

UNIVERZITA JANA AMOSE KOMENSKÉHO PRAHA

bakalářské prezenční studium

20011 – 2012

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Lenka Švandelíková

Dozor nad činností územní samosprávy

Praha 2012

Vedoucí bakalářské práce práce:

JUDr. Jozef Bandžak, Ph. D.

JAN AMOS KOMENSKÝ UNIVERSITY PRAGUE

Bachelor Full-Time Studies

20011 - 2012

BACHELOR

Lenka Švandelíková

Supervision over the activities of local government

Prague 2012

**The Bachelor Thesis Work Supervisor:
JUDr. Jozef Bandžak, Ph. D.**

Prohlášení

Prohlašuji, že předložená bakalářská práce je mým původním autorským dílem, které jsem vypracovala samostatně. Veškerou literaturu a další zdroje, z nichž jsem při zpracování čerpala, v práci řádně cituji a jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v univerzitní knihovně.

V Praze dne 29. března 2012

Jméno

.....

Poděkování

Chtěla bych zde poděkovat svému vedoucímu práce za jeho poskytnuté informace a za čas, který mi věnoval při konzultacích. Dále bych chtěla poděkovat Mgr. Ondřeji Klečkovi za cenné rady, které mi poskytl k tvorbě této práce.

Anotace

Tato bakalářská práce se zabývá charakteristikou jednotek územní samosprávy, zabývá se jejich působností, v rámci níž pak popisuje tvorbu právních předpisů územní samosprávy. V návaznosti na tuto problematiku je část práce věnována dozoru nad výkonem územní samosprávy. Závěr práce se věnuje, řízení před Ústavním soudem součástí této kapitole je praktický příklad z judikatury Ústavního soudu, který navazuje na celé téma bakalářské práce.

Klíčové pojmy

Kraj, nařízení, obec, obecně závazná vyhláška, právní předpis, přenesená působnost, samostatná působnost, územní samosprávný celek, zastupitelstvo,

Annotation

This thesis deals with the characteristics of local government units, dealing with their powers, under which describes the creation of local government legislativ. In response to this issue is part of the work devoted to the supervision of local government performance. The conclusion deals, proceedings before the Constitutional Court, a part of this chapter is a practical example from the case the Constitutional Court, which continues the theme of the whole thesis.

Key words

Region, regulation, community, generally binding regulativ, law, delegated powers, separate application, territorial self-governing unit, council

Obsah

ÚVOD	1
1. Veřejná správa a samospráva.....	2
1.1 Ústavní základy.....	6
1.2 Základy samosprávy obcí	8
1.3 Vyšší územně samosprávné celky	15
1.3.1 Působnost a pravomoc krajů.....	17
2. Právo tvorná činnost obcí a krajů	19
2.1 Obecně závazné vyhlášky obcí.....	20
2.2 Proces právo tvorby	22
2.3 publikace, platnost, účinnost a evidence.....	25
2.4 Sistace a zrušení právních předpisů	27
3. Dozor samostatné působnosti.....	29
3.1 Dozor nad obcemi.....	31
3.2 Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí	32
4. Řízení před Ústavním soudem	38
5. Příklad z judikatury Ústavního soudu	41
ZÁVĚR.....	44
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	45
SEZNAM INTERNETOVÝCH ZDROJŮ	46
SEZNAM ZÁKONÝCH Norem A JUDIKATURY	49
SEZNAM OBRÁZKŮ.....	50
SEZNAM PŘÍLOH	51

ÚVOD

Úvodem, bych ráda zdůvodnila, proč jsem si vybrala právě téma dozor nad činností územní samosprávy. K výběru jsem měla mnoho témat a to i jednodušších, které by se mi zajisté vypracovávaly mnohem lépe například témata z oboru psychologie. Ale řekla jsem si, že by to mělo být téma navazující na mé studium současné a také na to, ve kterém chci do budoucna pokračovat. Při volbě tématu jsem se také snažila, aby bylo využitelné i v praxi, při výběru budoucího povolání a myslím si, že by k tématu mé bakalářské práce mohlo být přihlédnuto.

Ve své práci se nejprve zaměřuji na základní pojmy, které jsou pro začátek důležité, aby čtenáři mohli pochopit již od základu celé téma mé práce. Za základní pojmy v této práci považuji veřejnou správu, státní správu a samosprávu. V další části své práce, chci seznámit čtenáře s charakteristickými rysy územně samosprávných celků. V práci se především zaměřuji na tvorbu obecně závazných vyhlášek obcí a následný státní dozor nad vydáváním těchto obecně závazných vyhlášek. Závěr práce je věnován řízení před Ústavním soudem k této závěrečné kapitole je připojen příklad z judikatury Ústavního soudu, na kterém bych ráda ukázala postup státního dozoru.

Při náhodném dotazu na téma mé práce mi nebyl schopen nikdo správně odpovědět co si pod tímto tématem vůbec představit. Tím se potvrdila moje domněnka o správnosti vybraného tématu a jeho přiblížení veřejnosti. Proto je cílem mé práce popsat a charakterizovat činnost územní samosprávy a následného státního dozoru. Hluběji proniknout do problematiky činnosti územní samosprávy a zejména seznámit s tímto problémem čtenáře i sebe, protože si myslím, že tato oblast není veřejnosti dostatečně známá.

1. Veřejná správa a samospráva

Veřejná správa je všeobecně označována za základní pojem oboru práva správního. Pojem veřejná správa má v odborných literaturách celou řadu definic. Např. P. Průcha veřejnou správu definuje „Správa veřejných záležitostí ve společnosti zorganizované ve stát, je projevem realizace výkonné moci ve státě, a to včetně specifického postavení tzv. veřejnoprávní samosprávné moci, přičemž se tato správa souhrnně označuje pojmem veřejná správa“¹. Pojem veřejná správa existuje i v celé řadě právních předpisů avšak v žádném z nich není obsažena jeho definice, která by i všechny z literárních definic sjednocovala. Tento pojem má i své historické kořeny, které můžeme nalézt již v římském právu. Z římského práva vzniká dnešní název pro veřejnou správu, který v tehdejší jazyce zněl „administratio rei publicae“.

Pojem veřejné záležitosti není právem vymezen. Jedná se o záležitosti, které jsou ku prospěchu celé společnosti a neslouží k uspokojování individuálních potřeb jednotlivců. Pokud by docházelo k uspokojování potřeb jednotlivců, jednalo by se nikoliv o veřejnou správu, ale o správu soukromou. K zajištění veřejných záležitostí stát uplatňuje veřejnou moc. Nejvyšším subjektem veřejné moci je stát. Stát má v tomto případě autoritativní postavení. Stát má k zajištění veřejného zájmu tzv. státní moc. Státní mocí rozumíme druh veřejné moci, kterou disponuje sám stát a zabezpečuje ji prostřednictvím vykonavatelů státní správy. Tito vykonavatelé státní správy rozhodují o právech a povinnostech jednotlivců, které nejsou s těmito orgány v rovném postavení. Rozhodovací pravomoci jsou těmto orgánům svěřeny na základě zákona. Rozhodnutí těchto orgánů je státní mocí vykonatelné. Dojde – li k nedodržení

¹ PRŮCHA, Petr., *Správní právo, obecná část*, 7., doplněné aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2007. 48 s.

daného rozhodnutí, hrozí subjektu, o jehož právech či povinnostech bylo rozhodováno určitá zákonem stanovená sankce.

Veřejné správa vytváří podmínky pro realizaci úkolů, které slouží k naplnění potřeb veřejného zájmu.

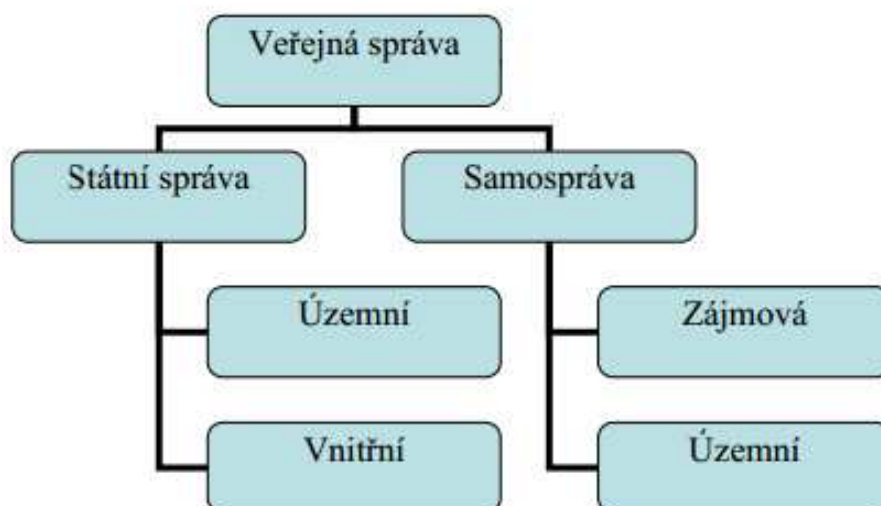
Veřejná správa má své materiální a organizační pojetí. Materiálním pojetím se v tomto smyslu rozumí souhrn všech správních činností, které vedou k naplnění určitého veřejného cíle. K naplnění těchto cílů dochází pomocí moci výkonné. Toto pojetí je především zaměřeno na zákonem stanovené úkoly a jejich obsah. Naproti tomu pojetí funkční se zaměřuje na vykonání těchto úkolů. Zabývá se vykonavateli, které svěřené úkoly vykonávají. Tyto vykonavatele veřejné správy seskupuje do určitého systému a dále je rozděluje do určitých organizačních struktur. Jednotlivým organizačním strukturám zákon stanovuje jejich působnost a pravomoci. Toto opatření směřuje k tomu, aby nedocházelo k jejich střetům.

Vzhledem k různým subjektům, které veřejnou správu vykonávají, lze veřejnou správu také podle nich rozdělit. A to na státní správu (státní orgány) a veřejnou samosprávu (veřejnoprávní korporace). Toto rozdělení je patrné z níže znázorněného obrázku č. 1 .

Státní správa je nepostradatelnou součástí veřejné správy. Je jedním z článků veřejné správy a přispívá ke komplexnímu fungování celého systému veřejné správy. Pomocí státní správy se realizují úkoly, které jsou v zájmu státu, je to realizace moci výkonné. Činnost státní správy je realizována orgány státní správy (přímí vykonavatelé) a také orgány, na které je výkon státní správy ze zákona přenesen (nepřímí vykonavatelé). Přímí vykonavatelé jsou například: ústřední správní úřady s celostátní působností. Nepřímými vykonavateli státní správy jsou pak například veřejnoprávní korporace, na které byl výkon státní správy zákonem přenesen, jsou jimi i právnické a fyzické osoby zákonem

pověřené k výkonu státní správy. Mezi těmito subjekty funguje vztah nadřízenosti a podřízenosti, mají svojí hierarchicky uspořádanou soustavu.

Obr. 1: členění veřejné správy



Zdroj: JÍLKOVÁ, Radka. *Obecně závazné vyhlášky obcí*. <http://dspace.knihovna.utb.cz> [online]. 2009 [cit. 2012-03-014]. Dostupné z WWW:http://dspace.knihovna.utb.cz/bitstream/handle/10563/11997/j%C3%ADlkov%C3%A1_2010_bp.pdf?sequence=1

Nejvyšším stupněm státní správy jsou ministerstva v čele s členem vlády, nejnižší stupeň představují obce. Státní správu lze dále členit na vnitřní a územní. Územní státní správa zahrnuje správu regionů, krajů a místní státní správu. Vnitřní státní správa je spravována státními institucemi a samosprávnými institucemi na základě přenesené působnosti.

Podle výše uvedeného obrázku č. 1, se veřejná správa kromě státní správy člení také na samosprávu. Veřejná samospráva tvoří součást veřejné správy a tudíž také veřejné moci. Funkcí a hlavní myšlenkou samosprávy je podpora dělby moci. Zabraňuje soustředění státní moci v jejím centru a přispívá

tak k tomu, aby ze strany státu nedošlo k jejímu zneužití. Takto lze samosprávu chápat jako prostředek demokratického pojetí státu.

Samosprávou se rozumí spravování určitých vlastních záležitostí pomocí subjektů odlišných od státu. Tuto správu vykonávají veřejnoprávní korporace, podle nichž lze veřejnou samosprávu dále členit a to na samosprávu územní a zájmovou. Zájmovou samosprávou se zde budeme zabývat pouze okrajově. Jen pro představu zájmová samospráva funguje na základě sdružování lidí za určitou společnou činností a slouží k ochraně jejich společného zájmu například: sdružení lékařů.

Za základní prvky územní samosprávy jsou považovány:

1. Výkon správy na určitém území. Vymezené území je označováno, jako územní samosprávný celek. Přičemž na jednom území může působit více územních samospráv různých stupňů.
2. Samosprávný subjekt, veřejnoprávní korporace (např. obec) se soustavou vlastních samosprávných orgánů (v tomto případě zastupitelstvo obce, rada obce).
3. Vlastní právo tvorba. Rozumíme tím vydávání právních předpisů v samostatné působnosti, aby došlo k zachování legality a odbornosti je zde přítomen státní dozor.
4. Osoby podřazené samosprávě. Jsou to osoby, na které má samospráva vliv jsou to tedy osoby podřízené, a zároveň se samospráva snaží chránit jejich zájmy (obyvatelé obce).
5. Vlastní hospodaření. Samospráva disponuje vlastním majetkem. Další příjmy pocházejí z vlastních aktivit a z příjmů veřejnoprávní korporace. Příjmy veřejnoprávní korporace tvoří poplatky, sankce, dotace ale také příjmy ze státního rozpočtu přidělené státem.

V tomto smyslu jsou za územní samosprávné celky považovány obce (základní samosprávné celky) a kraje (vyšší územně samosprávné celky), řadí se k nim i hlavní město Praha. Jelikož obce a kraje vznikli v důsledku sdružování osob se společným zájmem a to na vymezeném území splňují tak prvky veřejnoprávní korporace a stávají se tak i právníckými osobami. V současné době postavení obcí upravuje zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích. Vyšší územně samosprávné celky tedy kraje upravuje zákon č. 129/2000 Sb. Zákon o krajích. Oba tyto zákony nabývají účinnosti dnem voleb do zastupitelstev krajů. Obce i kraje vykonávají samostatnou působnost i přenesenou působnost. Těmto působnostem se budeme věnovat podrobněji v následujících kapitolách této práce.

1.1 Ústavní základy

Ústavní základy veřejné správy a samosprávy nalezneme v nejvyšším právním předpise, kterým je Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.).

Veřejná správa je zakotvena již v Hlavě první, Článek 2 Ústavy České republiky, tento článek stanovuje lid, jako zdroj státní moci. Lid vykonává státní moc prostřednictvím orgánů moci výkonné, zákonodárné a soudní. Všechny tyto orgány jsou voleny lidem a jsou zřízeny k tomu, aby ho zastupovali. Toto ustanovení garantuje základní princip demokracie České republiky. Ústava také stanovuje, kdy lid může vykonávat státní moc přímo. Výkon přímé státní moci lze uplatnit pouze přijetím ústavního zákona. Další ustanovení tohoto článku zní „Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“². Z tohoto ustanovení by mělo být patrné, že se nejedná o nadvládu státu nad občany a že státní moc lze vykonávat pouze na základě zákona a v jeho mezích. Veřejná moc je tedy vázána zákonem, naproti

² Viz. Čl. 2 odst. 4., Ústavy České republiky

tomu v odst. 3 tohoto článku můžeme vidět opačný princip, kdy každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, dá se říci, že občané jsou ve svém jednání relativně svobodní.

Dále nás bude zajímat Článek 8, ten garantuje územně samosprávným celkům právo na samosprávu. Stát se tak zavazuje respektovat samosprávu a umožňuje samosprávným celkům spravovat své záležitosti, které jsou dány zákonem. Stát do těchto záležitostí může zasahovat pouze v mezích zákona a za účelem jeho ochrany. Toto ustanovení je obsaženo již v Hlavě první, podle toho se dá usoudit, že jeho význam je pro společnost významný. Tímto ustanovením je garantován demokratický princip státu a koresponduje pak s ustanovením ve Článku 9, který říká „Změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřípustná“³. Z ustanovení vyplývá, že zrušení územní samosprávy je zcela nepřípustné. Podrobněji se územní samosprávou zabývá Hlava sedmá.

Jak již bylo řečeno výše, zakotvení územní samosprávy nalezneme v Hlavě sedmé, ta je územní samosprávě věnována celá. Začínající článek 99 ten říká: „Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“⁴. Dále podle článku 100 obec, jako základní samosprávný celek je vždy součástí vyššího územně samosprávného celku, tedy kraje. Zrušení nebo vytvoření vyššího samosprávného celku lze jen ústavním zákonem.

Obce a kraje jsou veřejnoprávními korporacemi. Mohou tak vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Co se týká správy územně samosprávných celků, tak tuto problematiku upravuje Ústava v článku 101, kdy jsou obce i kraje spravovány svými zastupitelstvy. Článek 102 se zabývá volbou zastupitelstva. Členové zastupitelstva jsou voleni z řad občanů žijících na území

³ Viz. Čl. 9 odst. 2., Ústavy České republiky

⁴ Viz. Čl. 99., Ústavy České republiky

obce či kraje, jsou voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, hlasování je tajné.

Článek 104 „Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“⁵.

Význam výše uvedených samosprávných principů našel svoje zakotvení i v další významné listině, kterou je Listině základních práv a svobod. S principy samosprávy se můžeme setkat v preambuli této listiny. Preambule prohlašuje, že Listina základních práv a svobod „navazuje na obecně sdílené hodnoty lidství a na demokratické a samosprávné tradice našich národů“⁶. Listina základních práv a svobod je součástí ústavního pořádku České republiky

1.2 Základy samosprávy obcí

Obec je základní jednotkou územní samosprávy, která je vymezena hranicí území obce. Součástí takto vymezeného území obce jsou občané obce s trvalým pobytem na tomto území. Obce jsou veřejnoprávní korporace, v tomto smyslu se pojem veřejnoprávní korporace ztotožňuje s pojmem právnická osoba. Z toho vyplývá, že vystupuje svým vlastním jménem. Vstupuje-li tedy do právních vztahů, vystupuje vlastním jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů. Úkolem obce je pečovat o rozvoj svého území, potřeby občanů a chránit veřejný zájem.

Téměř každé území České republiky je součástí území některé obce. Obec má své vymezené katastrální území. Obcím je zákonem přirčeno právo

⁵ Viz. Čl. 104., Ústavy České republiky

⁶ Viz. Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

slučovat se, oddělovat se, oddělovat části obce, tento proces podrobněji upravuje zákon o obcích. Každá obec má svůj název, tento název má většinou své historické kořeny, ze kterých pochází. Pojmenovány jsou i části obce. Dochází – li k nějaké změně v názvu, k zániku části obce apod. má obec oznamovací povinnost vůči Ministerstvu vnitra a příslušnému katastrálnímu úřadu.

Občan obce je fyzická osoba s českým státním občanstvím mající trvalý pobyt na území obce. Osoba, která dovršila věku 18 let má vůči obci určitá práva. Jedním z těchto práv je právo volit a být volen do zastupitelstva obce přesné podmínky upravuje zákon č. 491/2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. Dalším právem je účastnit se zasedání zastupitelstva a možnost vyjadřovat se k projednávaným věcem. Občané obce se mohou vyjadřovat také k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce. Požádají – li občané obce o projednání určité záležitosti a tuto žádost podepíší 0,5% občanů dané obce, musí být tato záležitost (v samostatné působnosti obce) projednána do 60 dnů příslušným orgánem obce. V neposlední řadě mohou občané obce podávat orgánům obce připomínky, podněty a návrhy a mohou také hlasovat v místním referendu. Občanský základ obce tvoří i fyzické osoby, které vlastní na území nemovitost a také cizinci s trvalým pobytem stanovní – li tak mezinárodní smlouva. Tito občané mají stejná práva, jako občané obce s výjimkou toho, že nemohou volit a být voleni do zastupitelstva a hlasovat v místním referendu.

Obce mají svojí vymezenou působnost, tím se rozumí okruh společenských zájmů, které lze v rámci působnosti regulovat. „Uvnitř tohoto okruhu pak subjekt působnosti realizuje pravomoc, jíž se rozumí soubor instrumentů, nástrojů k plnění svěřených úkolů (tedy zejména pravomoc vydávat normativní právní akty, individuální právní akty, provádět výkon rozhodnutí a další)“⁷. V tomto smyslu rozlišujeme dvě působnosti obcí.

⁷ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v české republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 132 s.

V prvé řadě se jedná o působnost samostatnou. Tato působnost je zakotvena Ústavou, jak již bylo zmíněno v kapitole předešlé. Shrňme – li ústavní zakotvení obecní samosprávy, je obec samostatně spravována zastupitelstvem obce a do její samostatné působnosti zasahuje stát pouze za účelem ochrany zákona a způsobem stanoveným zákonem.

Podrobněji samostatnou působnost obce vymezuje zákon č. 128/2000 Sb. o obcích v § 7 toto ustanovení navazuje na Ústavní úpravu. Zákonomodárce zde stanovuje, že orgány státu a kraje mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen jedná – li se o ochranu zákona a jen takový způsobem, jaký zákon stanovuje. Další zákonná úprava samostatné působnosti, je ustanovena v §35 jeho první odstavec zní takto: (1)“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“⁸. Rozsah samostatné působnosti, která patří do rozhodovacích pravomocí zastupitelstva obce, je uvedena také v tomto zákoně a to v § 84. Pro příklad jsou to činnosti, jako jsou: schvalovat program rozvoje obce, rozpočet obce, zřizovat peněžní fondy, zřizovat obecní policii vydávat obecně závazné vyhlášky obce. Zastupitelstvu obce je také vyhrazeno rozhodování o majetkových úkonech obce. Tyto úkony jsou stanoveny v § 85. Výkonným orgánem samostatné působnosti obce je rada obce a ta je za své úkony odpovědná zastupitelstvu obce. Problematiku vymezení výkonu samostatné působnosti mezi zastupitelstvem a radou obce řeší podrobněji §102 a to tak, že úkoly samostatné působnosti, které nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu obce, vykonává rada obce.

⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Oproti tomu přenesená působnost je obcím svěřena na základě zákona. Jedná se o decentralizovanou státní správu, státní správu vykonávanou na nejnižší úrovni. Tento druh, působnosti také upravuje zákon o obcích. Nahlédneme – li do zákona o obcích hned v první části tohoto zákona, můžeme najít první ustanovení týkající se přenesené působnosti obcí a to v § 7 odst. 2 „Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost“⁹. V otázkách přenesené působnosti obcí je velmi důležitá jejich velikost. Od velikosti obcí se odvíjí velikost jejich správních obvodů a dále pak velikost jejich úkolů a tím pádem i rozsah jejich přenesené působnosti.

Obce tedy členíme na:

- a) Obce vykonávající přenesenou působnost v základním rozsahu (neformálně označované, jako obce I. typu)
- b) Obce s pověřenými obecními úřady (obce II. typu) – Tyto obce vykonávají některé úkoly státní správy i pro další obce spadající do jejich správních obvodů.
- c) Obce s rozšířenou působností (obce III. typu) – Ty kromě rozsahu přenesené působnosti vykonávané obcemi I. a II. typu, vykonávají i další část přenesené působnosti pro ostatní obce ve svém správním obvodu.

Při výkonu přenesené působnosti, se obce řídí: usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, které jsou stanoveny zákonem, podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich zveřejnění ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí. Při vydávání nařízení se obce řídí jen právním řádem. Metodickou a odbornou pomoc obcím zajišťují krajské

⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., *o obcích (obecním zřízení)*, ve znění pozdějších předpisů.

úřady. Podle § 62 stát přispívá na výkon přenesené působnosti, ze státního rozpočtu.

Za nejdůležitější orgány obce považují zastupitelstvo, radu, starostu a obecní úřad.

Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce. Tento orgán je označován, jako sborový orgán. Minimální počet členů je stanoven na 5 a maximální hranice počtu členů je 55. Přesný počet členů se odvíjí od počtu obyvatel dané obce, počet zastupitelů musí však být vždy lichý. Členové zastupitelstva jsou voleni na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva tajným hlasováním občanů obce. Zastupitelé jsou voleni z řad občanů dané obce, jejich funkční období je čtyřleté. Jejich funkcí je rozhodovat ve věcech samostatné působnosti. Co se týká přenesené působnosti, mohou rozhodovat, jen v případě stanoví – li tak zákon. Podle zákona o obcích v § 84 je zastupitelstvu obce vyhrazeno například schvalovat program rozvoje obce, vydávat obecně závazné vyhlášky, schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet apod. Zastupitelstvo se schází nejméně jeden krát za tři měsíce. Toto zasedání svolává starosta obce a je přístupné veřejnosti. Aby bylo zastupitelstvo usnášení schopné, je zapotřebí nadpoloviční většina hlasů všech členů zastupitelstva. Zastupitelstvo obce volí další orgán obce, kterým je rada.

„Rada obce je výkonným orgánem obce v samostatné působnosti a za její výkon odpovídá zastupitelstvu obce. V oblasti přenesené působnosti přísluší radě rozhodovat jen tehdy, stanoví – li tak zákon“¹⁰. Minimální počet zastupitelů je 5 maximální počet je 11 stejně jako u zastupitelstva se počet členů odvíjí od počtu obyvatel dané obce. Členové rady jsou voleni z řad zastupitelů. Radě přísluší, například tyto pravomoci zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu, vydává nařízení, stanovuje počet zaměstnanců obecního úřadu, ukládá obecnímu úřadu úkoly v samostatné působnosti a jiné. Rada se schází

¹⁰ HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 148 s.

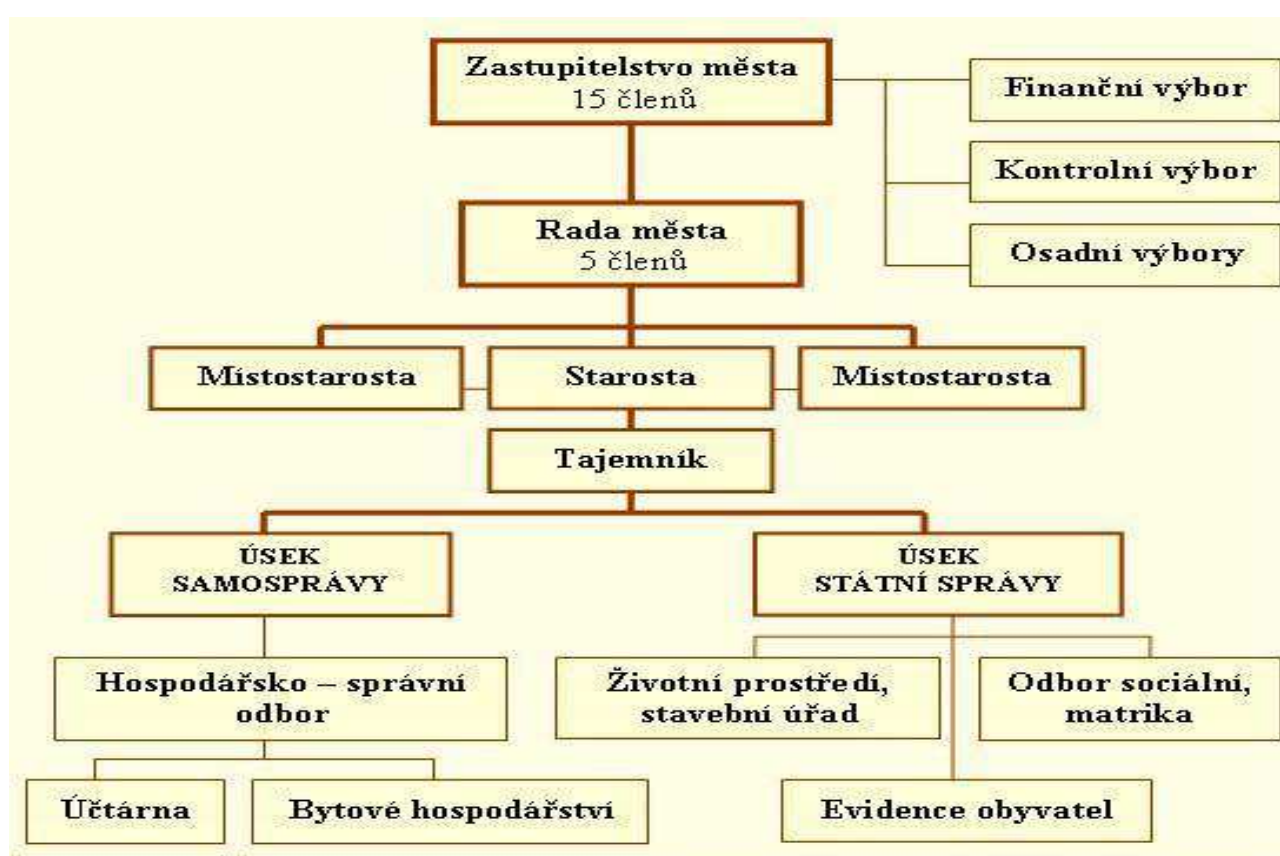
podle potřeby a její schůze nejsou veřejně přístupné. K platnému rozhodnutí je zapotřebí nadpoloviční většina všech členů rady. Rada podává správu zastupitelstvu o svých činnostech.

Dalším orgánem je starosta, ten je volen z řad zastupitelstva. Starosta odpovídá zastupitelstvu za výkon své funkce. Jmenuje a odvolává vedoucího obecního úřadu za předchozího souhlasu ředitele krajského úřadu nebo ministra vnitra. Je zodpovědný za včasné objednání přezkoumání hospodaření. Podepisuje právní předpisy. Dále schvaluje a zpravidla také řídí zasedání zastupitelstva a schůze rady. Může také zřizovat zvláštní orgány obce, jmenovat a odvolávat jejich členy.

Posledním důležitým orgánem obce je obecní úřad. Obecní úřad je složen ze starosty, místostarosty, tajemníka (tato funkce nemusí být zřízena) obecního úřadu a ze zaměstnanců obecního úřadu. Ve městech není obecní úřad ale městský úřad. Tento orgán je úřednického, administrativního typu. V čele tohoto orgánu stojí starosta. Jedná – li se o malou obec, může být obecní úřad zastoupen pouze starostou a místostarostou a nemusí mít žádné zaměstnance. Rada obce má kompetence ke zřizování odborů (odbor ekonomiky a financí, odbor dopravy, odbor životního prostředí) obecního úřadu. Jednotlivé odbory se pak můžou dále členit na různá oddělení (oddělení kultury, oddělení rozvoje města). Obecní úřad vykonává jak věci v oblasti působnosti přenesené (pokud nebyly svěřeny jinému orgánu), tak samostatné. Jde – li o přenesenou působnost „obecní úřad může rozhodovat v přenesené působnosti ve správním řízení, kde je účastník vlastní obec a automaticky jeho pracovníci nejsou vyloučeni z rozhodování o takové věci. Pokud účastník řízení nabude dojmu, že je obecní úřad v řízení o jeho právech nečinný a žadatel bezvýsledně vyčerpал prostředky, které mu procesní předpis (zpravidla správní řád) dává pro ochranu před nečinností tak se může obrátit na krajský soud s žalobou na nečinnost úřadu. Soud může nařídit úřadu, aby vydal rozhodnutí

a stanovit mu k tomu přiměřenou lhůtu“¹¹. Dalším úkolem obecního úřadu v oblasti přenesené působnosti, je správa místních poplatků a to na základě zákona o místních poplatcích. Obecní úřad je zdrojem informací pro občany obce, jedním z prostředků sdělování informací občanům, je úřední deska. V samostatné působnosti vykonává úřad úkoly, které mu svěřila rada či zastupitelstvo obce.

Obr. 2: příklad organizační struktury města



Zdroj: Organizace městského úřadu. *Města. obce* [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: http://mesta.obce.cz/mool-vol/dokumenty2.asp?id_org=6966&id=1062&vol_stavzobrazeni=0

¹¹ KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: Linde, 2007. 209 s.

1.3 Vyšší územně samosprávné celky

Vyššími územně samosprávnými celky jsou kraje. Na území České republiky byly zřízeny k 1.1.2000 ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Kraj je územní společenství občanů, kterému je garantováno právo na samosprávu. Kraj je veřejnoprávní korporací, která disponuje svým majetkem a vlastními příjmy. Hlavním úkolem kraje, je péče o rozvoj kraje, péče o potřeby svých občanů a především ochrana veřejného zájmu. V právních vztazích kraj vystupuje svým jménem a nese z těchto právních vztahů odpovědnost. Pro existenci kraje, je nezbytný územní základ, členský základ a orgány kraje.

Součástí krajů je každá část České republiky, patří do nich tedy obce a vojenské újezdy nejsou výjimkou. Území kraje může být měněno pouze na základě zákona. Rušení či zakládání kraje je pro zákonodárce poněkud složitější, to lze jen na základě ústavního zákona. Území české republiky je rozděleno na 14 krajů, do tohoto počtu se řadí i hl. m. Praha. Od velikosti kraje se odvíjí rozsah jejich působnosti.

Občanem kraje je občan obce (viz předcházející kapitola). Dověřil – li občan kraje věk 18 let stejně tak jako u obcí, vznikají mu určitá práva vůči kraji. Tyto práva jsou shodná s právy občanů obce.

Orgány kraje jsou zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad a zvláštní orgány dle zákona.

Zastupitelstvo kraje upravuje Ústava v čl. 101 „kraj je samostatně spravován zastupitelstvem“¹², tento orgán je jediným orgánem kraje, který je zakotven Ústavou. Počet členů zastupitelstva se odvíjí od počtu obyvatel ke dni,

¹² Viz. čl. 101 odst. 1., Ústavy České republiky

kdy se konají volby do zastupitelstev krajů (nejvyšší počet členů zastupitelstva je v České republice 65 u kraje s počtem obyvatel nad 900 000). Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, jsou voleni na dobu 4 let.

Zastupitelstvu kraje jsou zákonem vyhrazeny určité pravomoci, jak v oblasti samostatné působnosti, tak v oblasti přenesené působnosti, stanoví – li tak zákon. Podle zákona o krajích jsou zastupitelstvu vyhrazeny například tyto pravomoci: vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, schvalovat rozpočet a závěrečný účet, předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů má – li za to, že jsou v rozporu se zákonem, předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně, aj.

Výkonným orgánem v samostatné působnosti je rada kraje. Při výkonu své působnosti odpovídá zastupitelstvu. Jde – li o přenesenou působnost, tu rada vykonává, stanoví – li tak zákon. Počet členů rady, se odvíjí také podle počtu obyvatel daného kraje. Jejich počet je vždy lichý. Členové rady jsou voleni z řad zastupitelstva. Rada je tvořena z hejtmána, náměstka a dalších členů rady z řad zastupitelstva. Rada vykonává například tyto činnosti: zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu, stanovuje počet zaměstnanců krajského úřadu, ukládá krajskému úřadu úkoly v samostatné působnosti, vydává nařízení kraje, aj.

Zástupcem a reprezentantem kraje na venek je hejtman. Je volen spolu s náměstkem zastupiteli kraje z řad členů zastupitelstva. Rada může hejtmanovi ukládat úkoly v rozsahu působnosti rady kraje. Hejtman je za výkon své funkce odpovědný zastupitelstvu. Vykonává například tyto činnosti: Podepisuje právní předpisy kraje, po předchozím souhlasu Ministra vnitra jmenuje a odvolává ředitele krajského úřadu, pro výkon přenesené působnosti, na základě zákonného zmocnění, může zřizovat zvláštní výbory, aj.

V čele krajského úřadu stojí ředitel a dále krajský úřad tvoří zaměstnanci krajského úřadu zařazení do jednotlivých odborů a oddělení. Krajský úřad je zřízen pro výkon přenesené působnosti, pokud záležitosti v přenesené působnosti nejsou zákonem vyhrazeny radě či zastupitelstvu. V samostatné působnosti rozhoduje ve věcech stanovených zákonem o krajích nebo zvláštním zákonem. Krajský úřady vykonává například tyto činnosti: provádí kontroly přenesené působnosti obcí a poskytuje jim také odbornou a metodickou pomoc, provádí dozor nad výkonem přenesené působnosti, ukládá sankce podle zákona, aj.

1.3.1 Působnost a pravomoc krajů

Stejně, jako tomu bylo u obcí, tak i kraje vykonávají, jak samostatnou působnost, tak působnost přenesenou (tzv. smíšený systém).

Právo na samosprávu je garantováno Ústavou (viz. kapitola 1.1), podle tohoto ustanovení je kraj samostatně spravován zastupitelstvem kraje, zastupitelstvo je nejvyšším orgánem samosprávy. Samostatnou působnost krajů, pak blíže vymezuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Za zmínku stojí zajímavá ustanovení zákona, která nalezneme v §14 a to zejména v odstavcích (3) a (4) ty se věnují výkonu samostatné působnosti krajů. Stanovují fakt, že kraje pro výkon samostatné působnosti mohou zřizovat právnické osoby a své organizační složky. Kraje mohou spolupracovat s obcemi při výkonu samostatné působnosti, ale nesmí zasahovat do samostatné působnosti obcí. Taxativní výčet pravomocí samostatné působnosti krajů vymezuje §35. Tento paragraf se zabývá pravomocemi týkající se rozhodovacího orgánu kraje, tedy zastupitelstva, podobně jako tomu bylo u obcí. Zastupitelstvu se zde vymezují pravomoci, jako jsou například: vydávat obecně závazné vyhlášky, předkládat návrhy Ústavnímu soudu na zrušení právních předpisů domnívá – li se, že jsou protizákonné, předkládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně a řada dalších. Výkonným orgánem samostatné působnosti je rada kraje, ta je i v tomto případě

odpovědná zastupitelstvu. Její pravomoci vymezuje § 59, podle něhož rada vykonává úkoly samostatné působnosti. Příkladem se do těchto pravomocí řadí: zabezpečování hospodaření podle schváleného rozpočtu, vydávat nařízení kraje v oblasti přenesené působnosti a ukládat úkoly krajskému úřadu v oblasti samostatné působnosti.

Oproti tomu přenesená působnost krajů, je založena na principu dekoncentrace¹³ Státní správa je orgánům kraje svěřena na základě čl. 105 Ústavy. Blíže danou problematiku přenesené působnosti vymezuje zákon č. 129/2000 Sb., o krajích v § 29 a § 30. Podle těchto paragrafů orgány kraje vykonávají přenesenou působnost ve věcech, které jim stanovuje zákon. K zabezpečení výkonu přenesené působnosti krajům náleží příspěvek, ten jim poskytuje Ministerstvo financí. Při výkonu přenesené působnosti je kraj povinen se řídit tímto: „Usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů; usnesení vlády a směrnice ústředních správních úřadů nemohou ukládat orgánům kraje povinnosti, pokud nejsou stanoveny zákonem; podmínkou platnosti směrnic ústředních správních úřadů je jejich publikování ve Věstníku vlády pro orgány krajů a orgány obcí,¹⁴ A také opatřeními státního orgánu, který jej vydá na základě kontroly přenesené působnosti. Při vydávání nařízení kraje je tomu stejně tak, jako u obcí, řídí se tedy zákony a jinými právními předpisy.

¹³ „Dekoncentrace předpokládá rozdělení výkonu veřejné správy na více nižších nebo vedle sebe stojících organizačních jednotek v rámci daného hierarchicky uspořádaného systému“. HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. 23 s.

¹⁴ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (*krajské zřízení*), ve znění pozdějších předpisů.

2. Právo tvorná činnost obcí a krajů

Za právo tvorbu se označuje tvorba právních předpisů. Právní předpis je písemný a normativní, jeho úkolem je individuálním osobám něco sdělit, nařídít nebo zakázat. Obsahem právního předpisu jsou právní normy, tedy obecně závazná pravidla chování vynutitelná veřejnou mocí. Hlavním znakem právního předpisu je obecnost to znamená, že v něm nemá být rozhodováno v konkrétních věcech, vůči konkrétní osobě. Právní předpisy jsou vydávány státem nebo veřejnoprávními korporacemi. Veřejnoprávní korporace, tedy obce a kraje mohou vydávat právní předpisy územní samosprávy, těmi jsou nařízení v přenesené působnosti a obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti.

Díky zákonem zaručenému výkonu samostatné působnosti mají obce a kraje stanovenou pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky obcí a krajů. Právo tvorná pravomoc samosprávy pak naplňuje smysl jejího vzniku (správa určitého území a veřejných záležitostí).

Obecně závazné vyhlášky slouží jako prostředek regulace moci jednoho subjektu. Zabezpečují tak základ demokratického státu. Promítá se v nich také zásada subsidiarity. Tato zásada spočívá v přiblížení veřejné správy co nejbližší občanům. S tímto je spojeno začlenění občanů do správy veřejných záležitostí při procesu tvorby právní regulace pravidel společnosti.

Právo tvorba obcí a krajů je nepostradatelnou součástí výkonné moci celkově pak zaručuje komplexního fungování celé veřejné správy. Při tvorbě obecně závazných vyhlášek dochází ke střetu zájmů tří odlišných subjektů. Jedná se o stát, obec a občana. Tvorba práva se snaží všechny tyto zájmy sjednotit. Právo tvorba je považována za podstatnou součást demokratického systému. Při právo tvorbě dochází také k průniku moci výkonné a zákonodárné obě moci mají pravomoc vytvářet právní předpisy, ale moci zákonodárné přísluší tvorba zákonů, které mají prioritu mezi právními předpisy.

Při tvorbě právních předpisů je zapotřebí vycházet z jejich účelnosti. Je zapotřebí si stanovit cíl k jakému má regulace společenských vztahů dojít. Z takto stanovených cílů vznikají úkoly pro tvůrce práva

2.1 Obecně závazné vyhlášky obcí

Díky zákonem zaručenému výkonu samostatné působnosti mají obce a kraje stanovenou pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky obcí v oblasti samostatné působnosti. Obecně závazné vyhlášky se bezprostředně dotýkají zájmu občanů a vycházejí z podmínek, které jsou na území obce. Definovat obecně závazné vyhlášky obcí lze, jako právní předpis regulující společenské chování lidí, vydaný na území obce, na základě a v mezích samostatné působnosti obce. Obecně závazné vyhlášky jsou označovány za podzákonné právní předpisy a neodvozené. Podzákonné jsou protože, jsou nižší právní síly než zákony a musí tak být v souladu se zákony, ústavními zákony a mezinárodními smlouvami. Výraz neodvozené v tomto smyslu znamená, že obecně závazné vyhlášky upravují otázky, které doposud nebyly právem upraveny. „Samosprávné právní předpisy mohou být vydávány, aniž by k tomu obec či kraj byly výslovně zmocněny, mohou tak činit na základě vůle samosprávného společenství. Právě tato vlastnost je totiž odlišuje od klasických právních předpisů státní správy, od právních předpisů pouze prováděcího charakteru“¹⁵. Tvorba vyhlášek je garantována Ústavou ve svém čl. 104 odst. 3, zde ustanovuje, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Další článek Ústavy čl. 79 odst. 3 ustanovuje „Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“¹⁶. Z tohoto na první pohled rozporu v čl. 104 a 79 vyplívá, že pro vydávání nařízení obcí a krajů je třeba výslovného zákonného zmocnění,

¹⁵ KADEČKA, Stanislav, *.Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 48 s.

¹⁶ Viz. čl. 79 odst. 3, *Ústavy České republiky*

kdežto u obecně závazných vyhlášek ho zapotřebí není. Zákonné zmocnění obecně závazných vyhlášek je již zaručeno Ústavou.

„Podle Ústavního soudu však k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění“¹⁷. Podle výše uvedeného existují dva typy obecně závazných vyhlášek a to:

- a) Stanovující povinnosti osobám
- b) Nestanovující povinnost osobám

Častou otázkou v praxi je, za jakých podmínek může obec, obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnost. Pro obce není mnohdy jednoduché posoudit zda – li lze určité záležitosti upravit obecně závaznou vyhláškou či nikoliv. Proto zákon č. 128/2000 Sb., o obcích obcím v této problematice pomáhá a stanovuje taxativní výčet případů v § 10, ve kterých lze ukládat povinnost obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti. Podle tohoto ustanovení lze ukládat povinnost obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení veřejného pořádku, k ochraně zdraví, majetku a bezpečnosti, také k zajištění pořádání kulturních a sportovních akcí, tanečních zábav a diskoték. Dále se jedná o zajištění čistoty ulic, o ochranu životního prostředí, zeleně a také ochranu zařízení obce k veřejným účelům.

Co se týká obecně závazných vyhlášek nestanovující povinnost osobám, mohou být vydány prakticky bez omezení, musí však splňovat tři podmínky. První podmínkou je, že jsou vydávány v mezích samostatné působnosti dle § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, nesmí se jednat o přenesenou působnost obce. Dále samostatná působnost nesmí být svěřena jinému orgánu. A za třetí, záležitosti upravované obecně závaznou vyhláškou nesmí být již upravené zákony vyšší právní síly, také s nimi nesmí být v rozporu.

¹⁷ KADEČKA, Stanislav, .*Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 191 s.

Obecně závazné vyhlášky jsou platné pouze na území dané obce a musí se jimi řídit všichni občané této obce.

2.2 Proces právotvorby

Přistupme k samotnému procesu tvorby obecně závazných vyhlášek. Prvním krokem je návrh této vyhlášky. Právo podat návrh vyhlášky je zákonem svěřeno do rukou členů zastupitelstva, výboru zastupitelstva, tajemníkovi obecního úřadu, radě, řediteli krajského úřadu a dalším osobám umožňuje – li to zákon. Právo navrhnout obecně závaznou vyhlášku mají i občané územně samosprávných jednotek ti to však mají poněkud obtížnější. K projednání určité záležitosti v samostatné působnosti totiž občané obce či kraje potřebují žádost, která musí splňovat požadavek 0,5% podpisů svých spoluobčanů v případě obce. Jde – li o samostatnou působnost kraje v tomto případě je jich zapotřebí 1000. Lze navrhnout přímo znění obecně závazné vyhlášky nebo určitou oblast záležitostí, která má být obecně závaznou vyhláškou upravena. Výše uvedení navrhovatelé musí ke svým návrhům připojit důvodovou zprávu. Jejím obsahem by mělo být, z jakého důvodu bude docházet k případným změnám nebo jakého se má dosáhnout cíle. Tyto návrhy jsou pak následně předloženy zastupitelstvu k projednání. Projednání těchto návrhů nemusí vést nutně k přijetí obecně závazné vyhlášky. Při projednání návrhu obecně závazné vyhlášky má zastupitelstvo zaujmout stanovisko a sdělit zda bude návrh postoupen k legislativnímu řízení, nebo naopak již k dalšímu řízení nedojde například z důvodu, že již je daná problematika dostatečně regulována místní legislativní úpravou, nebo může být daná problematika regulována platnými celostátními právními předpisy. Je-li podnět či návrh obecně závazné vyhlášky postoupen legislativnímu řízení dostává se do fáze vlastní legislativní přípravy. Tento návrh se stává legislativním záměrem, váže se k němu vypracování obecně závazné vyhlášky. Aby byla obecně závazná vyhláška kvalitně vypracována a mohla být

postoupena k přijetí zastupitelstvem, je zapotřebí účasti odborníků znalých věcné stránky předpisu.

Zastupitelstvo při jejich tvorbě dbá na příslušná zákonná ustanovení, kterými jsou v první řadě Ústava a dále zákony o obcích a o krajích. Jejich tvorbu můžou do značné míry ovlivňovat jednací řády zastupitelstva nebo metodické pokyny Ministerstva vnitra. Ministerstvo vnitra zaručuje orgánům obcí a krajů při tvorbě obecně závazných vyhlášek především pomoc po stránce odborné.

Obecně závazná vyhláška je přijata usnesením zastupitelstva. Podle zákona, ten stanovuje „k platnému usnesení, rozhodnutí nebo volbě zastupitelstva je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva“¹⁸. Počet zastupitelů se určuje podle počtu obyvatel na dané územní jednotce. Obecně závazné vyhlášky jsou schváleny okamžikem, kdy dojde ke konci hlasování zastupitelů. Dalším krokem je písemné vyhotovení právního předpisu, který dále směřuje k podpisu radního v případě obce u krajů, má pak tuto funkci hejtman. Po té musí nastat publikace právního předpisu, ta se provádí vyvěšením na úřední desce obecního úřadu nebo ve Věstníku právních předpisů kraje. V zájmu obcí a krajů by mělo být, aby k publikaci obecně závazných vyhlášek došlo co nejdříve a začaly tak plnit co nejrychleji svojí společenskou funkci. Uplynutí 15 denní lhůty, po kterou je obecně závazná vyhláška publikována nastává její účinnost. Platnost a účinnost je podrobněji popsána v následující kapitole. V návaznosti na toto téma uvádím v příloze č. 2, názornou ukázkou obecně závazné vyhlášky, která já součástí nálezu Ústavního soudu.

V okamžiku schválení obecně závazné vyhlášky jsou obce či kraje povinny zaslat schválený právní předpis příslušnému orgánu, kterým je v tomto případě Ministerstvo vnitra.

¹⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecním zřízení), ve znění pozdějších předpisů

K tomu aby byl právní předpis zcela správně vydán je zapotřebí dodržet určité formální náležitosti. Proto si myslím, že bych v této kapitole měla zmínit i náležitosti právních předpisů. Náležitostmi právních předpisů jsou podle zákona podpisy, označení toho, kdo právní předpis vydává a logicky je předpokládán určitý obsah právního předpisu. Toto vymezení mi připadá pro adresáty právních předpisů možná trochu nedostačující. Myslím si, že pro adresáty právních předpisů je formální stránka velmi důležitá k tomu aby zcela jednoznačně pochopily obsah právní normy, mohli se podle ní řídit a také se v ní snadno orientovat. Proto je zapotřebí, aby byly respektovány určité formální náležitosti, které jsou dodržovány podle právní teorie a podle určitých právních zvyklostí. Podle odborných literatur k náležitostem obsahu právních předpisů patří:

- a) Označení vydavatele – Vydavatelem právního předpisu územní samosprávy ať už jde o samostatnou nebo přenesenou působnost, je vždy obec či kraj. Vydavatel se v právních předpisech například vyznačuje takto *Obec Bohutín*.
- b) Název – Název právního předpisu je buď obecně závazná vyhláška (v samostatné působnosti) nebo nařízení (v přenesené působnosti). Obce v řadě případů chybují a název obecně závazná vyhláška často zkracují a v právních předpisech se pak objevuje pouze název vyhláška. Za názvem by mělo následovat číslo právního předpisu a rok vydání, toto číslo slouží pro evidenci právních předpisů.
- c) Úvodní věta – Úvodní věta zní: „*Zastupitelstvo se usneslo na této obecně závazné vyhlášce*“.
- d) Vlastní text – Obsahuje text, kterým je právně upravována daná problematika společenských vztahů. Na začátku může být preambule, ale není to však zásadou.

- e) Odkazy a poznámky – Smysl odkazů a poznámek je ve zlepšení lepší orientace adresáta v právním předpise. Odkazy a poznámky vznikají v důsledku existence právních předpisů navazujících na právě vytvořený právní předpis apod.
- f) Podpisy – Právní předpis obce má obsahovat dva podpisy. Podpis starosty a místostarosty. V případě kraje právní předpis podepisuje hejtman a náměstek hejtmána.
- g) Přílohy – Přílohy se umísťují na závěr právního předpisu. Odkazuje se na ně v textu. Přílohou může být například nějaký formulář pro žadatele, územní plán, seznam míst veřejného prostranství apod. Jedná se o právně závaznou část, je – li zapotřebí nějaké změny v příloze, musí dojít k novelizaci právního předpisu.

2.3 publikace, platnost, účinnost a evidence

K tomu, aby mohl být právní předpis platný, je zapotřebí splnit podmínku jeho publikace, jak požaduje zákon. Právní předpisy obcí se publikují na úřední desce po dobu 15 dnů. Úřední deska musí být umístěna na veřejně přístupném místě, aby se mohli všichni seznámit s informacemi na ní vyvěšenými. Zpravidla je úřední deska umístěna na budově obecního úřadu. Adresátům právních předpisů obce musí být umožněn také dálkový přístup k úřední desce, pomocí internetu. Obec může zveřejňovat právní předpisy na místě obvyklém, to znamená zveřejňování pomocí místního rozhlasu, obecními zpravodaji, místní televizí a podobně. Tento způsob publikace je již bez právních účinků.

Dnem vyhlášení právního předpisu je první den publikace předpisu na úřední desce a zároveň je tento den i prvním dnem platnosti právního předpisu. Pokud je právní předpis řádně vyhlášen stává se také součástí právního řádu.

Po té následuje účinnost právního předpisu. Účinnost právního předpisu je důležitým bodem. Důležitý je v tomto okamžiku protože, společnost, se musí podle právního předpisu začít chovat a vyvolává právní následky. Zákon o obcích, jako základní pravidlo pro účinnost právního předpisu obce a jejich legisvakanci stanoví patnáctidenní lhůtu od jejich vyhlášení, tj. účinnost právního předpisu obce zpravidla nastává patnáctým dnem po jejich vyhlášení¹⁹. Z předchozí věty vyplývá, existence legisvakanční lhůty. Mezi vyhlášením a účinností existuje určitá doba, která se nazývá legisvakanční lhůta. Z pravidla je legisvakanční lhůta obecná, patnáctidenní. Tato lhůta slouží k seznámení adresátů s právními předpisy, může také sloužit k přípravám podmínek realizace právního předpisu. Legisvakanční lhůta může být kratší, v případě vyžaduje – li to naléhavý obecný zájem. Ještě je nutné dodat, že platnost právního předpisu je nutnou podmínkou pro jeho účinnost. Účinnost tak nemůže nastat dříve, jak platnost. V opačném případě by se jednalo o retroaktivitu a byl porušen princip právní jistoty. Den účinnosti právního předpisu je obsažen přímo v právním předpise, pokud tam není, řídíme se základním pravidlem obsaženým v Zákoně o obcích, které sem již popsala výše. Po nabytí účinnosti se právní předpis stává závazným.

Dále je zapotřebí aby obec vedla evidenci svých právních předpisů. Podle zákona má Řádně vedená evidence právních předpisů obsahovat číslo právního předpisu, datum schválení, doba, po kterou byl právní předpis zveřejněn na úřední desce, datum účinnosti případně i pozbytí účinnosti.

V dnešní době je evidence vedena v elektronické podobě, pomocí počítačové evidence. Tato evidence by měla být veřejně přístupná na internetu, popřípadě by měla být zpřístupněna každému na požádání. Evidence by se měla skládat ze seznamů účinných právních předpisů, vydaných právních předpisů i z právních předpisů zrušených. Seznam zrušených právních předpisů je velmi důležitý, podle tohoto seznamu se pak může posuzovat věc,

¹⁹ GROSPÍČ, Jiří, SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Oeconomica 2005. 98 s.

která se stala již v minulosti. Evidence může být upravována usnesením zastupitelstva obce, dokonce může být upravena i obecně závaznou vyhláškou.

2.4 Sistace a zrušení právních předpisů

Ke zrušení právního předpisu obce může dojít v důsledku několika příčin. První příčinou může být vývoj obce. Postupným vývojem obce, může obec zjistit, že některých právních předpisů již není zapotřebí nebo naopak je potřeba některé právní předpisy změnit a přizpůsobit vývoji obce. Změna politického systému také může vést ke zrušení. Další příčina zrušení právního předpisu nastává v případě, kdy dojde ke zjištění některé z vad právního předpisu

Právní předpis lze zrušit buď v celém jeho rozsahu, nebo pouze jeho část. Při rušení jeho části může být rušeno prakticky cokoliv například věta, paragraf či odstavec.

Co se týká subjektů, které mohou rušit právní předpisy, jsou to subjekty s pravomocí vydávat právní předpisy. V případě obecně závazných vyhlášek, je ruší zastupitelstvo obce. Právní předpis se ruší právním předpisem. Právní předpis zrušující právní předpis ve svém textu obsahuje derogační ustanovení (zrušující ustanovení). Právní předpis lze zrušit i druhým způsobem, bez derogačního ustanovení. Tento způsob spočívá ve vydání právního předpisu, který upravuje stejnou problematiku. V takovémto případě se použije zásada *lex posterior derogat priori*, právní předpis později účinný má přednost před starším právním předpisem. „Rušený právní předpis je zrušen dnem účinnosti rušícího právního předpisu, pokud není uvedeno jinak, nebo vykonatelností rozhodnutí státního orgánu příslušného pro rušení právního předpisu územní samosprávy“²⁰.

²⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. Praha: 2008. 163 s.

V rámci dozoru mohou orgány dozoru sistovat (pozastavovat účinnost) obecně závazné vyhlášky obcí. Pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky nastane v případě, kdy dozorový orgán Ministerstvo vnitra zjistí rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem a stanoví lhůtu 60 dní pro zjednání nápravy. Pokud k nápravě nedojde Ministerstvo vnitra dnem doručení rozhodnutí obci, pozastaví účinnost obecně závazné vyhlášky. Pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky pro obec znamená vyvěšení této skutečnosti po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu. Rozhodnutí Ministerstva vnitra obsahuje další lhůtu pro zjednání nápravy. Dojde – li ke zjednání nápravy, je rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky zrušeno.

Kromě toho, že ministerstvo vnitra sleduje soulad obecně závazných vyhlášek se zákonem, sleduje také postup jeho přijetí v rámci Ústavy a zákona. Pro posouzení platnosti obecně závazných vyhlášek je Ministerstvo vnitra oprávněno po územní samosprávě požadovat materiály, které pomáhají ke správnému posouzení platnosti právního předpisu. Materiály požadované od územní samosprávy jsou usnesení toho orgánu, co právní předpis vydal, zápis z jednání, při kterém došlo ke schválení, důležitou informací je také počet členů schvalovacího orgánu. Vyžaduje se mimo jiné i doklad o vyvěšení právního předpisu na úřední desce.

Z pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky plynou obci určité důsledky, jedním z nich je fakt, že ji obce nesmí aplikovat. Z takto sistované obecně závazné vyhlášky tedy nevznikají žádné právní účinky. Nikomu nelze touto obecně závaznou vyhláškou stanovovat žádné povinnosti ani nikomu nevznikají žádná práva. Pozastavení obecně závazné vyhlášky neznamena její zrušení, obecně závazná vyhláška je i nadále součástí právního řádu.

Je - li právnímu předpisu pozastavena účinnost a vydávající orgán nezjedná nápravu ve stanovené lhůtě, podá Ministerstvo vnitra návrh Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu.

Z výše uvedeného vyplývá, že i Ústavní soud je oprávněn rušit obecně závazné vyhlášky obcí. Tomuto tématu se podrobněji věnuje poslední kapitola této práce.

3. Dozor samostatné působnosti

Samospráva a institut dozoru jdou spolu nerozlučně ruku v ruce. Stát totiž principem decentralizace přenáší část svých kompetencí na jednotky územní samosprávy, tudíž tedy také zpětně musí mít stát zájem na kontrole výkonu takto přenesených pravomocí a to prostřednictvím dozorového procesu. Předmětem dozorového procesu je samostatná působnost samosprávných celků ale i přenesená působnost v této kapitole se budu zabývat pouze samostatnou působností.

Orgánem, který je pověřen dozorem nad samostatnou působností územně samosprávných celků je Ministerstvo vnitra konkrétně odbor dozoru a kontroly nad územně samosprávnými celky. Jedná – li se o samostatnou působnost, může do ní zasahovat stát pouze tehdy, vyžaduje – li to ochrana zákona a jen ve stanovených mezích zákona.

Dozor samostatné působnosti probíhá následně, to znamená, že dozor není vykonáván průběžně, ale dozorují se až finální právní akty. Předmětem tohoto dozoru, jsou obecně závazné vyhlášky, usnesení, rozhodnutí a další opatření, která jsou vydána v samostatné působnosti.

Dozor má několik úkolů. Prvním úkolem je zjištění skutečného stavu a následné provedení jeho analýzy. Dalším úkolem je porovnání skutečného stavu se stavem požadovaným. Z této komparace lze zjistit příčiny nesouladu těchto dvou stavů. Posledním úkolem dá se říci, že nejpodstatnější fází je zajištění opatření k nápravě a dospět tak do výsledného požadovaného stavu.

Právní rámec dozoru, tvoří Ústava České republiky zejména v čl. 101 odst. 4 „Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem“²¹

Tento princip je obsažen v nálezu Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02. Jedná se o ústavní stížnost obecního zastupitelstva proti rozsudku Krajského soudu. Stěžovatel se domáhal zrušení rozhodnutí orgánů veřejné moci, neboť se cítí být dotčen, a to v důsledku nezákonného zásahu státu, ve svém ústavně zaručeném právu územního samosprávného celku na samosprávu. Ústavní soud dal za pravdu stěžovateli a zrušil tak rozhodnutí Krajského soudu.

Další právní úprava dozoru existuje v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), a zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Ministerstvo vnitra se při svém rozhodování v dozorové činnosti řídí také nálezy Ústavního soudu a judikaturou ostatních soudů. Dozor územně samosprávných celků upravuje i usnesení vlády č. 1181/2006.

Kromě dozoru, jako takového vykonává Ministerstvo vnitra také metodickou činnost. Jedná se o činnost preventivní. Účelem této činnosti je, aby se územně samosprávné celky při vydávání obecně závazných vyhlášek, usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vyvarovali pochybení. Metodická pomoc Ministerstva vnitra spočívá v pořádání odborných konzultací, seminářů, setkání s představiteli územní samosprávy. Co se týká materiální pomoci, poskytuje územním samosprávným celkům výkladová stanoviska, vzorové

²¹ Viz. čl. 101 odst. 4., Ústavy České republiky

právní předpisy obcí, přehledy zákonných zmocnění a pravidel pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a dalších dokumentů.

Podle statistik Ministerstva vnitra, ze kterých je patrné, že od novely zákona z roku 2006, který Ministerstvu vnitra založil pravomoci ke kontrole samostatné působnosti obce, do roku 2010 bylo provedeno 139 kontrol. Dále je velmi zajímavou informací, to že za rok 2010 bylo kontrolováno 32 obcí a celkových porušení zákona bylo 314. Tímto se nám může naskytnout otázka, z jakého důvodu k tomuto porušení dochází. Prý je to způsobeno nedostatečnou odbornou znalostí právní úpravy a její následnou špatnou aplikací ze strany obcí. Může to také souviset se spory mezi občany a představiteli zástupců obce.

3.1 Dozor nad obcemi

Dozor nad obcemi lze rozdělit na dvě části. Na dozor nad samostatnou působností a na dozor nad výkonem působnosti přenesené.

Dozor nad samostatnou působností obcí upravuje zákon č. 128/2000 Sb., ve své Hlavě VI. §123 a § 124. „Předmětem dozoru jsou výstupy z realizace samostatné působnosti ve formě tzv. správních aktů tj. obecně závazných vyhlášek a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obce v samostatné působnosti.“²² Oproti tomu, se dozor nebude uskutečňovat v případě, kdy samostatná působnost nebyla realizována prostřednictvím správních aktů. V tomto smyslu se jedná o rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce, které byly učiněny podle správního řádu nebo daňového řádu.

²² ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde 2007 45 s. ISBN 978-80-7201-640-2

Dozorovým orgánem samostatné působnosti je, jak již bylo výše zmíněno Ministerstvo vnitra, to vykonává dozor prostřednictvím dozorových pracovišť, která jsou zřízena v krajských městech.

Dozor nad samostatnou působností obce, se musí řídit principem, který spočívá v tom, že stát může kontrolovat pouze zákonnost a ústavnost výše zmíněných právních aktů.

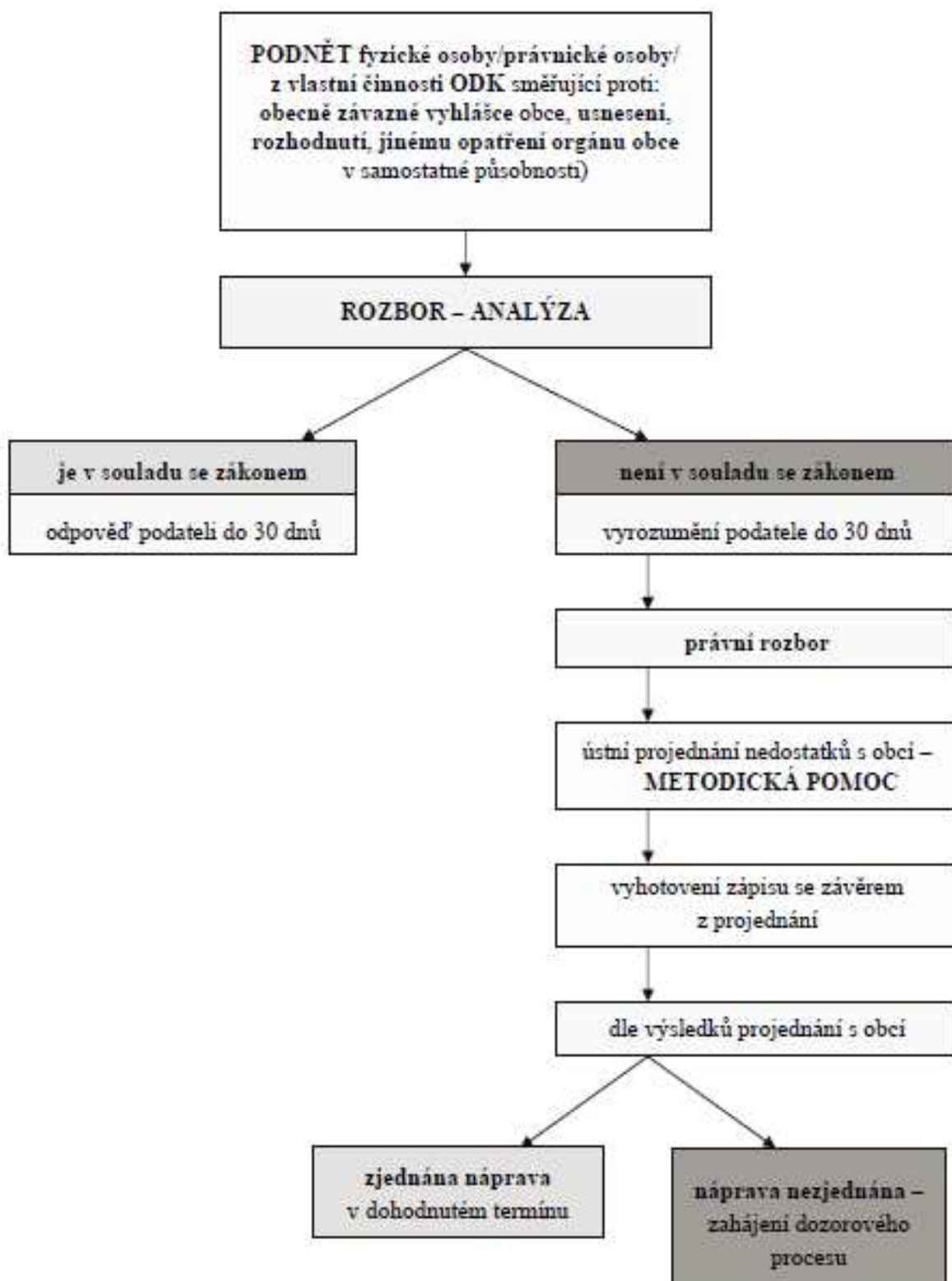
Druhým druhem dozoru je dozor nad přenesenou působností obce. Dozor nad přenesenou působností upravuje zákon č. 128/2000 Sb., ve své Hlavě VI. §125 a § 126. Dozorovým orgánem není v tomto případě Ministerstvo vnitra, ale jsou jimi krajské úřady, ty pak podléhají dozoru věcně příslušným ministerstvům. Předmětem dozoru, je vydávání a obsah nařízení, usnesení, rozhodnutí a jiné opatření vydané v přenesené působnosti.

3.2 Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí

Dozorování nad obcemi probíhá zejména při přezkumu zákonnosti obecně závazných vyhlášek. Tento dozor představuje několik fází, které se teď budu snažit co nejvíc přiblížit i s níže uvedenou grafickou ukázkou.

Proces dozoru nad obecně závaznými vyhláškami, usnesením a rozhodnutím obce v samostatné působnosti může začít z podnětu fyzické, právnické osoby nebo z vlastní činnosti odboru dozoru a kontroly. Územně samosprávné jednotky mají zákonem stanovenou povinnost zasílat návrhy obecně závazných vyhlášek ke kontrole Ministerstvu vnitra. Následným krokem je analýza. Výsledkem analýzy je rozhodnutí, zda je právní předpis v souladu se zákonem či nikoliv. Pokud není v souladu se zákonem, následuje rozbor analýzy, případně odborná a metodická pomoc Ministerstva vnitra.

obr. 3: Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí



Zdroj: dozorový proces odboru dozoru a kontroly veřejné správy. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné

z:<http://www.mvcr.cz/odk2/docDetail.aspx?docid=21474659&doctype=ART&chnum=2#Odd%C4%9Blen%C3%AD%20metodiky%20a%20koordinace%20dozoru>

Nyní jsme v prvním kroku, kdy Ministerstvo vnitra vyzve obec ke zjednání nápravy tohoto stavu. Lhůta pro zjednání nápravy je stanovena na 60 dní. Pokud k nápravě nedojde Ministerstvo vnitra dnem doručení rozhodnutí obci, pozastavuje účinnost obecně závazné vyhlášky. Pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky pro obec znamená vyvěšení této skutečnosti po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu. Rozhodnutí ministerstva, také stanovuje lhůtu ke zjednání nápravy.

Příkladem bych zde uvedla rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti článku IV. odst. 4 věta druhá a třetí, článku V. odst. 1 písm. b), odst. 3 a přílohy č. 2 obecně závazné vyhlášky města Holýšov č. 1/2010 o čistotě a ochraně životního prostředí a omezení volného pohybu psů a jiných zvířat na veřejných prostranstvích, pro možný rozpor se zákonem. Ministerstvo vnitra dle dle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. „o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů pozastavuje účinnost výše uvedené obecně závazné vyhlášky. Obecně závazná vyhláška města Holýšov se týkala zvláštního povolování užívání veřejného prostranství. Podle nálezu Ústavního soudu Pl.ÚS 47/06: „Stanovení zvláštního povolovacího režimu pro užívání veřejného prostranství nelze podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek, a to ani co se týče ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, které umožňuje stanovit zákaz některých činností na některých veřejných prostranstvích v obci, a to za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, které jsou v tomto ustanovení dále specifikovány“²³. Město Holýšov, tak upravilo danou problematiku mimo svojí věcnou působnost.

²³ Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 24. ledna 2011 Č. j. MV-103142-8/ODK-2010

Dojde – li k nápravě je rozhodnutí o pozastavení zrušeno.

Nedojde- li k nápravě ve stanovené lhůtě a není - li ani podán rozklad („Řádný opravný prostředek, primárně směřující proti rozhodnutím vydaným v 1. stupni ústředními správními úřady (úřady, v jejichž čele stojí člen vlády, typicky o ministerstva), ministrem, státním tajemníkem ministerstva, či vedoucím jiného ústředního správního úřadu“²⁴.) a uplyne – li i lhůta pro jeho podání, podá Ministerstvo vnitřní do 30 dnů návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky.

Je-li podán rozklad, který je následně zamítnut podá Ministerstvo vnitřní do 30 dnů návrh Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky. Jestliže Ústavní soud tento návrh zruší, zamítne nebo zastaví celé řízení, obecně závazná vyhláška opět nabývá platnosti a to dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Pokud dojde ke zjednání nápravy ze strany zastupitelstva obce, před rozhodnutím o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem, je obec povinna s touto skutečností obeznámit Ministerstvo vnitřní a Ústavní soud co nejdříve. Sdělení obce obsahuje obecně závaznou vyhlášku, kterou byla zjednána náprava. Do 15 dnů od doručení tohoto sdělení obce, Ministerstvo vnitřní zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky.

Pro příklad zde uvádím Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/10. Ministerstvo vnitřní se domáhá zrušení ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 2 obecně závazné vyhlášky města Krupka č. 3/2009, Týká se hlášení pobytu osob starších 15 let, kteří se zdržují na území obce po dobu delší 30 dnů a jejich trvalý pobyt je při tom hlášený na území jiné obce. Zástupci obce se domnívají, že by mohlo dojít k narušení veřejného pořádku a proto v rámci své samostatné působnosti upravují tuto problematiku prostřednictvím obecně

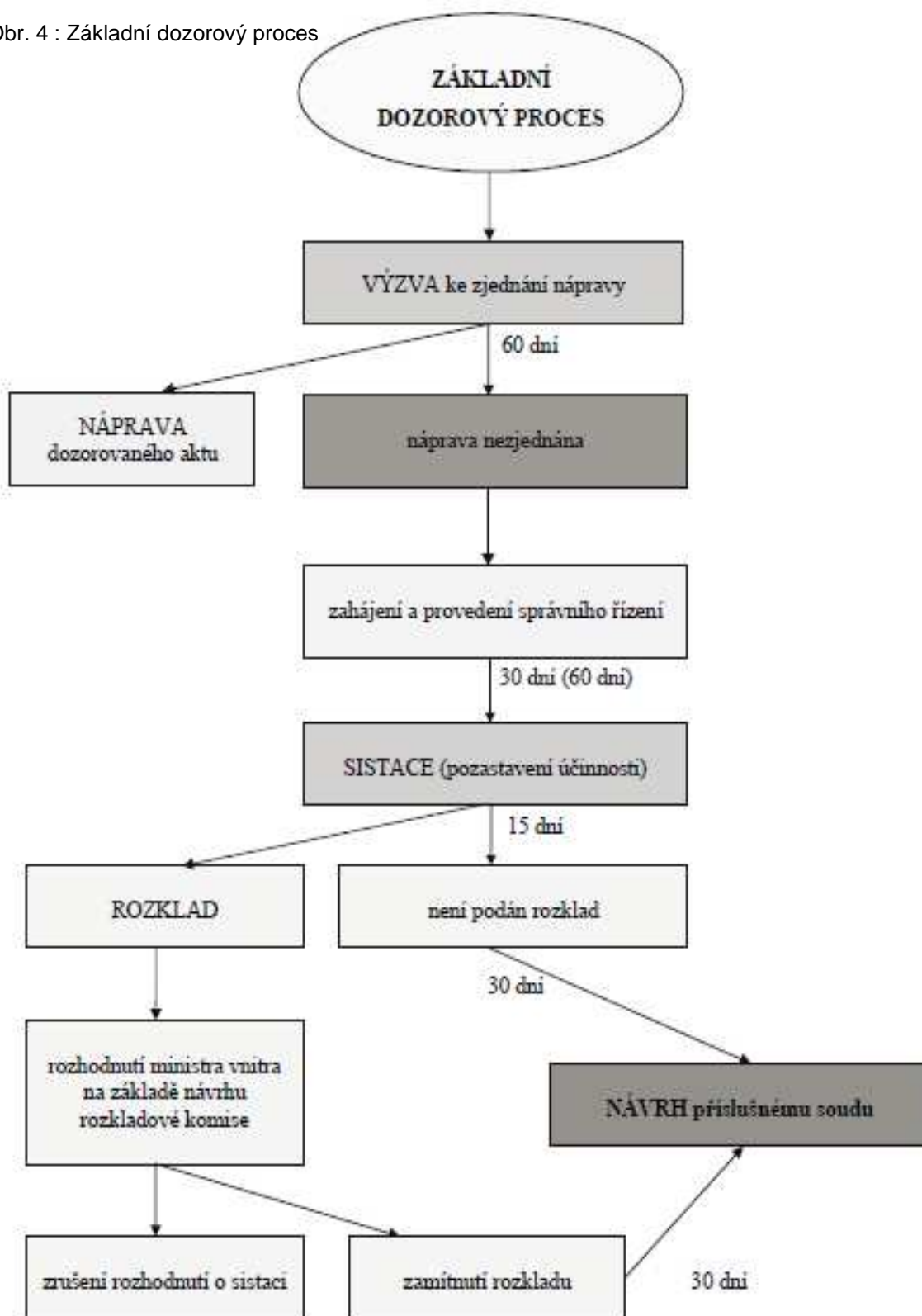
²⁴Bakalářská práce opravné prostředky. *Is.muni* [online]. [cit. 2012-03-15]. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/195518/pravf_b/Bakalarska_prace_-_Necas.pdf

závazné vyhlášky. Ústavní soud však rozhodl o zrušení této obecně závazné vyhlášky. Toto rozhodnutí odůvodnil překročením věcné působnosti obce, tedy porušení

§ 35 a § 10 obecního zřízení (jestliže obec vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny)

Je - li zřejmé, že je obecně závazná vyhláška v rozporu s lidskými právy a se základními lidskými svobodami, je Ministerstvo vnitra oprávněno pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Její účinnost je pozastavena dnem, kdy rozhodnutí Ministerstva vnitra bude doručeno obci. V rozhodnutí, které je obci doručeno je také stanovena lhůta ke zjednání nápravy. Dojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě je pak následně toto rozhodnutí zrušeno.

Obr. 4 : Základní dozorový proces



Zdroj: dozorový proces odboru dozoru a kontroly veřejné správy. *Ministerstvo vnitra* [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné

z:[http://www.mvcr.cz/odk2/docDetail.aspx?docid=21474659&doctype=ART&chnum=2#Odd%C4%9Blen%C3%AD metodiky a koordinace dozoru](http://www.mvcr.cz/odk2/docDetail.aspx?docid=21474659&doctype=ART&chnum=2#Odd%C4%9Blen%C3%AD%20metodiky%20a%20koordinace%20dozoru)

4. Řízení před Ústavním soudem

Podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky má Ústavní soud pravomoc zrušit jiné právní předpisy odporující – li ústavnímu pořádku či zákonu. Jinými právními předpisy se rozumí nařízení obcí a krajů, místní právní předpisy jiných správních orgánů a v neposlední řadě pro tuto práci hlavním bodem, obecně závazné vyhlášky.

Tuto problematiku podrobněji upravuje zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

Podle § 64 tohoto zákona mohou návrh na zrušení těchto předpisů učinit vláda, skupina nejméně 25 poslanců, skupina nejméně 10 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, ten, kdo podal ústavní stížnost (za podmínek stanovených zákonem o Ústavním soudu podle § 74²⁵), zastupitelstvo vyššího samosprávného celku, veřejný ochránce práv. Jde – li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky kraje, hl. m. Prahy a právního předpisu obce, návrh podává Ministr vnitra. V případě návrhu na zrušení nařízení kraje a hl. m. Prahy, může tento návrh podat věcně příslušný ministr. Návrh na zrušení právního předpisu kraje, může podat zastupitelstvo obce. Tato obec však musí náležet do správního obvodu kraje. Prostřednictvím tohoto návrhu se obce mohou domáhat zrušení právního předpisu. Tento právní předpis by totiž mohl neoprávněně zasahovat do samostatné působnosti obce.

Návrh výše uvedených orgánů je nepřipustný tehdy, jestliže zákon, jiný právní předpis či jednotlivá ustanovení pozbyly platnosti před doručením návrhu na zrušení Ústavnímu soudu. Návrh na zrušení právního předpisu, zákona či ustanovení je také nepřipustný v případě, kdy zatím nedošlo k řádnému

²⁵Podle zákona č. 182/1993 Sb., v platném znění, §74 Spolu s ústavní stížností může být podán návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem, jedná-li se o jiný právní předpis.

vyhlášení zákonem stanoveným způsobem. Dalším důvodem, kdy je návrh nepřipustný, je v případě pozbyl – li platnost zákon, s nímž byl přezkoumávaný právní předpis v rozporu nebo dosud nebyl řádně vyhlášen dle zákona, a to před doručením návrhu Ústavnímu soudu. Řízení je zastaveno dojde – li k tomu, že zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno pozbudou platnosti v průběhu řízení před Ústavním soudem. Jako příklad bych zde uvedla situaci, kdy Ministerstvo vnitra podá Ústavnímu soudu návrh na zrušení například obecně závazné vyhlášky obce, obec však zjedná nápravu této obecně závazné vyhlášky a to v okamžiku doručení návrhu Ústavnímu soudu, dojde tak k zastavení tohoto řízení.

Řízení před Ústavním soudem je zahájen dnem doručení návrhu na zrušení právního předpisu, zákona či jednotlivého ustanovení.

Účastníky řízení jsou navrhovatel a dále pak ten, kdo právní předpis vydal, tedy subjekty obec a kraj, proti nimž návrh směřuje. Tyto subjekty jsou zastoupeny osobou, která má oprávnění za ně jednat, nebo mohou být zastoupeny advokátem či notářem.

Ústavní soud posuzuje, zda – li je vydaný zákon v souladu s ústavními zákony. V případě obecně závazných vyhlášek se posuzuje soulad těchto vyhlášek se zákony a též se zákony ústavními. Dále se posuzuje, zda byl orgán, který obecně závaznou vyhlášku vydal k tomu kompetentní, dle zákona či nikoliv. Dbá se také na dodržování zákonem stanovené procedury (například o řádnou publikaci právního předpisu a dalších stanovených pravidel). V současné době, Ústavní soud před konečným rozhodnutím provádí tzv. test čtyř kroků. Ústavní soud z tohoto testu vychází při rozhodování o souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem. Prvním krokem tohoto testu je přezkum, zda byl orgán, který obecně závaznou vyhlášku vydal k tomu kompetentní, jak již bylo zmíněno výše. Druhý bod testu představuje posouzení věcné působnosti, jedná se o obsah samostatné působnosti, který je ustanoven zejména v § 84, 85 a 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Třetí krok

posuzuje, „zda obec nezneužila svoji zákonem stanovenou působnost, přičemž stanovuje tři základní formy tohoto zneužití. Jde o: a) sledování účelu, který není zákonem aprobován, b) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí, c) přihlížení k nerelevantním úvahám“²⁶. Posledním čtvrtým krokem testu čtyř kroků je posouzení „nerozumnosti“. Obecně závazná vyhláška je nerozumná pokud Ústavní soud zjistí, že obsah obecně závazné vyhlášky je absurdní. Například ustanovení obecně závazné vyhlášky nelze žádný způsobem splnit.

Po provedeném řízení, může Ústavní soud dojít ke dvěma rozhodnutím. Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavní soud zamítne, neshledá – li důvody pro jeho zrušení. V druhém případě Ústavní soud rozhodne o skutečnosti, že obecně závazná vyhláška či jiný právní předpis je v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem a tak rozhodne nálezem o jeho zrušení. Právní předpis je tak zrušen dnem určeném v nálezu Ústavního soudu. Nálezy Ústavního soudu jsou publikovány ve Sbírce zákonů.

²⁶ *Stanovisko odboru dozoru a kontroly* [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2007/21/stanovisko.html>

5. Příklad z judikatury Ústavního soudu

V příloze B uvádím nález Ústavního soudu, který zde chci popsat v souvislosti s tématem této práce.

Jedná se o nález Ústavního soudu Pl. ÚS 56/10. Jedná se o případ, kdy Ústavní soud rozhoduje o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu.

Účastníci tohoto řízení jsou:

- a) navrhovatel (Ministerstvo vnitra)
- b) účastník řízení (město Františkovy Lázně)
- c) vedlejší účastník (veřejný ochránce práv)

Tato obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně se týká provozování loterie nebo jiných podobných her provozovaných pomocí technických zařízení. Tato vyhláška stanovuje, že tyto výherní zařízení, mohou být na území města provozovány pouze na místech, kde to tato vyhláška stanovuje.

Navrhovatel, tedy Ministerstvo vnitra se domáhá zrušení této obecně závazné vyhlášky z důvodu nesouladu obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a se zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích.

Ministerstvo vnitra se při svém dozorovém procesu nejprve zabývalo přijetím napadené vyhlášky a následně po té nedostatkům v obsahu této obecně závazné vyhlášky. Dále se věnovalo tomu, zda město nejednala mimo svojí vymezenou působnost a nezneužilo tak svojí stanovenou pravomoc. Podle Ministerstva vnitra byla obecně závazná vyhláška vydána podle § 10 písm. a) obecního zřízení k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

Podle vyjádření města však město reagovalo na bezpečnostní situaci v hernách a bezprostředním okolí, protože se ukázalo, že předchozí obecně závazná vyhláška o provozování výherních hracích přístrojů je neúčinná. Hned po jejím vydání totiž hrací automaty nahradily videoloterijní terminály. Město se domnívá v jejich větší společenskou škodlivost než u výherních hracích přístrojů a proto v napadené vyhlášce stanovila legislativně technickou zkratku „výherní zařízení“. Provozování loterie a jiné podobné hry pomocí technického zařízení je ve smyslu této vyhlášky považováno za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek města a vymezila tak místa, kde mohou být tato zařízení provozována.

Ministerstvo vnitra se domnívá, že město jednalo mimo svoji samostatnou působnost a pomocí obecně závazné vyhlášky zasahovalo do výkonu státní správy. Protože obecně závaznou vyhláškou lze regulovat pouze výherní hrací přístroje, a to zákonem stanoveným způsobem. Podle ministerstva vnitra již Ministerstvo financí při povolování loterií a podobných her neupravených v loterijním zákoně přihlíží k udržování veřejného pořádku. V rámci výkonu státní správy se tedy již dbá na dodržování veřejného pořádku. Ministerstvo zastává názor, že příslušným orgánem k vydávání daných rozhodnutí, je Ministerstvo financí.

Zástupci města trvají na to, že do výkonu státní správy obecně závaznou vyhláškou nezasahují a pokud ano tak za účelem ochrany veřejného pořádku a domnívají se, že státní dozor na úseku loterií nezaručuje dostatečnou ochranu veřejného pořádku. Dále město při vydávání této obecně závazné vyhlášky vycházelo ze znalostí svých občanů a z místního prostředí a v souvislosti s tím se domnívá, že by mohl být veřejný pořádek prokazatelně narušen. S provozováním této činnosti je spojena i závislost tzv. gamblerství, které vede ke zvýšení kriminality na území tohoto města. Vzhledem k tomu, že město řešilo narušování veřejného pořádku, tak se domnívalo, že postupuje

v mezích své samostatné působnosti v souladu s § 10 písm. a) obecního zřízení.

K tomuto sporu se vyjádřil také veřejný ochránce práv, který zastává názor zamítnutí návrhu Ministerstva vnitra na zrušení této obecně závazné vyhlášky. K takovému vyjádření dospěl veřejný ochránce práv protože, se prý Ministerstvo vnitra opírá o úzkou definici pojmu výherní hrací přístroj. Kdy v případě pojmu hracího přístroje, lze tuto oblast omezovat obecně závaznou vyhláškou a v případě změny – li se pojmenování tohoto pojmu v tomto případě na vidioloterijní zařízení, tak regulace v této oblasti přípustná není. To považuje veřejný ochránce práv za nesprávné. Obec tak využila svého oprávnění k regulaci činnosti, která vede k narušování veřejného pořádku. O tomto faktu svědčí i řada hlášení policie České republiky.

Během ústního jednání nedošlo k návrhu dalších důkazů a účastníci setrvali na svých návrzích a vyjádřeních.

Při posuzování ustanovení obecně závazné vyhlášky postupoval Ústavní soud podle testu čtyř kroků. Po vyhodnocení tohoto testu dospěl Ústavní soud k názoru, že obecně závazná vyhláška města byla vydána na základě své pravomoci dle Ústavy a v mezích této svěřené pravomoci. Při rozhodování se Ústavní soud řídil také dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Ústavní soud rozhodl o zrušení návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky. Soud se tak rozhodl, protože se domnívá, že loterie a jiné podobné hry jsou na okraji společenských vztahů a mohou vést ke zvyšování kriminality v tomto městě. A mohly by vést k ohrožení veřejného pořádku v tomto lázeňském městě. Záměr obcí tyto činnosti regulovat na svém území se pak z tohoto pohledu jeví, jako zcela legitimní.

ZÁVĚR

První stránky mé bakalářské práce pro mě byly velice obtížné, vůbec jsem si nedokázala představit, jak zvládnu napsat takové množství stran, a ještě k tomu odborných. Po překonání krušných začátků a několika smazaných stránkách po konzultaci s mým vedoucím práce mi přišlo, že se v dané problematice začínám více a více orientovat. Zorientovat se a vystihnout konkrétní fakta týkající se mého tématu byl pro mě problém, s kterým jsem se potýkala již od začátku. Při dopsání této práce sem nakonec zjistila, že by některé kapitoly šli rozepsat ještě daleko podrobněji.

Práce mě přiměla zabývat se daným tématem opravdu dopodrobna. Za účelem získat co nejvíce informací jsem si vypůjčila řadu odborné literatury a seznámila jsem se s řadou zajímavých autorů. Musím říci, že některé knihy mě opravdu překvapily a netušila jsem, že mě některé budou i dokonce bavit. Ale setkala jsem se i s takovými, se kterými to šlo opravdu těžko a příliš dobře se mi z nich nečerpalo. Práce mě také naučila vyhledávat podstatné informace pomocí internetových stránek a našla jsem i tam spoustu užitečných zdrojů. Do doby, než sem dopsala tuto práci, byla pro mě práce s wordem nelehkým úkolem a za zdokonalení v tomto programu, jsem této práci opravdu vděčná.

V práci jsem chtěla charakterizovat a popsat činnost územní samosprávy a následný státní dozor a přiblížit, tak tuto problematiku čtenářům, aby co nejlépe pochopili, na jakých principech se celý tento proces zakládá. Například na principu, že Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon nebo může některým občanům ukázat jejich práva vůči orgánům obce, ve které žijí. Doufám, že alespoň někomu bude moje práce v něčem nápomocná a odnese si z ní nějaké poznatky.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

GROSPÍČ, Jiří, SVOBODA, Karel. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. Praha: Oeconomica 2005. ISBN 80-245-0892-3

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo*. Praha: C. H. Beck 2009
ISBN 978-80-7400-049-2

HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010. ISBN 978-80-7380-263-9

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v české republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. Praha: 2008.
ISBN 978-80-7201-690-7

KOUDELKA, Zdeněk. *Samospráva*. Praha: 2007. ISBN 80-7201-665-5

PRŮCHA, Petr. *Správní právo, obecná část, 7., doplněné aktualizované vydání*. Brno: Doplněk, 2007. ISBN 80-86055-92-2

ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy*. Praha: Linde 2007 45 s. ISBN 978-80-7201-640-2

SEZNAM INTERNETOVÝCH ZDROJŮ

Bakalářská práce opravné prostředky. Is.muni [online]. [cit. 2012-03-15].

Dostupné z: http://is.muni.cz/th/195518/pravf_b/Bakalarska_prace_-_Necas.pdf

Dozorový proces odboru dozoru a kontroly veřejné správy. Ministerstvo vnitra [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné

z: [http://www.mvcr.cz/odk2/docDetail.aspx?docid=21474659&doctype=ART&chum=2#Odd%C4%9Blen%C3%AD metodiky a koordinace dozoru](http://www.mvcr.cz/odk2/docDetail.aspx?docid=21474659&doctype=ART&chum=2#Odd%C4%9Blen%C3%AD%20metodiky%20a%20koordinace%20dozoru)

Dozor nad obcemi [online]. [cit. 2012-03-10]. Dostupné z:

<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6308926>

DROZD, Jan. Právní předpisy samosprávy [online]. [cit. 2012-03-3]. Dostupné

z: http://is.muni.cz/th/61132/pravf_m/Diplomova_prace-text.txt

HOUT, Martin. Právní předpisy samosprávy a noční klid [online]. [cit. 2012-03-9]. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/170040/pravf_m/Diplomova_prace_-_finalni_verze.pdf

HUDEČEK, Jindřich. Orgány kraje [online]. [cit. 2012-03-27]. Dostupné z:

http://is.muni.cz/th/124155/pravf_m/DIPLOMOVA_PRACE_II.pdf

JÍLKOVÁ, Radka. Obecně závazné vyhlášky obcí. <http://dspace.knihovna.utb.cz> [online]. 2009 [cit. 2012-03-14]. Dostupné z

http://dspace.knihovna.utb.cz/bitstream/handle/10563/11997/j%C3%ADlkov%C3%A1_2010_bp.pdf?sequence=1

LIPERTO VÁ, Šárka. *STÁTNÍ DOZOR NAD ÚZEMNÍMI SAMOSPRÁVNÝMI CELKY A JEHO SOUVISLOSTI SE SOUDNÍ KONTROLOU VEŘEJNÉ SPRÁVY* [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <http://www.law.muni.cz/sborniky/Days-of-public-law/files/pdf/sprava/Lipertova.pdf>

MIZEROVÁ, Veronika. Kontrola ústavnosti obecných vyhlášek Českým Ústavním soudem [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/109597/pravf_m/diplomova_prace.txt

NETOLICKÝ, Martin. Vzájemný vliv státní správy a samosprávy v obcích a krajíchv obcí [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/61145/pravf_m/DIPLOMOVA_PRACE_-_Vzajemny_vliv_statni_spravy_a_samospravy.pdf

Organizace městského úřadu. Města.obce [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: http://mesta.obce.cz/mool-vol/dokumenty2.asp?id_org=6966&id=1062&vol_stavzobrazeni=0

Rozhodnutí ústavního soudu [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/mistni/dokumenty/rozhodnuti_us.pdf

Stanovisko odboru dozoru a kontroly [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: <http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2007/21/stanovisko.html>

TRENOVÁ, Eliška. Nová judikatura k obecně závazným vyhláškám [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: http://is.muni.cz/th/43066/pravf_b/Bakalarska_prace_-_Eliska_Tenorova.txt

ZUZÁNIK, Marek. Speciální problémy dozoru a kontroly v České republice [online]. [cit. 2012-03-24]. Dostupné z: https://dspace.knihovna.utb.cz/bitstream/handle/10563/5656/zuzan%C3%ADk_2008_dp.pdf?sequence=1

SEZNAM ZÁKONÝCH NOREM A JUDIKATURY

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/10

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002 sp. zn. IV. ÚS 331/02

Rozhodnutí Ministerstva vnitra ze dne 24. ledna 2011 Č. j. MV-103142-8/ODK-2010

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.

Usnesení vlády č. 1181/2006

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

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

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

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

SEZNAM OBRÁZKŮ

OBR. 1: ČLENĚNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	4
OBR. 2: PŘÍKLAD ORGANIZAČNÍ STRUKTURY MĚSTA	14
OBR. 3: DOZOR NAD VYDÁVÁNÍM OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ	33
OBR. 4: ZÁKLADNÍ DOZOROVÝ PROCES.....	37

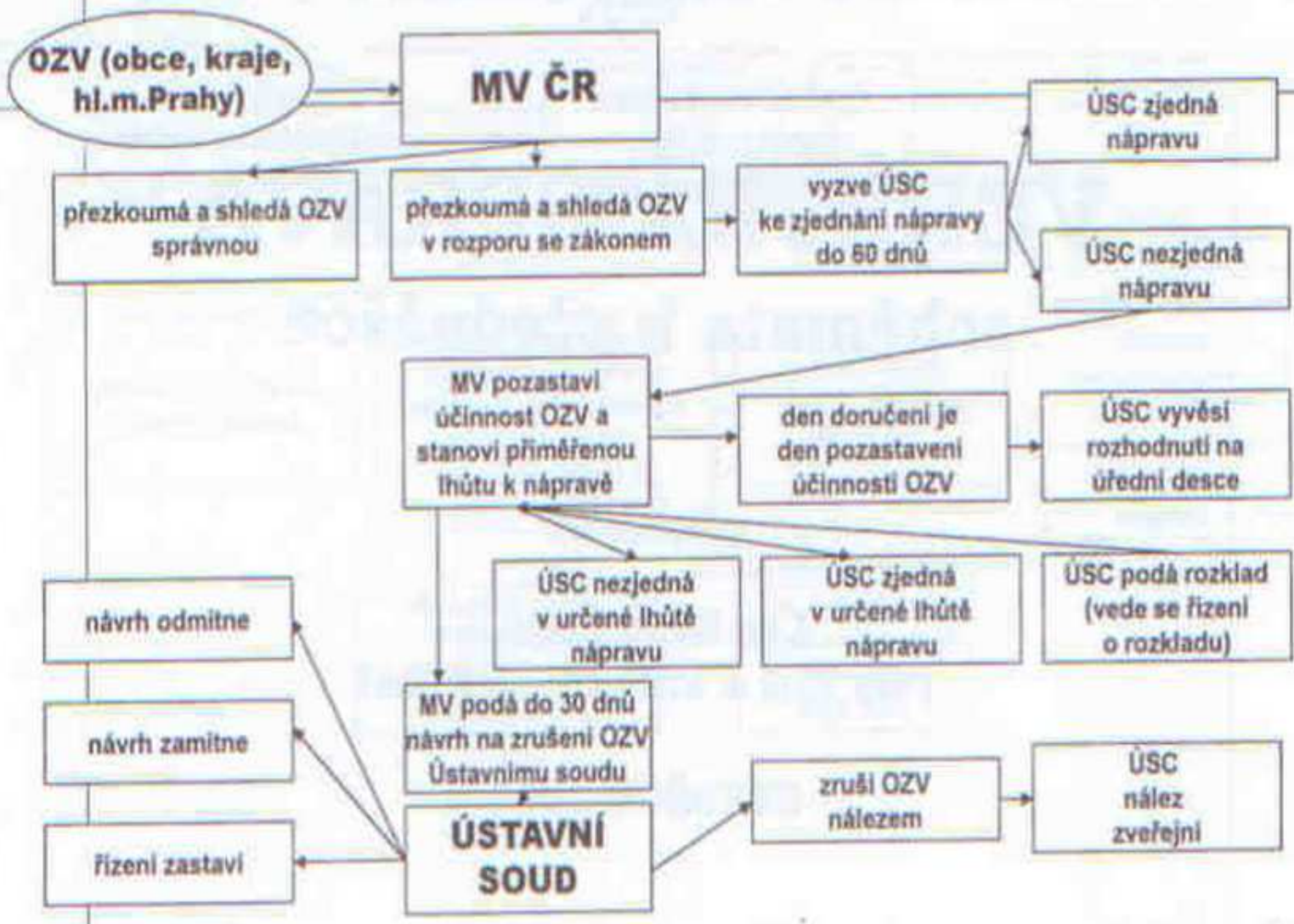
SEZNAM PŘÍLOH

PŘÍLOHA A – DOZOR NAD VYDÁVÁNÍM OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK	I
PŘÍLOHA B – NÁLEZ ÚSTAVNÍHO SOUDU	I

PŘÍLOHY

Příloha A – Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek

2. DOZOR NAD VYDAVÁNÍM A OBSAHEM OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK ÚSC



Příloha B – Nález ústavního soudu

Pl. ÚS 56/10

ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jménem republiky

Plénium Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická (soudce zpravodaj), rozhodlo o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, za účasti města Františkovy Lázně jako účastníka řízení a veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka, takto: Návrh se zamítá.

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Návrhem, jenž byl Ústavnímu soudu doručen dne 16. prosince 2010, splňujícím obsahové i formální náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se Ministerstvo vnitra (dále také jen „navrhovatel“) domáhalo zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (dále jen „vyhláška“ nebo „vyhláška č. 1/2010“) z důvodu v návrhu blíže specifikovaného nesouladu s ústavním pořádkem a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Pl. ÚS 56/10

2. Předmětná vyhláška zní: „Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně OZV č. 1/2010 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu Zastupitelstvo Města Františkovy Lázně na svém zasedání dne 24. 2. 2010, jak vyplývá z usnesení číslo 700/2010, se usneslo vydat v rámci samostatné působnosti města dle § 10 písm. a) a podle § 84 odst. 2 písm. h) zákona číslo 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku:

Článek 1

(1) Město Františkovy Lázně (dále jen město) stanovuje provozování loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení, které bylo povoleno na základě ustanovení § 50 odst.3 zákona č.202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen výherní zařízení), činností, která by mohla narušit veřejný pořádek.

(2) Účelem této vyhlášky je zajištění veřejného pořádku ve městě určením míst veřejnosti přístupných pro provozování výherních zařízení.

Článek 2

(1) Výherní zařízení mohou být na území města provozována pouze v objektu č.p.1 na st.p.č. 32 v k.ú. a obci Františkovy Lázně v ulici Národní 1.

Článek 3

Sankce

(1) Za nedodržování této vyhlášky se ukládají sankce podle zvláštních předpisů.

Článek 4

(1) Tato vyhláška nabývá účinnosti 15. dnem následujícím po dni vyvěšení na úřední desce. Mgr. Lenka Sazimová Ivo Mlátilík
místostarostka starosta“

3. Navrhovatel v návrhu zrekapituloval proces přijetí napadené vyhlášky a průběh své dozorové činnosti ve smyslu § 123 obecního zřízení. Následně se věnoval obsahovým nedostatkům předmětné vyhlášky, které specifikoval níže uvedeným způsobem. V tomto smyslu se navrhovatel věnoval otázce, zda město Františkovy Lázně při vydávání předmětné vyhlášky nejednalo mimo svou zákonem vymezenou působnost (ultra vires) a svou zákonem vymezenou pravomoc a působnost nezneužilo.

2

Pl. ÚS 56/10

4. Z obecného hlediska navrhovatel uvedl, že v návaznosti na čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž k vydání těchto právních předpisů obec nepotřebuje další zákonné zmocnění (s výjimkou oblasti daní a poplatků). Rozvedením citovaného ustanovení je § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení; v souladu s tímto ustanovením pak § 10 obecního zřízení vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Pro tyto oblasti však platí, že předmětem úpravy obecně závazné vyhlášky musí být místní záležitosti. Obec rovněž nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny zákonné úpravě nebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva soukromého nebo veřejného. Do samostatné působnosti

naopak dle § 35 odst. 1 obecního zřízení nepatří záležitosti, které jsou zákonem svěřeny krajům a záležitosti, které náleží do přenesené působnosti orgánů obce či do působnosti, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy.

5. Jak uvádí navrhovatel, byla předmětná vyhláška vydána podle § 10 písm. a) obecního zřízení, tedy k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z vyjádření města přitom dle navrhovatele vyplynulo, že město reagovalo na bezpečnostní situaci v hernách a jejich bezprostředním okolí (v návaznosti na zprávy Policie ČR z 26. 3. 2010). Dosavadní vyhláška č. 2/2009, o provozování výherních hracích přístrojů na území města se totiž ukázala neúčinnou v důsledku toho, že po jejím přijetí doposud regulované výherní hrací přístroje (dále jen „VHP“) nahradily tzv. videoloterijní terminály (dále jen „VLT“), které sice nejsou VHP, ale jejich smysl je stejný. Vzhledem k vyšším sázkám a výhrám je jejich „společenská nebezpečnost“ navíc vyšší než VHP. Za daným účelem vyhláška zavedla legislativně technickou zkratku „výherní zařízení“, za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek, považuje provozování loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení povolovaných na základě § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách (dále jen „loterijní zákon“) a vymezila místa, kde mohou být výherní zařízení provozována.

6. Dle navrhovatele je rozsah právní regulace dle § 10 písm. a) obecního zřízení omezen základními právy a svobodami. Čl. 26 odst. 2 Listiny přitom vyhrazuje stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých povolání nebo hospodářských činností zákonu. Podnikání v oblasti hazardních her je komplexně regulováno právě loterijním zákonem, a to včetně výkonu státní správy v dané oblasti, stanovení věcné příslušnosti k povolování loterií a jiných podobných her, stejně tak jako možné ingerence samosprávy do dané oblasti. V tomto smyslu lze obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti regulovat pouze VHP, a to způsobem vymezeným v § 17 odst. 11 či § 50 odst. 4 loterijního zákona (právě takovým způsobem město postupovalo v případě vyhlášky č. 2/2009). Zvoleným postupem se však město dostalo do konfliktu s čl. 26 odst. 1 Listiny a zasáhlo do otázek vyhrazených dle § 50 odst. 3 loterijního zákona Ministerstvu financí (povolování loterií a jiných podobných her, které nejsou loterijním zákonem upraveny), tedy do výkonu státní správy.

7. Při povolování loterií a jiných podobných her neupravených v loterijním zákoně je dle navrhovatele třeba přiměřeně použít části první až čtvrté předmětného zákona, tedy i § 4 odst. 2, který ukládá přihlížet při vydání povolení i k otázce veřejného pořádku. V tomto směru Ministerstvo financí od 1. 6. 2009 zavedlo opatření, které má zohledňovat při vydání povolení dle § 50 odst. 3 loterijního zákona příslušné vyhlášky obcí vydané dle § 50 odst. 4 loterijního zákona (regulace VHP), resp. stanovisko obce (udělené povolení může ministerstvo z iniciativy obce zrušit). Proto je již v rámci výkonu státní správy garantováno dodržování

veřejného pořádku. Za současného stavu by se tak město Františkovy Lázně mělo obrátit na 3

Pl. ÚS 56/10

Ministerstvo financí, např. s návrhem na zrušení již udělených povolení, a nikoli věc řešit obecně závaznou vyhláškou.

8. Pro regulaci loterií a jiných podobných her povolovaných Ministerstvem financí dle čl. 50 odst. 3 loterijního zákona obecně závaznými vyhláškami tak dle navrhovatele není dán prostor. Jednalo by se o zásah do oblasti státní správy, což potvrzují i různé legislativní iniciativy z poslední doby (sněmovní tisky č. 33, 47 a 138 zařazené na pořad schůze Poslanecké sněmovny od 7. 12. 2010). Přesto zástupci města trvají na stanovisku, že do výkonu státní správy předmětnou vyhláškou nezasahují (pokud ano, tak nikoli nepřipustně), pouze chrání veřejný pořádek ve městě a rozhodně svévolně neomezují žádnou oblast podnikatelské činnosti (pouze eliminují příčiny zásahu do veřejného pořádku); státní dozor na úseku loterií a jiných podobných her sám o sobě nezaručuje dostatečnou ochranu veřejného pořádku.

9. S odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 navrhovatel poukázal na to, že samospráva mj. nemůže na svém území vyloučit dosah státní moci a fungování státní správy, což v daném případě město Františkovy Lázně přijetím předmětné vyhlášky učinilo. Navrhovatel zopakoval, že příslušným orgánem k vydávání daných rozhodnutí, včetně zhodnocení dopadu na veřejný pořádek, je Ministerstvo financí. Pociťované nedostatky státní správy na daném úseku nelze suplovat vydáváním obecně závazných vyhlášek; takový výklad § 10 písm. a) obecního zřízení je extenzivní a v rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy. Nadto dochází ke kolizi s čl. 26 Listiny, neboť vyhláška omezuje činnost, jejíž regulace je zákonem vyhrazena státnímu orgánu. Z těchto důvodů účastník řízení svoji samostatnou působnost překročil a jednal ultra vires; navrhovatel konstatoval možný rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny, § 10 písm. a) a § 35 obecního zřízení. Závěrem navrhovatel uvedl, že s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 je vhodné zrušit celou napadenou vyhlášku a nikoli jen její čl. 3 odst. 1, neboť bez tohoto ustanovení postrádá celá vyhláška své opodstatnění.

II.

Vyjádření účastníka řízení

10. Podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byl stejnopis návrhu zaslán městu Františkovy Lázně jako účastníku řízení. Účastník ve svém vyjádření, jež bylo doručeno Ústavnímu soudu dne 3. března 2011, vyjádřil nesouhlas se stanoviskem navrhovatele a rovněž s upuštěním od ústního jednání. Uvedl, proč by měl být návrh na zrušení vyhlášky zamítnut.

11. Účastník řízení uvedl, že působnost obcí vydávat obecně závazné vyhlášky zakládá § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení, dle něhož se obec při výkonu samostatné působnosti ve smyslu § 35 odst. 1 obecního zřízení řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení v § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení uvedením věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně (tj. bez dalšího zákonného zmocnění) tvořit právo. Obecní zřízení přitom právě ve svém § 10 písm. a) za takovou oblast považuje místní záležitosti veřejného pořádku.

12. Dále účastník řízení uvedl, že na základě místních znalostí a zkušeností svých a občanů města považuje provozování loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení, které jsou nebo mohou být povolovány na základě § 50 odst. 3 loterijního zákona za činnost, která

4

Pl. ÚS 56/10

prokazatelně narušuje veřejný pořádek ve městě. Proto je třeba tuto činnost v zájmu občanů města, lázeňských hostů a dalších subjektů regulovat. S provozování VLT je spojen negativní fenomén herní závislosti neboli tzv. gamblerství. Tato závislost má negativní vliv na postiženou osobu i osoby v jejím okolí, může vést ke kriminalitě. Jak vyplývá mj. ze stanoviska Policie ČR ze dne 26. 3. 2010 a ze zprávy Městské policie Františkovy Lázně, dochází v souvislosti s provozování výherních zařízení k narušování veřejného pořádku ve městě. Účastník řízení tak má za to, že při řešení otázky narušování veřejného pořádku provozování výherních zařízení postupoval v mezích své samostatné působnosti, v zájmu města a jeho občanů a v souladu se zákonem, tj. § 10 písm. a) obecního zřízení

III.

Vyjádření vedlejšího účastníka řízení

13. V souladu s § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu využil veřejný ochránce práv svého práva vystupovat jako vedlejší účastník řízení a dne 8. března 2011 bylo Ústavnímu soudu doručeno jeho vyjádření, v němž navrhl zamítnutí návrhu na zrušení předmětné vyhlášky. Navrhl také z důvodu vhodnosti spojit nynější řízení s řízením vedeným pod sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (řízení o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení čl. I a ustanovení čl. II odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Chrástava č. 5/2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály).

14. Vedlejší účastník uvedl, že se domnívá, že § 10 písm. a) obecního zřízení umožňuje regulaci činností úředně povolených i úředně nepovolených, a to včetně provozování výherních hracích přístrojů nebo jiných druhů loterie definovaných v § 2 loterijního zákona, pokud se jedná o místní záležitosti veřejného pořádku.

15. Vztah § 50 odst. 4 loterijního zákona a § 10 písm. a) obecního zřízení je přitom třeba řešit dle pravidla *lex posterior derogat priori*, neboť ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona byl zakotven novelou č. 149/1998 Sb., která byla přijata ještě před účinností nového obecního zřízení; navíc zřejmě reagovalo na tehdejší judikaturu Ústavního soudu. Obě ustanovení mají za účel ochranu veřejného pořádku a dobrých mravů v obci. Rozdíl je pouze v tom, že dle § 50 odst. 4 loterijního zákona lze provozování VHP na některých veřejně přístupných místech zcela zakázat, zatímco dle § 10 písm. a) obecního zřízení lze zakázat určité činnosti pouze na veřejných prostranstvích. Na jednu stranu tak obec může dle platného znění obecního zřízení regulovat provozování i jiných typů loterií (činností), než pouze výherních hracích přístrojů, na stranu druhou je co do úplného zákazu omezena pouze na veřejná prostranství v obci.

16. Dle veřejného ochránce práv se názor Ministerstva vnitra opírá o úzkou definici pojmu výherní hrací přístroj [§ 2 písm. e) a § 17 loterijního zákona] a může vést k absurdním důsledkům. Dle tohoto názoru totiž obec může přistoupit (§ 50 odst. 4 loterijního zákona) pouze k omezení provozování „výherních hracích přístrojů“, avšak pokud namísto nich „nastoupí“ prakticky stejná nebo obdobná technická zařízení s podstatně problematičtější dopadem, obec již svou normotvornou kompetenci využít nemůže. Takový přístup považuje ochránce za nesprávný a odporující účelu § 10 písm. a) obecního zřízení (účelem bylo zakotvit generální klauzuli, která obcím dává široký prostor pro regulaci místních záležitostí veřejného pořádku). I s ohledem na výše uvedené tak obec *ultra vires* nejednala a není třeba řešit složité definiční otázky rozdílu mezi VHP a VLT.

5

Pl. ÚS 56/10

17. Z hlediska tzv. testu čtyř kroků (viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 63/04) obec svou pravomoc a působnost nezneužila. Jestliže by například zakázala na svém území loterii typu „Sportka“ či „Šťastných deset“, mohlo by se jednat o zneužití pravomoci. V případě VLT, které plní prakticky zcela stejnou funkci jako VHP, o zneužití nelze hovořit. Obec zde využila svého legitimního oprávnění k regulaci činností, které fakticky ohrožují veřejný pořádek v obci více než provozování VHP. O tom svědčí mj. i řada hlášení Policie ČR; tato hlášení se nachází ve spise Ústavního soudu a ochránce se měl možnost s nimi seznámit.

18. Ochránce poté pro úplnost podotkl, že Ministerstvo financí postupovalo u řady povolení protiprávně, neboť porušilo pravidla pro povolování v otázce nejvyšší sázky na jednu hru,

nejvyšší hodinové prohry, časové platnosti povolení atd. Přestože loterijní zákon ukládá

ministerstvu v § 50 odst. 3 při vydávání povolení povinnost přiměřeně aplikovat ustanovení části první až čtvrté zákona, ministerstvo tuto povinnost nerespektovalo. Vyjádření navrhovatele, že při vydávání povolení dle § 50 odst. 3 bylo garantováno dodržování veřejného pořádku, se z poznatků získaných ochráncem během jeho šetření nezakládá na pravdě.

19. Veřejný ochránce práv též uvedl, že § 43 odst. 1 loterijního zákona navíc umožňuje „orgánu, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zrušit povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné“. Jestliže tedy Ústavní soud dospěje k závěru, že obce jsou oprávněny regulovat dle § 10 písm. a) obecního zřízení i provozování VLT, mělo by Ministerstvo financí zrušit ta povolení, která jsou vydána v rozporu s příslušnými obecně závaznými vyhláškami.

20. Závěrem vedlejší účastník dodal, že dikce čl. 3 obecně závazné vyhlášky je bezproblémová (naopak je přínosná), neboť logicky konstatuje, že za nedodržování vyhlášky mohou být ukládány sankce a je také vodítkem, jak řešit konflikt mezi místní úpravou veřejného pořádku (normativním právním aktem) a uděleným úředním povolením

(individuálním právním aktem). Tímto řešením je přesun kolize obou aktů jednak do oblasti sankčních řízení, jednak do řízení o nápravě vadných individuálních správních aktů těmi způsoby, které zná správní řád, soudní řád správní a loterijní zákon. 21. Dne 28. 7. 2011 obdržel Ústavní soud doplnění vyjádření veřejného ochránce práv, který Ústavnímu soudu zaslal tzv. zprávu o šetření a dodatečně tak poukázal na širší souvislosti, jež vyplynuly v rámci jeho šetření vůči ministerstvu financí, které prováděl paralelně s řízením před Ústavním soudem. Veřejný ochránce práv upozornil, že postup ministerstva financí lze v celé řadě aspektů považovat za nezákonný. Ministerstvo financí dle něj při povolování technických zařízení obdobných VHP řádně neaplikovalo ustanovení druhé části loterijního zákona, zejména po určitou dobu vůbec nezjišťovalo, zda schváleným umístěním nedojde k porušení zákazu jejich provozování ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče atd. Navíc přestože se povolení k VHP vydává nejdéle na dobu jednoho roku, sázkové hry provozované prostřednictvím jiných technických herních zařízení ministerstvo povolovalo na dobu 10 let.

IV.

Replika navrhovatele

6

Pl. ÚS 56/10

22. Na výše uvedenou argumentaci reagoval navrhovatel svým přípisem doručeným Ústavnímu soudu 25. 3. 2011, v němž mj. vyslovil souhlas s upuštěním od ústního jednání.

23. K vyjádření účastníka řízení navrhovatel uvedl, že předmětný dokument neobsahuje žádné nové skutečnosti; s předestřenými tvrzeními se navrhovatel vypořádal již ve správním řízení, a proto v daném ohledu odkazuje na svůj návrh na zrušení vyhlášky.

24. K argumentaci veřejného ochránce práv navrhovatel uvádí, že se naopak domnívá, že na loterijní zákon je třeba pohlížet jako na lex specialis, tedy zvláštní zákon k obecnímu zřízení. Proto v případě, kdy tyto dva předpisy, mezi nimiž je vztah předpisu obecního a zvláštního, upravují shodnou právní otázku, užití se přednostně předpisu zvláštního. Právní výklad uváděný veřejným ochráncem práv nemůže navrhovatel připustit, a to zejména s ohledem na zvláštní charakter činnosti spočívající v provozování loterií a jiných podobných her.

25. Pokud veřejný ochránce práv kritizuje fakt, že se právní názor navrhovatele opírá o úzkou definici pojmu výherní hrací přístroj a možné absurdní důsledky z toho plynoucí, podotýká navrhovatel, že se v této věci řídí mj. definicí pojmu výherní hrací přístroj dlouhodobě zastávanou Ministerstvem financí jakožto ústředním orgánem státní správy pro loterie a jiné podobné hry. Ministerstvu vnitra nepřísluší přezkoumávat právní názory či zákonnost postupu Ministerstva financí. Úkolem Ministerstva vnitra není ani přezkoumání faktického stavu, který dle názoru ochránce nastal v důsledku protiprávního postupu Ministerstva financí, ale pouze přezkoumání formální nezávadnosti předmětné vyhlášky. Dle právního názoru navrhovatele obec stejně tak není oprávněna v reakci na případný nedostatečný výkon státní správy na úseku dozoru nad loteriemi a jinými podobnými hrami k tomu příslušnými správními orgány, či v případě pocítovaných nedostatků stávající právní úpravy, přistoupit k vydání vyhlášky na základě extenzivně chápání zmocnění § 10 písm. a) obecního zřízení.

V.

26. Dne 15. 7. 2011 obdržel Ústavní soud podání Unie herního průmyslu, o. s., ve kterém toto občanské a zájmové sdružení tlumočilo nesouhlas s napadenou vyhláškou, která je podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem, zejména čl. 26 a čl. 3 odst. 1 Listiny, neboť vystavuje provozovatele nerovnému zacházení. Ústavní soud nemohl s tímto vyjádřením nakládat jako s procesním podáním, neboť Unie herního průmyslu, o. s. není a ani nemůže být účastníkem či vedlejším účastníkem tohoto řízení (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 52/03 ze dne 20. 10. 2004; N 152/35 SbNU 117; 568/2004 Sb.), avšak k informacím obsaženým v tomto dopisu ve svých úvahách přihlížel (srov. dále body 39 -42).

VI.

Průběh veřejného ústního jednání 27. Dne 7. 9. 2011 se ve věci konalo veřejné ústní jednání, jehož se účastnili zástupci ministerstva vnitra, města Františkovy

Lázně a veřejný ochranné práv. Účastníci řízení v průběhu ústního jednání nenavrhli provedení dalších důkazů a setrvali na svých písemných návrzích a vyjádřeních. V rámci závěrečné řeči zástupce navrhovatele konstatoval, že je mu znám nálezn Ústavního soudu ve věci Chrastava. Ministerstvo je srozuměno s tím, že do doby

7

Pl. ÚS 56/10

nové právní úpravy mají obce právo věcně upravovat a regulovat oblast hazardu v rámci definice podle § 2 písm. e) loterijního zákona. Nicméně město Františkovy Lázně nevyužilo § 10 písm. d) zákona o obcích s odkazem na § 50 odst. 4 loterijního zákona, ale využívá § 10 písm. a) zákona o obcích, což znamená, že reguluje činnosti, které mohou narušit veřejný pořádek. Ministerstvo vnitra zastává názor, že tato oblast by neměla být řešena tímto zákonným zmocněním, neboť ministerstvo financí v rámci povolovacího procesu zkoumá i případné porušování veřejného pořádku.

VII.

Ústavní konformita legislativního procesu

28. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu posuzuje Ústavní soud nejprve otázku, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavní soud se proto nejprve zaměřil na otázku, zda napadená obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně splňuje tato kritéria. Z písemných podkladů, které Ústavnímu soudu předložil navrhovatel, vyplývá, že vyhláška č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, byla schválena na zasedání zastupitelstva města konaného dne 24. 2. 2010, přičemž pro její přijetí hlasovalo 10 z celkových 13 zastupitelů. Dne 26. 2. 2010 byla vyhláška vyvěšena na úřední desce městského úřadu města Františkovy Lázně, odkud byla sejmuta dne 15. 3. 2010, tedy po uplynutí zákonem stanovené patnáctidenní lhůty. Obecně závazná vyhláška č. 1/2010 tedy byla vydána ústavně konformním způsobem av souladu s § 84 odst. 2 písm. h), § 87 a § 12 obecního zřízení.

VIII.

Vlastní posouzení napadených ustanovení vyhlášky

29. Podle své ustálené judikatury volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. test čtyř kroků[srov. nálezn ze dne 22. března 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663, 210/2005 Sb.)]. Ústavní soud v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky

nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala ultra vires (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně, zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).

VIII.A

Posouzení z hlediska 1. kroku testu

30. Ústavní soud v rámci prvního kroku testu konstatoval, že obec vydala napadenou obecně závaznou vyhlášku na základě své pravomoci podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že uvedené ustanovení zmocňuje obec k originární normotvorbě, a tedy k jejímu vydání není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění (srov. např. nález ze dne 17. 8

Pl. ÚS 56/10

srpna 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99, N 112/15 SbNU 93, 216/1999 Sb., nebo nález ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06, N 218/47 SbNU 871, 20/2008 Sb.).

VIII.B

Posouzení z hlediska 2. a 3. kroku testu

31. Ústavní soud dále přezkoumal napadená ustanovení z hlediska 2. a 3. kroku testu. Jak již bylo zmíněno, ve druhém kroku posuzoval, zda se obec při jejich vydání nepohybovala ultra vires, tj. mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou. Jak již uvedeno shora, základem normotvorné pravomoci obcí v oblasti samostatné působnosti je přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jeho zákonné rozvedení je obsaženo v ustanovení § 10 zákona o obcích, které vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo.

32. Toto ustanovení přímo vymezuje tři oblasti, v nichž obec může bez dalšího zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky; k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může obec 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 [§ 10 písm. a) zákona o obcích]; dále je oprávněna stanovit závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték [§ 10 písm. b) zákona o obcích]; rovněž může stanovit povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a

jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti [§ 10 písm. c) zákona o obcích]. Konečně z § 10 písm. d) zákona o obcích plyne, že další věcné oblasti samostatné působnosti obcí mohou být upraveny také zvláštními zákony.

33. Pro všechny výše uvedené věcné oblasti samostatné působnosti současně platí, že předmětem regulace mohou být toliko místní záležitosti, které obec reguluje v zájmu obce a občanů obce, nikoliv záležitosti širšího (celostátního) významu.

34. Ústavní soud konstatuje, že otázkou regulace umístění tzv. interaktivních videoloterijních terminálů (rovněž též ILV či VLT) v obecně závazných vyhláškách obcí se zabýval ve svém nálezu ze dne 14. 6. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 29/10, v němž dospěl k závěru, že obce jsou povolány k této regulaci na základě § 10 písm. d) obecního zřízení, resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) loterijního zákona. V daném případě je tak možné odkázat na závěry, k nimž již Ústavní soud dospěl v předchozím nálezu, neboť jak již Ústavní soud uvedl, regulace videoloterijních terminálů do působností obcí nepochybně spadá. Ústavní soud se v předchozím nálezu vypořádal se všemi námitkami navrhovatele, včetně případné kolize s čl. 26 odst. 1 a 2 Listiny základních práv, které navrhovatel uplatnil i v nyní posuzovaném návrhu.

35. Nyní posuzovaná obecně závazná vyhláška se od vyhlášky posuzované v předchozím řízení však liší tím, že město Františkovy Lázně mělo za to, že je zmocněno k přijetí takové regulace na základě obecního ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení. Nad rozsah již uvedeného bylo proto třeba v tomto řízení zkoumat, zda nebylo jednáním ultra vires či zneužitím působnosti to, že obec vydala obecně závaznou vyhlášku odkazem na jiné ustanovení zákona [§ 10 písm. a) obecního zřízení], než je to, které ji k příslušné regulaci

Pl. ÚS 56/10

zmocňuje přímo, resp. odkazem na zvláštní zákon, a které jako základ pro vydání obecně závazné vyhlášky daného obsahu uznal ve svém předchozím nálezu i Ústavní soud [tj. § 10 písm. d) obecního zřízení ve spojení s § 50 odst. 4 a § 2 písm. e) loterijního zákona].

36. Ke své dosavadní výše zmíněné judikatuře Ústavní soud upřesňuje, že při výkladu zákonných ustanovení vymezujících působnost obcí ve smyslu § 10 obecního zřízení pochopitelně nelze ztrácet ze zřetele širší ústavněprávní souvislosti. Právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze

stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat. V dřívějších nálezech se Ústavní soud vesměs spokojil s obsahovým vymezením oblastí, v nichž se může ústavně garantované právo obcí na územní samosprávu realizovat, jak je vymezuje § 10 obecního zřízení (srov. Wagnerová E., Dostál M., Langášek T. a Pospíšil I.: Zákon o Ústavním soudu s komentářem, Praha, ASPI, a. s., 2007, str. 330-331). Nicméně v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU279; 190/2007 Sb.) v bodě 19 Ústavní soud ve světle zákonné úpravy konstatoval, že „do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce (srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005, Sbírka rozhodnutí, svazek 36, nálezy č. 13, vyhlášen pod č. 90/2005 Sb.).“ V další větě přitom poznamenal, že jde o oblasti „územní samosprávě bytostně vlastní“. Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli a podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících, nemá-li se stát ústavní garance práva na územní samosprávu prázdňou proklamací.

37. Pokud jde o předmět regulace nyní posuzované obecně závazné vyhlášky, je notorietou, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci. Záměr obcí tyto činnosti na svém území regulovat se tak z tohoto pohledu jeví jako cíl legitimní. Ústavní soud proto uzavírá, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejím území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu

na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné. V tomto smyslu nutno také interpretovat předchozí nálezy Ústavního soudu na tomto poli. Ostatně, z porovnání § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona plyne, že se obě ustanovení obsahově překrývají (v tomto smyslu má navíc Ústavní soud vážné pochybnosti o tom, zda by tato oblast jako celek neměla být legislativou svěřena do výkonu samosprávy obcí a zda tedy příčina nyní posuzovaného návrhu spíše netkví v samotné právní úpravě obsažené v loterijním zákoně).

38. Ústavní soud dále posoudil, zda není jednáním ultra vires či zneužitím působnosti znění čl. 2 vyhlášky, podle něhož lze videoloterijní terminály, resp. výherní zařízení povolovaná dle § 50 odst. 3 loterijního zákona, provozovat toliko v jedné jediné budově ve městě, a jak Ústavní soud zjistil, v této budově by se mělo nacházet kasino, což vyplynulo i z informace obsažené ve vyjádření Unie herního průmyslu ČR. Ústavní soud proto nejprve vážil, zda takové omezení je v souladu s dikcí ustanovení § 50 odst. 4 loterijního zákona, které stanoví, že „obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.“ Dospěl přitom k závěru, že toto ustanovení nevylučuje, aby provozování obec omezila pouze na jedno místo v obci, byť by to bylo právě a jenom kasino.

39. Takovou vyhláškou ovšem obec současně reguluje práva a povinnosti v podstatě přesně individualizovaného subjektu, což není typické pro normativní akty, ale akty aplikace práva. Ústavní soud byl proto postaven také před otázku, zda taková regulace, která svou povahou není obecná, ale míří na konkrétní individuálně určenou nemovitost, resp. její vlastníky či provozovatele v nich umístěných herních přístrojů, není zneužitím působnosti obce a ve svém důsledku nezákonná a protiústavní. 40. Ústavní soud již v řadě svých rozhodnutí uvedl, že definičním znakem pojmu zákon či právní předpis je jeho obecnost, přičemž důvody setrvání na požadavku všeobecnosti právního předpisu jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 40/02 ze dne 11. 6. 2003; N 88/30 SbNU 327; 199/2003 Sb. nebo nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007; N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.) pak Ústavní soud traktoval, že výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečný (konkrétní) případ, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně

objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Současně však nutno mít při zacházení s těmito kautelami na zřeteli, že byly Ústavním soudem vysloveny ve vztahu k normám zákonným, jež z povahy věci musí být nadány velkou mírou obecnosti. Vztahovat bez dalšího požadavek obecnosti ve stejné míře na obecně závazné vyhlášky, které regulují aktivity a důsledky lidské činnosti v obcích podle místních specifik, by bylo nepřipadné. Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám, zejména označují-li na základě výslovné zákonné autorizace [§ 10 písm. a) obecního zřízení či § 50 odst. 4 loterijního zákona] konkrétní místa (ať už označením čtvrti, ulic a jejich částí či návsi nebo konce v malé vesnici), je nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že se vymezení míst musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při

11

Pl. ÚS 56/10

aplikaci dopadá. Nevyplývá-li důvod vymezení konkrétních míst z okolností nebo povahy věci, tíží nakonec obec, jež obecně závaznou vyhlášku vydala, povinnost v řízení před soudem takové racionální a neutrální důvody předestřít a obhájit. V řízení před Ústavním soudem se tyto úvahy uplatní při přezkumu obecně závazné vyhlášky v rámci 3., případně 4. kroku testu.

41. V daném případě nelze odhlížet od toho, že město Františkovy Lázně je městem lázeňským, což zastupitelstvo města zřejmě motivovalo k tomu, aby provozování videoloterijních terminálů vyhláškou takto zásadně omezilo a vytěsnilo toliko do prostor, které jsou již tak jako tak k hazardu určeny. Ani v tomto směru proto Ústavní soud nezjistil jednání ultra vires či zneužití působnosti. Stejný závěr ostatně plyne i z ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení, podle něhož může obec stanovit, „které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci ..., 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“. Ústavní soud má proto za to, že taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřipustné diskriminace, ale naopak ji považuje za racionálně odůvodněnou tím, že pokud je již ve městě – nota bene lázeňském - povolen provoz kasina, je logické, pokud se provozování hazardních her soustředí pouze a výlučně tam.

42. Dalším relevantním důvodem požadavku obecnosti je pak dle judikatury Ústavního soudu i to, aby se individualizované subjekty mohly domoci přímé soudní ochrany; normativní právní úprava individualizované věci je totiž naopak zbavuje soudní ochrany, které by se těmto subjektům dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních právních aktů (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 36/05 ze dne 16. 1. 2007; N 8/44 SbNU 83; 57/2007 Sb.). Tak tomu však v tomto případě není. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 Ústavní soud dospěl k závěru, že je to obec, která je

zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. innominátních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Tento model tak případné provozovatele přístrojů nezavazuje soudního přezkumu, neboť mají možnost soudní cestou brojít proti rozhodnutí ministerstva financí. Správní soud je pak oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně neaplikovat (srov. obdobně nález sp. zn. Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008; N 80/49 SbNU 165; 287/2008 Sb.).

43. Tento postup se nepochybně uplatní i v případě již vydaných povolení. Jak Ústavní soud uvedl v citovaném nálezu Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011, jakmile ministerstvo financí zjistí kolizi vydaných povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek, je povinno ze zákona zahájit řízení o přezkumu těchto povolení a postupovat v intencích § 43 odst. 1 loterijního zákona. Toto ustanovení totiž předpokládá zrušení vydaných povolení nejen v případě, kdy vyjdou dodatečně najevo skutečnosti, pro které by nebylo možno loterii či jinou hru povolit, ale také tehdy, pokud tyto skutečnosti nastanou i po vydání povolení. Pokud tak ministerstvo financí nepostupuje, je to naopak ono, kdo zasahuje do ústavního práva na územní samosprávu obcí. Ústavní soud proto předepisuje, že v takovém případě by mohl přikročit nejen k individuální ochraně dotčených obcí například v řízeních o komunálních ústavních stížnostech, ale jak již shora uvedeno, též by musel vážit, zda je samotné rozdělení pravomocí mezi stát a územní samosprávu v této oblasti, resp. svěřeni rozhodování o povolení umístit provozovnu loterie či jiné hry na území obce ministerstvu financí, ústavně konformní z pohledu zaručeného práva na územní samosprávu (srov. shora bod 37 in fine).

12

Pl. ÚS 56/10

44. Ústavní soud proto ani ze shora uvedených důvodů neshledal, že by město Františkovy Lázně přijetím vyhlášky jednalo ultra vires či zneužilo svou působnost.

VIII.C

Posouzení z hlediska 4. kroku testu

45. Ústavní soud nakonec posoudil vyhlášku z hlediska kritéria rozumnosti, přičemž i zde byl veden právním závěrem vyplývajícím již z předchozího nálezu sp. zn. Pl. ÚS 29/10. Při použití stejných měřítek dospěl k závěru, že i ve světle těchto kritérií napadená vyhláška obstojí.

IX.

Závěr

46. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud neshledal důvody pro zrušení obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, a proto byl návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnut.

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona

o Ústavním soudu).

V Brně dne 7. září 2011

Pavel Holländer, v. r.
místopředseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:

(Identita autora podpisu je neznámá) Podepsal Vladimíra Matulová
<vladimira.matulova@usoud.cz> Čas: 2011.09.12 12:50:47 +02'00'

V. Matulová

13

BIBLIOGRAFICKÉ ÚDAJE

Jméno autora: Lenka

Obor: Švandelíková

Forma studia: Prezenční

Název práce: Dozor nad činností územní samosprávy

Rok: 2012

Počet stran textu bez příloh: 56

Celkový počet stran příloh: 17

Počet titulů české literatury a pramenů: 8

Počet titulů zahraniční literatury a pramenů: 0

Počet internetových zdrojů: 15

Vedoucí práce: JUDr. JoZef Bandžak, Ph. D.