

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Jan Jařáb

Limity normotvorby obcí v samostatné působnosti

Bakalářská práce

Olomouc 2015

Prohlášení o původnosti práce

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Limity normotvorby obcí v samostatné působnosti* vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje.

V Kravařích dne

.....

Mgr. Jan Jařáb

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval vedoucímu své bakalářské práce JUDr. Lucii Madleňákové, Ph.D. za cenné rady a připomínky při zpracování tohoto tématu. Rovněž děkuji své rodině za veškerou podporu po dobu mého studia na Univerzitě Palackého v Olomouci.

Obsah

Úvod	6
1. Ústavní základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí	8
1.1 Ústavní základ v období 1990 – 1993	8
1.2 Ústavní základ po roce 1993	9
1.3 Obsah ústavního základu tvorby obecně závazných vyhlášek	11
1.4 Povaha obecně závazných vyhlášek	12
2. Zákonný základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí mezi léty 1990 – 2000	15
2.1 Obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti	15
2.2 Vývoj judikatury Ústavního soudu v oblasti ukládání práv a povinností v mezích zákona č. 367/1990 Sb.	16
2.2.1 Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/93 - Žďár nad Sázavou - výslovné zákonné zmocnění	17
2.2.2 Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/94 - Přerov - odchýlení se od restriktivního vnímání územní samosprávy	18
2.2.3 Separátní votum k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/94 - Přerov	19
2.2.4 Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/97 - Slatiňany - nezbytnost výslovného zákonného zmocnění	19
2.2.5 Separátní votum k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/97 - Slatiňany	20
3. Zákonný základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí po roce 2001	21
3.1 Reforma územní veřejné správy v České republice	21
3.2 Samostatná působnost podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích	21
3.3 Stanovení povinností podle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích	23
3.4 Vývoj judikatury Ústavního soudu v oblasti ukládání práv a povinností v mezích zákona č. 128/2000 Sb.	25
3.4.1 Postupné změny v judikatuře Ústavního soudu	25
3.4.2 Přelomový nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 - Jirkov - obecně závazné vyhlášky i bez výslovného zákonného zmocnění	26
3.4.3 Nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06 - Kořenov - potvrzení jirkovského nálezu	27
3.5 Oblast veřejného pořádku	28
3.5.1 Oblastí veřejného pořádku, které lze regulovat obecně závaznou vyhláškou	29
3.5.2 Další oblasti veřejného pořádku	32
3.6. Zákaz skutkových podstat trestných činů v obecně závazných vyhláškách	33
4. Pravidla pro tvorbu obecně závazných vyhlášek	35
4.1 Orgán oprávněný vydat právní předpis	35
4.2 Vydávání obecně závazných vyhlášek - obecná pravidla	36
4.3 Platnost a účinnost obecně závazných vyhlášek obce	37
4.4 Právní předpisy městských obvodů a městských částí	38
4.5 Postavení hlavního města Prahy podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze	39
4.6 Právní předpisy v městských částech hlavního města Prahy	40
Závěr	42
Seznam použité literatury	45
Monografie a sborníky:	45
Odborné časopisy:	46
Právní předpisy:	47
Judikatura:	47
Elektronické zdroje:	49
Abstrakt	50
Abstract	50

Klíčová slova.....	51
Keywords	51

Úvod

Územní samospráva obcí stejně jako samostatná působnost má na území současné České republiky tradici, která sahá až do 19. století, neboť již tehdy byly místní zastupitelské sbory nadány pravomocí k vydávání právních předpisů, kterými by regulovaly některé své vlastní záležitosti. Přes tuto tradici, která trvá déle než sto padesát let, bylo nutné po roce 1989 obnovit územní samosprávu a vrátit ji do demokratického stavu, v jakém byla před rokem 1948. Po roce 1989 se jevila a v současnosti i jeví normotvorba obcí jako závažný problém, neboť zastupitelstva stále „neuměla“ vydávat právní předpisy v samostatné působnosti. V České republice existuje více než 6000 obcí, přičemž se odhaduje, že v 4000 obcích žije méně než 1000 obyvatel. Je logické, že v těchto obcích není tak kvalifikovaný a erudovaný personál, aby agendu na poli normotvorby v samostatné působnosti plně a správně obsáhl. A to i přes to, že je v ust § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, stanoveno, za jakých okolností může obec vydávat obecně závazné vyhlášky.

Cílem mé bakalářské práce bude vymezení pravomocí k vydávání obecně závazných vyhlášek na ústavní úrovni spolu s následným rozebráním a jejich regulací na úrovni zákonné. Součástí práce bude rovněž analýza dané právní úpravy spolu s jejím vývojem a vývojem judikatury Ústavního soudu, která bude provedena na základě judikatury Ústavního soudu. V konečném důsledku tedy hodlám popsat vývoj judikatury Ústavního soudu, který utvářel a reagoval na právní úpravu v oblasti normotvorby obcí v samostatné působnosti.

Co se týče zhodnocení dosavadního zpracování tématu, tak musím podotknout, že daná problematika byla aktuální převážně po roce 1993, kdy byla přijata současná Ústava ČR, a po roce 2000, kdy vešel v účinnost zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. V uvedených dobách byla vydána většina odborných knih. V časopisecké literatuře probíhaly náruživé slovní debaty a doslova přestřelky, kdy jeden autor reagoval na článek jiného autora. Nyní po „stabilizaci“ na základě judikatury Ústavního soudu, který dle mého názoru danou oblast usměrnil, je možno zaznamenat určitý pokles publikací v odborné literatuře. Nicméně to neznamená, že dané téma není aktuální, nýbrž právě naopak. Myslím si, že na poli vývoje judikatury v odvětvích § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, či podskupin samotného veřejného pořádku se klade neomezený rozsah a možnosti pro budoucí zpracování. Rovněž oblast týkající se právní regulace státního dozoru nad normotvorbou územní samosprávy, která je velice aktuální, otevírá neomezené možnosti pro zpracování. Touto problematikou jsem se však ve své práci nezabýval, neboť jsem její vymezení nepovažoval za důležité

v kontextu rozsahu dané oblasti a v souvislosti s dodržáním tématu mé práce. Tyto zmíněné oblasti bych tedy navrhol jako možné pro následující budoucí výzkum.

V práci jsem čerpal převážně z judikatury Ústavního soudu a časopisecké literatury, neboť jejich rozsah odbornosti byl vyšší, než v monografiích, kde bylo dané téma zpracováno jen v hrubých základech. Rovněž považuji za nutné zmínit, že u téměř ½ odborné literatury, se kterou jsem přišel do styku, nebyla bezezbytku naplňována citační norma. Autoři s oblibou kopírovali nálezy Ústavního soudu a vydávali je za své myšlenky. Dané nálezy nebyly řádně odcitovány (což by se zajisté dalo ještě pochopit), ale převážně se nedostávalo odkazů na zmiňovanou judikaturu. Další problém jsem zaznamenal v neustálém uveřejňování svých dřívějších myšlenek, kdy autor napsal více článků s převážně stejným obsahem, ale pod jinými názvy. Na základě tohoto průzkumu a zhodnocení, ztrácela tzv. „odborná literatura“ na své odbornosti.

Ve své práci jsem použil vědeckou metodu analýzy spolu s metodou deskripce a komparace. Zároveň jsem místy aplikoval metodu zobecňující abstrakce.

Práci rozdělím do čtyř kapitol, které budou obsahovat další podkapitoly pro umožnění snadné orientaci v textu. V první kapitole vymezím ústavní limity pro vydávání a tvorbu obecně závazných vyhlášek vydávaných jak před, tak po roce 1993. V druhé kapitole se pokusím nastínit základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek v období let 1990 – 2000 podle zákona č. 367/1990 Sb., zákon o obcích. Součástí bude také vývoj judikatury Ústavního soudu a jeho nazírání na oblast ukládání práv a povinností obecně závaznými vyhláškami. Ve třetí kapitole se zaměřím na zákonný základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek a oblastí veřejného pořádku podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v součinnosti s vývojem příslušné judikatury vztahující se k sféře ukládání práv a povinností v rámci obecně závazných vyhlášek. Čtvrtá kapitola bude věnována tvorbě obecně závazných vyhlášek a jejím pravidlům a celkové problematice, která s tím může být spojována.

Text bakalářské práce je sepsán k právnímu stavu ke dni 31. května 2015.

1. Ústavní základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí

1.1 Ústavní základ v období 1990 – 1993

Územní samospráva jakožto součást pro tvorbu demokratického a ústavního zřízení doznala po listopadu 1989 mnoha změn, které spočívaly ve znovuoživení demokraticky ústavní a zákonné podstaty pro vydávání místních právních předpisů. Ta má na území nynější České republiky dlouholetou historickou tradici, neboť již zemské zákony o obecním zřízení z 60. let 19. století poskytovaly místním obecním výborům (tehdejší zastupitelské sbory) pravomoc vydávat v mezích zákona nařízení, která spadala do oblasti místní policie. Šlo převážně o místní veřejný pořádek, tržní řády a požární řády.¹

Jedním ze stěžejních předpisů demokratické obnovy se stal ústavní zákon č. 294/1990 Sb.,² který zrušil tehdejší instituci národních výborů. Ty byly oprávněny vydávat k plnění svých úkolů pro své územní obvody obecně závazná nařízení, která musela být rovněž v souladu se zákony, jinými obecně závaznými právními předpisy a obecně závaznými nařízeními národních výborů vyšších stupňů.³ V případě, že obecně závazné nařízení odporovalo zákonu nebo jiným obecně závazným předpisům, pozastavila rada národního výboru vyššího stupně jeho výkon. Národní výbor vyššího stupně mohl takové nařízení zrušit. Účinnost obecně závazného nařízení krajského národního výboru pozastavovala vláda a rušilo jej Národní shromáždění.⁴

Z tehdejší struktury národních výborů jakožto orgánů jednotné státní moci vyplývalo, že struktura národních výborů postrádala jak Montesquieuovu demokratickou dělbu moci, tak samotné právo na územní samosprávu. V hierarchii národních výborů se prosazovala vertikální podřízenost, která se mj. projevila na tvorbě a dozoru obecně závazných nařízení.⁵

Výše zmíněný ústavní zákon č. 294/1990 Sb. se stal novým ústavním základem obnovené územní samosprávy, neboť zrušil ustanovení o národních výborech v hlavě sedmé ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky (dále jen Ústava ČSSR). V systému národních výborů byly zastřešeny orgány státní moci a správy na všech stupních, které byly podřízeny vyšším státním orgánům a v poslední instanci též vládě. Národní výbory nedisponovaly samosprávným charakterem a jimi vydané právní předpisy

¹ GROSPÍČ, Jiří, SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Oeconomica, 2005, s. 7.

² Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

³ § 24a zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění dřívějších předpisů.

⁴ § 73 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění dřívějších předpisů.

⁵ GROSPÍČ, SVOBODA: *Místní právní předpisy...*, s. 7.

nemohly být považovány za výraz jejich samosprávné činnosti.⁶ A to i přesto, že v ust. § 2 zákona č. 69/19967 Sb., o národních výborech, bylo normováno, že to jsou státní orgány samosprávného charakteru a rovněž v ust. § 38 citovaného zákona, který vymezoval samostatnou působnost národního výboru. Vydávání obecně závazných nařízení však nebylo do této samostatné působnosti zahrnuto.⁷

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb. rovněž stanovil, že základem místní samosprávy je obec, která je charakterizována jako samosprávné společenství občanů. Obec je právnickou osobou s vlastním majetkem, s nímž samostatně hospodaří. Obce se mohou sdružovat k zabezpečování věcí společného zájmu a hranice obce lze měnit jen s jejím souhlasem. Dále bylo stanoveno, že o věcech místní samosprávy rozhodují přímo občané, a to na obecních shromážděních nebo referendem, anebo se tak děje prostřednictvím zastupitelstva obce. Také byly stanoveny základní principy voleb do obecních zastupitelstev.⁸

Stěžejní byla novelizace čl. 86 odst. 5 Ústavy ČSSR, která rozlišovala dva typy právních předpisů, jež mohla obec vydávat. Ve věcech místní samosprávy to byly obecně závazné vyhlášky a ve věcech státní správy, byla-li k tomu obec zmocněna zákonem, to byly vyhlášky.⁹

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb. ještě doplňoval tehdejší ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci o čl. 139a, který ústavně zakotvil vydávání obecně závazných vyhlášek okresních úřadů a dalších orgánů státní správy s omezenou územní působností.¹⁰ Tato novelizace v rámci ústavního zákona č. 294/1990 Sb. se stala ústavním právním základem pro vydávání místních právních předpisů orgány obcí jak v samostatné, tak v přenesené působnosti.¹¹

1.2 Ústavní základ po roce 1993

Se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky a vznikem České republiky nabyl dne 1. ledna 1993 účinnosti ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále

⁶ GROSPÍČ, SVOBODA: *Místní právní předpisy...*, s. 7.

⁷ Tamtéž.

⁸ Čl. 86 - 87 ústavního zákona č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, ve znění dřívějších předpisů.

⁹ Čl. 86 odst. 5 zákona č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění dřívějších předpisů.

¹⁰ GROSPÍČ, SVOBODA: *Místní právní předpisy...*, s. 7.

¹¹ Tamtéž.

jen „Ústava ČR“). Tento předpis ke stejnému datu derogoval Ústavu ČSSR spolu s výše zmíněným ústavním zákonem č. 294/1990 Sb.¹²

Ústava ČR zde upravuje principy územní samosprávy v základních ustanoveních čl. 8 hlavy první, kde pouze prohlašuje, že se samospráva územních samosprávních celků zaručuje. Zařazením tohoto článku na úvod do hlavy první se dovozuje, že územní samospráva patří mezi soubor podstatných náležitostí, které náleží demokratickému státu, a jejichž změna je nepřípustná. Tím se Ústava ČR přiklání ve smyslu územní samosprávy k přirozenoprávnímu pojetí. Nutno však doplnit, že se zde nejedná o přirozenoprávní pojetí druhé poloviny 19. století, nýbrž o takové pojetí, které: „*Chápe existenci svobodné územní samosprávy patřící mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu jako výsledek obecně uznávaného konsenzu vyjadřujícího hodnoty v převážné míře společné soudobým koncepcím demokratického právního státu a rezultuje tak v konvergenci jusnaturalistického a juspozitivistického přístupu.*“¹³

Stěžejní úprava je však dle systematiky, stejně jako v předchozí ústavě, zařazena v hlavě sedmé s názvem „*Územní samospráva*“. Územní samospráva je převážně chápána jako samostatná, nezávislá, svobodná sebespráva územního společenství občanů, jež dané společenství vykonává.¹⁴ Jedná se o základní prvek demokratického státu, který je jedním z nejvýznamnějších způsobů realizace přirozeného práva občanů podílet se na správě věcí veřejných.¹⁵ Územní samospráva zastává své místo v horizontální linii vedle klasické Montesquiého trojí dělby moci na zákonodárnu, výkonnou a soudní. Územní samospráva představuje vertikální dělbu moci a přináší tak do demokratického systému brzdy a protiváhy („checks and balances“). Tato další pojistka rozděluje veřejnou moc po vertikální linii na státní moc a samosprávnou moc.¹⁶

Strukturované umístění až na konci ústavy by mohlo působit dojmem, že územní samospráva je až jakousi druhořadou záležitostí. Mikule je názoru, že by bylo logičtější zařadit tuto problematiku za moc výkonnou, neboť každá z více než šesti tisíc obcí představuje jakýsi mikrokosmos státu.¹⁷ Klíma je naopak toho názoru, že územní samospráva

¹² GROSPÍČ, SVOBODA: *Místní právní předpisy...*, s. 7.

¹³ VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávních celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. CXLV, č. 1, s. 25 – 26.

¹⁴ PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda: II. díl, Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011, s. 970.

¹⁵ HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 45.

¹⁶ KADEČKA, Stanislav. Právo tvorba místní (a regionální) samosprávy. In KADEČKA, Stanislav a kol. (ed). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 287.

¹⁷ MIKULE, Vladimír. K ústavním základům územní samosprávy. In KYSELA, Jan. (ed). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003, s. 412.

je mocenským systémem, který je relativně podřazený moci zákonodárné i výkonné, čímž je smysl ústavní samostatnosti modifikován a relativizován.¹⁸ Proto je třeba územní samosprávu považovat za zcela zvláštní oddělenou ústavní moc.¹⁹

Samotný obsah hlavy sedmé rozšířil některá ustanovení z předchozí Ústavy ČSSR. Přibylo zde ustanovení, že se Česká republika namísto obcí, které jsou základními územními samosprávnými celky, člení ještě na kraje, které jsou vyššími územně samosprávnými celky. Obec je vždy součástí vyššího územně samosprávného celku. Zrušit nebo vytvořit vyšší územně samosprávný celek lze jen pomocí ústavního zákona. Stát může zasahovat do činnosti územně samosprávného celku jen, vyžaduje-li to ochrana zákona.

Byly zde také ponechány záležitosti týkající se základních principů voleb do jednotlivých zastupitelstev. Dále bylo ustanoveno, že působnost zastupitelstev stanoví zákon, a že zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud by nebylo svěřeno zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. V neposlední řadě zde byla zakomponována jedna z nejdůležitějších změn, a to v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, kde se normuje, že *zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*.²⁰

Pavlíček se vyjadřuje, že se zde nejedná ani o případ moci výkonné, ani o realizaci moci zákonodárné, neboť zmíněná normotvorná činnost je součástí samostatného spravování územních samosprávních celků.²¹ Jde tedy o mocenský nástroj veřejné správy, který je svěřen obcím (i krajům). Konkrétněji se jedná o jeden z mnoha nástrojů veřejné moci, kterým jednotlivé územně samosprávné celky disponují, neboť navazuje na právo obcí na samosprávu. Zároveň se jedná o silný nástroj ke spravování vlastních záležitostí.²²

1.3 Obsah ústavního základu tvorby obecně závazných vyhlášek

Ústavní předpoklady tvorby místních právních předpisů jsou v Ústavě ČR upraveny na dvou místech. Jednak ve výše zmíněném čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, který stanoví, že *zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky* a jednak v čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, kde je stanoveno, že *orgány územní samosprávy* (současně

¹⁸ KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012, s. 110.

¹⁹ Tamtéž, s. 108.

²⁰ VEDRAL: *Územní samospráva...*, s. 79.

²¹ PAVLÍČEK: *Ústavní právo...*, s. 983.

²² VOPÁLKA, Vladimír. *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*. *Správní právo*, 1996, roč. XXIX, č. 3, s. 144.

s ministerstvy a jinými správními úřady) *mohou na základě zákona a v mezích vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*²³

V daném případě měl ústavodárce na mysli možnost orgánu obcí na základě zákonného zmocnění vydávat při plnění úkolů výkonné moci prováděcí právní předpisy,²⁴ neboť čl. 79 odst. 3 je dle systematiky Ústavy ČR zařazen do hlavy třetí s názvem „*Vláda*“. Tato skutečnost je chápána jako ústavní základ pro normotvorbu územně samosprávných celků v přenesené působnosti.²⁵

Tím je na ústavní úrovni zakomponována odlišnost mezi vydáváním obecně závazných vyhlášek, které spadají pod čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR a mezi nařízení obcí, které se řídí čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Avšak ne vždy tomu tak bylo, neboť bývalý zákon č. 367/1990 Sb., o obecním zřízení, účinný v letech 1990 až 2000 rozlišoval pouze jedinou formu právního předpisu, a to obecně závaznou vyhlášku, vydávanou v samostatné, či v přenesené působnosti.

K dané problematice se proto vyjádřil Ústavní soud, který potvrdil znění Ústavy ČR, když judikoval, že: „*Oblast samostatné a přenesené působnosti obcí důsledně odlišuje již Ústava, neboť podle čl. 104 odst. 3 mohou ,zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky‘ (tedy v samostatné působnosti), zatímco podle čl. 79 odst. 3 mohou ,orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny‘.*“²⁶

Právní síla obou zmíněných právních předpisů je stejná. Ústavní soud přesto později pro upřesnění doplnil, že „*mezi nařízením obce a obecně závaznou vyhláškou není rozdíl nižšího a vyššího právního předpisu.*“²⁷

1.4 Povaha obecně závazných vyhlášek

Na ústavní úrovni však vyplynul problém, jež spočíval v otázce, jakou právní povahu při interpretaci a aplikaci těmito dvou místním právním předpisům přiznat?²⁸ V případě pravomoci zastupitelstev podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR shrnul danou problematiku Kadečka, kdy rozlišil tři skupiny autorů, kteří se k dané věci porůznu vyjadřovali. První skupina zastávala ojedinelou tezi, že se jedná o odvozený pramen práva. Druhá skupina se

²³ KADEČKA, Stanislav. Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních jejich novelizacích. *Správní právo*, 2003, roč. XXXVI, č. 5 – 6, s. 353.

²⁴ KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: Základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 127.

²⁵ VEDRAL: *Územní samospráva...*, s. 95.

²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 18. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 37/96.

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04.

²⁸ KADEČKA: *Právní předpisy místní samosprávy...*, s. 353.

vyjádřila k tomu, že se jedná o původní, neodvozený právní předpis, jak je tomu u zákonů. Třetí a zároveň nejpočetnější skupinu tvořili autoři, kteří se přikláněli k názoru, že jde o originální předpisy sekundární povahy.²⁹ Většina autorů se však shodla v tom, že k vydání právního předpisu již není potřeba zmocnění ve zvláštním zákoně, neboť dostačující je zmocnění v samotné Ústavě ČR.³⁰

Podle výše zmíněného Kadečkova rozdělení náleží ke třetí skupině také Knapp, podle něhož jsou obecně závazné vyhlášky zastupitelstev územních samosprávných celků na rozdíl od zákonů sekundárními právními předpisy (obdobně jako je tomu u nařízení vlády, či vyhlášek ministerstev). Avšak podle relativní právní síly se jedná o právní předpisy originární, stejně jako u zákonů, čili nikoliv derivativní, jako již např. zmíněné nařízení vlády. Knapp následně dochází k závěru, že se jedná o sekundární a originární právní předpisy.³¹

Sládeček zase zastává názor, že nejprve musí existovat zmocnění, čili samostatná působnost vymezená zákonem (o obcích, o místních poplatcích). Přičemž v rámci této zákonem vymezené samostatné působnosti lze pak vydat právní předpis.³²

Spáčil se přiklání k závěru, že nelze interpretovat obecně závazné vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR ve smyslu primárních, tj. originárních norem, neboť vydávat primární normy je monopolem moci zákonodárné, tedy Parlamentu ČR.³³ Podle něj se jednoznačně jedná o sekundární, tedy podzákoné obecné normy.³⁴

Zářecký následně kriticky vystoupil proti názoru Spáčila, kdy sám zaujal stanovisko, že u obecně závazné vyhlášek vydávaných podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR jde o originární, prvotní, neodvozený pramen práva.³⁵

Kadečka dále vysvětluje, že v případě obecně závazných vyhlášek podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR se jedná o tzv. původní, originární právně normotvornou pravomoc, zatímco u norem vydávaných podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR se jedná o podzákonou a derivativní normotvorbu,³⁶ kdy nesmějí odporovat zákonu vyšší úrovně, neboť se uplatní pravidlo *lex superior derogat legi inferiori*. A zároveň nemohou provést tzv. subdelegaci, čili delegovat

²⁹ MATES, Pavel. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek obcí v judikatuře Ústavního soudu. In KADEČKA, Stanislav a kol. (ed). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 334.

³⁰ MATES: *K vývoji právní úpravy...*, s. 335.

³¹ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 156 – 157.

³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013, s. 66.

³³ SPÁČIL, Jan. Dva odlišné názory Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti podle čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky. *Státní správa a samospráva*, 1996, roč. 7, č. 10, s. VII.

³⁴ Tamtéž, s. VIII.

³⁵ ZÁŘECKÝ, Pavel. K normotvorné činnosti obcí (vyšších územních samosprávných celků). *Správní právo*, 1996, roč. XXIX, č. 2, s. 72.

³⁶ KADEČKA: *Právní předpisy místní samosprávy...*, s. 353.

legislativní pravomoc, neboť ta je podmíněna zmocňujícím zákonem. Jakožto prováděcí předpis tedy mohou být vydávána pouze *secundum et intra legem*.³⁷

Danou problematiku vyřešil až Ústavní soud, který stanovil, že: „*Ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti (oproti přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy) jsou určeny v čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož zastupitelstva obcí mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*“ Na základě čehož potvrdil, že: „*na tuto činnost je třeba pohlížet jako na originární normotvorbu.*“³⁸

Přes to, jak se k dané věci vyjádřil Ústavní soud, považuji za nutné zmínit pozdější názor Holländera, který má za to, že: „*ust. čl. 104 odst. 3 Ústavy obsahuje toliko neúplnou zmocňovací normu, obsahuje totiž i odkaz na vymezení obsahu a rozsahu tohoto zmocnění, jež je obsaženo jednak v ust. čl. 104 odst. 3 Ústavy a jednak v zákonech upravující působnost zastupitelstev obcí.*“ Podle něj je úplná zmocňovací norma obsažena v čl. 104 odst. 1, 3 Ústavy ČR a v zákonech o působnosti obcí. Dále uvádí, že obecně závazné vyhlášky jsou vydávány na základě ústavního a zákonného zmocnění. Z toho dovozuje, že se tedy jedná o normy sekundární – z pohledu důvodu platnosti, a nikoli o normy „originární“.³⁹

³⁷ Tamtéž, s. 353 – 354.

³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05 a Nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05.

³⁹ HOLLÄNDER, Pavel. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 19, s. 696 – 697.

2. Zákonný základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí mezi léty 1990 – 2000

V souvislosti s výše zmíněným ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., byl přijat zákon č. 367/1990 Sb., o obcích,⁴⁰ který byl účinný od 24. listopadu 1990 do 12. listopadu 2000. V tomto zákoně navazovalo obecní zřízení na tradiční rakouský model,⁴¹ který na území současné České republiky existoval od roku 1849 až do vzniku soustavy národních výborů. Daný model vychází z rozdělení veřejné správy na státní správu a obecní samosprávu. Tímto zákonem bylo znovu navázáno na rakouské ústavní tradice a byla jím vymezena tzv. dvojitá působnost obce, a to konkrétně samostatná a přenesená působnost.⁴²

2.1 Obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti

Podle ust. § 16 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, mohla obec k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky. Jak zákon o obcích, tak ani úprava v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR nestanovili (jako předpoklad pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti) zmocnění v konkrétním zákoně. Nebylo tedy možné pozitivně vypočítat všechny případy, v nichž by byla obec oprávněna k jejich přijetí.

Rozsah možností obcí vydávat obecně závazné vyhlášky byl určen v sousloví obsaženém v § 16 odst. 1 zákona o obcích „*k plnění svých úkolů*“, kdy úkoly obce se v tomto směru rozuměly úkoly v rámci samostatné působnosti.⁴³ Její rozsah vyplýval z ust. § 14 zákona o obcích, který hovořil o tom, že obec při výkonu samostatné působnosti zabezpečuje hospodářský, sociální a kulturní rozvoj svého územního obvodu, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí a uspokojování potřeb občanů obce zejména tím, že a) samostatně hospodáří se svým majetkem, b) zakládá a zřizuje organizace a zařízení, popřípadě je ruší, c) zaujímá stanovisko k záměrům jiných orgánů a organizací, pokud se dotýkají života obce, d) zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku, e) spravuje předškolní zařízení, základní školu a zařízení jí sloužící, f) vytváří podmínky pro začlenění zdravotně postižených a sociálně oslabených do společnosti, g) podílí se na sociální péči o občany obce, h) spravuje

⁴⁰ Zákon č. 367/1990 Sb., České národní rady o obcích (obecní zřízení), ve znění dřívějších předpisů.

⁴¹ V odborné literatuře se též uvádí smíšený či německý (pruský) model, který se uplatňoval a uplatňuje ve většině evropských zemích. PRŮCHA, Petr. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). In KADEČKA, Stanislav a kol. (ed). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 206.

⁴² VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky*. Praha: Vodňák, 1999, s. 79.

⁴³ KOPECKÝ: *Územní samospráva...*, s. 130 - 131.

a udržuje místní komunikace a veřejné osvětlení, zajišťuje čistotu obce a odvoz domovních odpadů a jejich nezávadnou likvidaci a ch) činí další opatření stanovená zákony.

V ust. § 14 odst. 2 zákona o obcích bylo zase stanoveno, že obec může dále a) zakládat a zřizovat organizace sloužící k uspokojování potřeb více obcí v dohodě s nimi, b) zřizovat a spravovat zdravotnická, kulturní a sportovní zařízení, ústavy sociální péče a další zařízení sloužící k uspokojování potřeb občanů, c) zřizovat střední školy, základní umělecké školy a jazykové školy a zajišťovat jejich činnost a d) samostatně podnikat a účastnit se podnikatelské činnosti právnických a fyzických osob.⁴⁴

2.2 Vývoj judikatury Ústavního soudu v oblasti ukládání práv a povinností v mezích zákona č. 367/1990 Sb.

S právem autonomní normotvorby souvisí rovněž problematika týkající se možnosti obcí ukládat právní povinnosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Vyřešení této záležitosti mělo (a v současnosti i má) přímý důsledek na skutečnou šíři obecní samosprávy. Daná problematika si totiž prošla v průběhu více než dvaceti let určitým vývojem, který formoval Ústavní soud.⁴⁵

Ten se již v roce 1993 zabýval oprávněností zastupitelstva města Jirkov vydat obecně závaznou vyhlášku k zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti. Z důvodu přerušení územní samosprávy na základě historického vývoje a z důvodu nedostatku pramenů odkázal Ústavní soud na výklad formulovaný v učebnici správního práva prof. Hoetzela,⁴⁶ jakožto správně-právní autority v oboru.

V daném nálezu Ústavní soud označil přirozenoprávní teorii o obcích jako „zvláštního organismu“ za překonanou. Zároveň judikoval, že: *„je na místě samosprávu sice chápat jako výraz či projev individuality či jedinečnosti, to však nikoli v absolutním smyslu, ale vždy toliko v rámci celku, k němuž část organicky, organizačně i jinak náleží“*. Pouze v rámci tohoto celku mají obce právo ukládat svým členům (spoluobčanům) povinnosti. Zároveň stanovil, že na výčet ust. § 14 odst. 1 zákona č. 410/1992 Sb., který ukládá jejich adresátům povinnosti, je třeba pohlížet jako na výčet taxativní.⁴⁷

⁴⁴ § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění dřívějších předpisů.

⁴⁵ Tamtéž, s. 332.

⁴⁶ HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: Část všeobecná*. 2. přeprac. vydání. Praha: Melantrich, 1937, 506 s.

⁴⁷ Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. ledna 1993, sp. zn. Pl. ÚS 31/93.

2.2.1 Nález sp. zn. Pl. ÚS 5/93 - Žďár nad Sázavou - výslovné zákonné zmocnění

Základem pro následné rozhodování Ústavního soudu ve věci oprávnění obecních zastupitelstev ukládat obecně závaznými vyhláškami povinnosti se stal náleží Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93. Tento náleží se týkal obecně závazné vyhlášky města Žďáru nad Sázavou, která se týkala stanovení mezního konce prodejní doby na územní města. Obecně závazná vyhláška byla Ústavním soudem zrušena a Ústavní soud v odůvodnění sdělil, že: *„Podle čl. 8, čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky je obec územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Obec je tudíž samosprávným celkem, vykonávajícím veřejnou moc. Pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí také jednostranné zakládání práv a povinností fyzických a právnických osob, je působnost obcí limitována čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá.“*

Na základě těchto ustanovení dospěl Ústavní soud k závěru, že: *„k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.“* Ústavní soud dále rovněž potvrdil předchozí koncepci, že výčet obsažený v ust. § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve smyslu zákonného zmocnění je nutno považovat za výčet taxativní.

Ústavní soud dále uvedl, že jeho demonstrativní dikci, která je obsažena v ust. § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, je nutno vztáhnout pouze na samosprávnou působnost obce, ve které však obec nevystupuje jako subjekt, který by občanovi určoval povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.⁴⁸

Ústavní soud zároveň nepopřel, aby obce mohly vydávat obecně závazné vyhlášky i bez zákonného zmocnění v oblasti, kde by neukládaly povinnosti. V důsledku čehož vyvstala otázka, jaký význam by takové právní předpisy měly?⁴⁹ Šimíček se přiklání k závěru, že obce mají možnost konkrétní věc prostřednictvím obecně závazné vyhlášky upravit nebo neupravit. V případě první možnosti by pak měla mít daná vyhláška⁵⁰ povahu prováděcího předpisu.⁵¹

⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

⁴⁹ MATES: *K vývoji právní úpravy...*, s. 340.

⁵⁰ Nutno připomenout, že v té době stále existovaly pouze obecně závazné vyhlášky vydávané v samostatné a v přenesené působnosti.

⁵¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí. *Právní rádce*, 1997, roč. V, č. 10, s. 6 – 7.

2.2.2 Nález sp. zn. Pl. ÚS 18/94 - Přerov - odchýlení se od restriktivního vnímání územní samosprávy

V průběhu následujícího vývoje nebyla již judikatura Ústavního soudu zcela soudržná. Významný byl nález Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94, který se týkal stanovení tržního řádu a ostatního veřejného prostranství města Přerov.

Ústavní soud zde dovedl, že vydávání tržních řádů, určování tržišť a jiných prodejních míst náleží do samostatné působnosti obce. Dané území však nemusí náležet do vlastnictví obce, neboť není důležitý vlastnický vztah obce, nýbrž právní povaha daného území jakožto veřejného prostranství.

Na základě těchto skutkových okolností se Ústavní soud odchýlil od dosavadního restriktivního vnímání územní samosprávy, zmíněné v předchozím nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/93. Ústavní soud zde totiž vychází z názoru zákonodárce, který si ust. § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, vyložil tak, že určení rozsahu samostatné působnosti obce se zakládá na metodě: „*kombinace pozitivního demonstrativního výčtu jmenovitě uvedených konkrétních aktivit*“, uvedených v ust. § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. A současně na metodě: „*generálního vymezení oblastí...(hospodářský, kulturní, sociální rozvoj, ochrana a tvorba životního prostředí § 14 odst. 2 zákona o obcích)... s tím, že do samostatné působnosti obcí náleží pak pouze ty záležitosti..., které nejsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy*“ vymezených v odst. 2 stejného zákona. Zároveň se musí jednat o otázku místního významu z generálně vymezených oblastí, které jsou výše uvedeny. V daném případě je pak obec oprávněna: „*v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činnosti, které ji zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí*.“⁵²

V tomto odůvodnění došlo ke změně právního názoru Ústavního soudu, kdy obec již nemůže vydávat obecně závazné vyhlášky a ukládat povinnosti v oblasti působnosti ust. § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, neboť by se jednalo o restriktivní výklad. Spáčil je však názoru, že se ve skutečnosti nejednalo o restriktivní, nýbrž o striktní, tedy zcela přesný výklad zákona, kdy se odlišují dvě formy samostatné působnosti obce. A to jednak jako orgánu nařizujícího, a jednak jako orgánu organizujícího. Spáčil rovněž připouští, že výklad Ústavního soudu je výkladem, který je ve veřejném právu nepřipustně extenzivním, protože při ukládání povinností občanům rozšiřuje meze, které jsou dány zákonem a Ústavou ČR.⁵³

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94.

⁵³ SPÁČIL: *Dva odlišné názory...*, s. V – VI.

2.2.3 Separátní votum k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/94 - Přerov

Důležité je rovněž zmínit separátní votum soudců Holländera a Procházky, kteří nejprve zpětně odkázali na obdobné případy uvedené v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 5/93, Pl. ÚS 26/93, Pl. ÚS 38/93, přičemž se znova přiklonili k stávajícímu restriktivnímu pojetí výčtu v ust. § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, který se týkal zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek. Soudci také následně zmínili dřívější případy vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 27/93 a Pl. ÚS 39/93, ve kterých bylo konstatováno, že vydávání obecně závazných vyhlášek, jejichž obsahem jsou práva a povinnosti, je možné pouze na základě výslovného zákonného zmocnění, tedy na základě a v mezích zákona.

Soudci závěrem své stanovisko odůvodnili tak, že: *„Rozhodnutí Ústavního soudu, považující § 14 odst. 2 zákona o obcích za ustanovení, zmocňující obec k vydávání obecně závazných vyhlášek, interpretuje normotvornou pravomocí obcí ve smyslu obecné pravomoci ve všech věcech hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje, ochrany a tvorby životního prostředí příslušného územního obvodu, pokud by tím nebyla dotčena pravomoc orgánů státní správy. Tudíž obci podle tohoto stanoviska je v oblasti normotvorné dovoleno vše, co jí není zákonem zakázáno. Důsledkem... přijatého názoru je skutečnost, že v případě, kdy určitá problematika není řešena zákonem, může obec pro svůj územní obvod přijmout obecně závaznou vyhlášku, obsahující prvotní normativní regulaci ve věcech hospodářského, sociálního, kulturního a ekologického rozvoje, protože takováto vyhláška by splňovala podmínky jak § 14 odst. 2, tak i § 13 odst. 2 zákona, o obcích.“*

Hlavní jádro problému tedy disentující soudci spatřovali v tom, že by obec získala postavení, které by připomínalo postavení územních celků ve federaci v oblasti tzv. konkurujícího zákonodárství.⁵⁴ Mates na to reagoval, že popřením práva obcí vydávat vyhlášky v samostatné působnosti tam, kde zákon nesvěřuje záležitosti do působnosti orgánu státní správy, by obce ztratily svoji samostatnost. V důsledku čehož by musely pokaždé vyčkat na vyzvání zákonodárce k vydání takové vyhlášky.⁵⁵

2.2.4 Nález sp. zn. Pl. ÚS 17/97 - Slatiňany - nezbytnost výslovného zákonného zmocnění

Mezi nálezy, v nichž Ústavní soud zůstal u své dosavadní judikatury, se řadí také nález Ústavního soudu ze dne 8. 10. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97, který se týkal obecně závazné vyhlášky města Slatiňany, jež zakazovala provoz diskoték na veřejně přístupných místech

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94.

⁵⁵ MATES, Pavel. Rozšiřování samosprávy obcí. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 15, s. 552.

a objektech po 22:00 hodině. Zde byla podržena nezbytnost výslovného zákonného zmocnění proto, aby mohla být vyhláška v samostatné působnosti vydána.

2.2.5 Separátní votum k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/97 - Slatiňany

Za zmínku nicméně stojí odlišné stanovisko, ve kterém se poukazuje na to, že obce k vydávání obecně závazných vyhlášek zásadně nepotřebují zákonné zmocnění, protože je vydávají v mezích své působnosti. Soudci následně poukázali na fakt, že současná judikatura vede ke stírání rozdílů mezi samostatnou a přenesenou působností obce, přičemž dochází k omezování samosprávy. Soudci rovněž ve svém separátním votum interpretovali stanovisko, které se odlišovalo od stávající praxe, neboť v zákoně o obcích je vymezena samostatná působnost obce, v jehož rámci může obec vydávat obecně závazné vyhlášky. Tím jsou respektována základní lidská práva a svobody a je naplněn čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod,⁵⁶ kdy *"povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod"*. Dané ustanovení nevyžaduje výslovné zákonné zmocnění, přičemž hovoří pouze povinnostech, které jsou ukládány *"na základě zákona a v jeho mezích"*.

Disentující soudci zde vyložili, že pojem *"na základě zákona"* je třeba odlišit od zúženého pojmu *"zákonného zmocnění"*. Tyto pojmy nelze ztotožňovat, neboť v případě obecně závazných vyhlášek lze za pojem *"na základě zákona"* označit i zmíněný § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, který stanovil ukládání práv a povinností, aniž by bylo třeba zákonného zmocnění.⁵⁷ Zaměňováním pojmů se zužuje samostatnost obcí z hlediska vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti.⁵⁸

⁵⁶ 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 v textu viz. „Listina“.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 8. října 1997, sp. zn. Pl. ÚS 5/97.

⁵⁸ MATES: *Rozšiřování samosprávy...*, s. 553.

3. Zákonný základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí po roce 2001

3.1 Reforma územní veřejné správy v České republice

Mezi léty 2000 až 2003 proběhla reforma veřejné správy. Na základě její první fáze byl přijat ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků. To mělo za následek faktický vznik regionální samosprávy, neboť zákon od nabytí data své účinnosti dne 1. ledna 2000 dal vzniknout 14 vyšším územně samosprávným celkům. Spolu s balíčkem zákonů, které tvořily kostru první fáze reformy veřejné správy, byl přijat zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2001.

V červnu 2002 byla realizována tzv. druhá fáze reformy veřejné správy, která měla za následek zánik všeobecné státní správy na úrovni okresů, čili zánik okresních úřadů. Nezanikly však žádné z jejich činností a nedošlo ani k zániku okresů samotných. Zrušení okresních úřadů nemělo ani za následek snížení počtu úředníků, spíše došlo k opačné tendenci, neboť byl zaznamenán jejich nárůst o 10 – 15 %.⁵⁹

Tato reforma proběhla na základě usnesení Poslanecké sněmovny ČR, která doporučila Vládě ČR připravit reformu veřejné správy na všech úrovních a to spojením státní správy a samosprávy v jednotnou veřejnou správu.⁶⁰ Výhody a nevýhody reformy charakterizovala Vláda ČR tak, že mezi přednosti očekávala vhodné organizační předpoklady v rámci minimalizace duplicit mezi státní správou a samosprávou a dále úspornost správních procesů. Naopak nevýhodou této reformy viděla ve skutečnosti, že nepůjdou vytvořit vhodné organizační podmínky pro plnění odlišných funkcí státní správy a samosprávy. Vláda ČR měla dále obavy, že při spojení výkonu státní správy a samosprávy by mohlo dojít k omezení rozsahu decentralizace veřejné správy. To by mohlo mít za následek, že při převážení funkcí státní správy, by byly narušeny zájmy, které by sledovala samospráva. V opačném případě by hrozilo riziko v aplikaci práva a realizaci státní politiky.⁶¹

3.2 Samostatná působnost podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Východiskem pro stanovení pravomoci obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je vytyčení jejich samostatné působnosti. Ta je zakomponována v ust. § 7 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kde se normuje, že obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen

⁵⁹ KADEČKA: Právní předpisy místní samosprávy..., s. 350 – 352.

⁶⁰ Tamtéž, s. 350 – 352.

⁶¹ GRULICH, Václav. *Návrh koncepce reformy veřejné správy*. Praha, 1999, s. 17.

"samostatná působnost"). Samostatná působnost obcí je projevem jejich ústavně zaručeného práva na samosprávu. Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem. To znamená, že ani zastupitelstvo obce si samo nemůže tuto působnost rozšiřovat formou obecně závazných vyhlášek. Obecně závazná vyhláška je jedním z prostředků realizace samostatné působnosti obce, nikoliv však prostředkem jejího vymezení.⁶² Negativně je samostatná působnost vymezena v ust. § 8 totožného zákona, v němž je stanoveno, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

Zákonné vymezení definice samostatné působnosti obce stanoví, že do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.⁶³

Samostatná působnost obce však není uzavřenou skupinou, neboť v ust. § 35 odst. 2 zákona o obcích je vytyčena všeobecná kompetenční klauzule, která demonstrativním způsobem upravuje samostatnou působnost obcí, podle které do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v ust. § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce.

Všeobecná kompetenční klauzule je velice široce koncipována, neboť obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. V první řadě se jedná o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

Na základě této vcelku obsáhlé definice lze vyvodit široký objem záležitostí, které spadají do samostatné působnosti obce. Nelze však vyvodit konkrétní záležitost, jež lze upravit obecně závaznými vyhláškami, převážně takovými, jimiž se ukládají všeobecně závazné povinnosti.⁶⁴

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 28. prosince 1994, sp. zn. Pl. ÚS 30/1994.

⁶³ § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁴ GROSPÍČ, SVOBODA: *Místní právní předpisy...*, s. 57 – 58.

3.3 Stanovení povinností podle § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích

Výrazem oprávnění samosprávných korporací vydávat skrze své orgány vlastní pravidla formou abstraktních aktů, a tím regulovat záležitosti, které v oblasti veřejného práva náleží do okruhu jim vymezené samostatné působnosti, lze chápat jako statutární předpisy,⁶⁵ přičemž Hendrych uvádí, že u obecně závazné vyhlášky jde o zvláštní formu statutárního předpisu, kdy je nesporná obecná závaznost takového předpisu jako pramene práva.⁶⁶

Obecně závazná vyhláška je jedna z možných realizací samostatné působnosti obce. Při vydávání obecně závazné vyhlášky se obec řídí zákony, neboť zákony vymezují věcné úkoly samostatné působnosti obce. Rozsahem těchto úkolů dochází ke konkretizaci ústavního práva na samosprávu dané obce.

Zákony rovněž mohou pro vydávání obecně závazných vyhlášek klást určitá omezení. Příkladem takového omezení je ust. § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, které taxativně stanoví případy, ve kterých obec může v samostatné působnosti prostřednictvím obecně závazné vyhlášky ukládat povinnosti.⁶⁷ Ty mohou být ukládány ve čtyřech oblastech.

První oblast se týká zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména obec 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. Oblast veřejného pořádku je podrobněji rozebrána v podkapitole 3.5.

Druhou oblastí je úprava pořádání, průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. Tato oblast působí ve smyslu zvláštního ustanovení k první oblasti, neboť svým obsahem konkretizuje zabezpečení místní záležitosti veřejného pořádku.

V třetí oblasti mohou obce ukládat povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Účelem této regulace je ochrana veřejné zeleně v souvislosti se zájmy a lokálními podmínkami v obci. Ústavní soud k dané věci judikoval, že: „*Předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje (primárně) ochranu*

⁶⁵ SLÁDEČEK: *Obecné správní...*, s. 65.

⁶⁶ HENDRYCH: *Správní právo*, s. 185.

⁶⁷ Tamtéž, s. 186.

*veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení. Obec je tedy oprávněna stanovit povinnosti pravidelných sečí veřejné zeleně a úklidu po seči.*⁶⁸

Ve čtvrtém a posledním případě mohou obce vydat obecně závaznou vyhlášku pouze tehdy, stanoví-li tak zvláštní zákon. V českém právním řádu se nachází přibližně dvacet devět zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce. Mezi nejfrekventovaněji využívaným zákonným základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek je zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, kdy může obec podle ust. § 29 odst. 1 písm. o) na úseku požární ochrany vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou vydává požární řád obce, nebo kterou stanoví podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob. Na úseku místních poplatků podle ust. § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, stanoví obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají poplatku za užívání veřejného prostranství. Obec může být dále zmocněna vydat např. obecně závaznou vyhlášku k zřízení a zrušení obecní policie, stanovení školských obvodů, stanovení poplatku za komunální odpad, stanovení zkoušky řidičů taxislužby, popřípadě může stanovit chovatelům povinnost nechat trvale označit psy a vést jak jejich evidenci, tak evidenci jejich chovatelů.⁶⁹

Ustanovení § 10 zákona o obcích rozšiřuje, oproti předchozí právní úpravě, zákonný základ pro ukládání povinností obecně závaznými vyhláškami. Tato úprava reagovala na předchozí judikaturu Ústavního soudu. Zároveň měla pozitivní vliv na tvorbu místních právních předpisů, o čemž svědčí zřetelný pokles judikatury Ústavního soudu v oblastech těchto místních právních předpisů po nabytí účinnosti současného zákona o obcích.⁷⁰

⁶⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

⁶⁹ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Přehled zákonných zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků k 1.5.2014*. [online]. mvcr.cz, [cit. 15. května 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-dalsi-dokumenty.aspx>>.

⁷⁰ GROSPÍČ, SVOBODA: *Místní právní předpisy...*, s. 59.

3.4 Vývoj judikatury Ústavního soudu v oblasti ukládání práv a povinností v mezích zákona č. 128/2000 Sb.

3.4.1 Postupné změny v judikatuře Ústavního soudu

S blížícím se přijetím nového zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, začalo docházet ke změnám ve stanoviscích Ústavního soudu. Jednalo se o následek restriktivního pojetí judikatury na jedné straně, spolu s neudržitelností situace na straně druhé, neboť obcím nebylo umožněno efektivně uskutečňovat jejich právo tvornou pravomoc na úseku veřejného pořádku. Zákonodárci tak byli nuceni upravit zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek novým způsobem.⁷¹

Změnu oproti předchozímu stavu přinesl náleží Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99, který se týkal zrušení obecně závazné vyhlášky týkající se zákazu používání zábavné pyrotechniky ve městě Šumperk. Ústavní soud zde uvedl, že: „*k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti (na rozdíl od přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR) principiálně není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění.*“⁷²

Obecně závazné vyhlášky, které byly přijaty za účinnosti staré právní úpravy⁷³ a soud je začal projednávat až po přijetí nového zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, byly již posuzovány podle nového zákona. Neboť nová právní úprava se stala obsáhlejší a konkrétnější ve stanovení výčtu oblastí, kde obce mohou obecně závazné vyhlášky vydávat.⁷⁴ Ústavní soud tak učinil např. v náleží Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99, který se týkal zrušení obecně závazné vyhlášky, která omezovala pořádání hudebních produkcí ve městě Frýdek-Místek. Ústavní soud zde shledal, že pro zrušení napadené vyhlášky již není důvod, neboť je v souladu s platným zákonem o obcích, který v samostatné působnosti zmocňuje obec k vydání takové obecně závazné vyhlášky. Ústavní soud tedy uznal právo obce, přičemž správně by měl obecně závaznou vyhlášku zrušit.⁷⁵

V jiné kauze se opět Ústavní soud přiklonil na stranu obce, a to konkrétně města Písek, kdy měla být zrušena obecně závazná vyhláška týkající se některých omezujících opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Ústavní soud zde uzavřel, že daná obecně závazná vyhláška je ve shodě se zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví. Daný zákon však nabyl účinnosti až dne 1. ledna 2001, tedy o několik dní později, než

⁷¹ KADEČKA: Právní předpisy místní samosprávy..., s. 360.

⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 17. srpna 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99.

⁷³ Zákon č. 367/1990 Sb., o obecním zřízení, ve znění dřívějších předpisů.

⁷⁴ MATES: *K vývoji právní úpravy...*, s. 344.

⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99.

byl nále z vydán. Obecně závazná vyhláška byla zároveň v konformitě s platným a účinným zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích. Ústavní soud tedy ozřejmil, že ke zrušení požadované obecně závazné vyhlášky nebyl dán důvod.⁷⁶

3.4.2 Přelomový nále z sp. zn. Pl. ÚS 45/06 - Jirkov - obecně závazné vyhlášky i bez výslovného zákonného zmocnění

Jako přelomový případ⁷⁷ znamenající celkový obrat v judikatuře Ústavního soudu, kdy byla posílena obecní samospráva, lze považovat nále z Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06. Tento nále z se týkal návrhu zrušení obecně závazné vyhlášky města Jirkov k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích (tzv. Jirkovský nále z).⁷⁸

Ústavní soud v tomto nále zu shrnul příčiny, které ho vedly k tomu, že od počátku devadesátých let zastával doktrínu restriktivního pojetí obsahu práva na územní samosprávu. Převážně to bylo z důvodu čtyřiceti let totality v systému hierarchicky budovaných národních výborů, které byly postaveny na principu sovětů. Čímž se musel znova objevovat (a zároveň trpělivě prosazovat) obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky. Ústavní soud zde také uvedl, že počátkem devadesátých let nebyli v zákonech, jež upravovali územní samosprávu, úplně a zcela přesně vymezeny věcné oblasti, kde by mohly obce prosadit svoji samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů. Na základě těchto argumentů dospěl Ústavní soud k závěru: „*že po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí*“.

Ústavní soud už také neřešil takové množství případů tzv. „*flagrantního překračování kompetencí obcí*“, kdy si mnohé obce přisvojily pravomoc Parlamentu ČR⁷⁹ tak jako v devadesátých letech. Neboť současně platný zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, obsahuje již v ust. § 10 věcné vymezení oblastí, v kterých mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky. Přičemž na základě posunu právního prostředí, pohledu na princip ústavní garance územní samosprávy a na základě bohaté judikatury, která specifikovala přípustnou realizaci územní samosprávy, tak opustil Ústavní soud restriktivní výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR.

⁷⁶ Nále z Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000.

⁷⁷ Holländer zde hovoří doslova o „Kopernikovském obratu“. HOLLÄNDER: *Otazníky ústavnosti...*, s. 693.

⁷⁸ LANGÁŠEK, Tomáš. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 10, s. 357.

⁷⁹ Jednalo se o vyhlášky obsahující zákaz komunistické, nacistické a fašistické propagandy na území obce. Viz. např. níže zmíněný nále z Ústavního soudu sp. zn. PL. ÚS 21/94 ze dne 8. prosince 1994, který se týkal obecně závazné vyhlášky s názvem zákaz agitace a propagace KSČM a hnutí a stran projevujících sympatie ke komunismu.

Ústavní soud uvedl závěrem, že: „*ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek*“. Důsledkem tohoto výkladu je skutečnost, že obce už nepotřebují žádné další zákonné zmocnění k tomu, aby vydávaly obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti, a to i za předpokladu, že by jimi bylo stanoveno ukládání povinností. Výhradu lze pouze spatřovat v čl. 11 odst. 5 Listiny, kdy daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Pojmově totiž není právního předpisu bez stanovení právních povinností, namísto vydávání právních předpisů v přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, který výslovně zákonné zmocnění vyžaduje.⁸⁰

Tzv. jirkovský nález se také odrazil v stanovisku Ministerstva vnitra, konkrétně v odboru dozoru a kontroly veřejné správy. Toto stanovisko poučovalo obce, že mohou i bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti, které jsou již upraveny zvláštními právními předpisy. Jedna podmínka je také spatřována v tom, že obce nemohou svým právním předpisem povinnosti modifikovat tak, aby nastal rozpor s předpisem vyšší právní síly.⁸¹

3.4.3 Nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06 - Kořenov - potvrzení jirkovského nálezu

Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, týkající se návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Kořenov, potvrdil závěr z jirkovského nálezu, že k vydávání obecně závazných vyhlášek již není třeba žádné další zákonné zmocnění, a to ani v případě, že jsou jimi ukládány povinnosti. Uvedené znamená určitý posun kupředu oproti výše zmíněnému nálezu sp. zn. Pl. ÚS 5/99. Ústavní soud dále rovněž uvedl, že pokud je obec na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky, a vytvářet tak právo (v zákonem vymezených věcných oblastech) pak: „*nepotřebuje k uložení konkrétních povinností vedle § 10 zákona o obcích, pro oblasti tam uvedené, ještě další explicitní zákonné zmocnění.*“

Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR určuje ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti. Rozvedením tohoto článku ve smyslu stanovení věcné působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Toto ustanovení normuje, že se obec při výkonu samostatné působnosti při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem. Obec je tudíž

⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

⁸¹ MATES: *K vývoji právní úpravy...*, s. 348.

omezena mezemi své působnosti, která je vymezena zákonem. Obec tak nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny zákonné úpravě.⁸²

Ústavní soud dále nevyloučil, aby obecně závaznými vyhláškami byly upraveny i záležitosti, které jsou v působnosti zákona, jestliže se liší předměty a cíle této regulace. Ústavní soud zde rovněž hovoří o vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna tvořit právo (ust. § 10 téhož zákona) a nikoliv o zákonném zmocnění. To by mělo mít za následek, že se rozšíří sféra, kde budou moct obce přijímat obecně závazné vyhlášky.

Dané pojetí je třeba vidět jako zásadní, neboť v minulých letech byly na základě tohoto důvodu obecně závazné vyhlášky rušeny. A to i v případech, kdy obce poukazovaly na skutečnost, že jim jde o úpravu zcela jiných záležitostí, než které jsou vyhrazeny zákonům.⁸³

Obrat či lépe řečeno změna postoje Ústavního soudu a praxe Ministerstva vnitra vedly k rozšíření samostatné působnosti obcí. Neznamená to však, že by obce získaly pravomoc k vytváření normotvorby tak jako v některých federacích či ve státech s významnými regionálními autonomiemi.⁸⁴ To samozřejmě není ani cílem územní samosprávy. Nicméně je nutné si uvědomit, že vývoj v judikatuře je vývoj, který se rovněž odráží ve vývoji legislativy. A daný legislativní posun není takovou záležitostí, ke které by došlo ze dne na den.⁸⁵

3.5 Oblast veřejného pořádku

Veřejný pořádek je neurčitý pojem, který je naplňován praxí příslušných orgánů. Ševčík jej definuje jako: „*vyvážený stav společenských vztahů respektující vžitá či v místě uznávaná pravidla způsobu života a společenského chování (slušnosti) vycházející z poměrů daného místa z tam obecně přijímaných zásad a pravidel morálky.*“⁸⁶

Tato oblast je typickou a zároveň nejvíce konfliktní oblastí týkající se právních předpisů vydávaných v samostatné působnosti. Obce zde řeší místní problémy prostřednictvím stanovení povinností a zákazů. V této oblasti se také nejčastěji vydávají obecně závazné vyhlášky, které jsou předmětem polemik ohledně jejich ústavnosti a zákonnosti.

Daná skutečnost je dána za prvé tím, že obce zde plní určitou policejní funkci, kdy při nedostatku zákonné opory vydávají vlastní právní předpisy, které považují za škodlivé a které

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

⁸³ MATES: *K vývoji právní úpravy...*, s. 346 – 347.

⁸⁴ Tamtéž, s. 348.

⁸⁵ HOLLÄNDER: *Otázky ústavnosti...*, s. 694.

⁸⁶ KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 4. doplněné vydání. Praha: Linde, 2009, s. 35.

neupravují platné zákony. To má za následek, že forma a obsah vytýčených zákazů nebo povinností konfrontuje s ústavní zásadou, že povinnosti lze ukládat jen na základě zákona.

A dále za druhé tím, že veřejný pořádek nenáleží do absolutní kategorie, nýbrž se jedná o proměnlivou veličinu, která se řídí sociálními etickými, politickými a hospodářskými postoji a názory. Skutečnost, která je za určitých poměrů žádoucí, nemusí být kýžena změnou poměrů, neboť se stane nevyhovující. V praxi může dojít k situaci, že určité jednání bude v jedné obci zakázáno, neboť bude považováno za nežádoucí, přičemž v jiné obci tomu tak nebude. V dané věci se bude jednat o politickou otázku jednotlivých představitelů obce prostřednictvím jejich ideových východisek.⁸⁷

3.5.1 Oblasti veřejného pořádku, které lze regulovat obecně závaznou vyhláškou.

Noční klid

Jednou z nejdůležitějších podoblastí veřejného pořádku bylo přiznání práva obcím k vymezení nočního klidu a stanovení tzv. policejní hodiny. Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 zrušil obecně závaznou vyhlášku obce Těrlicko, až na ustanovení týkající se vymezení doby nočního klidu. Samotný pojem „noční klid“ není v žádném právním předpise vymezen a jedná se tedy o neurčitý právní pojem. Ústavní soud tedy uznal jeho obecné vnímání v rozmezí mezi 22:00 – 6:00, které v souvislosti s pojmem „porušení nočního klidu“ ustanoveném v § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, přispělo k právní jistotě v dané oblasti.⁸⁸

S problematikou stanovení nočního klidu souvisí také omezení provozní doby hostinských zařízení v nočních hodinách a s tím související omezení hospodářské činnosti. Ústavní soud v nálezu ze dne 2. 10. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 uvedl, že: „*samo o sobě provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, je možno jej v kontextu citovaného nálezu rovněž v určitých lokalitách považovat za "předpolí" vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku.*“ Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že provozem hostinské činnosti v nočních hodinách může potencionálně docházet k narušení veřejného pořádku (např. zmíněné porušení nočního klidu). Ústavní soud tedy uvedl, že: „*obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.*“⁸⁹

⁸⁷ Tamtéž, s. 35 - 36.

⁸⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.

⁸⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09.

Prostituce

V rámci záležitostí týkající se zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku mohou obce upravovat problematiku nabízení a poskytování sexuálních služeb vykonávané v jakékoliv podobě. Nabízení prostituce na veřejných prostranstvích je jednání, které narušuje veřejný pořádek a je v rozporu s dobrými mravy. Ústavní soud se v nálezu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 vyjádřil, že: „*Provozování této činnosti ohrožuje dobré mravy obecně a velice výrazně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Již samotné provozování prostituce, které je zřejmé dětem a mládeži, v nich může vyvolat pocit něčeho "normálního", přípustného.*“ Význam ochrana mravní výchovy dětí a mládeže je nutno hodnotit velmi vysoce, neboť jsou dotčeny etické hodnoty, které je obec oprávněna chránit. Ochrana provozování této činnosti nemůže obstát ve sporu s ochranou mravní výchovy dětí a mládeže.

Ústavní soud stanovil, že na jedné straně je vždy potřeba hodnotit intenzitu zásahu a závažnost ohroženého právem chráněného statku, a na druhé straně význam činnosti, která by měla být zakázána. V případě, že by byla provozována určitá činnost na určitých veřejných prostranstvích a nenarušila by veřejný pořádek, nebo by nebyla v rozporu s dobrými mravy, tak ji obec nesmí zakázat na všech veřejných prostranstvích v obci. Jestliže však provozování určité činnosti hrozí potenciální zásah do chráněného statku, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích v obci. To i tehdy jestliže už je provozována jen na některém veřejném prostranství v obci. Ústavní soud shrnul závěrem, že: „*současná právní úprava dává obci na výběr, aby buď prostituci neupravovala vůbec, nebo ji na všech veřejných prostranstvích obce zcela zakázala, anebo aby negativně či pozitivně vymezila určitá veřejná prostranství, na kterých lze prostituci nabízet.*“⁹⁰

Erotika a pornografie

Ústavní soud v nálezu týkající se obecně závazné vyhlášky města Olomouc o úpravě podmínek prodeje, rozšiřování a provozování předmětů pornografického a erotického charakteru nad rámec rozhodnutí uvedl, že chápe záměr města ve snaze omezit prodej a rozšiřování předmětů, které se pohybují na hraně mravnosti. Nicméně je nepřípustné, aby obec omezovala prostřednictvím obecně závazné vyhlášky ústavou garantované právo na informace, přes to že by se jednalo o důvod ochrany mravnosti.⁹¹

⁹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.

⁹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. srpna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 47/93.

Zákaz pití alkoholu na veřejnosti

Ústavní soud v nálezu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 stanovil, že lze regulovat konzumaci alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce, za předpokladu že jde o jev, který by vzhledem ke konkrétním místním podmínkám byl způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy, bezpečnost, zdraví a majetek v obci. Obec může také omezit nebo zakázat v určitých dnech, hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů z důvodu konání kulturní, společenské nebo sportovní akce, která je přístupná veřejnosti. Toto preventivní opatření má zabránit nárůstu problémů a negativních společenských jevů, které jsou způsobeny jednáním osob pod vlivem alkoholu.

Konzumace alkoholu se tedy nevztahuje jenom na samotné pití alkoholického nápoje, ale také na veřejně reflektované činnosti, které spočívají v opatření alkoholického nápoje, a pokračují jeho veřejnou konzumaci. Musí se však jednat o alkoholický nápoj v otevřené lahvi či jiné nádobě spolu s podmínkou “zdržování se“, neboť na zákaz se nevztahuje pouhý přenos.⁹² Ústavní soud připustil, že pouhé zdržování se s otevřenou nádobou s alkoholem na veřejném prostranství je způsobilé narušit veřejný pořádek. Nutné je však také zvážit otázku příslušného materiálního korektivu, tedy společenského významu či škodlivosti, neboť jak připustil Ústavní soud: *„je nutné vyloučit dopad na naprosto běžné životní situace, při nichž nedochází k narušení veřejného pořádku, konkrétně i na (nesení točeného piva ve džbánu).“*⁹³

Omezení hazardu

Loterie a jiné podobné hazardní hry se vyskytují na okraji společensky akceptovaných aktivit. Svými dopady tzv. patologického hráčství negativně ovlivňují individuální jednotlivce, jejich blízké a také své široké okolí. Herny, které lákají ke zdánlivě snadným výhrám spolu se všemi souvisejícími společensky nepříznivými aktivitami, tak představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Proto je zcela legitimní úmysl obcí tyto činnosti na svém území regulovat.⁹⁴

Datum konání náboženských slavností

Obec nemůže stanovit obecně závaznou vyhláškou o zabezpečení veřejného pořádku datum konání náboženské slavnosti. Ústavní soud tento argument odůvodnil, že: *„osobním si práva rozhodnout přímo o termínu konání těchto oslav obec vstupuje do vztahů existujících*

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05.

⁹³ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09.

⁹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.

mezi občany a církevními či jinými společenskými subjekty...Je nepochybně právem i jiných komunit občanské společnosti rozhodnout se, zda vůbec, případně kdy a v jakém rozsahu, se shromáždí k oslavám konaným v této souvislosti“ Obec se tím tedy odchyluje od své samostatné působnosti, neboť jejím pojmovým znakem je spravování svých záležitostí. Rozhodnutím obce o konání oslav Svatováclavského posvícení tak představuje neadekvátní nástroj k ochraně veřejného pořádku, protože přesahuje meze jeho místní povahy.⁹⁵

Chov zvířat

Chov zvířat v souvislé obytné zástavbě by mohl narušit veřejný pořádek, neboť by mohlo dojít k narušení práva jiných osob obtěžováním pachy a hluky. Příkladem může být obecně závazná vyhláška města Kravař o chovu a držení zvířat na území města, kterou však Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 19. 5. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/98 zrušil, neboť byla téměř ve všech ohledech protiústavní. Ústavní soud stanovil, že daná problematika do samostatné působnosti nepatří, neboť ji upravují jiné právní předpisy v oblasti státní správy např. zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání.

Obecně závazné vyhlášky mohou ve svém předmětu upravit pouze regulaci nežádoucích důsledků chovu zvířat na místní veřejný pořádek. Jedná se převážně o obtěžování hlukem a znečišťování veřejného prostranství. Obecně závazná vyhláška však nesmí zakázat vlastnictví zvířat a jejich přírůstků.⁹⁶

3.5.2 Další oblasti veřejného pořádku

Mezi další regulovatelné oblasti veřejného pořádku se řadí např. používání zábavné pyrotechniky na veřejných prostranstvích, podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí, znečištění ulic a jiných veřejných prostranství, rozdělování a udržování otevřených ohňů, žebrání, jízda na skateboardech a kolečkových bruslích, vylepování plakátů, kouření na veřejných prostranstvích.

Naopak do oblasti veřejného pořádku, kterou nelze regulovat obecně závaznou vyhláškou, se řadí zejména provozní řády zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která jsou pozemními komunikacemi.⁹⁷

⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2011, sp. zn. Pl. ÚS 1/01.

⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19. května 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/98.

⁹⁷ ČERNOHORSKÝ, Jiří. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010, s. 81.

3.6. Zákaz skutkových podstat trestných činů v obecně závazných vyhláškách

Ústavní soud stanovil, že je nepřípustné, aby obecně závazná vyhláška nově nebo podrobněji formulovala skutkové podstaty přestupků nebo trestných činů definovaných v zákoně.⁹⁸ Které jednání je trestným činem a jaký trest, jakož i jiné újmy na právech nebo majetku lze za jeho spáchání uložit, může podle čl. 39 Listiny stanovit pouze a jen zákon. Obecně závazné vyhlášky nejsou pramenem práva stejného stupně právní síly jako zákon.⁹⁹

Již na počátku 90. let neměli nově zvolení zastupitelé obcí zcela jasnou představu o rozsahu a významu samosprávy. Začalo docházet k excesům, kdy obecně závazné vyhlášky upravovaly skutkové podstaty přestupků, trestných činů, zákazy nacistické a komunistické propagandy na území obce nebo dokonce zřizovaly obecní vězení.¹⁰⁰

Jako příklad lze uvést obecně závaznou vyhlášku města Vysoké nad Jizerou s názvem zákaz agitace a propagace KSČM a hnutí a stran projevujících sympatie ke komunismu. Ústavní soud zde uvedl, že: „*V rámci své samostatné působnosti může obec svými obecně závaznými vyhláškami řešit jen ty úkoly veřejné správy, které jsou zákony (na prvním místě zákonem o obcích) takto jako samostatná působnost označeny.*“ A to pouze za podmínky, že dané provedení neodporuje ústavním zákonům, mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy ČR přičemž Ústavní soud stanovil, že: „*V žádném případě však obec nemůže obecně závaznou vyhláškou upravit něco, co je vyhrazeno úpravě zákonem, tedy takové otázky, na které se vztahuje ústavně zakotvená výhrada zákona ať formální či materiální. Zákon, který by něco takového umožňoval, by byl sám v rozporu s ústavními předpisy.*“

Ústavní soud dále dospěl k závěru, že: „*předmětná obecně závazná vyhláška města upravuje právě ony společenské vztahy, které jsou vyhrazeny k právní úpravě toliko zákonem, tedy formou právního předpisu ji může upravit výlučně Parlament ČR jako orgán moci zákonodárné podle čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR. Vyplývá to z ustanovení čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, podle kterého mohou být meze základních práv a svobod za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny "pouze zákonem". Rovněž čl. 4 odst. 3 Listiny základních práv a svobod hovoří pouze o "zákonných mezích" základních práv a svobod.*“

Ústavní soud tedy dovedl, že zmíněná obecně závazná vyhláška nebyla vydána „*de constitutione lata*“ a zároveň nemohla být ani vydána v rámci samostatné působnosti obce,

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 23. srpna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 47/93.

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 41/95.

¹⁰⁰ MATES: *Rozšiřování samosprávy...*, s. 551 – 552.

neboť zde nelze vydat obecně závaznou vyhlášku v záležitosti, která náleží zákonné a ústavní úrovni. Ústavní soud závěrem podotkl, že: „*čl. 17 odst. 4 Listiny neumožňuje omezit svobodu projevu a právo na informace z důvodu veřejného pořádku dokonce ani samotnému zákonodárci. To značí, že i zákon omezující svobodu projevu z důvodu ochrany veřejného pořádku, a nikoli z důvodu, že je to v demokratické společnosti nezbytné pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, by rovněž podléhal přezkoumání z hlediska ústavnosti.*“¹⁰¹

Obdobné věci se týkal náleží Ústavního soudu ze dne 31. července 1995, sp. zn. Pl. ÚS 20/95, který vymezoval rozhodnutí návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky, týkající se zákazu propagace komunismu, fašismu a rasismu a šíření náboženské a politické třídní nenávisť na území obce Suchomasy. Anebo náleží Ústavního soudu ze dne 28. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 41/96, na zrušení obecně závazné vyhlášky obce o zákazu komunistické, nacistické, fašistické a rasistické propagandy na území obce Benecko.

¹⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 1994, sp. zn. Pl. ÚS 21/94.

4. Pravidla pro tvorbu obecně závazných vyhlášek

4.1 Orgán oprávněný vydat právní předpis

Podle již zmiňovaného čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústava ČR tak zdánlivě svěruje pravomoc k vydávání místních právních předpisů orgánu obce, namísto obci samotné. Nicméně subjektem normotvorby je obec jako veřejnoprávní korporace. Podle čl. 101 Ústavy ČR je obec samostatně spravována zastupitelstvem. Tím je zde vyzvednut demokratický princip v činnosti územní samosprávy, kdy zastupitelstvo je orgán, který je volen přímo občany obce. Jiné orgány obce jsou jím zřizovány a v záležitostech samosprávy jsou mu odpovědny. Terminologicky se rovněž jedná o obecně závazné vyhlášky obce, a nikoliv o právní předpisy zastupitelstva obce.¹⁰²

K dané věci se vyjádřil Vedral, který uvedl, že: „*České obecní zřízení vycházelo počínaje rokem 1849 z principu působnosti obce a nikoliv působnosti jednotlivých jejích orgánů a k této zásadě se vrátilo i po rokem [sic] 1990. Ostatně i sama ústava zaručuje právo na samosprávu územním samosprávným celkům a nikoliv jejím orgánům.*“¹⁰³

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, rovněž neumožňuje přijetí obecně závazné vyhlášky nikomu jinému, než zastupitelstvu obce, neboť podle ust. § 84 odst. 2 písm. h) zmíněného zákona je zastupitelstvu obce vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce, které schvaluje formou usnesení. K platnému usnesení zastupitelstva obce je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce.¹⁰⁴

Ustanovení § 104 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, stanoví, že starosta spolu s místostarostou podepisuje právní předpisy obce. Jejich podpisy však mají pouze deklaratorní charakter a jejich nedostatek, popřípadě nedostatek podpisu jednoho z nich nemá dopad na platnost a účinnost právního předpisu. A to i za předpokladu, že byl právní předpis přijat a publikován zákonným způsobem.¹⁰⁵ Ústavní soud se zároveň dále vyjádřil, že podpisy mají spíše symbolický význam, neboť starosta ani místostarosta nemají právo veta.¹⁰⁶

¹⁰² KADEČKA, Stanislav. Obecně závazné vyhlášky obcí: Reforma veřejné správy. *Právní rádce*, 2001, roč. IX, č. 2, s. 29 – 30.

¹⁰³ VEDRAL, Josef. Obecně závazné vyhlášky obcí v judikatuře Ústavního soudu. *Správní právo*, 1999, roč. XXXII, č. 1, s. 23.

¹⁰⁴ § 87 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.

4.2 Vydávání obecně závazných vyhlášek - obecná pravidla

Při vydávání obecně závazných vyhlášek musí obec dodržovat určité meze, v kterých může obecně závaznou vyhlášku vydat.¹⁰⁷ Neboť obecně závazné vyhlášky obcí jsou formou normotvorby subjektů územní samosprávy a v rámci hierarchie právních předpisů podle jejich právní síly musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení.¹⁰⁸

Předmětem obecně závazných vyhlášek nemají být záležitosti, které jsou upraveny zákonem nebo jiným právním předpisem.¹⁰⁹ A to, co je zákonem upraveno, nemohou obce upravovat odchylně.¹¹⁰ Nicméně převzetí pouhé části zákonné úpravy do obecně závazných vyhlášek není sám o sobě důvod pro její zrušení.¹¹¹ Obec rovněž nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého, pokud se jejich předmět a cíle neliší v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce.¹¹² V soukromoprávních vztazích nelze stanovit práva a povinnosti obecně závaznou vyhláškou.¹¹³ Obec také nemůže v obecně závazné vyhlášce zavazovat osoby k uzavírání občanskoprávních smluv (smluvní přímus) např. o umístění sběrné nádoby na veřejném prostranství ve vlastnictví obce.¹¹⁴

Obec při vydávání obecně závazné vyhlášky musí dodržovat pravidlo, které stanoví, že vyhláška má obecně závazný charakter. Což znamená, že jí nelze povínovat konkrétně daný subjekt a ukládat mu konkrétně stanovené povinnosti. To by bylo v rozporu s účelem obecně závazných vyhlášek, neboť ten spočívá na úpravě obecných záležitostí a dopadá tak na všechny případy stejného druhu.¹¹⁵

Obec je povinna při vydávání obecně závazné vyhlášky postupovat podle čtyř základních hledisek, která stanovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04. Tyto kritéria jsou současně objektem přezkumu obecně závazných vyhlášek ze strany Ústavního soudu. Jedná se o tzv. test čtyř kroků, kdy: 1) Obec musí mít pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky a dodržet zákonem daný postup pro její přijetí a vyhlášení, 2) Obec se musí při vydávání obecně závazných vyhlášek pohybovat v hranicích zákonem vymezené samostatné působnosti, 3) Obec nesmí při vydání obecně závazné vyhlášky zneužít zákonem jí svěřenou

¹⁰⁷ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 45.

¹⁰⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 12. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 2/2000.

¹⁰⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99.

¹¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 19. května 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/98.

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 25/06.

¹¹² Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11.

¹¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 29/93.

¹¹⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04.

¹¹⁵ KOČÍ: *Obecní samospráva...*, s. 46.

působnost a pravomoc a 4) Obsah obecně závazné vyhlášky nesmí být „zjevně nerozumný“.¹¹⁶

Obecně závazná vyhláška nesmí být mnohomluvná a upravovat samozřejmé věci. Jednotlivá ustanovení je třeba formulovat tak, aby si navzájem neodporovala a neumožňovala rozdílné výklady. Zároveň musí splňovat obecná kritéria pro tvorbu právního předpisu, které spočívají v její pojmové přesnosti a jednotnosti, jasnosti a srozumitelnosti, a v použití stejných pojmů vždy ve stejném významu a pro stejný institut. Použité pojmy musí být zároveň v souladu s pojmy použitými v navazujících a souvisejících právních předpisech tak, aby jejich vzájemný vztah nevyvolával pochybnosti, a to zejména s předpisy vyšší právní síly. V nevyhnutelných případech lze uvést přesný obsah převzatého ustanovení a toto ustanovení citovat v poznámce pod čarou.¹¹⁷ Nicméně poznámky pod čarou nejsou normativní. Jedná se o pouhou legislativní pomůcku, která má za úkol zlepšit přehlednost předpisu a orientaci v něm. Poznámka pod čarou jako taková tedy nemůže být závazným pravidlem pro výklad právního předpisu a stanovení pravidel chování.¹¹⁸

Při tvorbě obecně závazné vyhlášky je nutné použít u sloves oznamovacího způsobu v přítomném čase a u podstatných jmen jednotného čísla. Také je nežádoucí používat složitá souvětí, zejména obsahují-li současně podmětne a předmětne vedlejší věty. Cizí slova lze použít pouze výjimečně, jsou-li součástí vžitých právních terminologií.¹¹⁹ A v konečném důsledku má být právní předpis rozumný. Ovšem nerozumnost sama o sobě nezpůsobuje neplatnost obecně závazné vyhlášky. Důvodem pro zrušení by byla jen tak výrazná nerozumnost, když již půjde o zjevnou absurdnost.¹²⁰

4.3 Platnost a účinnost obecně závazných vyhlášek obce

Publikace neboli vyhlášení právních předpisů je jednou z podmínek jejich platnosti. Právní předpis se tak stává v úředně ověřeném znění všeobecně dostupný. Vyhlášením se stává obecně závazná vyhláška součástí právního řádu.

Obecně závazné vyhlášky se vyhlášují podle ust. § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, kdy vyhlášení předpisů obce se děje vyvěšením na úřední desce obce obecního

¹¹⁶ Tamtéž.

¹¹⁷ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy: Metodická pomůcka*. čl. 9 – 10. [online]. mvcr.cz, 1. února 2010 [cit. 15. dubna 2015]. <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-doзору-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>>.

¹¹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS 485/98.

¹¹⁹ MINISTERSTVO VNITRA: *Pravidla pro vydávání...*, čl. 9 – 10.

¹²⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05.

úřadu po dobu 15 dnů.¹²¹ Úřední deska musí být zřízena na nepřetržitě veřejně přístupném místě,¹²² které je zpravidla budova obecního úřadu. V žádném případě nesmí být umístěna v budově obecního úřadu, neboť tak by byl k ní zabráněn přístup v neúřední hodiny. Obsah úřední desky se zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup. Obecně závazná vyhláška nabývá platnosti již okamžikem vyvěšení. Obec může právní předpis také uveřejnit způsobem v místě obvyklým. Toto další uveřejnění je však fakultativní a nemá vliv na platnost ani na právní účinky vyhlášení.

Účinností je stav, kdy od určitého dne začne právní předpis zavazovat své adresáty k právům a povinnostem, které obsahuje. Předpokladem účinnosti je platnost právního předpisu. Pokud není uvedena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým kalendářním dnem po vyhlášení. Zmíněná lhůta je lhůtou hmotněprávní, tzn. že začne běžet až následující den po dni, kdy došlo k vyhlášení dané obecně závazné vyhlášky.

V naléhavém obecním zájmu, lze výjimečně stanovit počátek účinnosti na dřívější dobu, než uplynutím 15 denní legisvakanční lhůty. Nejdříve tak lze stanovit dnem vyhlášení. Zákon však nedefinuje co je oním výjimečným případem.¹²³ A posouzení naléhavého zájmu spadá pouze do kompetence zastupitelstva obce.¹²⁴

Obec vede evidenci právních předpisů, která musí být každému přístupna u obecního úřadu v obci, která je vydala. Obec je povinna neprodleně po vyhlášení zaslat svoji obecně závaznou vyhlášku dozorovému orgánu a to Ministerstvu vnitra.¹²⁵

4.4 Právní předpisy městských obvodů a městských částí

Přijímání obecně závazných vyhlášek zastupitelstvy městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst bylo v minulosti poměrně spornou a diskutabilní otázkou, která však doznala určitých změn.

Podle ust. § 25 odst. 1 písm. d) (v současné době již neúčinného) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, bylo stanoveno, že územně členěná statutární města přijmou obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví zejména: vzájemnou součinnost mezi orgány města a městských obvodů nebo městských částí. A dále ve spojení s ust. § 27 odst. 2 písm. c) totožného zákona, kdy funkci obecního zastupitelstva plní v městském obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města obvodní nebo místní zastupitelstvo v rozsahu mu svěřeném.

¹²¹ KOUDELKA: *Zákon o obcích...*, s. 53 – 54.

¹²² § 26 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹²³ KOUDELKA: *Zákon o obcích...*, s. 53 – 55.

¹²⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 21. dubna 1999, sp. zn. I. ÚS 338/97.

¹²⁵ KOUDELKA: *Zákon o obcích...*, s. 56 – 57.

Vydávání obecně závazných vyhlášek městskými obvody a městskými částmi bylo v praxi velmi hojně využívanou oblastí.¹²⁶ Toto pravidlo potvrdil také Ústavní soud v nálezu ze dne 17. 4. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95, kde stanovil, že: „*Jestliže tedy platná právní úprava výslovně nevylučuje možnost přenést pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek na městské části či obvody, lze dovodit, že v tomto směru ponechal zákonodárce zastupitelstvům statutárních měst prostor, aby zvážila, v jakém rozsahu připustí či nepřipustí vydávání obecně závazných vyhlášek částmi města.*“ Ústavní soud se dále přiklonil k závěru, že statutární město může postoupit pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek městským částem a městským obvodům. Pokud byla obecně závazná vyhláška vydána městskou částí, pak byla vydána samosprávným subjektem k tomu oprávněným,¹²⁷ a to i přes objevivší se názor, že subjekt, který je podle zákona a Ústavy ČR oprávněn vydávat právní předpisy, nemůže následně delegovat tuto pravomoc na jiný subjekt.¹²⁸

S přijetím současného zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, v rámci reformy veřejné správy dostala tato problematika zásadní změny. Zákonodárce ji upravil v ust. § 134 odst. 2 citovaného zákona, kde se normuje, že městské obvody a městské části nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení. Dané ustanovení je obratem, který lze chápat jako výrazný útlum decentralizace statutárních měst. Důvodová zpráva se k tomuto ustanovení vyjadřuje tak, že: „*Vzhledem k tomu, že městské obvody a městské části jsou organizačními jednotkami města, se proto městským obvodům a městským částem nesvěřuje vydávání právních předpisů obce (obecně závazné vyhlášky a nařízení).*“¹²⁹

4.5 Postavení hlavního města Prahy podle zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, není speciální normou vůči zákonu o obcích, neboť se jedná o samostatný zákon, který obsahuje komplexní právní úpravu postavení hlavního města Prahy a jeho městských částí. Specifické je pouze to, že hlavní město Praha má postavení jak obce, tak i kraje zároveň. Má tedy veškerou samosprávnou působnost obce a všechny zákonem vymezené samosprávné působnosti kraje.

Ustanovení § 44 zákona o hlavním městě Praze je obecnou normou, která upravuje vydávání obecně závazných vyhlášek zastupitelstvem hlavního města Prahy v jeho

¹²⁶ KADEČKA: Právní předpisy místní samosprávy..., s. 367.

¹²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.

¹²⁸ KOPECKÝ: Právní postavení obcí..., s. 128.

¹²⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, k § 133 – 136. [Program] ASPI, [cit. 15. dubna 2015].

samostatné působnosti. Ustanovení § 44 odst. 3 zmíněného zákona je svou dikcí totožné s ust. § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, jež stanoví, v jakých oblastech může obec v samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Pravidla pro nabývání platnosti a účinnosti jsou rovněž totožné jako v zákoně o obcích. S tím rozdílem, že vyhlášení právního předpisu hlavního města Prahy se provede tak, že se uveřejní ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy. V případě dřívějšího nabývání účinnosti v rámci naléhavého zájmu musí být současně s právním předpisem stanoveny důvody, které budou uveřejněny na úřední desce. V tomto případě se právní předpis hlavního města Prahy vyhlásí bezodkladně vyvěšením na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se dotýká, a uveřejní se také v hromadných informačních prostředcích. Ve Sbírce se vyhláší uveřejněním plného znění právní předpisů hlavního města Prahy a nálezy Ústavního soudu vztahující se k právním předpisům hlavního města Prahy. Sbírka je také každému přístupna na Magistrátu hlavního města Prahy, u úřadů městských částí a na Ministerstvu vnitra.¹³⁰

Zákon o hlavním městě Praze se liší oproti zákonu o obcích v rozdílné úpravě postavení právních předpisů hlavního města Prahy v hierarchii pramenů práva. Hlavní město Praha se při výkonu samostatné působnosti hlavního města Prahy řídí zákony a jinými právními předpisy. Oproti úpravě zákona o obcích, se v rámci samostatné působnosti hlavního města Prahy nerozlišuje mezi vydáváním obecně závazných vyhlášek a „ostatními záležitostmi“. To znamená, že hlavní město Praha se při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí nejen zákony, ale i jinými právními předpisy. Dané pojetí představuje podstatný rozdíl oproti zákonu o obcích, kde se v ust. § 35 odst. 3 písm. a) obce při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí „pouze“ zákonem. Vedral již v roce 2001 upozorňoval, že by bylo nutné při nejbližší možné příležitosti uvést tuto problematiku do souladu, neboť není důvod k existenci takového rozdílu mezi územními samosprávnými celky.¹³¹ Avšak ani po téměř patnácti letech se tak nestalo.

4.6 Právní předpisy v městských částech hlavního města Prahy

Obdobná problematika městských částí jako v zákoně o obcích je také upravena v ust. § 89 odst. 3 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, kde se normuje, že zastupitelstvu městské části nepřísluší vydávat obecně závazné vyhlášky. Hlavní město Praha musí vždy

¹³⁰ § 45 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹³¹ VEDRAL, Josef. Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2001, roč. XXXIV, č. 3, s. 211.

projednat návrhy právních předpisů hlavního města Prahy před jejich přijetím s městskými částmi. Ty jsou oprávněny se k danému návrhu vyjádřit ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení návrhu. Pokud se městská část ve stanovené lhůtě nevyjádří, má se za to, že s návrhem souhlasí.¹³²

Zákon o hlavním městě Praze poskytuje městským částem omezenou právní subjektivitu, neboť podle ust. § 3 odst. 2 vystupují městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem (hlavního města Prahy) v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Rovněž disponují určitým rozsahem samostatné působnosti. Hlavní město Praha projedná vždy návrh právních předpisů před jejich přijetím s městskými částmi, které jsou oprávněny se k návrhu vyjádřit.¹³³

V průběhu vývoje se však zcela nejednotně vyjadřovala k dané problematice soudní judikatura, kdy na jedné straně přiznal Ústavní soud městským částem aktivní legitimaci při podávání ústavních stížností, neboť v daném případě byla Městská část Praha 6 v občanském soudním řízení ustanovena opatrovníkem.¹³⁴ V jiném případě zase Vrchní soud v Praze dovodil, že: „*Ze zákona č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze (jednalo se ještě o předchozí zákon, který se však neliší ve zmíněných aspektech oproti současnému zákonu č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, pozn.), neplyne, že by městské části hlavního města Prahy byly samostatným a od obce Praha odlišným územně samosprávným celkem, ani jim tento zákon výslovně nepřiznává postavení právnické osoby. Městské části hlavního města Prahy nejsou oprávněnou osobou k podání žaloby ve správním soudnictví.*“¹³⁵

¹³² § 46 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

¹³³ VEDRAL: Právní úprava postavení..., s. 26 – 27.

¹³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 5. října 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000.

¹³⁵ Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. dubna 1999 sp. zn. 5 A 121/97-20.

Závěr

Normotvorba obcí v samostatné působnosti, popřípadě vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti, nabývá v současné době značného významu, neboť se jedná o projev a konkretizaci práva obcí na samosprávu. Je důležité si uvědomit, že tímto projevem mají obce právo vydávat své vlastní právní předpisy, kterými mohou upravovat (v omezené míře) místní záležitosti, což v jistém rozsahu může vést k rozvoji v dané obci.

Za cíl své bakalářské práce jsem si stanovil vymezit pravomoci k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí na ústavní úrovni spolu s následným rozbořem a jejich regulací na úrovni zákonné. Dále jsem si kladl za cíl zanalyzovat právní úpravu a její vývoj pomocí judikatury Ústavního soudu a přehledově provést vývoj nejvýznamnějších judikátů, které měly významný vliv na utváření této problematiky.

V první kapitole jsem se nejprve na ústavněprávní úrovni zabýval přechodem od systému národních výborů, který postrádal jak Montesquieuovu demokratickou dělbu moci, tak samotné právo na územní samosprávu, k novému ústavnímu základu obnovené územní samosprávy. Dále jsem se zabíral ústavním základem po roce 1993 v souvislosti s nabytím účinnosti Ústavy ČR, neboť Ústava ČR garantuje samosprávu územních samosprávných celků. Zjistil jsem, že územní samospráva stojí na stejné úrovni jako moc zákonodárná, výkonná a soudní, nicméně debaty autorů o strukturovaném zařazení územní samosprávy v rámci Ústavy ČR považuji spíše za bezpředmětné. Neboť pokud je opravdu územní samospráva rovna zmíněným třem mocem, tak problematika jejího zařazení není významná. Otázce územní samosprávy věnuje Ústava ČR celou hlavu sedmou, kde je zároveň zakomponován nejvýznamnější ústavní limit pro tvorbu právních předpisů a to článek 104 odst. 3. První kapitolu jsem uzavřel vymezením obecně závazných vyhlášek na ústavní úrovni v konfrontaci s vymezením nařízení obcí spolu s přiznáním jejich povahy. U obecně závazné vyhlášky obce jsem určil, že se jedná o originární právní předpis sekundární povahy. Naproti tomu u nařízení obce jde o právní předpis derivativní.

V druhé kapitole jsem se soustředil na vymezení zákonného základu v oblasti ukládání práv a povinností mezi léty 1990 až 2000. Tato vývojová etapa se řídila zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích. Za důležitou součást této kapitoly považuji vývoj judikatury Ústavního soudu v oblasti ukládání práv a povinností v rámci ust. § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Z nepřeberného množství judikátů vztahující se k této problematice jsem si z nich vybral několik málo, které považuji za důležité v rámci vývoje ve zmíněné oblasti. Ústavní soud nejprve na danou věc pohlížel tak, že obec je oprávněna vydat obecně závaznou vyhlášku

pouze v případě výslovného zákonného zmocnění. Svůj postoj však v průběhu vývoje změnil, neboť následně v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 11. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 18/94, stanovil, že se odchyluje od restriktivního vnímání územní samosprávy a určil, že obec již nemůže vydávat obecně závazné vyhlášky a ukládat povinnosti v oblasti působnosti zákona o obcích. Ústavní soud se následně v tzv. „slatiňanském“ nálezu vrátil zpět ke své původní rétorice ohledně nezbytnosti výslovného zákonného zmocnění.

Ve třetí kapitole jsem se věnoval zákonnému základu pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí po roce 2001 z důvodu nabytí účinnosti současného zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Součástí této kapitoly bylo vymezení samostatné působnosti podle zákona o obcích. Dále jsem se zaměřil na stanovení povinností podle ustanovení § 10 totožného zákona, který taxativně stanoví případy, v nichž může obec v samostatné působnosti prostřednictvím obecně závazné vyhlášky ukládat povinnosti. Součástí kapitoly byl opět vývoj judikatury Ústavního soudu v oblasti ukládání práv a povinností, tentokrát již v kooperaci s ust. § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Ústavní soud zde v tzv. jirkovském nálezu změnil svůj dosavadní postoj a stanovil, že zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v mezích své působnosti, a to i za předpokladu, že by jimi bylo stanoveno ukládání povinností, již není potřeba. S názorem Ústavního soudu se plně ztotožňuji, nicméně zároveň je nutné si uvědomit, že k němu došlo na základě jakéhosi vývoje, kdy legislativa a judikatura omezovala obce do té míry, že nemohli efektivně reagovat na postupný vývoj a tím uskutečňovat svou pravomoc. Samozřejmě by se tak nestalo bez ust. § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, který rozšířil zákonný základ pro ukládání povinností.

Dané ust. § 10 č. 128/2000 Sb., o obcích jsem v následující podkapitole důsledněji rozvedl se zaměřením na veřejný pořádek a jeho oblasti, které lze regulovat obecně závaznou vyhláškou. V rámci tohoto pole působnosti jsem postupoval od sféry nočního klidu, prostituce, erotiky a pornografie, přes zákaz pití alkoholu na veřejnosti a omezení hazardu až po chov zvířat a stanovení data konání náboženských slavností. Závěrem kapitoly jsem se zabýval zákazem skutkových podstat trestných činů v obecně závazných vyhláškách. Obecně závazné vyhlášky totiž nejsou pramenem práva stejného stupně právní síly jako zákon. Tato materie přísluší pouze a jen zákonu, jenž stanoví, které jednání je trestným činem a jaký trest lze za jeho spáchání uložit.

Čtvrtá a zároveň poslední kapitola se týká pravidel tvorby obecně závazných vyhlášek. Subjektem normotvorby je obec, která je samostatně spravována zastupitelstvem, přičemž pouze zastupitelstvu obce je vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce. Následně jsem na základě judikatury Ústavního soudu a metodické pomůcky Ministerstva vnitra vytýčil

obecná pravidla tvorby obecně závazných vyhlášek. Součástí kapitoly je také problematika právních předpisů městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst a hlavního města Prahy, kdy bylo stanoveno, že se jedná o organizační jednotky města a jako takovým jim není svěřena pravomoc vydávat právní předpisy obce.

Celkově se jedná o nesmírně zajímavou problematiku a určitě se do budoucna dočkáme dalšího vývoje Ústavního soudu, který bude zajímavé sledovat.

Seznam použité literatury

Monografie a sborníky:

ČERNOHORSKÝ, Jiří. *Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2010*. Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2010. 184 s.

GROSPÍČ, Jiří, SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Oeconomica, 2005. 138 s.

GRULICH, Václav. *Návrh koncepce reformy veřejné správy*. Praha, 1999. s. 89.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. 826 s.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo: Část všeobecná*. 2. přeprac. vydání. Praha: Melantrich, 1937. 506 s.

KADEČKA, Stanislav. Právotvorba místní (a regionální) samosprávy. In KADEČKA, Stanislav a kol. (ed). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 596 s.

KLÍMA, Karel. *O právu ústavním*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 316 s.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: Praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 240 s.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí: Základy obecního práva*. Praha: Codex Bohemia, 1998. 272 s.

KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 4. doplněné vydání. Praha: Linde, 2009. 486 s.

MATES, Pavel. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek obcí v judikatuře Ústavního soudu. In KADEČKA, Stanislav a kol. (ed). *Právní regulace místní (a regionální) samosprávy: Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 596 s.

MIKULE, Vladimír. K ústavním základům územní samosprávy. In KYSELA, Jan. (ed). *Deset let Ústavy České republiky: východiska, stav, perspektivy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. 423 s.

PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda: II. díl, Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2011. 1120 s.

PRŮCHA, Petr. Samostatná a přenesená působnost místní (a regionální) samosprávy (smíšený model územní veřejné správy). In KADEČKA, Stanislav a kol. (ed). *Právní*

regulace místní (a regionální) samosprávy: Sborník z 4. letní mezinárodní konference/workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 596 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo.* 3. vydání. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2013. 497 s.

VEDRAL, Josef. *Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky.* Praha: Vodnář, 1999. 176 s.

Odborné časopisy:

HOLLÄNDER, Pavel. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 19, s. 693 – 697.

KADEČKA, Stanislav. Obecně závazné vyhlášky obcí: Reforma veřejné správy. *Právní rádce*, 2001, roč. IX, č. 2, s. 28 – 32.

KADEČKA, Stanislav. Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních jejich novelizacích. *Správní právo*, 2003, roč. XXXVI, č. 5 – 6, s. 349 – 384.

LANGÁŠEK, Tomáš. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 10, s. 356 – 362.

MATES, Pavel. Rozšiřování samosprávy obcí. *Právní rozhledy*, 2008, roč. 16, č. 15, s. 550 – 554.

SPÁČIL, Jan. Dva odlišné názory Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti podle čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky. *Státní správa a samospráva*, 1996, roč. 7, č. 10, s. V – VIII.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí. *Právní rádce*, 1997, roč. V, č. 10, s. 6 – 7.

VEDRAL, Josef. Obecně závazné vyhlášky obcí v judikatuře Ústavního soudu. *Správní právo*, 1999, roč. XXXII, č. 1, s. 15 – 40.

VEDRAL, Josef. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice). *Právník*, 2006, roč. CXLV, č. 1, s. 1 – 46.

VEDRAL, Josef. Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2001, roč. XXXIV, č. 3, s. 193 – 214.

VOPÁLKA, Vladimír. Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. *Správní právo*, 1996, roč. XXIX, č. 3, s. 144 – 156.

ZÁŘECKÝ, Pavel. K normotvorné činnosti obcí (vyšších územních samosprávných celků). *Správní právo*, 1996, roč. XXIX, č. 2, s. 65 – 72.

Právní předpisy:

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, ve znění dřívějších předpisů.

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění dřívějších předpisů.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, ve znění dřívějších předpisů.

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění dřívějších předpisů.

Zákon č. 418/1990 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění dřívějších předpisů.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 410/1992 Sb., o obcích (obecní zřízení) (úplné znění, jak vyplývá z pozdějších změn a doplnění), ve znění dřívějších předpisů.

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů.

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

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura:

Nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. ledna 1993, sp. zn. Pl. ÚS 31/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. dubna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 29/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. srpna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 47/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 1994, sp. zn. Pl. ÚS 21/94.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. prosince 1994, sp. zn. Pl. ÚS 30/1994.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. července 1995, sp. zn. Pl. ÚS 20/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 40/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 1996, sp. zn. Pl. ÚS 41/95.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 18. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 37/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 41/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. října 1997, sp. zn. Pl. ÚS 5/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. dubna 1999, sp. zn. I. ÚS 338/97.

Usnesení Vrchního soudu v Praze ze dne 27. dubna 1999 sp. zn. 5 A 121/97-20.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. května 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/98.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. srpna 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. listopadu 1999, sp. zn. Pl. ÚS 485/98.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. prosince 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. března 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. června 2001, sp. zn. Pl. ÚS 2/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. října 2001, sp. zn. I. ÚS 322/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. června 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 4. října 2005, sp. zn. Pl. ÚS 7/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 25/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. října 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. července 2011, sp. zn. Pl. ÚS 1/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. dubna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11.

Elektronické zdroje:

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy: Metodická pomůcka*. [online]. mvcr.cz, 1. února 2010 [cit. 15. dubna 2015]. <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/odbor-verejne-spravy-doзору-a-kontroly.aspx?q=Y2hudW09Mw%3D%3D>>.

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Přehled zákonných zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků k 1.5.2014*. [online]. mvcr.cz, 1. května 2014 [cit. 15. dubna 2015]. Dostupné na <<http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/dokumenty-odk-dalsi-dokumenty.aspx>>.

Důvodová zpráva k zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, k § 133 – 136. [Program] ASPI, [cit. 15. dubna 2015].

Abstrakt

Bakalářská práce pojednává o limitech normotvorby obcí v samostatné působnosti na území České republiky od roku 1990. Na prvním místě se práce zabývá převážně ústavním limitem zakomponovaným v článku 104 odst. 3 Ústavy ČR, který vymezuje ústavní základ tvorby obecně závazných vyhlášek. Spolu s následným přiznání povahy obecně závazných vyhlášek jako právních předpisů. Práce se dále věnuje zákonnému limitu pro tvorbu obecně závazných vyhlášek ustanoveným jak v § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích tak v současném § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, se zaměřením na oblast veřejného pořádku. Součástí práce je vývoj judikatury Ústavního soudu v oblasti ukládání práv a povinností. V neposlední řadě se práce zabývá obecnými pravidly pro tvorbu obecně závazných vyhlášek spolu s osvětlením právních předpisů městských obvodů a městských částí.

Abstract

The bachelor work is about the limits of the rulemaking of municipalities in own competence in the territory of the Czech Republic since 1990. On the first place of the work deals mostly with the constitution limit which is enacted in the article 104. 3 of the Constitution of the Czech Republic, which define the Constitutional basis for the development of generally binding regulations. Together with the subsequent acknowledgement of those as a legal enactments. The work is also dedicated to the statutory limits for the creation of generally binding ordinances as provided for in § 14 of Act no. 367/1990 Coll., On municipalities and in the current § 10 of Act no. 128/2000 Coll., On municipalities, focusing on public policy. The work includes development of the jurisprudence of the Czech Constitutional Court in the area of imposing of rights and obligations. Finally, the work deals with the general rules for the creation of generally binding ordinances, along with the lighting of the laws of urban districts and boroughs.

Klíčová slova

územní samospráva, samostatná působnost, obecně závazná vyhláška, originární normotvorba, obec, Ústavní soud, judikatura, zákon o obcích, zákonné zmocnění, povinnosti.

Keywords

territorial self-government, own competence, generally binding ordinance, original legal-setting, municipality, Constitutional court, judiciary, municipal law, statutory authorization, obligations.