinnosti dbát velmi zřetelně na zásadu přiměřenosti při uplatňování veřejné moci, poněvadž se jedná o zásadní zásah do výkonu veřejnoprávní korporace oddělené od státu. Zásada přiměřenosti je vyjádřena v § 2 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, kdy správní orgány uplatňují svoji pravomoc pouze k účelům, které mu byly zákonem svěřeny a v zákonném rozmezí.

⁷⁰ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROŠOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 22

Od doručení výzvy na zjednání nápravy běží obci lhůta 60 dnů od doručení výzvy. Jedná se o procesní lhůtu počítanou podle správního řádu. Pokud obec v 60 denní lhůtě nezjedná nápravu, MV zahájí správní řízení, jehož cílem je vydat rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky. Správní řízení o pozastavení účinnosti OZV se řídí § 9 správního řádu, ve kterém se stanoví zásah do práva obce na samosprávu. Rozhodnout se může na základě ústavního oprávnění, kdy stát zasahuje na ochranu práva zákonem stanoveným způsobem ve správním řízení. Vydávání OZV je projevem veřejné moci v rámci výkonu samosprávy, a proto stát musí zajistit ochranu práv jednotlivců před protizákonnými právními předpisy samosprávy.

Správní řízení o pozastavení účinnosti se zahajuje z moci úřední podle správního řádu, nikdy se nezahajuje na návrh, ani když MV obdrží návrhy na pozastavení účinnosti OZV, MV pouze přijme podněty k návrhu na zahájení řízení ex offo. Pozastavení účinnosti OZV je předběžným opatřením pro následné jednání a zrušení OZV Ústavním soudem, proto se v tomto případě neužije institut předběžného opatření podle § 61 správního řádu. Pokud se ve správním řízení jedná o více OZV jedné obce, je možné, aby MV projednávání všech OZV spojilo v jedno řízení. Účastníkem správního řízení podle správního řádu § 27 odst. 1 písm. b) je pouze obec jako jediný subjekt, který je rozhodnutím přímo dotčen na svých právech. Předmětem řízení je právo na samosprávu základního územního samosprávného celku. Výsledkem správního řízení je rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV. Občané obce, na které se OZV vztahuje, jsou rozhodnutím ve správním řízení dotčeny zprostředkovaně pozastavením OZV. Občané obce by byli účastníky správního řízení pouze za podmínky, pokud by byla splněna podmínka přímého dotčení v právech nebo povinnostech podle § 27 odst. 2 správního řádu.

Účinnost obecně závazné vyhlášky obce je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Doručování rozhodnutí o pozastavení účinnosti se řídí správním řádem. Doručením rozhodnutí obci nastávají jiné právní účinky a OZV nelze od této chvíle aplikovat, adresátům nevyplývají práva ani povinnosti a nelze ukládat sankce za nedodržení uložené povinnosti. Pokud probíhá správní řízení o uložení sankce adresátovi vyplývající z OZV, která byla ministerstvem ve správním řízení pozastavena účinnost, je povinností přerušit jednání o uložení sankce do doby nápravy vadné OZV. Pokud by došlo ke zrušení OZV, správní řízení o uložení sankce by muselo být zastaveno. V opačném případě, kdy by došlo k obnovení účinnosti právního předpisu, správní řízení o uložení sankce se dokončí.

Ve správním rozhodnutí, kterým MV ČR pozastaví účinnost OZV, stanoví zároveň přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy obci. Zákonem není stanoven minimální ani maximální lhůta pro zjednání nápravy. Stanovení lhůty je přenecháno na uvážení MV ČR. Při stanovení

lhůty je nutné brát v potaz, že k nápravě OZV je potřeba řádného svolání zastupitelstva obce. Podle § 93 zákona o obcích musí obec informovat o konání zasedání zastupitelstva na úřední desce alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva obce.

Pokud dojde ke zjednání nápravy zastupitelstvem obce ve lhůtě, která je stanovena v rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, MV neprodleně po obdržení sdělení obce o zjednání nápravy s přílohou nově zjednané OZV zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV a dochází ke znovu nabytí účinnosti OZV. Nápravou se rozumí rozhodnutí zastupitelstva obce o zjednání nápravy, nedochází k nápravě až okamžikem, kdy MV obdrží sdělení od obce o nápravě. V § 123 odst. 1 zákona o obcích je zakotvena povinnost MV při zjednání nápravy ve věci pozastavené OZV, aby MV zrušilo neprodleně rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV. Cílem daného ustanovení je ochrana územně samosprávného celku před nečinností MV, kdy by stále bezdůvodně platila sistační vyhlášky, která by byla stále neaplikovatelnou. Rozhodnutí ministerstva o zrušení pozastavení účinnosti OZV nabývá účinnosti nabytím právní moci rozhodnutí. Obec jako jediný účastník řízení se může vzdát práva na odvolání a rozhodnutí ministerstva nabyde právní moci dnem následujícím po dni, kdy se obec rozhodla vzdát se svého práva na odvolání a nemusí se vyčkávat 15 denní lhůty, ve které by obec měla právo se odvolat. Obec ve své nápravě vadné OZV může zjednat nápravu pouze některých vytýkaných ustanovení. Zákonem není taková možnost upravena, ale pokud k dané situaci dojde, sistační rozhodnutí MV se bude týkat pouze ustanovení, ve kterých nedošlo k nápravě. Ostatní nenapravená ustanovení budou mít nadále pozastavenou účinnost. Pokud lze pozastavit účinnost části OZV, lze zrušit pouze část sistačního rozhodnutí.

Pokud obci uplyne marně lhůta na zjednání nápravy, není proti rozhodnutí MV podán rozklad, MV po uplynutí lhůty pro podání rozkladu podává návrh Ústavnímu soudu na zrušení OZV, ale obci je stále ponechána možnost, až do vydání rozhodnutí Ústavního soudu, zjednat nápravu OZV.

Pokud obec ve stanovené lhůtě ke zjednání nápravy ve věci OZV neučiní nápravu a pokud obec nepodá proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti rozklad, podá MV do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh na zrušení OZV Ústavnímu soudu. Pokud rozklad byl obci podán, návrh na zrušení OZV podává MV Ústavnímu soudu do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým došlo k zamítnutí rozkladu. Rozklad je zvláštním druhem odvolání řádného opravného prostředku, lhůta pro podání rozkladu proti rozhodnutí MV v dané věci je patnáctidenní ode dne oznámení rozhodnutí. Institut rozkladu je upraven v hlavě VII. správního řádu, § 152. V řízení o rozkladu je možno rozhodnout třemi způsoby:

rozkladu se vyhoví a sistační rozhodnutí se zruší, sistační rozhodnutí se změní, pokud se tím vyhoví rozkladu nebo se rozklad zamítne. Ministerstvu vnitra je dána 30 denní lhůta pro podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení OZV, Ústavní soud ve své judikatuře deklaroval, že lhůta pro podání návrhu je lhůtou pořádkovou a pozdější podání návrhu na zrušení není důvodem k odmítnutí návrhu. Pokud by došlo k nečinnosti MV v otázce podání žaloby, má obec možnost se bránit proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV správní žalobou, případně kasační či ústavní stížností.⁷¹

Ustanovení § 123 odst. 3 zákona o obcích upravuje postup MV v případě, kdy obec nezjedná nápravu a neodstraní vady, pro které byla rozhodnutím MV pozastavena účinnost OZV. V případě nezjednání nápravy ze strany obce, má ministerstvo dvě možnosti dalšího postupu. Pokud obec podá rozklad, rozhoduje ministerstvo o řádném opravném prostředku ve správním řízení podle správního řádu. V tomto případě o rozkladu rozhoduje ministr vnitra. Proti tomuto rozhodnutí není možnost odvolání. Pokud rozklad základní územní samosprávný celek nepodal a náprava vad OZV zjednána též nebyla, podá ministerstvo návrh na zrušení OZV Ústavnímu soudu. Oprávnění podat návrh Ústavnímu soudu vyplývá z § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. „*Návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy jsou oprávněni podat: g) Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu.*“⁷² Zákonné zmocnění MV k podání návrhu na zrušení OZV vyplývá z dozorové pravomoci nad zákonností originárních podzákoných právních předpisů, ale zároveň musí MV před podáním návrhu učinit pozastavení účinnosti OZV, bez tohoto úkonu není MV oprávněno příslušný návrh na zrušení OZV učinit. Došlo by k situaci, kdy by nebyly vyčerpány všechny možné procesní prostředky. Návrh na zrušení OZV mají vedle MV subjekty uvedené v § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu.

Podaný návrh na zrušení OZV může Ústavní soud odmítnout, zamítnout, nebo řízení pozastavit. Odmítnout návrh lze z důvodů nesplnění podmínek upravených v § 43 zákona o Ústavním soudu. K zamítnutí návrhu dochází podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, kdy Ústavní soud po provedeném řízení dojde k závěru, že nejsou důvody ke zrušení podzákonného právního předpisu obce. K zastavení řízení před Ústavním soudem dochází podle § 67 zákona o Ústavním soudu, v případě kdy pozbyde platnosti právní předpis, o kterém

⁷¹ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1., s. 650 – 657

⁷² § 64 odst 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

je rozhodováno. V případě, že Ústavní soud rozhodne, že nevyhoví návrhu MV na zrušení celé či části obecně závazné vyhlášky, dnem nabytí právní moci rozhodnutí Ústavního soudu pozbývá rozhodnutí MV o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce platnosti a vyhláška se stává opět účinnou. Ministerstvo vnitra v tomto případě své rozhodnutí o sistaci neruší, vyplývá zde přímo ze zákona. Nabytí právní moci rozhodnutí Ústavního soudu nabývá doručením rozhodnutí účastníkům řízení, jimiž jsou Ministerstvo vnitra jako navrhovatel a obec, která právní předpis vydala. Proti rozhodnutí Ústavního soudu není možnost odvolání.⁷³

Obec má možnost zjednat nápravu vadné vyhlášky i v případě, že byl již podán návrh na zrušení OZV k Ústavnímu soudu před vydáním rozhodnutí Ústavního soudu. Pokud obec nápravu zjedná, je povinna tuto skutečnost neprodleně oznámit Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra. MV své rozhodnutí o pozastavení účinnosti zruší a to do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy s přílohou obecně závazné vyhlášky, ve které byla zjednána náprava. Pouze v tomto případě má ministerstvo stanovenou lhůtu pro zrušení svého rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, v předešlých případech je nutné rozhodovat „neprodleně“. Ministerstvo vnitra ovšem musí dojít k názoru, že náprava vad zjednána skutečně byla. Pokud MV zjistí, že obec zjedнала nápravu, MV vydá rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky, a vznikl zde důvod pro zastavení řízení o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky před Ústavním soudem.⁷⁴

Odlišný postup použije Ministerstvo vnitra v případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky obce s lidskými právy a základními svobodami, který je upraven v § 123 odst. 2 zákona o obcích. Lidskými právy a základními svobodami se pravděpodobně rozumí práva zakotvená v hlavě druhé Listiny základních práv a svobod a dále práva upravena Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a svobod. Zákon dává MV oprávnění rozhodnout o pozastavení OZV bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. V tomto případě se jedná o zřejmý rozpor, při pozastavení usnesení, rozhodnutí nebo jiného opatření obce v samostatné působnosti podle § 124 odst. 2 musí jít o zřejmý a závažný rozpor se zákonem. Ministerstvo vnitra vydá rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky a dnem doručení rozhodnutí obci je účinnost vyhlášky pozastavena. V průběhu správního řízení až do vydání rozhodnutí o pozastavení, má obec možnost zjednat nápravu. V rozhodnutí MV stanoví obci přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Pokud zastupitelstvo obce zjedná nápravu ve stanovené lhůtě, MV

⁷³ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář.*, s. 658 – 662

⁷⁴ Tamtéž, s. 662 – 663

rozhodnutí o pozastavení účinnosti vadné vyhlášky neprodleně zruší poté, co obdrží sdělení od obce o zjednáání nápravy s přílohou opravené vyhlášky.⁷⁵

Ustanovení § 128 zákona o obcích upravuje společná ustanovení k doзору a s tím spojené povinnosti při následných jednání při pozastavení účinnosti OZV, při zrušení OZV Ústavním soudem, rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti OZV nebo rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu platnosti. S vydáním vyjmenovaných rozhodnutí souvisí podle § 128 odst. 1 povinnost obce vyvěsit neprodleně po obdržení rozhodnutí jednotlivá rozhodnutí na úřední desce po dobu nejméně 15 dnů. Rozhodnutí se uveřejní též na elektronické desce obce umožňující dálkový přístup. Jedná se o povinnost obce informačního charakteru, která má zajistit možnost občanům obce seznámit se s platností a účinností právních předpisů obce. Pokud by obec porušila dané ustanovení a nevyvěsila by daná rozhodnutí na úřední desce, není následkem nedodržení zákonného ustanovení § 128 odst. 1 zákona o obcích neúčinnost těchto rozhodnutí.⁷⁶

4.3 Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Ministerstvo vnitra České republiky plní koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy.⁷⁷ Ministerstvo se dělí na sekce (sekce pro státní službu, sekce vnitřní bezpečnosti, sekce státního tajemníka, sekce legislativy a archivnictví, sekce veřejné správy, sekce ekonomiky, sekce strategií a evropských fondů, sekce sociálního, zdravotnického a právního zabezpečení, bezpečnostního výzkumu a projektové řízení) a ty se dále člení na odbory.

Sekce veřejné správy se dělí na kancelář náměstkyně ministra vnitra pro řízení sekce veřejné správy, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, odbor všeobecné správy, odbor správních činností, odbor strategického rozvoje a koordinace veřejné správy.⁷⁸

⁷⁵ VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1., s. 657 – 658

⁷⁶ ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-640-2., s. 55 – 56

⁷⁷ § 12 odst. 3 zákona č. 2/1969 Sb., o o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

⁷⁸ Organizační struktura: *Organizační struktura Ministerstva vnitra a jeho odbory*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha, 2015 [cit. 2016-03-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/organizacni-struktura-362751.aspx>

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly se člení na oddělení vzdělávání a výkonu územní veřejné správy, která zahájilo svoji činnost od 1. 4. 2015, oddělení legislativně-právní, oddělení dozoru, oddělení kontroly a oddělení vnitřní.⁷⁹

Dozorovou činnost nad samostatnou působností územních samosprávných celků a nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí a krajů vykonává Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly MV ČR, oddělení dozoru.

Oddělení dozoru odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV „provádí dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí, krajů a hlavního města Prahy - plní zastřešující roli na odboru dozoru a kontroly veřejné správy, připravuje podání ministra vnitra určených správním soudům a Ústavnímu soudu ve věcech dozoru nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků, včetně jednání za ministerstvo v řízení před soudy v těchto věcech, tvoří koncepční, koordinační a metodické materiály související s dozorovou činností, podílí se na legislativních úkolech odboru, pořádá odborné porady a semináře na úseku dozoru, zpracovává odpovědi na dotazy vztahující se k provádění dozorové činnosti“.⁸⁰ Oddělení dozoru má třináct územních pracovišť se sídlem v krajských městech: v Praze, Plzni, Českých Budějovicích, Karlových Varech, Ústí nad Labem, Hradci Králové, Liberci, Pardubicích, Jihlavě, Brně, Zlínu, Olomouci a Ostravě. Tato územní pracoviště se podílejí na dozorových a kontrolních činnostech odboru v území, zpracovávají podněty k zahájení dozorových činností nad obcemi, poskytují metodickou pomoc obcím, krajům a hl. městu Praze, plní úkoly správce obce v obcích, kde není zvolen zastupitelský orgán a především územní pracoviště oddělení dozoru zpracovávají rozborů právních předpisů samospráv a projednávají je s představiteli obce, aby vydaný právní předpis byl v souladu se zákony. Územní pracoviště oddělení dozoru pro Plzeňský kraj sídlí v Nerudově ulici čp. 2672/35, 301 00 Plzeň.⁸¹

Metodická pomoc, kterou zajišťují územní pracoviště oddělení dozoru, má zajistit předcházení pochybení obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek a je vedena za účelem,

⁷⁹ Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2015: *Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2015* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., Bartůňková 1159/4, 149 01, Praha 4, 2016 [cit. 2016-03-07]. ISBN 978-80-86466-89-7. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>, s. 10

⁸⁰ Tamtéž, s. 10

⁸¹ Dokumenty ODK: *Kontakty na odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-03-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/kontakty-na-odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx>

aby nedocházelo tak často a v rozsáhlé míře k represivním opatřením ze strany státu, a pokud by zásah do samosprávy učiněn být musel, jednalo by se pouze o nejzazší případy.⁸²

K preventivní úloze dozorového orgánu nad územní samosprávou se vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/05, který se týkal zrušení OZV obce Staňkov o povinnostech chovatelů zvířat. Ústavní soud svým rozhodnutím OZV zrušil. Napadená vyhláška byla zrušena mimo jiné z důvodů formálních, jako tomu bylo v mnoha analogických případech předchozích, a proto si Ústavní soud položil otázku, zda by Ministerstvo vnitra nemělo obcím dávat více na zřetel, jakých pochybení se územní samosprávné celky při tvorbě svých vyhlášek dopustili, aby MV následně nemuselo vyhlášku podat k posouzení Ústavnímu soudu.⁸³

V reakci na tento požadavek Ústavního soudu se snaží územní pracoviště oddělení dozoru Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MV poskytovat metodickou pomoc jak na základě žádosti ze strany územního samosprávného celku tak též i z vlastní iniciativy. Pokud oddělení dozoru zjistí rozpor OZV se zákonem, na základě písemného právního rozboru⁸⁴ požádá obec o projednání zjednání nápravy a poučí obec o stanovených lhůtách pro dobrovolné napravení vad dozorované vyhlášky.⁸⁵

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra vykonává pravomoci ministerstva v oblasti dozoru a kontroly nad samostatnou i přenesenou působností obcí, krajů a hlavního města Prahy. Rozsah kontroly je vymezen zákonem o obcích, krajích a hlavním městě Praze. Hlavním cílem a úkolem odboru je zajištění profesionálního a nezávislého výkonu dozorové a kontrolní činnosti nad územními samosprávnými celky, aktivní poskytování metodické pomoci obcím a krajům, naplňování principů dobré správy vůči občanům i orgánům veřejné správy a především ve vztahu k tématu práce je důležitým cílem odboru zajištění kvalitní právní úpravy územních samosprávných celků, která je spojena s cílem kvalitní a profesionální právní argumentace. Mimo dozorové a kontrolní pravomoci se odbor podílí na přípravě legislativních a koncepčních materiálů k problematice postavení územních samosprávných celků.

⁸² FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 22

⁸³ Nález Ústavního soudu ze dne 6.6.2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05

⁸⁴ Písemný právní rozbor k rozboru kontrolované obecně závazné vyhlášky č. 2/2015 o zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství města Radnic je přílohou č. 2 bakalářské práce.

⁸⁵ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 22 – 23

4.3.1 Výsledky kontroly Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Odbor provádí celkový dozor nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků, vyřizuje podněty a stížnosti na obce a kraje. Dozorová pravomoc odboru je činností následnou, ale odbor by měl obcím a krajům sloužit jako metodická pomoc při aplikaci zákonů, vydává metodické příručky (v otázce OZV zpracovává vzory právních předpisů a metodiku k vydávání OZV) a odborná stanoviska, pořádá odborné semináře.

V roce 2015 i v roce předchozím bylo odborem dozoru a kontroly provedeno celkem 113 kontrol nad samostatnou působností obcí (obce I. typu 100 kontrol, obce II. typu 4 kontroly a obce III. typu 9 kontrol)⁸⁶. Po vyhodnocení kontrol bylo zjištěno, že došlo celkem ke 497 porušením zákona, v průměru toto číslo odpovídá čtyřem porušením zákona na jednu kontrolu.⁸⁷

Při kontrole nad samostatnou působností jsou nejčastěji zjištěny nedostatky u záležitostí plynoucích ze zákona o obcích (57%), kde nejčastější pochybení se projevují v evidenci právních předpisů vydaných obcí, kde k porušení v kontrolovaných obcích došlo ve 48% případů, následuje informační zákon (42%) a správní řád (1%).⁸⁸

Kontroly odboru mají vůči obcím preventivně metodický charakter. Dle vyjádření odboru se ve výsledcích kontrol projevuje intenzivní metodická pomoc tvořená metodickými doporučeními a odbornými stanovisky.

Důležitou částí kontrolní činnosti nad samostatnou působností je dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí. V roce 2015 odbor posoudil celkem 11 482 OZV obcí. Ve fázi návrhu OZV bylo podáno odboru k posouzení 5 920 OZV, což je oproti roku 2014 nárůst posouzených OZV, kdy bylo posouzeno v roce 2015 o 3 420 návrhů OZV více a o 1 423 OZV oproti roku předchozímu. Ke stavu, kdy by bylo posouzeno více návrhů OZV došlo po pěti letech, v letech 2011 až 2014 bylo posuzováno vždy méně návrhů než přijatých OZV. Odbor dozoru a kontroly tento nárůst přičítá především změně legislativy, která si vyžádala právní úpravu na úrovni místní samosprávy, kdy se jednalo především o novelizaci zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, který byl novelizován zákonem č. 229/2014 Sb. s účinností od 1. 1. 2015. Tato novelizace přinesla obcím nové povinnosti v oblasti komunálních odpadů. Odbor ve svém hodnocení činnosti za rok 2015 pozitivně

⁸⁶ Například v roce 2006 bylo provedeno pouze 7 kontrol a zjištěno 6 porušení zákona.

⁸⁷ Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2015: *Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2015* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., Bartůňková 1159/4, 149 01, Praha 4, 2016 [cit. 2016-03-07]. ISBN 978-80-86466-89-7. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2>, s. 12

⁸⁸ Tamtéž, s. 25

hodnotí nárůst počtu posuzovaných OZV v důsledku posilování preventivní metodické podpory územním samosprávným celkům a dále za výrazným nárůstem posuzování návrhů OZV lze spatřovat aktivní přístup zaměstnanců územních oddělení odboru dozoru a kontroly.⁸⁹

V roce 2015 byla obecně závaznými vyhláškami nejčastěji upravována problematika záležitostí spojených s nakládáním komunálního odpadu, které na celkovém počtu všech vydaných OZV tvořily 41%. Předchozí léta byly dominujícími vyhlášky stanovující místní poplatky, které na celkovém počtu vydaných OZV tvořily více než 50%, v roce 2015 už pouhých 25%. Úprava záležitostí veřejného pořádku tvořila 9%, 3% tvořily vyhlášky upravující regulaci sázkových her a loterií a stejný podíl zabírala právní úprava daně z nemovitých věcí, požární řády, OZV stanovující podmínky pohybu psů. Vyhlášky stanovující školské obvody a poplatky za komunální odpad tvořily 2%, ostatní vyhlášky tvořily 9%.

Nárůstem posuzování OZV ve fázi návrhu došlo k dalšímu snižování počtu nezákonných právních předpisů obcí. Podíl nezákonných vyhlášek za rok 2015 činil 4, 8%, v roce 2014 se jednalo o 5, 2% podílu na nezákonných OZV, v roce 2013 se jednalo dokonce o 7, 8%. Nejproblematičtější oblastí úpravy co do počtu nezákonných vyhlášek se staly vyhlášky upravující problematiku místních poplatků a nakládání s komunálním odpadem.

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly velmi pozitivně hodnotí spolupráci a přístup obcí k zasílaným právním rozborům ke kontrolovaným vyhláškám, kdy obce na základě podrobné právní argumentace ze strany odboru, přistupují ke zjednání nápravy a za rok 2015 z počtu 276 nezákonných obecně závazných vyhlášek Ministerstvo vnitra muselo uplatnit dozorová opatření pouze ve dvou případech. Dozor nad vydanou obecně závaznou vyhláškou může být zahájen také na základě podnětu, takových to podnětů v roce 2015 bylo podáno 116, o rok dříve bylo podáno o dva podněty méně.⁹⁰

Obec má povinnost podle § 12 odst. 6 zákona o obcích zaslat obecně závaznou vyhlášku Ministerstvu vnitra neprodleně po dni jejího vyhlášení. Lhůta, ve které musí odbor dozoru a kontroly rozhodnout, není zákonem stanovena, ale odbor MV standardně do jednoho měsíce informuje obec o výsledku posouzení zákonnosti OZV včetně toho, zda vyhláška obstála v testu

⁸⁹ Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2015: *Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2015* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., Bartůňková 1159/4, 149 01, Praha 4, 2016 [cit. 2016-03-07]. ISBN 978-80-86466-89-7. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2>, s. 13

⁹⁰ Tamtéž, s. 14 – 16

zákonosti. Součástí vyrozumění o zákonosti je podrobný právní rozbor jednotlivých ustanovení vyhlášky s případnými návrhy, které by vedly ke zjednání nápravy.⁹¹

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly v roce 2015 vypracoval pro obce novou řadu metodických materiálů týkající se problematiky tvorby a aplikace obecně závazných vyhlášek. První publikací je aktualizace metodického doporučení k tématu procesu tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek, který upravuje problematiku tvorby OZV, základní legislativně-technická pravidla, oblasti možné úpravy a dozor MV nad vydáváním OZV. Na první publikaci, obecnou část, budou navazovat další metodické příručky, které se budou věnovat jednotlivým oblastem, které mohou být upraveny pomocí OZV (např. veřejný pořádek, místní poplatky, koeficienty daně z nemovitých věcí a poplatků za komunální odpad).⁹²

Všechny metodické pokyny vydané Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly, včetně vzorů OZV, zákonných zmocnění a stanovisek odboru k vydávání OZV jsou dostupné elektronicky na webových stránkách Ministerstva vnitra v sekci „Dokumenty odboru veřejné správy, dozoru a kontroly“.⁹³

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly při kontrolách samostatné působnosti obcí sestavil „Metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 9 - Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí“⁹⁴ jako preventivní materiál pro obce za účelem vyvarování se nejčastějších pochybení, které byly v předešlých kontrolách nejčastějším problémem. V souvislosti s vydáváním OZV docházelo nejčastěji k pochybení obcí při zaslání obecně závazných vyhlášek Ministerstvu vnitra neprodleně po dni jejich vyhlášení podle § 12 odst. 6 zákona o obcích. Nejčastěji došlo k následujícím porušením ustanovení zákona: § 12 odst. 4, 5, 6 a k porušení § 43 zákona o obcích. Nejčastějšími problematickými záležitostmi jsou následující okruhy: obec vydanou vyhlášku nezaslala MV vůbec nebo vyhlášku zaslala, ale s velkým časovým odstupem od jejího vyhlášení. Ze zákona plyne povinnost obci k zaslání vyhlášky neprodleně po jejím vyhlášení, což znamená jejího vyhlášení na úřední desce obecního úřadu. Dále byly zjištěny především závady ve spojitosti s OZV podle § 12 odst. 5 zákona o obcích a přístupu evidence právních předpisů každému nebo obec dokonce sama neví, kde požadované právní předpisy jsou uloženy. Třetím problematickým okruhem jsou

⁹¹ Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2015: *Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2015* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., Bartůňková 1159/4, 149 01, Praha 4, 2016 [cit. 2016-03-07]. ISBN 978-80-86466-89-7. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2>, s. 32

⁹² Tamtéž, s. 97 – 98

⁹³ Dostupné z webové stránky: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>

⁹⁴ Tamtéž

nedostatky ve vedení evidence právních předpisů obce podle § 12 odst. 4 zákona o obcích. Důležité je dodržet podmínku značení právních předpisů pořadovými čísly s uzavřením číselné řady na konci každého kalendářního roku. Obec musí vést úplnou evidenci právních předpisů včetně předpisů zrušených z důvodu případného posouzení právní věci, která se odehrála v minulosti, a je potřeba postupovat podle účinného právního řádu, kdy k posuzované záležitosti došlo. V praxi v souvislosti s tímto zákonným ustanovením dochází k pochybením, že obec buď nevede žádnou evidenci vydaných právních předpisů, nebo vede evidenci, která nesplňuje všechny podmínky stanovené zákonem, evidence právních předpisů není vedena v číselné řadě nebo daná číselná řada není uzavřena na konci každého kalendářního roku, anebo nejsou v evidenci uváděny zrušené právní předpisy.⁹⁵

5. Rušení obecně závazných vyhlášek obcí Ústavním soudem

Mimo rozlišování v případě rušení obecně závazných vyhlášek podle rozsahu (částečné, úplné), podle míry nahrazení právního předpisu, rozlišujeme rušení OZV podle subjektu oprávněného k rušení daných právních předpisů. Zrušit obecně závaznou vyhlášku mohou pouze územní samosprávné celky, které mají oprávnění k vydání těchto právních předpisů a zároveň jim přísluší danou OZV zrušit. V druhém případě je subjektem rušení OZV Ústavní soud.⁹⁶

„Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“⁹⁷ Jinými právními předpisy se rozumí obecně závazné normativní akty podzákoného charakteru, které obsahují závazná pravidla chování. Jednotlivým ustanovením právního předpisu se rozumí jakákoliv část právního předpisu s normativním obsahem.

5.1 Řízení před Ústavním soudem

Návrh na zahájení řízení musí být podán písemně Ústavnímu soudu. Řízení je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu. Plénum Ústavního soudu nemůže zrušit právní předpis ze své vlastní vůle, ale jen na základě návrhu. Oprávnění k podání návrhu na zrušení

⁹⁵ ŠIMKOVÁ, Petra, Petr SLAVÍČEK, Kristýna KADLECOVÁ, Alice URBÁNKOVÁ, Jana KRUMLOVÁ a Martin TURNOVSKÝ. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 9: Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí* [online]. První. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4, 2013 [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3dS>. 48 – 52

⁹⁶ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-690-7., str. 162

⁹⁷ Čl. 87 odst. 1 písm. b), ústavního zákona č. 1/1993 Sb, Ústava České republiky

OZV je upraveno v hlavě druhé, zvláštní ustanovení o řízení před Ústavním soudem, § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Dané ustanovení zákona vychází z čl. 87 odst. 1 písm. b). Oprávnění k podání návrhu na zrušení OZV mají: vláda, skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 zákona o Ústavním soudu, zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv a Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce za podmínek stanovených v zákoně o obcích.⁹⁸ Plénum Ústavního soudu může zahájit řízení o zrušení OZV, jsou-li k tomu dány důvody podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. S ústavní stížností lze společně podat návrh na zrušení OZV obce, pokud uplatněním ustanovení OZV nastala právní skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti a ustanovení OZV jsou dle stěžovatele v rozporu s ústavním pořádkem či zákonem. Pokud stěžovatel podává společně s ústavní stížností návrh na zrušení právního předpisu samosprávy, musí podat stížnost jen proti individuálnímu aktu aplikace práva.⁹⁹ Procesní způsobilost navrhovatelů je posuzována podle stavu ke dni podání návrhu, tedy zahájení řízení. Vedle navrhovatele je účastníkem řízení daná obec, která napadenou OZV vydala. Za obec jedná starosta obce, pokud touto úlohou nebyla zastupitelstvem obce pověřena jiná osoba. V řízení mohou být vedlejší účastníci – veřejný ochránce práv, subjekt, který podal návrh na zrušení OZV, ale tento návrh byl již podán jiným subjektem a další osoby, o kterých tak usnesením rozhodne Ústavní soud. V řízení před Ústavním soudem se všichni účastníci (včetně vedlejších účastníků) mohou nechat zastupovat na základě plné moci advokátem, zmocnění nelze přenést na advokátního koncipienta. Stěžovatel při podání ústavní stížnosti se musí nechat zastupovat po celé řízení povinně. Tento institut povinného právního zastoupení slouží především k podání kvalifikovaného podání návrhu a z důvodu absence soudního poplatku jako materiální síto pro podávání neodůvodněných ústavních stížností. Řízení před Ústavním soudem je vedeno v českém jazyce a návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem musí být vždy podán v českém jazyce.

Řízení o zrušení OZV začíná jen na návrh a zahájí se dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu. Lhůta pro podání návrhu na zrušení OZV Ministerstvem vnitra je 30 denní od právní moci rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV. Dojde-li k pozdějšímu podání návrhu, jedná se o též o řádně podaný návrh na zrušení OZV obce. V případě návrhu na zrušení OZV v souvislosti s ústavní stížností je lhůta 60 denní. V obou případech se jedná o procesní lhůtu,

⁹⁸ § 64 odst. 1 písm. b) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

⁹⁹ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4., s. 298 – 300

ve které musí dojít k podání návrhu poštovní přepravě, není zde podmínka doručení ve stanovené lhůtě Ústavnímu soudu.

Z podaného návrhu na zrušení OZV musí být patrné, kdo jej činí, které věci se týká, co sleduje, musí být podepsán a datován. Dále musí obsahovat pravdivé vyličení rozhodujících skutečností, označení důkazů a musí být patrné, čeho se navrhovatel domáhá a který konkrétní právní předpis územní samosprávy navrhuje zrušit.¹⁰⁰

Při rozhodování o souladu OZV s právním řádem České republiky Ústavní soud posuzuje soulad OZV s ústavním pořádkem a zákony, zda návrh byl přijat a vydán v mezích kompetencí stanovených Ústavou a ústavně předepsaným způsobem. Ústavnímu soudu nepřísluší rozhodovat o souladu OZV s jiným podzákoným právním předpisem. Pokud v návrhu na zrušení OZV bude napadnut pouze rozpor s jiným podzákoným právním předpisem, bude návrh odmítnut. Návrh je dále nepřijatelný v případě, že OZV obce pozbyla před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti nebo nebyla vyhlášena zákonem stanoveným způsobem, dále je návrh nepřijatelný pokud pozbyl platnosti ústavní zákon nebo zákon před doručením návrhu na zrušení OZV Ústavnímu soudu, podle nichž je OZV v rozporu, v dané věci již Ústavní soud rozhodl (*res iudicata*) nebo v dané věci jedná (*litispendence*).¹⁰¹

V případě projednávání návrhu na zrušení OZV obce rozhoduje Ústavní soud v plénu nálezem. Nález musí být přijat nadpoloviční většinou přítomných soudců za splnění podmínky, že jednání bylo přítomno alespoň 10 soudců z celkového počtu 15 soudců Ústavního soudu. Nález, kterým se rozhoduje ve věci návrhu zrušení právního předpisu, se zveřejní ve Sbírce zákonů. Ke zrušení OZV Ústavním soudem dochází dnem, který je v nálezě určen. Je zde potřeba dodržet princip právní jistoty a zrušit právní předpis lze pouze od vyhlášení nálezě do budoucnosti. Rozhodnutí Ústavního soudu obec vždy vyvěsí po dobu nejméně 15 dnů na úřední desce obecního úřadu.¹⁰²

Ústava České republiky v čl. 104 odst. 3 Ústavy zakotví právo obcím vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své samostatné působnosti, ale bližší pravidla pro vydávání ani požadavky na obsahovou stránku OZV nestanoví. Pravidla vydávání a náležitostí OZV je potřeba dovozovat z judikatury Ústavního soudu zabývající se problematikou a přezkumem

¹⁰⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-690-7., s. 184 – 191

¹⁰¹ Tamtéž, s. 193

¹⁰² Tamtéž, s. 199 – 200

zákonosti OZV obcí. Aby OZV mohla být Ústavním soudem shledána jako zákonu neodporující, musí splňovat následující test čtyř kroků:

1. Pravomoc obce vydat obecně závaznou vyhlášku
2. Dodržení zákonem vymezené působnosti obce k vydání obecně závazné vyhlášky
3. Nezneužití pravomoci a působnosti obce při vydávání obecně závazné vyhlášky
4. „Rozumnost“ obecně závazné vyhlášky

Po určení splnění testu čtyř základních kroků, Ústavní soud ve svém následném přezkumu OZV zkoumá, zda byla splněná obecná kritéria pro tvorbu právních předpisů v České republice a zda byly splněny obecné požadavky kladené na právní předpisy, kterými jsou určitost, srozumitelnost a adekvátnost.¹⁰³

5.2 Řízení před Ústavním soudem ve věci podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky Ministerstvem vnitra za rok 2015

Ustanovení § 123 odst. 3 zákona o obcích ukládá Ministerstvu vnitra v rámci dozoru nad vydáváním OZV povinnost ve stanoveném případě podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení OZV. V roce 2015 MV podalo pouze jeden návrh Ústavnímu soudu na zrušení OZV. Návrh byl podán dne 20. ledna 2015 v případě návrhu na zrušení „*Obecně závazné vyhlášky statutárního města Přerov č. 2/2010, o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerov*“. Ústavní soud dne 11. srpna 2015 vydal nálezný sp. zn. Pl. ÚS 1/2015 (Přerov). Ústavní soud návrhu ministerstva vyhověl. OZV byla zrušena z důvodu stanovení povinnosti v OZV, která je upravena právním předpisem vyšší právní síly a úprava na úrovni obecně závazné vyhlášky obce je vyloučena. Z nálezu Ústavního soudu ke zrušení OZV vyplynulo, že obce nejsou oprávněny formou OZV k úpravě problematiky související s provozem na pozemních komunikacích. V následující tabulce je uveden přehled počtu podaných návrhů na zrušení OZV Ministerstvem vnitra za posledních deset let (2005 – 2015).

¹⁰³ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 9, 16

<i>Rok podání návrhu Ústavnímu soudu</i>	<i>Počet návrhů na zrušení OZV Ústavním soudem</i>
2005	16
2006	23
2007	1
2008	5
2009	4
2010	5
2011	3
2012	1
2013	1
2014	0
2015	1

Tabulka č. 1: Přehled počtu podaných návrhů na zrušení OZV Ministerstvem vnitra za posledních deset let (2005 – 2015)¹⁰⁴

6. Vybraný judikát Ústavního soudu týkající se problematiky rušení obecně závazné vyhlášky upravující zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství

6.1 Obecně závazné vyhlášky upravující zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství

K regulaci negativních jevů spojených s prodejem a konzumací alkoholu je obec oprávněna na základě dvou zákonných zmocnění:

- a) Zmocnění z **§ 13 zákona č. 379/2005 Sb.**, o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů

¹⁰⁴ Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2015: *Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2015* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., Bartůňková 1159/4, 149 01, Praha 4, 2016 [cit. 2016-03-07]. ISBN 978-80-86466-89-7. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2>, s. 35 – 36

(§ 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 prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů.)

b) Zmocnění z § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

(§ 10: 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,

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,

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně³⁾ (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.)

Vztah mezi ustanovení § 10 obecního zřízení a § 13 tabákového zákona není vztahem speciálním, poněvadž každé ustanovení se liší v rozsahu možné aplikace.

Tabákovým zákonem je na celostátní úrovni upravena problematika prodeje a konzumace alkoholu, která je zároveň cílem k omezení dostupnosti tabákových výrobků a alkoholu. § 12 tabákového zákona stanoví, kde se nesmí prodávat nebo podávat alkoholické nápoje:

(1) Zakazuje se prodávat nebo podávat alkoholické nápoje

a) osobám mladším 18 let,

b) na všech akcích určených osobám mladším 18 let,

c) osobám zjevně ovlivněným alkoholickým nápojem nebo jinou návykovou látkou,

d) ve zdravotnických zařízeních,

e) v prostředcích výlučně určených pro vnitrostátní hromadnou dopravu osob s výjimkou železničních jídelních vozů, palub letadel a určených prostor plavidel veřejné lodní dopravy,

f) na sportovních akcích, s výjimkou výčepního piva s extraktem původní mladiny do 10 hmotnostních procent,

g) ve všech typech škol a školských zařízení.¹⁰⁵

Další omezení a zákazy prodeje jsou upraveny ve zvláštních zákonných předpisech. Pokud se obec rozhodne pro další regulaci zákazu prodeje a konzumace alkoholu, vydá obecně závaznou vyhlášku na základě § 13 tabákového zákona nebo § 18 živnostenského zákona vydáním tržního řádu, který bude regulovat stánkový prodej alkoholu.

Na základě zákonné úpravy je obec oprávněna k vydání obecně závazné vyhlášky týkající se problematiky zákazu konzumace alkoholu na veřejném prostranství, která bude upravovat:

- a) prodej alkoholických nápojů
- b) podávání alkoholických nápojů
- c) konzumaci alkoholických nápojů

Předpokládá se, že při úpravě omezení konzumace alkoholu bude zákaz konzumace platit na stanovených místech, která jsou veřejnosti přístupná, určených obecně závaznou vyhláškou. Ustanovení § 13 tabákového zákona umožňuje regulaci konzumace alkoholu v případech veřejně přístupných akcí. Cílem tabákového zákona je celková ochrana zdraví občanů, což umožňuje § 10 zákona o obcích, aby obce chránily veřejný pořádek tím, že omezí konzumaci alkoholu i na jiných veřejně přístupných místech než jsou pouze veřejně přístupné akce.

Ústavní soud ve své judikatuře stanovil, že konzumace alkoholu je činností, která může narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy a ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, a je proto potřeba, aby zde byla možnost regulace na úrovni obecní samosprávy. Jedinou omezující podmínkou je, že se musí jednat o regulaci konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích v obci. Veřejné prostranství je vymezeno v § 34 zákona o obcích. Spornou otázkou v dané problematice je územní vymezení o zákazu konzumace. Ústavní soud též nevylučuje,

¹⁰⁵ § 12 zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů

aby taková to vyhláška platila na veškerá veřejná prostranství v obci, jednalo by se o plošný zákaz konzumace alkoholu na veškerých veřejných prostranství obce.¹⁰⁶

<i>Rok</i>	<i>Celkový počet vydaných právních předpisů dané právní problematiky</i>	<i>Počet právních předpisů, ve kterých byla zjištěna vada</i>	<i>Počet právních předpisů, ve kterých byla tato vada odstraněna</i>
<i>2009</i>	3	0	0
<i>2010</i>	24	0	0
<i>2011</i>	8	0	0
<i>2012</i>	14	0	0
<i>2013</i>	19	1	1
<i>2014</i>	9	0	0
<i>2015</i>	15	1	1

Tabulka č. 2: Obecně závazné vyhlášky obcí vydány v letech 2009 až 2015 na základě zákonného zmocnění § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů – omezení nebo zákaz alkoholu¹⁰⁷

6.2 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník)

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra podal dne 14. prosince 2009 návrh Ústavnímu soudu na zrušení ustanovení § 2 odst. 2 v části znějící „nebo zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví anebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem“ a ustanovení § 2 odst. 3 v části znějící „nebo výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem“ **obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství.**

¹⁰⁶ FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4., s. 218 – 220

¹⁰⁷ Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2015: *Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2015* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., Bartůňková 1159/4, 149 01, Praha 4, 2016 [cit. 2016-03-07]. ISBN 978-80-86466-89-7., s. 64

Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

Důvodem pro podání návrhu na zrušení daných ustanovení OZV ze strany Ministerstva vnitra, dozorového orgánu nad vydáváním OZV obcí, byl spatřován problém ze strany MV v překročení rámce svěřené věcné působnosti, který vyplývá z § 10 písm. a) zákona o obcích a § 13 tabákového zákona. MV interpretací daných ustanovení dovodilo, že se jednalo o úpravu záležitostí, které vybočovaly z mezí veřejného pořádku a daná ustanovení upravovaly záležitosti, které jsou svěřeny výlučně zákonu. Město Jeseník odůvodňovalo svou právní úpravu jako ulehčení dokazování při řešení přestupků týkajících se konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Na to MV reagovalo argumentem, že pokud přijetí OZV souviselo pouze s ulehčením dokazování při řízení o přestupcích, obec by zasáhla svou úpravou do oblasti dokazování a důkazního břemene, záležitosti, která je vyhrazena výhradně zákonu a nelze do zákonné právní úpravy zasahovat právními předpisy nižší právní síly. MV po posouzení předložené OZV došlo k závěru, že OZV mimo zákazu konzumace alkoholu uložila další povinnosti dle zákona o přestupcích (zákon č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Ministerstvo vnitra nabylo pochybnosti o proporcionalitě dané právní úpravy.

Ve věci řízení před Ústavním soudem se stal vedlejším účastníkem veřejný ochránce práv, který poukázal na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05, který se týkal též konzumace alkoholu ve městě Krupka a Ústavní soud se v tomto nálezu vyjádřil, že možnost regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích je přípustná. Veřejný ochránce práv vydal v daném případě oponentní stanovisko, ve kterém měl za to, že obec své pravomoci k vydání OZV nezneužila.

Dne 7. září 2010 vydal Ústavní soud **nález sp. zn. Pl. ÚS 11/09**, kterým **zamítl návrh ministerstva** na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky č. 1/2008 o zákazu konzumace alkoholu na veřejném prostranství města Jeseník.¹⁰⁸

Ministerstvo vnitra podalo návrh Ústavnímu soudu dne 15. května 2009 podle zákonných zmocnění k podání návrhu zakotvených na ústavní i zákonné úrovni (Ústava České republiky, zákon o Ústavním soudu, zákon o obcích). MV se domáhalo zrušení dvou ustanovení OZV, § 2 odst. 2 a § 2 odst. 3 obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008 o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství. MV ve svém návrhu popsalo svoji správní reakci v řízení o dané OZV a vyjádřil názor, že OZV je v rozporu s ústavním pořádkem,

¹⁰⁸ DRÁBEK, Mgr. Pavel a Mgr. Lenka MATĚJKOVÁ. *Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 9/2010* [online]. 3 [cit. 2016-03-21]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>

čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod z důvodů překročení samostatné působnosti obce.

V návrhu na zrušení ustanovení se jedná o následující dvě ustanovení:

- a) § 2 odst. 2: "Konzumací alkoholických nápojů na veřejném prostranství se rozumí požívání alkoholického nápoje nebo zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem."
- b) § 2 odst. 3: "Zjevným umožňováním konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství se rozumí rozlévání alkoholických nápojů nebo výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem."

Podle § 123 nedošlo po výzvě od MV k nápravě OZV a ani nebyl podán rozklad proti rozhodnutí MV. Ústavnímu soudu byla ústavní stížnosti podána v zákonné lhůtě dne 14. května 2009. Podle předložených podkladů byla OZV schválena a vyvěšena na úřední desce po stanovenou dobu a nabyla účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení. V tomto procesu byly splněny veškeré zákonem stanovené podmínky.

Po obsahové stránce platí zásada, že navrhovatel přezkumu OZV nese břemeno tvrzení, což MV doložilo. Při posuzování obsahu OZV Ústavní soud postupuje podle testu čtyř kroků. V rámci tohoto testu je zkoumáno, zda měla obec pravomoc napadené ustanovení OZV vydat, dále zda se nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, za třetí zda při vydání OZV nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a za poslední, zda přijetím napadené OZV nejednala zjevně nerozumně. První krok testu byl splněn bez připomínek, byla vydána na základě pravomoci vyplývající z čl. 104 odst. 3 Ústavy. Uložení povinností došlo na základě zákonného zmocnění z § 10 písm. a) zákona o obcích a cílem bylo zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

K problematice napadeného ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky o zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem: Ústavní soud si kladl otázku, zda tuto záležitost lze pokládat za „místní záležitost veřejného pořádku“ a zda taková to činnost může narušit dobré mravy či ochranu zdraví. Při rozhodování Ústavní soud přihlédl ke své judikatuře a deklaroval, že omezení konzumace alkoholu na veřejném prostranství je možná, pokud by narušila veřejný pořádek, dobré mravy, bezpečnost, zdraví či majetek v obci. Otevřená lahev je přípravou ke skutečné konzumaci, proto lze zdržování se s otevřenou lahví na veřejnosti subsumovat pod zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství, které je způsobilé narušit veřejný pořádek lázeňského města. Ústavní soud proto nemá argument, kterým by popřel zákonnost daného ustanovení.

V druhém ustanovení se jednalo o umožňování konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství rozléváním alkoholických nápojů nebo výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem. MV spatřovalo problém ve stanovení právní domněnky či fikce, že při držení otevřené lahve či jiné nádoby s alkoholickým nápojem došlo k zakázané konzumaci a tím obec zasáhla do vyhrazené zákonné úpravy dokazování při projednávání přestupků. Ústavní soud rozhodl, že se jedná o pouhé vymezení skutkové podstaty zakázaného jednání.

Třetím krokem daného testu je posouzení, zda obec nezneužila svěřenou věcnou působnost. V daném případě druhý a třetí krok testu úzce souvisí a splývá v jeden celek. V rámci druhého kroku testu došlo zároveň k posouzení třetího kroku a Ústavní soud došel k závěru, že zde je vyloučena existence neaprobovaného účelu, nerelevantních úvah i úvah relevantních.

Ústavní soud upozorňuje, že v rámci vydání OZV byl dodržen požadavek principu proporcionality a právní jistoty tím, že obec vymezila veřejná prostranství, na kterých je konzumace alkoholických nápojů zakázána. Navíc zákaz konzumace alkoholu na stanovených veřejných prostranstvích není zákazem absolutním, neboť daná OZV stanoví, že Rada města Jeseník může na základě písemné žádosti svým usnesením udělat výjimku ze zákazu konzumace alkoholických nápojů při konání kulturních, sportovních či jiných akcí.

Ve čtvrtém kroku testu OZV obstála z hlediska „nerozumnosti“. Nejednalo se o rozhodnutí obce, které by bylo zjevně absurdní.

„Je-li aprobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci "přípravná" (její "předpolí"), pak je stejně tak - logicky i věcně - udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou "veřejnou" konzumaci svým účelem umožňují.“

„Je namístě shrnout, že návrh na zrušení části § 2 odst. 2 a části § 2 odst. 3 vyhlášky města Jeseník č. 1/2008 o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství není důvodný a podmínky zásahu Ústavního soudu podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu dány nejsou.“ Návrh na zrušení napadených ustanovení Ústavní soud zamítl.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09

Závěr

Cílem bakalářské bylo zpracování přehledu o vydávání obecně závazných vyhlášek, ústavně zaručené pravomoci základního územního samosprávného celku, která je vykonávána v rámci samostatné působnosti. Práce by především měla poskytnout přehled o dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek včetně případného rušení daných právních předpisů Ústavním soudem, který v daném řízení vystupuje jako negativní normotvůrce.

Obecně závazné vyhlášky jsou součástí právního řádu České republiky, jedná se o originární právní předpisy, které jsou projevem realizace práva na samosprávu obce. Vydávání obecně závazných vyhlášek je zakotveno na ústavní úrovni v čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky.

Problematickou záležitostí při vydávání obecně závazných vyhlášek se ukázala záležitost ukládání povinností v daných právních předpisech. Ústava České republiky i Listina základních práv a svobod zakotvuje, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích při zachování základních práv a svobod. Otázkou je, zda čl. 104 odst. 3 Ústavy je dostatečným zmocněním pro ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky nebo zda je potřebné mít konkrétní zmocnění v zákoně, které by předpokládalo možnost vydání vyhlášky. Postupným vývojem judikatury Ústavního soudu se pohled na danou problematiku výrazně proměnil. Ústavní soud nejprve vyžadoval zákonné ustanovení, které umožní vydat obecně závaznou vyhlášku, která ukládá adresátům povinnosti. Tímto názorem ovšem docházelo ke stírání rozdílu mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením obce, které může být vydáno pouze na základě zákona a v jeho mezích, jak ukládá čl. 79 odst. 3 Ústavy. V roce 2007 Ústavní soud dospěl k názorovému obratu a konstatoval, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti a to i při ukládání povinnosti, obec další zákonné zmocnění nepotřebuje a postačí, aby upravovaná záležitost spadala do samostatné působnosti.

V bakalářské práci se podrobněji věnuji dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek. Česká republika v rámci svého demokratického uspořádání delegovala značné pravomoci na základní územní samosprávné celky, ale stát zasahuje do výkonu samosprávy obcí v rámci státního dozoru, kterým by měla být zajištěna zákonnost výkonu samosprávy a ochrana veřejného zájmu. Státní dozor nad výkonem samostatné působnosti a především nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí je svěřen Ministerstvu vnitra České republiky, dozorčímu orgánu, který není hierarchicky nadřizen územním samosprávným celkům. Dozor je vykonáván Odborem veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.

Jedná se vždy o dozor následný, chybí zde podřízenost obcí vůči dozorovému orgánu, a proto lze v rámci dozoru zkoumat pouze soulad vydané obecně závazné vyhlášky obce se zákony České republiky, jiná kritéria zkoumat nelze. Možnost státního dozoru nad právotvorbou obcí vychází z čl. 101 odst. 4 Ústavy, který stanoví, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a zákonem stanoveným způsobem. Při státním dozoru nad vydáváním vyhlášek je potřeba, aby byl konán za účelem ochrany zákona.

Ústavní soud v dané problematice působí jako negativní normotvůrce, poněvadž pouze obec, která daný právní předpis vydala, může vyhlášku zrušit, anebo v druhém případě pouze Ústavní soud. Rušení obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem je zásadním zásahem do výkonu samosprávy. Institut návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky nebo její části by měl být nejzazším případem. Aby k tomuto zásadnímu zásahu nedocházelo, vyjádřil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/05 požadavek na důkladnější metodickou a preventivní pomoc ze strany Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra při vydávání obecně závazných vyhlášek a též vyjádřil požadavek, aby obcím bylo dáváno více na zřetel pochybení při vydávání obecně závazných vyhlášek ze strany odboru. Pro srovnání, v roce 2005 bylo Ústavnímu soudu podáno 16 návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek, o rok později návrhů bylo 23 a v roce 2015 pouze 1 návrh na zrušení daného právního předpisu. O rok dříve nebyl podán žádný návrh.

V závěru bakalářské práce jsem se věnovala možnosti právní úpravy zákazu konzumace alkoholu na veřejném prostranství pomocí obecně závazné vyhlášky, kterou obce mohou regulovat možnosti konzumace alkoholu na veřejném prostranství k zabezpečení záležitostí místního pořádku. Na konkrétním judikátu Ústavního soudu jsem chtěla popsat postup hodnocení zákonnosti obecně závazné vyhlášky při rozhodování o návrhu na zrušení části obecně závazné vyhlášky a na důvody, které vedly k rozhodnutí v daném návrhu. Jednalo se o nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 Jeseník.

Resümee

Das Ziel der Bachelorarbeit war es, eine Übersicht über die Erlassung der allgemein verbindlichen Verordnungen der Gemeinden wie auch über die Aufsicht und Kontrolle der Erlassungen zu erarbeiten. Die Erlassung dieser Rechtsvorschriften ist eine durch das Grundgesetz garantierte Zuständigkeit der grundlegenden Gebietskörperschaft – der Gemeinde, die die Grundlage eines demokratischen Staats bildet.

Die Bachelorarbeit enthält ein Vorwort, sechs Hauptkapitel und ein Fazit. In den einleitenden Kapiteln werden die Gemeinden, ihre Zuständigkeiten, die kommunalen Organe und die Grundaufteilung der Rechtsvorschriften, die die Gemeinden in ihrer Zuständigkeit erlassen können, definiert. Der Hauptteil der Bachelorarbeit beschäftigt sich mit den allgemein verbindlichen Verordnungen als Rechtsvorschriften. In diesem Kapitel widme ich mich der Ermächtigung zur Erlassung dieser Rechtsvorschriften durch das Grundgesetz, dem Inhalt der Verordnungen wie auch dem Umfang der Pflichten, die durch die kommunalen allgemein verbindlichen Verordnungen auferlegt werden. Des Weiteren beschäftige ich mich mit der Aufsicht über die selbständige Zuständigkeit der Gemeinden zur Erlassung der allgemein verbindlichen Verordnungen; diese Aufsicht wird durch das Sachgebiet für öffentliche Verwaltung, Aufsicht und Kontrolle des Ministeriums des Inneren der Tschechischen Republik sichergestellt. In diesem Kapitel wird die Tätigkeit des Sachgebiets für öffentliche Verwaltung, Aufsicht und Kontrolle ausführlicher beschrieben. Im nächsten Teil meiner Arbeit widme ich mich der Aufhebung der allgemein verbindlichen Verordnungen durch das Verfassungsgericht der Tschechischen Republik, der in diesem Verfahren als das verneinende Rechtsbildungsorgan auftritt. Nur das Verfassungsgericht ist berechtigt, ein Verfahren zur Aufhebung der allgemein verbindlichen Verordnungen der Gebietskörperschaften zu führen. Im Schlussteil meiner Arbeit beschäftige ich mich mit einem konkreten Rechtsspruch des Verfassungsgerichts, durch den ein Antrag auf Aufhebung einer allgemein verbindlichen Verordnung abgelehnt wurde, wie auch mit den Gründen, die zur Ablehnung des Antrags durch das Verfassungsgericht führten.

Die Bachelorarbeit basiert auf der Fachliteratur, die sich mit dem Thema der allgemein verbindlichen Verordnungen beschäftigt, und insbesondere auf der gesetzlichen Regelung der Erlassung der allgemein verbindlichen Verordnungen in der Tschechischen Republik.

Seznam použité literatury

Literatura

- FURKOVÁ, Petra, Lenka MATĚJKOVÁ a Šárka ROSOVÁ. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013. Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4.
- GROSPÍČ, Jiří a SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Vyd. 1. Praha: Oeconomica, 2005. 138 s. ISBN 80-245-0892-3.
- GROSPÍČ, Jiří, ed., LOUDA, Tomáš, ed. a VOŠTRÁ, Lenka, ed. *Územní samospráva v České republice a Evropě: sborník příspěvků z mezinárodní konference "Územní samospráva v České republice a v Evropě - její problémy a perspektivy v XXI. století": Třešť, 21.-22.11.2006*. 1. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 423 s. ISBN 978-80-7380-028-4.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2012. xxxiv, 792 s. Právnícké učebnice. ISBN 978-80-7179-254-3.
- HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3., upr. vyd. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.
- JIRÁSEK, Jiří. *Ústavní základy organizace státu*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2013. Student (Leges). ISBN 978-80-87576-57-1.
- KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2003. Beckova edice právní instituty. ISBN 80-7179-794-4.
- KLÍMA, Karel a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005. 1019 s. ISBN 80-86898-44-X.
- KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-80-7357-561-8.
- KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. Vydání první. Praha: Wolters Kluwer, 2015. Komentáře Wolters Kluwer. ISBN 978-80-7478-758-4.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000. ISBN 80-7201-202-9.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008. ISBN 978-80-7201-690-7.

- KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 4. dopl. vyd. podle stavu k 1.3.2009. Praha: Linde, 2009. ISBN 978-80-7201-760-7.
- PRŮCHA, Petr. *Místní správa*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2011. Edice učebnic Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně, č. 474. ISBN 978-80-210-5590-2.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., dopl. a aktualiz. vyd. (v nakl. Doplněk 3.). Brno: Doplněk, 2012. 427 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007. ISBN 978-80-7201-640-2.
- VEDRAL, Josef. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. 1. vyd. Praha: C.H. Beck, 2008. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7179-597-1.

Právní předpisy

- Evropská charta místní samosprávy
- Listina základních práv a svobod
- Ústavní zákon č.1/1993 Sb., Ústava České republiky
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky
- Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 6.6.2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 7.9.2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09

Internetové zdroje

- Dokumenty ODK: *Kontakty na odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. Ministerstvo vnitra České republiky* [online]. Praha, 2016 [cit. 2016-03-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/kontakty-na-odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx>
- DRÁBEK, Mgr. Pavel a Mgr. Lenka MATĚJKOVÁ. *Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 9/2010* [online]., 3 [cit. 2016-03-21]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09NA%3D%3D>
- *Informace o vojenských újezdech*. Ministerstvo obrany České republiky, Armáda České republiky, Zahraniční mise [online]. 2016 [cit. 2016-02-22]. Dostupné z: <http://www.acr.army.cz/scripts/detail.php?id=215>
- Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2015: *Informace o činnosti Odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra České republiky na úseku dozoru a kontroly za rok 2015* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., Bartůňková 1159/4, 149 01, Praha 4, 2016 [cit. 2016-03-07]. ISBN 978-80-86466-89-7. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>
- Organizační struktura: *Organizační struktura Ministerstva vnitra a jeho odbory*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. Praha, 2015 [cit. 2016-03-07]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/organizacni-struktura-362751.aspx>
- ŠIMKOVÁ, Petra, Petr SLAVÍČEK, Kristýna KADLECOVÁ, Alice URBÁNKOVÁ, Jana KRUMLOVÁ a Martin TURNOVSKÝ. *Metodické doporučení k činnosti ÚSC č. 9: Nejčastější nedostatky při výkonu samostatné působnosti obcí* [online]. První. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., Bartůňkova 1159/4, 149 01, Praha 4, 2013 [cit. 2016-03-10]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-dozoru-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mw%3d%3d>

Přílohy

Příloha č. 1:

Obecně závazná vyhláška města Radnice č. 2/2015, o zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství

Příloha č. 2:

Posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky č. 2/2015 města Radnice

Příloha č. 1

Město Radnice
Obecně závazná vyhláška Města Radnice č. 2/2015
O zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství

Zastupitelstvo města Radnic se na svém zasedání dne 2.11.2015 usnesením č. 107/2015/6 usneslo vydat na základě ustanovení § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. h), zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

Článek 1
Úvodní ustanovení

Cílem této vyhlášky je zabránit zákazem konzumace alkoholických nápojů na některých místech veřejného prostranství v rámci zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ohrožení a narušení mravní výchovy dětí a mládeže a zabránit škodám na veřejných zařízeních, sloužících potřebám veřejnosti.

Článek 2
Vymezení pojmů

1. 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
2. Alkoholickým nápojem se rozumí lihovina, víno a pivo. Alkoholickým nápojem se rozumí též nápoj, který není uveden ve větě první, pokud obsahuje více než 0,5 objemového procenta alkoholu.

Článek 3
Zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství

1. Zakazuje se konzumace alkoholu na vymezených plochách veřejného prostranství ve městě Radnice.
2. Vymezená místa se zákazem požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství jsou uvedena v příloze č. 1, která je nedílnou součástí této vyhlášky.

Článek 4
Výjimky ze zákazu požívání alkoholických nápojů

1. Zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství se nevztahuje na oslavy Silvestra 31. prosince a Nového roku 1. ledna.
2. Zákaz požívání alkoholických nápojů na Náměstí Kašpara Šternberka se nevztahuje na dny konání Radnických slavností, Masopustu a Adventní slavností.
3. Zákaz požívání alkoholických nápojů na Náměstí Kašpara Šternberka se nevztahuje na konání kulturních, sportovních a jiných akcí společenského charakteru, je-li jejich součástí podávání nebo prodávání alkoholických nápojů a tyto akce byly oznámeny městu Radnice.
4. Zákaz se nevztahuje na obslužné předzahrádky místních restaurací a obchodů.

Článek 5
Sankce a vymahatelnost

Porušení této vyhlášky se postihuje podle platných právních předpisů.

**Článek 6
Účinnost**

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po **dni** vyhlášení.

**Článek 7
Zrušující ustanovení**

Zrušuje se obecně závazná vyhláška č. 1/2009 O zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství, jež nabyla účinnosti dne 16.7.2009.

V Radnicích dne 9.11.2015



.....
Alois Herein
místostarosta



.....
František Blovký
místostarosta



.....
Ing. Jan Altman
starosta

Vyvěšeno dne: 2015

Sejmuto dne:2015



Příloha č. 1

Vymezení míst, kde je zákaz požívání alkoholu na veřejném prostranství:

1. Náměstí Kašpara Šternberka.
2. Pražská ulice k mostu přes Radnický potok.
3. Dvůr radnického zámku.
4. Prostranství před Základní školou Radnice – od ul. Pikova k ul. Sídliště.


.....
Alois Herein
místostarosta


.....
František Blovský
místostarosta


.....
Ing. Jan Altman
starosta

Vyvěšeno dne: 13. 11 2015

Sejmuto dne:2015



Příloha č. 2



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY



MVCRX02POVZS
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j. MV-105379-8/ODK-2015
Č. j. MV-146389-4/ODK-2015
Č. j. MV-146393-6/ODK-2015

Praha 3. prosince 2015
Přílohy: 3

Město Radnice
k rukám starosty
nám. K. Štemberka 363
338 28 Radnice

Posouzení zákonnosti obecně závazných vyhlášek č. 2, 3 a 4/2015 města Radnice

K obecně závazným vyhláškám č. 2, 3 a 4/2015, které byly na Ministerstvo vnitra doručeny dne 16. listopadu 2015, uvádíme, že předmětné obecně závazné vyhlášky **jsou v souladu se zákonem**. V případě, že máte zájem o bližší informace, zasíláme Vám v příloze též právní rozbor.

Při zpracování dalších obecně závazných vyhlášek lze využít metodické pomoci zaměstnanců územního pracoviště dozoru v Plzni, adresa: Nerudova ul. 2672/35, 301 00 Plzeň, kontaktní osoba: JUDr. Olga Petříková, LL.M. vedoucí oddělení, tel. 603 190 874, e-mail: dozorpm@mvcz.cz.

Ing. Bc. Miroslav Veselý
vedoucí oddělení dozoru

Za správnost: Mgr. Zuzana Švarcová
Podepsáno elektronicky elektronickou značkou ODK



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení dozoru Plzeň

Právní rozbor obecně závazné vyhlášky

Město: Radnice

Obecně závazná vyhláška č. 2/2015 O zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství (dále jen „OZV“)

Datum vydání: 02. 11. 2015
Vyvěšeno na úřední desce: 13. 11. 2015
Sejmuto z úřední desky: 29. 11. 2015 (dle elektronické úřední desky)
Datum účinnosti: 28. 11. 2015

Na základě zmocnění:

OZV byla vydána zastupitelstvem města na základě ustanovení § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Posouzení OZV:

Při posuzování OZV bylo vycházeno:

Z platné legislativy ČR, zejména:

- z ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“),
- z 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 (dále jen „Listina základních práv a svobod“),
- ze zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“),
- ze zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“),
- ze zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších zákonů (dále jen „zákon o návykových látkách“),
- ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- ze zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“),
- ze zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami“).

Z nálezů Ústavního soudu ČR, zejména:

- Pl. ÚS 15/02 (40/2003 – Sb.),
- Pl. ÚS 45/06 – Jirkov,
- Pl. ÚS 35/06 – Kořenov,
- Pl. ÚS 33/05 – Krupka,
- Pl. ÚS 13/09 – Vodňany,
- Pl. ÚS 11/09 – Jeseník.

Z metodických materiálů odboru veřejné správy, dozoru a kontroly MVČR (dále jen „ODK MVČR“):

- Metodický materiál č. 4¹ ODK MVČR k obecně závazné vyhlášce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle 10 písm. a) zákona o obcích.

Ze stanovisek ODK MVČR:

- č. 1/2007 „Podmínky platnosti a účinnosti obecně závazné vyhlášky obce“,
 - č. 22/2008 „Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem“,
 - č. 23/2008 „Ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky“,
- a dalších stanovisek, např. č. 7/2006, č. 16/2008, č. 24/2008 a č. 9/2010.

K obsahu OZV:

Článek 1

Úvodní ustanovení

V Článku 1 město Radnice (dále jen „město“) stanovilo, že: „*Cílem této vyhlášky je zabránit zákazem konzumace alkoholických nápojů na některých místech veřejného prostranství v rámci zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ohrožení a narušení mravní výchovy dětí a mládeže a zabránit škodám na veřejných zařízeních, sloužících potřebám veřejnosti.*“.

Podle současné interpretace obsahu i rozsahu práva obcí (měst) na jejich vlastní originární normotvorbu Ústavním soudem může obec upravovat také otázky a záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.

Může tak ovšem činit pouze za předpokladu, že jí přijaté OZV se co do **předmětu a cíle regulace odlišují od takovýchto zákonných předpisů**. Je-li tomu tak, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (viz judikatura Ústavního soudu, především bod 34 a násl. nálezu Pl. ÚS 45/06).

Přestože město může i bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti, které jsou již upraveny zvláštními právními předpisy, nemůže tyto již existující povinnosti svým právním předpisem modifikovat tak, že by došlo k rozporu právního předpisu obce s normou vyšší právní síly. Taková úprava, byť by se týkala otázek náležejících do samostatné působnosti města, by byla v rozporu se zákonem (viz bod 33 nálezu Pl. ÚS 45/06). Zcela zapovězena je možnost regulovat pomocí OZV záležitosti, jejichž regulace je vyhrazena výlučně zákonné úpravě.

Z uvedených důvodů musí město vždy jednoznačně identifikovat předmět a cíl regulace v OZV tak, aby se upravovaná oblast nepřekrývala s již upravenou oblastí na úrovni zákona. Pokud se tedy cíl regulace právního předpisu liší od zákonné úpravy, město má možnost vydat v této oblasti právní předpis. K provedení odlišné úpravy místní záležitosti v OZV nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon a OZV sledují regulaci vzájemně odlišného předmětu (oblasti) a cíle, ale je nutné, aby tato odlišnost byla dobře odvoditelná. Vždy se musí jednat o cíl aprobovaný, resp. dovolený, přičemž se město **musí pohybovat v mezích své působnosti**.

¹ ODK MVČR: Metodický materiál č. 4. [cit. 25. 11. 2015]. Dostupné na world wide web: < <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicky-material-c-4.aspx>>

Konkrétně k článku 1 lze uvést, že oblast **konzumace alkoholických nápojů** je upravena zákonem o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami. Účelem tohoto zákona přitom je stanovení účinných nástrojů k ochraně před škodami na zdraví způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, přičemž § 13 tohoto zákona dává obcím v této oblasti možnost 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 OZV omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů.

Konzumaci alkoholu na veřejnosti, lze považovat za činnost, která by mohla být v rozporu například s dobrými mravy. Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích dává obcím možnost OZV ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména 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 OZV určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.

Konzumaci alkoholu lze na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se jedná o činnost, která v konkrétních místních podmínkách obce dosahuje takové intenzity, aby ji bylo možné reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku. Tento postoj vyjádřil Ústavní soud ve svých nálezech Pl. ÚS 33/05 (Krupka), Pl. ÚS 45/06 (Jirkov).

Pokud se tedy v městě daná regulace vzhledem k místním podmínkám skutečně projeví jako potřebná, město se může rozhodnout přistoupit k **zákazu konzumace alkoholu na určených veřejných prostranstvích formou OZV**.

Pokud město přistoupí k zákazu konzumace alkoholu na určených veřejných prostranstvích, je s ohledem na právní jistotu adresátů OZV, nutné v OZV tato prostranství blíže specifikovat. Při vymezení veřejných prostranství pro účely OZV je třeba vymezit pouze ta veřejná prostranství, jejichž charakter odpovídá ustanovení § 34 zákona o obcích a tento charakter musí z textu OZV zcela jednoznačně vyplývat.

Pokud jde o **zjevné umožňování konzumace alkoholických nápojů** Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 11/09 (Jeseník) připustil možnost regulovat OZV ve smyslu § 10 písm. a) zákona o obcích nejen samotnou konzumaci alkoholu na vymezených veřejných prostranstvích, ale i činnosti k této konzumaci směřující, např. zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem, resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují. Konzumace alkoholu se znakem způsobilosti narušit veřejný pořádek se podle Ústavního soudu totiž neomezuje pouze na samotnou konzumaci alkoholického nápoje, ale zahrnuje i činnosti, jež počínají opatřením alkoholického nápoje a pokračují jeho „veřejnou“ připraveností ke skutečné konzumaci. Právě znak takové „*veřejné připravenosti*“ obec dle názoru Ústavního soudu vystihuje v dotčeném ustanovení podmínkou, že jde o alkoholický nápoj v „*otevřené lahvi či jiné nádobě*“, jakož i podmínkou „*zdržování se*“; ta je významná nejen proto, že je typovým „*předpolím*“ konzumace, nýbrž i tím, že ze zákazu vylučuje pouhý přenos nádoby (přes veřejné prostranství), jenž oproti tomu samo o sobě veřejnou konzumaci alkoholu neimplikuje. Obdobně pak, jak „*rozlévání*“, tak „*výdej*“ alkoholu do otevřené nádoby, z povahy věci dle Ústavního soudu směřují k založení „*přípravy*“, jež pro zakázanou konzumaci alkoholických nápojů vytváří věcné

předpoklady. Ústavní soud proto v tomto směru uzavřel, že zákaz zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem lze subsumovat pod zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství formou OZV.

Ustanovení Článku 1 je v souladu s ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích.

Článek 2

Vymezení pojmů

V Článku 2 odst. 1 město pro informaci uvedlo definici veřejného prostranství, v souladu s ustanovením § 34 zákona o obcích: „*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.*“.

Za veřejné prostranství může město určit pouze místa, která jsou užívána obecným způsobem, tzn., že nikdo není předem z tohoto užívání vyloučen, a svým charakterem tomuto účelu odpovídají. Je nutno zdůraznit, že město při určení veřejného prostranství rovněž musí pečlivě posoudit, zda jeho neomezené užívání všemi je nezbytné pro zajištění ochrany zájmů občanů a zájmů veřejného života.

V souladu s obecným principem proporcionality, jak vyplývá mimo jiné z nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), by město nemělo zákazy formulovat plošně, ale vždy v nejméně omezujícím rozsahu, což znamená, že by regulaci určitého chování mělo vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby. Místa je nutno určit co nejkonkrétněji a nejsrozumitelněji, aby jejich vymezení nečinilo adresátům aplikační problémy.

Jak již bylo uvedeno výše, tato OZV vychází z ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, přičemž toto ustanovení dává městu možnost k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích ve městě jsou takové činnosti zakázány.

V článku 2 odst. 2 město informativně definuje „*alkoholické nápoje*“, a to, že: „*Alkoholickým nápojem se rozumí lihovina, víno a pivo. Alkoholickým nápojem se rozumí též nápoj, který není uveden ve větě první, pokud obsahuje více než 0,5 objemového procenta alkoholu.*“.

Jedná se o soulad s ustanovením § 2 písm. k) zákona o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami. Lze konstatovat, předmětný odstavec má informativní charakter, neboť v něm město neukládá žádné zákazy a povinnosti.

Ustanovení Článku 2 je v souladu s ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích a ustanovením § 2 písm. k) zákona o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami.

Článek 3

Zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství

V Článku 3 odst. 1 město stanovilo, že: „*Zakazuje se konzumace alkoholu na vymezených plochách veřejného prostranství ve městě Radnice.*“.

Z uvedeného vyplývá, že tato činnost je označena za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku, přičemž toto vychází z ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.

Toto ustanovení dává obcím možnost k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku 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.

Jak již bylo uvedeno výše, konzumaci alkoholu lze tedy na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se skutečně jedná o činnost, která v konkrétních místních podmínkách dosahuje takové intenzity, aby ji bylo možné reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku.

V článku 3 odst. 2 město stanovilo, že: „Vymezená **místa** se zákazem *požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství jsou **uvedena** v příloze č. 1, která je nedílnou součástí této vyhlášky.*“.

Jak již bylo výše uvedeno, požadavek na specifikaci veřejných prostranství, na kterých se konzumace alkoholu zakazuje, vychází z obecného principu proporcionality, přičemž by město nemělo zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu a ve vztahu k určitým vymezeným místům, s tím, že zákazy nelze vztáhnout na všechna veřejná prostranství v městě. Bližší hodnocení – viz posouzení přílohy č. 1 OZV.

Ustanovení Článku 3 je v souladu s ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích.

Článek 4

Výjimky ze zákazu požívání alkoholických nápojů

V Článku 4 odst. 1 město stanovilo, že: „*Zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství se nevztahuje na oslavy Silvestra 31. prosince a Nového roku 1. ledna.*“.

Vymezení výjimek ze zákazu požívání alkoholických nápojů je v souladu se smyslem a cílem OZV. Výjimka podle odst. 1 není diskriminační a je věcně zdůvodnitelná (všeobecně přijímané období radosti a volnějšího chování spočívající i v konzumaci alkoholických nápojů na veřejnosti).

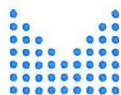
V Článku 4 odst. 2 město stanovilo, že: „*Zákaz požívání alkoholických nápojů na Náměstí Kašpara Šternberka se nevztahuje na dny konání Radnických slavností, Masopustu a Adventní slavností.*“.

V odst. 2 město jednoznačně vymezilo konkrétní akce, které mají celoměstský charakter, přičemž jak vyplývá z jejich názvu, nejedná se o akce, jejichž pořadatelem by bylo město nebo některá konkrétní pořadatelská organizace. Současně lze konstatovat, že se jedná o jednoznačně taxativní výčet akcí.

V Článku 4 odst. 3 město stanovilo, že: „*Zákaz požívání alkoholických nápojů na Náměstí Kašpara Šternberka se nevztahuje na konání kulturních, sportovních a jiných akcí společenského charakteru, je-li jejich součástí podávání nebo prodávání alkoholických nápojů a tyto akce byly oznámeny městu Radnice.*“.

Město v **odst. 3** stanovuje v OZV výjimky ze zákazu pro akce „*oznámené městu Radnice*“, s tím, že vymezuje, kterých akcí se uvedená výjimka týká, přičemž uvádí „*kulturní, sportovní a jiné akce společenského charakteru*“. I v tomto případě není výjimka diskriminační, neboť není upřednostňován žádný konkrétní subjekt.

Lze konstatovat, že je na rozhodnutí města, v případě jakých akcí považuje za vhodné nezakázat resp. povolit konzumaci alkoholu na stanovených veřejných prostranstvích. Naopak nelze stanovit výjimku pro akce pouze obecně či pro jeden subjekt.



Lze předpokládat, že při akcích, oznámených městu, bude v souladu s cílem a předmětem OZV zajištěn veřejný pořádek, nicméně je nutno zkoumat, zda ústavní princip rovnosti subjektů v právech dle čl. 1 Listiny byl (v případě zvýhodnění některých subjektů) zachován. Zákaz konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství města vychází z místních potřeb.

Dle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 15/02 ne každé nerovné zacházení s různými subjekty lze kvalifikovat jako porušení principu rovnosti, tedy jako protiprávní diskriminaci jedněch subjektů ve srovnání se subjekty jinými. Aby k porušení došlo, musí být splněno několik podmínek: s různými subjekty, které se nacházejí ve stejné nebo srovnatelné situaci, se zachází rozdílným způsobem, aniž by existovaly objektivní a rozumné důvody pro uplatněný rozdílný přístup. Ústavní soud vyslovil názor, že určitá úprava, jež zvýhodňuje jednu skupinu či kategorii osob oproti jiným, nemůže být sama o sobě bez dalšího označena za porušení principu rovnosti, nicméně je nutné, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti.

V Článku 4 odst. 4 město stanovilo, že: „*Zákaz se nevztahuje na obslužné předzahrádky místních restaurací a obchodů.*“.

Město v odst. 4 přistoupilo ke stanovení výjimky na prostory obslužných předzahrádek restaurací a obchodů, kde se jedná o místa zpravidla určená pro konzumaci nápojů a jídel, tedy i alkoholických nápojů a nemělo by tedy v případě takové konzumace na takových místech docházet samotnou konzumací k narušování veřejného pořádku (např. dobrých mravů).

Ustanovení Článku 4 je v souladu s ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích.

Článek 5

Sankce a vymahatelnost

V článku 5 město stanovilo, že: „*Porušení této vyhlášky se postihují podle platných právních předpisů.*“. Předmětný článek 5 má informativní charakter.

Ustanovení Článku 5 je v souladu s ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích.

Článek 6

Účinnost

V Článku 6 město stanovilo, že: „*Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení.*“.

Takto stanovená účinnost je v souladu s ustanovením §12 odst. 2 zákona o obcích, dle kterého „*Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.*“.

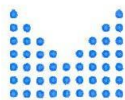
Ustanovení Článku 6 je v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 zákona o obcích.

Článek 7

Zrušující ustanovení

V Článku 7 město stanovilo, že: „*Zrušuje se obecně závazná vyhláška č. 1/2009 O zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství, jež nabyla účinností dne 16. 7. 2009.*“.

Toto je v souladu s § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, kdy z pravomoci zastupitelstva obce obecně závazné vyhlášky schvalovat, vyplývá i právo je zrušit.



Ustanovení Článku 7 je v souladu s ustanovením § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

Příloha č. 1

Město v souladu s § 10 písm. a) zákona o obcích vymezuje v příloze č. 1 místa, kde město stanovilo zákaz požívání alkoholu na veřejném prostranství.

S ohledem na tu skutečnost, že slovní definování veřejného prostranství, kde město stanovilo zákaz požívání alkoholu, by mohlo způsobovat aplikační potíže a pro adresáty OZV by nebylo dostatečně určité, je součástí přílohy č. 1 OZV grafické vymezení provedené zákresem do katastrální mapy města.

Z doručeného grafického zákresu veřejného prostranství (provedené na jednom mapovém listu katastrální mapy města), je takoveto vyjádření zákazu pro adresáty OZV dostatečně konkrétní.

Lze konstatovat, že vymezení ploch (míst podle přílohy č. 1), na kterých se zakazuje konzumace alkoholu, je v souladu s § 10 písm. a) zákona o obcích. V rámci abstraktní kontroly není schopno Ministerstvo vnitra posoudit, zda v příloze uvedené pozemky opravdu splňují kritéria veřejného prostranství.

Příloha č. 1 je v souladu s ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích.

Datum vyvěšení a sejmutí

Dle údajů o datu vyvěšení a datu, kdy bude OZV z úřední desky sejmuta, lze konstatovat, že bude vyvěšena v souladu s ustanovením § 12 odst. 1 zákona o obcích po dobu 15 dnů.

Závěr: OZV je v souladu se zákonem.

Zpracoval: Bc. Vladimír Štrunc, DiS.
Schválila: JUDr. Olga Petříková, LL.M.
V Plzni dne 25. 11. 2015