

Normotvorba obcí

Bc. Eva Jelénková

í

Diplomová práce



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně
Fakulta managementu a ekonomiky
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
akademický rok: 2007/2008

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

Jméno a příjmení: **Bc. Eva JELÉNKOVÁ**
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Normotvorba obcí**

Zásady pro vypracování:

Úvod

I. Teoretická část

- Definujte základní pojmy.
- Definujte základy postavení obcí a zmocnění obcí a statutárních měst k normotvorbě.
- Popište proces přijímání právních předpisů obcí a dozor nad normotvorbou obcí.

II. Praktická část

- Analyzujte reálné fungování soudní kontroly nad normotvornou obcí.
- Vyvodte závěry soudní kontroly, zhodnoťte pochybení při vydávání právních předpisů obcí a stanovte doporučení k jejich zamezení.

Závěr

Rozsah práce: **cca 40 stran**
Rozsah příloh:
Forma zpracování diplomové práce: **tištěná/elektronická**

Seznam odborné literatury:

- [1] KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [2] KOUDELKA, Z., Právní předpisy samosprávy. 1. vyd. Praha: LINDE Praha, 2001. 112 s. ISBN 80-7201-274-6.
- [3] KOUDELKA, Z. Obecně závazné vyhlášky. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 113 s. ISBN 80-210-1752-X.
- [4] KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P. Zákon o obcích (obecní zřízení), Komentář. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2004. 379 s. ISBN 80-7201-444-7.

Vedoucí diplomové práce: **JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.**
Ústav veřejné správy a regionálního rozvoje
Datum zadání diplomové práce: **16. června 2008**
Termín odevzdání diplomové práce: **15. srpna 2008**

Ve Zlíně dne 16. června 2008

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková
děkanka



prof. RNDr. René Wokoun, CSc.
vedoucí katedry

ABSTRAKT

Tématem diplomové práce je tvorba právních předpisů obcí, a to konkrétně obecně závazných vyhlášek. Obecně závazné vyhlášky mohou v mezích své působnosti vydávat zastupitelstva (obcí i krajů), což je zaručeno Ústavou ČR v čl. 104 odst. 3. Jde tedy o ústavně garantované oprávnění územní samosprávy k vydávání obecně závazných vyhlášek.

Teoretická část popisuje proces tvorby obecně závazných vyhlášek a proces dozoru. Praktická část je zaměřena na reálné fungování soudní kontroly, která přísluší Ústavnímu soudu, jenž vychází přímo z Ústavy České republiky, čl. 87 odst. 1 bod b). Poslední část je zaměřena na obecně závazné vyhlášky obcí, které regulují konzumaci alkoholu na veřejném prostranství.

Klíčová slova: Obec, město, statutární město, hlavní město Praha, obecně závazná vyhláška, právní předpis obce, obecně závazná vyhláška, nařízení obce, Ústavní soud, samostatná působnost, přenesená působnost, veřejný pořádek.

ABSTRACT

The thesis focuses on creating municipality enactments, more specifically on creating generally binding public notices. These public notices can be published by the city or district councils. This act is guaranteed by the Constitution of the Czech republic, art. 104, paragraph 3. It means that the municipal authorities are guaranteed the competence to issue generally binding public notices.

The theoretical part describes the process of creating generally binding public notices and the process of controlling them. The practical part is focused on the real functioning of the juridiscal control which is done by the Constitutional court and which is guaranteed by the Constitution of the Czech republic, art. 87 paragraph 1b). The last part deals with generally binding public notices that control and regulate the alcohol consumption in public.

Key words: community, city, county borough, capital city Prague, generally binding public notices, municipality enactments, city regulations, constitutional court, individual action, transferred action, public order.

Děkuji vedoucí diplomové práce paní JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D, za cenné rady, připomínky a odborné vedení při zpracování diplomové práce.

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci zpracovala samostatně a použitou literaturu a zdroje jsem citovala.

OBSAH

ÚVOD	8
II. TEORETICKÁ ČÁST.....	10
1 ZÁKLADNÍ POJMY	11
1.1 VEŘEJNÁ SPRÁVA	11
1.1.1 Přenesená působnost	14
1.1.2 Samostatná působnost.....	15
2 ZÁKLADY POSTAVENÍ OBCÍ.....	18
2.1 OBEC.....	18
2.1.1 Město.....	18
2.1.2 Městys	18
2.1.3 Statutární město	19
2.2 PRAHA.....	20
3 PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCÍ.....	21
3.1 NAŘÍZENÍ OBCÍ	21
3.2 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ.....	21
3.2.1 Přijímání a schvalování obecně závazných vyhlášek.....	23
3.2.2 Návrh obecně závazné vyhlášky.....	24
3.2.3 Připomínkové řízení k návrhu obecně závazné vyhlášky	27
3.2.4 Schválení návrhu obecně závazné vyhlášky	27
3.2.5 Vyhlášení obecně závazných vyhlášek	28
3.2.6 Účinnost obecně závazných vyhlášek.....	30
3.2.7 Změna a zrušení obecně závazných vyhlášek.....	31
3.2.8 Evidence obecně závazných vyhlášek	32
3.2.9 Náležitosti a struktura obecně závazných vyhlášek.....	33
3.3 DOZOR NAD OBECNĚ ZÁVAZNÝMI VYHLÁŠKAMI.....	36
3.3.1 Obecně závazné vyhlášky obcí - stav do 31. 12. 2002	36
3.3.2 Obecně závazné vyhlášky obcí - stav od 1. 1. 2003 do 30. 6. 2006	37
3.3.3 Obecně závazné vyhlášky obcí - stav od 1. 7. 2006	38
3.3.4 Obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy – stav od 12. 11. 2000 do 26. 4. 2001.....	40
3.3.5 Obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy – stav od 27. 4. 2001.....	41
3.3.6 Obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy – stav od 1. 7. 2006.....	41
4 SANKCE ZA PORUŠENÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ.....	42
4.1 PŘESTUPEK.....	43

4.2	JINÝ SPRÁVNÍ DELIKT.....	43
II. PRAKTICKÁ ČÁST		45
5	ÚSTAVNÍ SOUD.....	46
5.1	ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM	46
5.1.1	Podání návrhu.....	46
5.1.2	Účastníci řízení	48
5.1.3	Test čtyř kroků.....	48
6	SOUDNÍ KONTROLA OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK.....	52
6.1	ZÁKONNÁ ÚPRAVA PRODEJE A PODÁVÁNÍ ALKOHOLICKÝCH NÁPOJŮ	53
6.2	ZÁKONNÁ ZMOCNĚNÍ K VYDÁVÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK A SOUVISEJÍCÍ PRÁVNÍ PŘEDPISY.....	54
6.3	PŘÍKLADY SOUDNÍ KONTROLY OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK K ZABEZPEČENÍ MÍSTNÍCH ZÁLEŽITOSTÍ VEŘEJNÉHO POŘÁDKU.....	60
6.4	ZHODNOCENÍ SOUDNÍ KONTROLY OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK.....	109
7	OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ, VEŘEJNÝ POŘÁDEK A ALKOHOL	115
7.1	ZÁKAZ KONZUMACE ALKOHOLU VE ZLÍNSKÉM KRAJI	118
7.2	POZNÁMKY K OBECNĚ ZÁVAZNÝM VYHLÁŠKÁM ZAKAZUJÍCÍ KONZUMACI ALKOHOLU	120
7.3	KONTROLA DODRŽOVÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK.....	121
ZÁVĚR		124
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY		127
SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK.....		130

ÚVOD

Právo na samosprávu obcí, a s tím související právo na tvorbu právních předpisů územní samosprávy, je jedním ze základních znaků demokratické společnosti.

Ústava České republiky rozeznává dvojí typ právních předpisů obcí, a to obecně závazné vyhlášky ve smyslu čl. 104 odst. 3 a nařízení obce ve smyslu čl. 79 odst. 3. Jedním z hlavních rozdílů mezi těmito právními předpisy je to, že obecně závazné vyhlášky jsou vydávány v samostatné působnosti a k vydání nevyžadují výslovné zákonné zmocnění. Naopak nařízení obce jsou vydávána v přenesené působnosti a nelze je bez zákonného zmocnění vydat. To plyne zejména ze skutečnosti, že obecně závazné vyhlášky jsou jedním z prostředků uskutečňování ústavně garantovaného práva územních samosprávných celků na samosprávu, při jejímž výkonu mají tyto celky ve vztahu ke státu relativně autonomní postavení. Naopak nařízení obcí jsou součástí výkonu státní správy delegované na obce státem, kdy má obec postavení do značné míry srovnatelné státnímu orgánu.

I když je název diplomové práce „Normotvorba obcí“, je, vzhledem k rozsáhlosti tématu, zaměřena na obecně závazné vyhlášky obcí.

V teoretické části charakterizují nejdříve základní pojmy a postavení obcí. Hlavním cílem teoretické části je popsat proces přijímání obecně závazných vyhlášek, tj. od návrhu, přes schválení, až po vyhlášení a popsat proces dozoru nad právními předpisy obcí.

Praktická část je zaměřena na soudní kontrolu obecně závazných vyhlášek obcí a její rozbor. Před samotnou analýzou reálného fungování soudní kontroly jsem považovala za nutné nejdříve přiblížit řízení před Ústavním soudem, tj. kdo je oprávněn podat návrh na přezkum, kdo má v tomto řízení postavení účastníka a jakými pravidly se Ústavní soud při přezkumu obecně závazných vyhlášek řídí.

Mezi nejčastější oblast, kterou obce upravují v obecně závazných vyhláškách, patří ochrana veřejného pořádku v obci. Proto byly pro analýzu soudní kontroly v praktické části vybrány nálezy Ústavního soudu, které přezkoumávaly obecně závazné vyhlášky upravující ochranu veřejného pořádku v obci, a především ty, které regulují konzumaci alkoholu na veřejném prostranství.

Poslední část je zaměřena na obecně závazné vyhlášky obcí, které regulují konzumaci alkoholu na veřejném prostranství. Navíc jsem se pokusila zanalyzovat situaci ve Zlínském

kraji, tj. zda obce a města Zlínského kraje přistoupila k zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství.

I. TEORETICKÁ ČÁST

1 ZÁKLADNÍ POJMY

1.1 Veřejná správa

Pojem „veřejná správa“ lze charakterizovat jako správu veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Jde o institut sloužící občanům k realizaci jejich práva na správu věcí veřejných. Veřejná správa je blízká správě soukromé, neboť i soukromá správa je správou, tj. cílenou činností, v jejímž zájmu je dosažení daných cílů. Od správy soukromé se však veřejná správa liší především tím, že disponuje veřejnou mocí, což je schopnost autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech subjektů.¹⁾

Veřejná správa je rozlišována na „správu vrchnostenskou“ a „správu nevrchnostenskou“. Vrchnostenská správa je charakteristická tím, že stát (obce apod.) vystupuje jako subjekt práva, který určuje občanům jednostranné příkazy a zákazy, co je pro něho právem a co ne. O nevrchnostenské správě se dá říci, že veřejná správa zde působí jako pečovatelka občanů, tj. služba občanům, která je vykonávána bez využití státního donucení a mocenské nadřazenosti. (zřizování nemocnic, úklid veřejných míst, provoz školských zařízení apod.).¹⁾

Z pohledu demokratické dělby státní moci ve státě pak bývá veřejná správa vnímána jako projev realizace moci výkonné.

Subjektem (nositelem) veřejné správy jsou vedle státu i státem aprobované a od státu odlišné veřejnoprávní korporace. Na základě této skutečnosti se veřejná správa člení na státní správu a samosprávu.

Samospráva

Vedle státní správy je samospráva druhou významnou větví veřejné správy, jako projev výkonné moci ve státě, a to větví nezávislou a na státní správě nepodřízenou. Pro samosprávu je typické, že je vykonávána vlastním jménem, na vlastní odpovědnost a vlastními prostředky. Samospráva se od státní správy liší zejména tím, že ji vykonávají

¹⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003, s.4-5. Zdeněk Koudelka: Samospráva, Praha 2007, s. 16-17.

veřejnoprávní korporace od státu odlišné, a také tím, že její činnost je směřována interně se zaměřením na řešení vlastních záležitostí. Takovou samosprávu lze chápat jako protiklad ke státní správě s tím, že stát, jako ústřední činitel, přenechává určité záležitosti jiným subjektům, aby si je spravovaly samy. Jde o prvek decentralizace státní správy. Tímto je podporována dělba moci ve státě. Zabraňuje se soustředění moci v jediném mocenském centru a jejímu možnému zneužití.²⁾ Je možno říci, že právo na samosprávu je znakem demokratického státu.

Dalším znakem samosprávy je, že je postavena na rozdílných organizačních principech než státní správa.

- 1) U samosprávy neplatí vertikální hierarchie, to znamená, že není podřízena jak státním orgánům, tak orgánům vyšší samosprávy.
- 2) Orgány samosprávy jsou ustavovány volbou, a to buď přímo občany (u nás zastupitelstvo obce), nebo nepřímo (starosta, rada obce). Jde o jistý prvek demokracie, kdy orgány samosprávy jsou vytvářeny volbou zdola.
- 3) Při rozhodování převažuje princip kolegiální nad individuálním. Členové samosprávných subjektů se na tvorbě vůle podílejí buď přímo nebo prostřednictvím zástupců, delegátů zvolených způsobem stanoveným v zákoně nebo ve stanovách.
- 4) Autonomie rozhodování je u samosprávy vyšší než ve státní správě. Zásadně platí, že rozhodování samosprávy může být napadeno pouze pro rozpor se zákonem, nikoliv např. pro rozpor se směrnici ústředních správních úřadů.

I když je pro samosprávu charakteristické, že je nezávislá na státu, přesto podléhá státnímu dohledu. Jak uvádí Stanislav Kadečka: „*Na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče o vlastní záležitosti dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem*“. Rozsáhlá možnost zasahování státu je dána orgánům moci soudní, a to buď přezkumem individuálních právních aktů samosprávy (správní

²⁾ Zdeněk Koudelka: Samospráva, Praha 2007, s. 20.

soudnictví), anebo přezkumem normativních právních aktů samosprávy (ústavní soudnictví).³⁾

Samospráva se podle působnosti dělí na územní (místní) a zájmovou (profesní).

Zájmová samospráva

Zájmová samospráva je organizačně strukturovaná věcně (resortně), je spjata s určitou lidskou činností, především výdělečnou. Lze ji dělit na profesní, která je charakteristická povinným členstvím osob určité profese, na samosprávu bez nucené příslušnosti, jejichž činnost je vykonávána veřejnoprávními korporacemi vytvořenými státem (hospodářské komory) a na akademickou samosprávu vysokých škol.⁴⁾

Územní samospráva

Základním prvkem územní samosprávy je, že je spjata s určitým územím. Ústavní základ územní samosprávy je v České republice zakotven v hlavě sedmé Ústavy České republiky.

Vnitřní členění České republiky vymezuje článek 99 Ústavy, dle něhož se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími samosprávnými celky.

Dle článku 100 Ústavy jsou obce a kraje považovány za územní společenství občanů, které mají právo na samosprávu.

Článek 101 Ústavy v odstavcích 1 – 3 stanoví, že obec (i vyšší územní samosprávný celek) je samostatně spravována zastupitelstvem. Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

Tím jsou již ústavou vymezeny základní znaky obce, jako jednotky územní samosprávy:

- 1) vlastní území (územní základ obce)
- 2) obyvatelstvo (personální základ obce)
- 3) právo na samosprávu

³⁾ Zdeněk Koudelka: Samospráva, Praha 2007, s. 25.

⁴⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 6-7

4) ekonomická samostatnost⁵⁾

Ústava dále v článku 104 stanoví, že působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem. Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.

1.1.1 Přenesená působnost

V rámci přenesené působnosti vykonávají obce státní správu. Přenesená působnost je dekoncentrovaná státní správa svěřena obcím zákony na základě čl. 105 Ústavy.⁶⁾ Stát tak na obce deleguje část svých výkonných pravomocí, a to zejména z důvodu přiblížení výkonu státní správy blíže občanům.

Při výkonu přenesené působnosti jsou orgány obcí při vydávání nařízení obce vázány zákony a jinými právními předpisy. V ostatních případech se orgány obcí řídí také usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů, opatřeními příslušných orgánů veřejné správy přijatými při kontrole výkonu přenesené působnosti. Za výkon přenesené působnosti odpovídají obce státu.

Rozsah výkonu přenesené působnosti je stanoven ve speciálních zákonech, přičemž obce vykonávají přenesenou působnost v různém rozsahu. Pro účely výkonu státní správy zavedla současná právní úprava třístupňové členění obcí. Kromě základního rozsahu přenesené působnosti, které vykonávají všechny obce v rámci svého území, tzv. obce I. stupně, vykonávají některé obce státní správu i v širším správním obvodu pro více obcí, a to v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. Jedná se o obce s pověřeným obecním úřadem, tj. obce II. stupně a obce s rozšířenou působností, tj. obce III. stupně.

Sídla obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností jsou stanoveny zákonem č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností. Vyhláškou č. 388/2002 Sb. jsou pak stanoveny správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem a správní obvody obcí s rozšířenou působností.

⁵⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 14-15

⁶⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 132

1.1.2 Samostatná působnost

Pojem „samostatná působnost obce“ lze vysvětlit jako činnost obce, ve které sleduje a hájí zájmy svých občanů. Právo na samosprávu je zakotveno v čl. 100 Ústavy České republiky, v němž se stanoví, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem. Na zákonné úrovni je samostatná působnost vymezena v § 7 zákona o obcích: *„Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezena jen zákonem.“*

Výkon samostatné působnosti opravňuje obce rozhodovat o svých záležitostech samostatně, bez zásahu státu. Stát může do působnosti obce zasahovat pouze, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem, což je dáno přímo ústavou.

Samostatnou působnost specifikuje ustanovení § 35 zákona o obcích.

Do samostatné působnosti obcí patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním orgánům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85, kde zákon o obcích vymezuje pravomoc zastupitelstva obce a v § 102, který svěřuje pravomoc radě obce, s výjimkou vydávání nařízení obce.

Při výkonu samostatné působnosti se obce řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem, v ostatních záležitostech také jinými právními předpisy vydanými na základě zákon.

Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech patřících do samostatné působnosti obce. Zastupitelstvu obce je např. vyhrazeno schvalovat program rozvoje obce; schvalovat rozpočet obce a závěrečný účet obce; zřizovat trvalé a dočasné peněžní fondy obce; rozhodovat o založení nebo rušení právnických osob, schvalovat jejich zakladatelské listiny, společenské smlouvy, zakládací smlouvy a stanovy a rozhodovat o účasti v již založených právnických osobách; navrhnout zástupce obce do ostatních orgánů obchodních společností, v nichž má obec majetkovou účast a navrhnout jejich odvolání; vydávat obecně závazné vyhlášky obce; rozhodovat o vyhlášení místního referenda; navrhnout změny katastrálních území uvnitř obce; schvalovat dohody o změně hranic obce a o

slučování obcí; zřizovat a rušit výbory, volit jejich předsedy a další členy a odvolávat je z funkce, zřizovat a zrušovat obecní policii; rozhodovat o spolupráci obce s jinými obcemi a o formě této spolupráce; rozhodovat o zřízení a názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství, plnit úkoly stanovené zvláštním předpisem.

Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejné pořádku.

Dále zastupitelstvo obce rozhoduje o majetkoprávních úkonech jako např. nabytí a převod nemovitých věcí, včetně vydání nemovitostí podle zvláštních zákonů, převod bytů a nebytových prostorů z majetku obce, poskytování věcných a peněžitých darů v hodnotě nad 20 tis. Kč, poskytování dotací nad 50 tis. Kč, peněžité a nepeněžité vklady od právnických osob, dohody o splátkách s lhůtou splatnosti delší než 18 měsíců aj.

Výkonným orgánem v oblasti samostatné působnosti je rada obce a za její výkon ve své činnosti odpovídá zastupitelstvu obce. V přenesené působnosti přísluší radě obce rozhodovat, pokud tak stanoví zákon.

Radě obce je např. vyhrazeno zabezpečovat hospodaření obce podle schváleného rozpočtu, provádět rozpočtové opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce; plnit vůči právnickým osobám a organizačním složkám zřízených zastupitelstvem obce úkoly zakladatele nebo zřizovatele, s výjimkou obecní policie; na návrh tajemníka obecního úřadu jmenovat a odvolávat vedoucí odborů obecního úřadu; kontrolovat plnění úkolů obecním úřadem a komisemi v oblasti samostatné působnosti; ukládat pokuty ve věcech samostatné působnosti obce; přezkoumávat na základě podnětů opatření přijatá obecním úřadem v samostatné působnosti a komisemi; plnit úkoly stanovené zvláštním zákonem.

Do samostatné působnosti, svěřené obci zvláštními zákony patří např. územně plánovací dokumentace; zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol, základních uměleckých škol a zařízení jim sloužících; zřizování jednotky dobrovolných hasičů a zabezpečení úkolů požární ochrany v obci; ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, místní poplatky; provozování veřejného pohřebiště; vedení obecní

kroniky; zajišťování připravenosti obce na mimořádné události a podílení se na provádění záchranných a likvidačních prací a na ochraně obyvatelstva aj.

Zákon o obcích v ustanovení § 8 stanoví, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

2 ZÁKLADY POSTAVENÍ OBCÍ

Postavení obce jako územního samosprávného celku je zakotveno v Ústavě České republiky, v hlavě sedmé o územní samosprávě. Právní úpravu postavení obce představuje zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

2.1 Obec

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. Při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce.

Každá část území České republiky je součástí území některé obce. Obec má jedno nebo více katastrálních území.

Zvláštní postavení přiznává zákon o obcích městům, městysům a statutárním městům.

2.1.1 Město

Městem je podle zákona o obcích ta obec, která byla městem ke dni nabytí účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., což vyplývá z přechodného ustanovení v § 151 zákona o obcích.

Městem se může stát ta obec, která má alespoň 3 000 obyvatel a pokud tak na návrh obce stanoví předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády.

Zákon č. 234/2006 Sb., kterým byl ke dni 1. 7. 2006 změněn zákon o obcích, přiznává postavení města i těm obcím, které byly městy přede dnem 17. května 1954, pokud o to obec požádá předsedu Poslanecké sněmovny. Předseda Poslanecké sněmovny tak na žádost obce stanoví a zároveň určí den, kdy se obec stává městem.

2.1.2 Městys

Zákon č. 234/2006 Sb. obnovil historický pojem městys. Obec, která byla oprávněna užívat označení městys přede dnem 17. května 1954, je městysem, pokud o to obec požádá

předsedu Poslanecké sněmovny. Pokud tak obec učiní a obec je oprávněna používat titul městy, předseda Poslanecké sněmovny stanoví datum, od kterého se obec opět stává městysem.

2.1.3 Statutární město

Statutární města jsou zvlášť významná města, jejichž správa je odlišná od ostatních měst, především samosprávou městských částí.⁷⁾ Statutárními městy jsou zákonem o obcích vymezena tato města: Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav.

Území statutárních měst se mohou členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy. Pokud jsou statutární města členěna na městské části nebo obvody, jsou povinna vydat formou obecně závazné vyhlášky statut, kterým upraví své vnitřní poměry ve věcech správy města.

Územně členěná statutární města jsou Brno, Ostrava, Plzeň, Ústí nad Labem, Pardubice a Liberec.

Statut je základní organizační předpis pro výkon veřejné správy ve městě, a to jak v oblasti samostatné působnosti, tak i přenesené působnosti města. Obsahem statut je zejména:

- výčet jednotlivých městských obvodů a městských částí a vymezení jejich území,
- pravomoc orgánů města a městských částí na úseku samostatné a přenesené působnosti,
- vzájemná součinnost orgánů města a městských částí,
- zdroje peněžních příjmů městských částí a druhy výdajů v souvislosti s plněním úkolů v samostatné a přenesené působnosti.
- způsob projednání návrhů právních předpisů města s městskými částmi a způsob jejich vyhlášení v městských částech,

⁷⁾ Zdeněk Koudelka: Samospráva, Praha 2007. str. 97

- způsob projednání územně plánovací dokumentace města a programu rozvoje města s městskými částmi,
- majetek města, který se svěřuje městským částem, a rozsah oprávnění městských částí při nakládání s tímto majetkem a při výkonu s tím souvisejících práv, rozsah oprávnění městských částí zakládat, zřizovat a rušit právnické osoby a organizační složky.

Městské obvody a městské části nemají právní subjektivitu, za statutární město jednájí v záležitostech jim svěřených zákonem a v mezích zákona statutem.

2.2 Praha

Praha je hlavním městem České republiky a veřejnoprávní korporací s působností statutárního města a kraje.

Praha má samostatnou právní úpravu, a to v zákoně č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o hlavním městě Praze“), který upravuje postavení hlavního města Prahy, jako hlavního města České republiky, kraje a obce a postavení městských částí.

Praha je od 24. 11. 1990 statutárním městem, má však specifické postavení obce i kraje a jako takové se jí netýká zákon o obcích, nýbrž zákon o hlavním městě Praze, který se zmiňuje o jejím statutu, ale mezi statutární města se nepočítá.

Základním rozdílem mezi statutárními městy a Prahou je, že nejen Praha, ale i městské části mají právní subjektivitu. Městské části v rozsahu stanoveném zákonem a Statutem vystupují v právních vztazích svým jménem a nesou odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících (§ 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze).

3 PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCÍ

Právní předpisy obcí jsou součástí právního řádu platného na území České republiky a autonomní (právní předpisy, precedenty) prameny práva. Vedle nařízení obce, která obce vydávají v přenesené působnosti na základě zákona v jeho mezích, jsou obce oprávněny v samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

Obecně závazné vyhlášky a nařízení tvoří výsledek normotvorné pravomoci, k níž je obec primárně zmocněna Ústavou a tato pravomoc je pak blíže vymezena v zákoně o obcích a v zákoně o hlavním městě Praze.

3.1 Nařízení obcí

Nařízení je právní předpis, jehož obsah stanoví zákon. Pravomoc vydávat nařízení obce je založena čl. 79 odst. 5 Ústavy ČR, dle kterého jsou orgány územní samosprávy oprávněny, stejně jako ministerstva a jiné správní úřady, vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

Obce vydávají nařízení obce v přenesené působnosti, jejíž výkon je pro územní samosprávný celek povinný. Zákonem o obcích je vydávání nařízení obce svěřeno radě obce.

V hlavním městě Praze může nařízení hlavního města Prahy v přenesené působnosti vydávat rada hlavního města Prahy, je-li k tomu zákonem zmocněno hlavní město Praha, obec, obec s rozšířenou působností nebo kraj.

V této práci se budu dále zabývat pouze obecně závaznými vyhláškami obce, resp. obecně závaznými vyhláškami hlavního města Prahy. Pokud v textu použiji pojem „právní předpis obce“, resp. „právní předpis hlavního města Prahy“ jde o regulaci, která je společná jak pro obecně závazné vyhlášky obce, tak i nařízení obce.

3.2 Obecně závazné vyhlášky obcí

Právní základ pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti je dán v Ústavě ČR v čl. 104 odst. 3, který svěřuje zastupitelstvu obce možnost vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky.

Obecně závazné vyhlášky vydané v oblasti samosprávy mají tak povahu sekundárních originálních (původních) normativních právních aktů. K vydávání obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků v jejich samostatné působnosti není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění (s výjimkou ukládání daní a poplatků).⁸⁾

Při ukládání povinností je obec povinna respektovat rozsah své samostatné působnosti, tzn. respektovat omezení této působnosti na záležitosti týkající se obce a jejich občanů (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Ukládané povinnosti se svým předmětem musí týkat místních záležitostí a jejich rozsah by měl této samostatné působnosti odpovídat.

Při vydávání obecně závazných vyhlášek obce se obce řídí zákonem, což je výslovně vymezeno § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Hlavní město Praha se navíc při výkonu samostatné působnosti, tj. i při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákony a jinými právními předpisy (§ 16 odst. 4 zákona o hlavním městě Praze).

Ustanovením § 10 zákona o obcích a § 44 zákona o hlavním městě Praze jsou vymezeny věcné oblasti, v nichž je obec bez zákonného zmocnění oprávněna tvořit právo.⁹⁾

V samostatné působnosti může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek a v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

⁸⁾ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 45/06

⁹⁾ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 35/06

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Zvláštní zákony pak mohou stanovit další věcné oblasti, v nichž může obec realizovat své normotvorné oprávnění, a to např.:

- **požární řád obce:** § 29 odst. 1 písm. o) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně,
- **stanovení školských obvodů:** § 50 odst. 3 písm. c) zákona č. 86/2002 Sb. o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon) ve znění pozdějších předpisů
- **místní poplatky.** § 14 odst. 2 zákona č. 553/1991 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů,
- **systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, včetně systému nakládání se stavebním odpadem:** § 17 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- **statut územně členěného statutárního města:** § 130 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů,
- **územní plán obce:** zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, ve znění pozdějších předpisů.

Územní působnost obecně závazných vyhlášek se vztahuje pouze na administrativní teritorium obce, která daný předpis vydala, tzn., že zavazuje všechny občany nacházející se na území obce bez ohledu na jejich trvalé bydliště.

3.2.1 Přijímání a schvalování obecně závazných vyhlášek

Přijetí právních předpisů obcí a hlavního města Prahy se závazně řídí Ústavou, zákonem o obcích, zákonem o hlavním městě Praze. Obce by při tvorbě právních předpisů měly respektovat rovněž legislativní zásady a zvyklosti.

Subjekt oprávněný vydat obecně závaznou vyhláškou obce

Oprávnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce je svěřeno zastupitelstvu obce. Zákon o obcích, v souladu s Ústavou České republiky, v ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) stanoví, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce. Tak významnou pravomoc samosprávy, jakou je vydávání místních právních normativních aktů, svěřuje

zákon pro oblast samosprávy pouze orgánu ustanoveného přímo občany na základě voleb.¹⁰⁾

Subjekt oprávněný vydat obecně závaznou vyhlášku statutárního města

Obecně závazné vyhlášky statutárních měst může vydávat pouze zastupitelstvo statutárního města, neboť z dikce zákona o obcích, § 135 odst. 2 vyplývá, že městské obvody a městské části obecně závazné vyhlášky vydávat nemohou. Městské části a městské obvody se mohou pouze podílet na projednání návrhů obecně závazné vyhlášky. Způsob projednání návrhů obecně závazných vyhlášek s městskými obvody a s městskými částmi stanoví územně členěné statutární město statutem, který je vydáván formou obecně závazné vyhlášky.¹¹⁾

Subjekt oprávněný vydat obecně závaznou vyhlášku hlavního města Prahy

Oprávnění k vydání obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy vychází rovněž z Ústavy České republiky, tj. § 104 odst. 3. V hlavním městě Praze může obecně závazné vyhlášky vydávat v mezích samostatné působnosti zastupitelstvo hlavního města Prahy. Rovněž, jako u statutárních měst, nepřísluší vydávat obecně závazné vyhlášky zastupitelstvu městské části. Městské části se podílejí na projednání návrhů obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy, neboť povinností hlavního města Prahy je návrhy právních předpisů vždy projednat před jejich přijetím s městskými částmi. Podrobnosti k projednání návrhů právních předpisů hlavního města Prahy stanoví Statut.

3.2.2 Návrh obecně závazné vyhlášky

Přijetí obecně závazné vyhlášky obce může ze zákona zastupitelstvu obce navrhnout rada, členové zastupitelstva, výbory zastupitelstva a tajemník obecního úřadu, který má na

¹⁰⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. s. 147-148

¹¹⁾ Např. Statut města Brno č. 20/2001: Čl. 16 odst. 2 - Sněm starostů se vyjadřuje k obecně závazným vyhláškám obce. Čl. 77 odst. 3 - Návrh obecně závazné vyhlášky nebo nařízení zašle předkladatel k připomínkám a k zaujetí stanoviska orgánům města a městských částí. Pro projednání návrhu vyhlášky nebo nařízení se stanoví dostatečně dlouhá lhůta, nejméně však 30 dnů. Kratší lhůtu lze stanovit jen ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje naléhavý obecný zájem. Lhůta se počítá ode dne doručení návrhu.

zasedání zastupitelstva hlas poradní. Obecně závaznou vyhlášku může dále navrhnout občan nebo i skupina občanů.

Oporu pro podání návrhu obecně závazné vyhlášky zastupitelstvu obce mají výše uvedené osoby v příslušných ustanoveních zákona o obcích, a to:

- ⇒ *§ 16 odst. 1 písm. f): Právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce má občan obce, který dosáhl věku 18 let, je-li žádost podepsána nejméně 0,5 % občanů obce.*
- ⇒ *§ 16 odst. 1 písm. g): Občan obce má právo podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.*
- ⇒ *§ 82 písm. a): Člen zastupitelstva obce má právo při výkonu své funkce předkládat zastupitelstvu obce, výborům a komisím návrhy na projednání.*
- ⇒ *§ 94 odst. 1: Právo předkládat návrhy k zařazení na pořad jednání připravovaného zastupitelstva obce mají jeho členové, rada obce a výbory.*
- ⇒ *§ 110 odst. 5: Tajemník obecního úřadu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva obce a schůzí rady obce s hlasem poradním.*

Není však vyloučeno, že na základě jednacího řádu či jiného předpisu (statutu) může navrhnout přijetí obecně závazné vyhlášky i jiný orgán obce, např. komise, orgán městské části či zastupitelstva městských částí.¹²⁾ Tyto předpisy mohou rozšířit okruh osob oprávněných předkládat návrhy zastupitelstvu nad rámec zákona, nesmí však omezit osoby oprávněné ze zákona o obcích.

Zastupitelstvu hlavního města Prahy může návrh obecně závazné vyhlášky předložit člen zastupitelstva hlavního města Prahy, rada hlavního města Prahy, výbory zastupitelstva hlavního města Prahy, ředitel Magistrátu, který, stejně jako tajemník obecního úřadu, při zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy disponuje hlasem poradním. Návrh obecně závazné vyhlášky může také podat občan hlavního města Prahy, popřípadě skupina občanů.

¹²⁾ Např. Statut města Brna č. 20/2001, Čl. 11 odst. 1 písm. n): Zastupitelstvu městské části je tímto Statutem vyhrazeno navrhnout obecně závazné vyhlášky města.

Oporu pro podání návrhu obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy mají výše uvedené osoby v příslušných ustanoveních zákona o hlavním městě Praze, a to:

- ⇒ *§ 7 písm. c): Občan hlavního města Prahy, který dosáhl věku 18 let, má právo požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou hlavního města Prahy nebo zastupitelstvem hlavního města Prahy; je-li žádost podepsána nejméně 1 000 občanů hlavního města Prahy, musí být projednána na jejich zasedání nejpozději do 60 dnů.*
- ⇒ *§ 7 písm. f): Občan hlavního města Prahy, který dosáhl věku 18 let, má právo podávat orgánům hlavního města Prahy návrhy, připomínky a podněty; podání orgány hlavního města Prahy vyřizují bezodkladně, nejdéle do 60 dnů.*
- ⇒ *§ 51 odst. 3 písm. a): Člen zastupitelstva hlavního města Prahy má při výkonu své funkce právo předkládat zastupitelstvu hlavního města Prahy návrhy na projednání.*
- ⇒ *§ 64 odst. 1: Návrh programu jednání zastupitelstva hlavního města Prahy stanoví a předkládá zastupitelstvu hlavního města Prahy ke schválení rada hlavního města Prahy.*
- ⇒ *§ 77 odst. odst. 1: Zastupitelstvo hlavního města Prahy zřizuje jako své poradní orgány pro jednotlivé úseky své činnosti výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu hlavního města Prahy, popřípadě radě hlavního města Prahy ve věcech jí svěřených.*
- ⇒ *§ 81 odst. 5 písm. f): Ředitel Magistrátu se zúčastňuje zasedání zastupitelstva hlavního města Prahy a rady hlavního města Prahy s hlasem poradním.*

Důvodová zpráva

Součástí s návrhem obecně závazné vyhlášky je předkládána i důvodová zpráva, která obsahuje zejména výstižné a konkrétní zhodnocení platného stavu po stránce právní a ekonomické, spolu s uvedením důvodu nové právní úpravy, potřebné vysvětlení navrhované právní úpravy, cílů, které sleduje a způsobů jejich provádění. Dále je obsahem důvodové zprávy výčet výhod či nevýhod, případně navrhovaných variantních řešení a zdůvodnění, která varianta se považuje za optimální, finanční a hospodářský dopad

navrhované právní úpravy ve vztahu k rozpočtu obce a způsob úhrady potřebných nákladů a dopad na počet pracovních sil a na občany.¹⁵⁾

3.2.3 Přípomínkové řízení k návrhu obecně závazné vyhlášky

Přípomínkové řízení zajišťuje zpracovatel. Je-li zpracovatelem jednotlivec, zajišťuje přípomínkové řízení v nezbytném rozsahu podle místních podmínek vedoucí věcně příslušného odboru, tajemník obecního úřadu, starosta obce, apod. Návrh se zasílá k věcnému posouzení a k zaujetí stanoviska útvarům úřadu (jedná-li se o větší obec nebo hlavní město Prahu), jejichž působnosti se návrh věcně dotýká a dále orgánům, určeným zvláštními předpisy. Týká-li se návrh jiných právnických osob, lze návrh zaslat k posouzení a zaujetí stanoviska rovněž některým z nich. K zaujetí stanoviska se zpravidla určí patnáctidenní lhůta, kterou je možno prodloužit nebo zkrátit, a to s ohledem ke složitosti a rozsahu navrhované úpravy. Je to zejména z důvodu poskytnutí dostatečného času dožádaným orgánům a osobám na odpovědné vypracování stanoviska. Dožádaný orgán posuzuje návrh jak z věcného hlediska ve vztahu k vlastní působnosti, tak i z hlediska obecného souladu s právními předpisy, a rovněž z hlediska požadavků kladených na tvorbu právních předpisů (legislativně technických pravidel).

Pokud dožádané orgány zaujímají odlišná stanoviska, je zapotřebí tato stanoviska s těmito orgány projednat. Je nutno vzít v úvahu, že izolované vyhovění připomínce jednoho může vyvolat nesouhlas orgánů jiných. Věcně příslušný odbor, případně osoba zabezpečující přípomínkové řízení, je povinen vyvinout potřebné úsilí ke sjednocení stanovisek a zajistit, aby sporné otázky byly dořešeny ještě před předložením návrhu ke schválení zastupitelstvu.

Průběh a výsledky přípomínkového řízení uvádí zpracovatel návrhu v předkládací zprávě. V této zprávě se zejména uvádí, s kým byl návrh projednán a výsledek tohoto jednání.¹⁵⁾

3.2.4 Schválení návrhu obecně závazné vyhlášky

Obecně závazné vyhlášky schvaluje zastupitelstvo obce formou usnesení., což je však podmíněno skutečností, že k platnému usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, jakož i nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva hlavního města Prahy, jak vyplývá z ustanovení § 87 zákona o obcích a z ustanovení § 62 zákona o hlavním městě Praze.

Zastupitelstvo obce je schopno se usnášet za přítomnosti nadpoloviční většiny všech jeho členů. Jestliže při zahájení jednání zastupitelstva obce nebo v jeho průběhu není přítomna nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, ukončí předsedající zasedání zastupitelstva obce. Náhradní zasedání se koná do 15 dnů. (§ 92 odst. 3 zákona o obcích)

3.2.5 Vyhlášení obecně závazných vyhlášek

Právní předpis je platný, pokud byl vyhlášen a to způsobem stanoveným zákonem. Tudíž vyhlášením obecně závazná vyhláška nabývá platnosti a stává se součástí právního řádu.¹³⁾

Vyhlášení obecně závazných vyhlášek obcí

Nezbytným předpokladem platnosti obecně závazné vyhlášky obce je její vyhlášení a to v souladu s § 12 odst. 1 zákona o obcích:

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

Podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky je tedy její vyvěšení na úřední desce obecního úřadu. Úřední deska musí být přístupná 24 hodin denně, není tedy možné, aby byla umístěna uvnitř obecního úřadu.

Prvním dnem vyvěšení však může být až den schválení právního předpisu příslušným orgánem obce. Současně je zákonem stanoveno, že obecně závazná vyhláška může být uveřejněna též jiným způsobem, a to způsobem v místě obvyklým. Tento způsob uveřejnění obecně závazné vyhlášky však již není povinný a nemá rovněž vliv na platnost obecně závazné vyhlášky. Je pouze na rozhodnutí obce, zda tak učiní a jaký další způsob uveřejnění zvolí. Na úřední desce musí být vyvěšeno celé znění obecně závazné vyhlášky.

¹⁴⁾

¹³⁾ Zdeněk Koudelka, Radek Ondruš, Petr Průcha: Zákon o obcích, komentář, Praha 2004. str. 43

¹⁴⁾ Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, hlavního města Prahy a krajů, metodická pomůcka MVČR, čl. 7,

Patnáctidenní lhůta je minimální doba, po kterou musí být obecně závazná vyhláška na úřední desce vyvěšena. Obecně závazná vyhláška je platná první den jejího vyvěšení, nikoliv až po uplynutí patnáctého dne po vyvěšení. Je také důležité, aby obec byla schopna prokázat dobu, po kterou byla obecně závazná vyhláška na úřední desce vyvěšena. Obce prokazují dobu jejího vyvěšení tím, že na originál vyhlášky zaznamenají datum vyvěšení a sejmutí z úřední desky. Takový způsob je dostačující pro prokázání zveřejnění u Ústavního soudu.¹⁵⁾

Statutární města, která jsou dělena na městské části a městské obvody, svým statutem stanoví způsob zveřejňování svých právních předpisů v městských částech a městských obvodech. Obvykle je statutem stanoveno, že právní předpisy budou uveřejněny na úřední desce magistrátu a na úředních deskách úřadů městských částí nebo obvodů.¹⁶⁾ Podmínkou platnosti obecně závazných vyhlášek je však její zveřejnění na úřední desce magistrátu.

Vyhlášení obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy

Způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy upravuje ustanovení § 45 zákona o hlavním městě Praze. I zde je podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky její vyhlášení, proces vyhlášení je však odlišný.

Obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy se uveřejní ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy (dále jen „Sbírka“), kterou hlavní města Praha vydává pro svůj územní obvod. Sbírka je vydávána v postupných číslovaných částkách, kdy každá z nich obsahuje v záhlaví označení dne, kdy byla rozeslána a tímto dnem je také vyhlášena.

V případech naléhavého zájmu je obecně závazná vyhláška bezodkladně vyvěšena na úřední desce Magistrátu hlavního města Prahy, na úředních deskách úřadů městských částí, kterých se to dotýká a současně se uveřejní i v hromadných informačních prostředcích.

¹⁵⁾ Zdeněk Koudelka: Právní předpisy samosprávy, Praha 2008. str. 121

¹⁶⁾ Čl. 77 odst. 4 Statutu města Brno č. 20/2001: [4] Každá obecně závazná vyhláška města Brna a nařízení města Brna musí být vyhlášeny. Vyhlášení se provede tak, že se obecně závazná vyhláška města Brna nebo nařízení města Brna vyvěsí na úřední desce Magistrátu města Brna (v budově Malinovského nám. 3) na dobu 15 dnů, což je podmínkou platnosti. Zároveň se obecně závazná vyhláška města Brna nebo nařízení města Brna zveřejní na úředních deskách úřadů městských částí a sdělí se informace o vydání obecně závazné vyhlášky nebo nařízení způsobem ve městě obvyklým (tisk, rozhlas apod.). Dnem vyhlášení obecně závazné vyhlášky nebo nařízení je první den jejího vyvěšení na úřední desce Magistrátu města Brna. Čl. 16 odst. 4

I takto vyhlášena obecně závazná vyhláška musí být uveřejněna ve Sbírce. Důvody, v čem spočívá naléhavý zájem, musí být současně zveřejněny na úřední desce s právním předpisem, a to na samostatné listině.

Ve Sbírce se vyhláší plné znění všech právních předpisů hlavního města Praha, které se opatřují pořadovými čísly a to v rámci jednoho kalendářního roku. Ve Sbírce se rovněž uveřejňují nálezy Ústavního soudu vztahující se k právním předpisům hlavního města Prahy. Právní předpisy musí být ve Sbírce uveřejněny nejdéle do 15 dnů ode dne jejich schválení příslušným orgánem hlavního města Prahy.

3.2.6 Účinnost obecně závazných vyhlášek

Účinnost právního předpisu je třeba odlišovat od jeho platnosti. Platnost právního předpisu je však základním předpokladem účinnosti. To znamená, že právní předpis z hlediska časového nemůže nikdy nabýt účinnosti dříve, než se stane platným.¹⁷⁾

Účinností rozumíme stav, kdy od určitého dne z právního předpisu územní samosprávy v obvodu její územní působnosti vyplývá pro příslušné osoby oprávnění a povinnosti. To znamená, že jde o okamžik, od kterého právní předpis zavazuje své adresáty, vyvolává právně závazné účinky navenek.¹⁸⁾

Mezi okamžikem platnosti a účinnosti běží tzv. legisvakantní lhůta, tzn., že právní předpis je platný, ale ještě se neaplikuje, tj. není účinný.¹⁹⁾

Účinnost obecně závazných vyhlášek obcí

Obecně závazná vyhláška obcí nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni jejího vyhlášení. V tomto případě nemusí být ustanovení o účinnosti v obecně závazné vyhlášce uvedeno, její účinnost je stanovena zákonem.²⁰⁾

¹⁷⁾ Aleš Gerloch: Teorie práva, Praha 2004. str. 94

¹⁸⁾ Zdeněk Koudelka: Právní předpisy samosprávy, Praha 2008, str. 123

¹⁹⁾ Aleš Gerloch: Teorie práva, Praha 2004. str. 95

²⁰⁾ Zdeněk Koudelka: Právní předpisy samosprávy, Praha 2008. str. 124

V obecně závazné vyhlášce může být stanovena i pozdější účinnost, případně lze stanovit dřívější počátek účinnosti. Nejdříve však může obecně závazná vyhláška obce nabýt účinnosti dnem vyhlášení. Zkrátit patnáctidenní lhůty je možné pouze výjimečně, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem. Posouzení naléhavého zájmu pro stanovení účinnosti obecně závazné vyhlášky dnem vyhlášení je pouze v kompetenci zastupitelstva obce.²¹⁾ V těchto případech je zapotřebí, aby doba účinnosti obecně závazné vyhlášky byla výslovně stanovena v jejím závěrečném ustanovení a to např.: „*Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem vyhlášení*“ nebo „*Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. ledna 2008*“.

Účinnost obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy

Obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy nabývá účinnosti patnáctým dnem, který následuje po dni jejího vyhlášení ve Sbírce. I zde může být stanoven pozdější počátek účinnosti, což však musí být rovněž v ustanovení obecně závazné vyhlášky přímo uvedeno.

Vyžaduje-li to naléhavý zájem lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti. Nejdříve ale může obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy nabýt účinnosti dnem jejího vyhlášení. Skutečnost, že obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy nabývá dřívější účinnosti, musí být v tomto právním předpise uvedena.

3.2.7 Změna a zrušení obecně závazných vyhlášek

Platná obecně závazná vyhláška může být změněna nebo zrušena. Změnou obecně závazné vyhlášky, tj. přijetím novely, se rozumí doplnění nových ustanovení, zrušení některých ustanovení a náhrada textu některých ustanovení novým zněním. Novelizující ustanovení se stává součástí původního právního předpisu. Při změnách je nutno dát přednost novelizacím přímým před nepřímými. Rovněž je nutné dbát na to, aby po novelizaci byl právní předpis přehledný a srozumitelný, zejména pro dotčené osoby a orgány.

²¹⁾ Viz. Usnesení č. 55/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (I. ÚS 338/97) a v něm obsažený rozsudek Krajského soudu Ústí nad Labem ze 17. 3. 1999, aj. 16Ca 261/98

V případě rozsáhlých a zásadních změn a při několikaté novelizaci je účelnější zrušit stávající právní předpis obce a vydat předpis nový. Změnu nebo zrušení obecně závazné vyhlášky lze provést opět pouze obecně závaznou vyhláškou.²²⁾

3.2.8 Evidence obecně závazných vyhlášek

Evidence obecně závazných vyhlášek obcí

Obec vede evidenci svých právních předpisů, které vydala. Zákonem o obcích je vymezen obsah evidence, v které musí být uvedeno číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obcí se označují pořadovými čísly, číselná řada se uzavírá vždy koncem kalendářního roku. V dnešní době počítačové evidence je doporučováno, aby obce vedly zvlášť seznam účinných právních předpisů a zvlášť seznam všech jí vydaných i zrušených právních předpisů.²³⁾

Právní předpisy obce a jejich evidence musí být každému přístupna u obecního úřadu v obci, která je vydala. Neprodleně po dni vyhlášení obecně závazné vyhlášky je obec povinna tuto obecně závaznou vyhlášku zaslat Ministerstvu vnitra.

Evidence obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy

Hlavní město Praha vede evidenci svých obecně závazných vyhlášek ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy, která je vydávána postupně v číslovaných částkách. Právní předpisy hlavního města Prahy se označují pořadovými čísly. Číselná řada právních předpisů a rovněž i číselná řada jednotlivých částek Sbírky se uzavírá koncem kalendářního roku. Sbírka musí být každému přístupna na Magistrátu hlavního města Prahy, u úřadů městských částí a na Ministerstvu vnitra. Po dni vyhlášení je hlavní město Praha povinna zaslat obecně závaznou vyhlášku neprodleně Ministerstvu vnitra.

²²⁾ Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, hlavního města Prahy a krajů, metodická pomůcka MVČR, čl. 7,

²³⁾ Zdeněk Koudelka, Radek Ondruš, Petr Průcha: Zákon o obcích, komentář, Praha 2004, s. 45

3.2.9 Náležitosti a struktura obecně závazných vyhlášek

Zákon o obcích klade na právní předpisy územní samosprávy malé formální požadavky. Pokud se týká struktury, tak s výjimkou označení vydavatele (§ 111) a podpisu (§ 104 odst. 2) žádné. Stejně formální požadavky na právní předpisy hlavního města Prahy vymezuje zákon o hlavním městě Praze, tj. oprávnění k podpisu (§ 72 odst. 3 písm. a) a označení vydavatele (§ 82). Základním obsahovým požadavkem na právní předpisy je, že musí být formulovány srozumitelně a předvídatelně, jinak musí jít negativní důsledky nesrozumitelnosti právní úpravy k tíži autora, nikoliv adresáta právního předpisu.²⁴⁾

Základní legislativní pravidla

Právní předpis musí mít normativní obsah, nemá být mnohomluvný a upravovat věci, které jsou samozřejmé. Jednotlivá ustanovení je třeba formulovat tak, aby si navzájem neodporovala a neumožňovala různý výklad.²⁵⁾ Není-li možné se vyhnout použití slova s více významy, musí být z předpisu jasné, v jakém významu je slovo použito. Právní předpis musí být pojmově přesný a jednotný, jasný a srozumitelný a musí používat stejné pojmy vždy ve stejném významu a pro stejný institut.²⁶⁾

Je třeba dbát na to, aby použité pojmy byly v souladu s pojmy použitými v navazujících a souvisejících právních předpisech (zejména vyšší právní síly) tak, aby jejich vzájemný vztah nevyvolával pochybnosti. Je-li nutno výjimečně použít pojem, který byl v jiném právním předpise použit v odlišném významu, je třeba takový pojem samostatně definovat.²⁶⁾

Při tvorbě právního předpisu se používá sloves v oznamovacím způsobu přítomného času a podstatných jmen zpravidla v jednotném čísle. Zvláště pozorně je třeba formulovat výrazy

²⁴⁾ Zdeněk Koudelka, Právní předpisy samosprávy, Praha 2008. str. 94

²⁵⁾ Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. 474/2005 Sbírky rozhodnutí Nejvyššího správního soudu (2Afs 122/2004-69), „Pokud je osvobození od povinnosti platit místní poplatek za odpady upraveno v obecně závazné vyhlášce nesrozumitelně a nepředvídatelně, musí jít negativní následky této právní úpravy k tíži autora, a nikoliv adresáta právního předpisu.“

²⁶⁾ Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, hlavního města Prahy a krajů, Metodická pomůcka Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR, čl. 9

při použití tvaru, který je totožný v prvním a čtvrtém pádě. Je nežádoucí používat složitá souvětí.²⁶⁾

Cizí slova lze používat pouze výjimečně, jsou-li součástí vžitých právních terminologií nebo jsou-li běžně užívána v jazyce upravovaného oboru a nelze-li je dostatečně nahradit českým výrazem.

Alternativy se vyjadřují spojkami „nebo“ a „anebo“, při více možnostech se spojka klade mezi poslední dvě.

Legislativní zkratky lze zavádět jen v případech, kdy mají své opodstatnění zejména tam, kde by výraz zkratkou nahrazovaný měl být v textu vícekrát opakován.

Obsahové náležitosti právního předpisu územní samosprávy

K náležitostem obsahu právního předpisu územní samosprávy patří označení vydavatele, název, úvodní věta, vlastní text, odkazy a poznámky, podpisy, přílohy.

Z výše uvedených náležitostí jsou ze zákona nutné jen označení vydavatele, podpisy a dále vlastní text, který zákon předpokládá mlčky.²⁴⁾

Vydavatelem právního předpisu obce, resp. hlavního města Prahy, je vždy obec, resp. hlavní město Praha, a to i v přenesené působnosti. Označení vydavatele právního předpisu územní samosprávy v samostatné působnosti se skládá ze slov *Obec (Město)* a názvu příslušné obce.

Název obsahuje označení formy právního předpisu, tj. *obecně závazná vyhláška nebo nařízení*. Za tento pojem se uvádí jejich číslo a rok vydání a stručné a výstižné označení jeho hlavního obsahu, např.: „Obecně závazná vyhláška obce XY č. 1/2008, o místních poplatcích“.

Úvodní věta předchází vlastnímu textu a informuje, který orgán obce, respektive hlavního města Prahy právní předpis vydal, kdy jej vydal a na základě jakého ustanovení zákona. Pokud zákonné zmocnění obsahuje některé další podmínky, které je nutno při vydání právního předpisu dodržet (např. dohoda s jiným orgánem nebo jeho souhlas), je nutno tuto skutečnost v úvodní větě vyjádřit. Úvodní věta může být formulována např. takto: „Zastupitelstvo obce XY se na svém zasedání dne usneslo vydat na základě § 14 odst. 2 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a v souladu

s § 10 písm. d) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku“.²⁷⁾

Vlastní text právního předpisu územní samosprávy může a nemusí obsahovat preambuli (prohlášení), vždy však obsahuje právně závaznou část. Ve vlastním textu je obsažena právní úprava, kterou chce územní samospráva upravit společenské vztahy. V textu právních předpisů územní samosprávy nemá být opisován text jiných právních předpisů, ty mohou být uvedeny v poznámce pod čarou. Tato skutečnost však nezakládá důvod ke zrušení tohoto právního předpisu pro rozpor se zákonem.²⁸⁾

Základním ustanovením právního předpisu územní samosprávy je článek, který je označován arabskými číslicemi bez tečky.

Vyšší členění právního předpisu územní samosprávy se použije v případě, kdy je účelné obsahově související úseky rozsáhlejšího právního předpisu spojovat, a to na části, hlavy, díly, popř. oddíly, které je vhodné doplnit nadpisem.

V rámci nižšího členění se pak jednotlivé články dělí na číslované odstavce, odstavce na pododstavce uvozené písmeny v abecedním pořádku a body uvozené čísly v pořadové řadě.

V předposledním článku bývá případně zrušovací ustanovení, které musí být konkrétní a musí výslovně uvádět ty právní předpisy obce, popř. jejich jednotlivá ustanovení, která se novým právním předpisem zrušují. Poslední článek pak obsahuje informaci o účinnosti právního předpisu.

Odkazy a poznámky slouží pro snadnější orientaci v právním předpise, zejména v případech, kdy daná problematika, upravená právním předpisem územní samosprávy, je zároveň upravena částečně jiným předpisem. Proto jsou v textu uváděny odkazy a

²⁷⁾ Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, hlavního města Prahy a krajů, Metodická pomůcka Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, čl. 12

²⁸⁾ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 15/97: „Z rámce uvedeného zákonného zmocnění vybočuje ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. g) napadené vyhlášky, jež stanoví povinnost provozovatele požádat o zkolaudování hrací místnosti u příslušného odboru městského úřadu, který povolení k provozování výherních hracích přístrojů vydává. Tuto problematiku, včetně otázek změn v užívání staveb, upravuje zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších změn a doplnění, včetně určení příslušnosti správních orgánů, u těchto druhů řízení tedy stavebních úřadů (§ 117 a n. citovaného zákona). Příslušná řízení jsou vedena a rozhodnutí vydávána, pokud obec je stavebním úřadem nebo vykonává jeho působnost v rámci výkonu přenesené působnosti. Uvedené ustanovení napadené vyhlášky považuje Ústavní soud za superfluum k zákonné úpravě, jež samo o sobě nemá normativní obsah, přičemž v pouhé redundanci nelze spatřovat dostatečný důvod pro konstatování protiústavnosti, resp. rozpornosti se zákonem.“

poznámky, aniž by se muselo v daném právním předpise opisovat související text jiných právních předpisů.

Podpisy jsou nedílnou součástí každého právního předpisu. Právní předpisy územní samosprávy musí být podepsány příslušnými osobami. Dle zákona o obcích podepisuje právní předpis obce starosta a místostarosta, ve statutárních městech primátor a jeho náměstek. Právní předpisy hlavního města Prahy podepisuje primátor a náměstek primátora.

Příloha je část právního předpisu, která se umísťuje na závěr až za podpisy. Na existenci přílohy je třeba poukázat v textu právního předpisu. Pokud má právní předpis více příloh, označují se jednotlivé přílohy arabskými číslicemi.

3.3 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami

Státní dozor nad územním samosprávou je důležitou zárukou zákonnosti a prostředkem, kterým stát působí na obce, aby plnily své veřejnoprávní povinnosti a při své činnosti jednaly v souladu s právním řádem. Orgánům oprávněným k výkonu státního dozoru nad právními předpisy obcí je dáno oprávnění, v případě rozporu právního předpisu obce se zákonem, pozastavit výkon tohoto právního předpisu, tj. tzv. sistační oprávnění. Pozastavení výkonu právního předpisu znamená, že právní předpis ztrácí svou účinnost, zůstává však platným.²⁹⁾

3.3.1 Obecně závazné vyhlášky obcí - stav do 31. 12. 2002

Do 31. 12. 2002 byl zákonem o obcích dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí, a tedy i nad jejich normotvorbou, svěřen okresním úřadům.

Obec byla prostřednictvím obecního úřadu povinna, neprodleně po vyhlášení, zaslat svůj právní předpis příslušnému okresnímu úřadu. Magistráty měst Brno, Ostrava a Plzeň odesílaly své právní předpisy příslušnému krajskému úřadu.³⁰⁾

²⁹⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 288

³⁰⁾ Od 12. 11. 2000, kdy proběhly volby do krajských zastupitelstev

Okresní úřad pozastavil výkon obecně závazné vyhlášky obce, pokud odporovala zákonu. Pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky nabylo účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení příslušnému obecnímu úřadu. Dle § 129 zákona o obcích, při vydávání opatření o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky, okresní úřad nepostupoval podle správního řádu.

V případě pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky obce okresním úřadem, byla obec povinna vyvěsit toto opatření neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.

Zákonem o obcích byla obcím, resp. zastupitelstvu obce, ponechána tříměsíční lhůta na zjednání nápravy od pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky okresním úřadem. Pokud tak zastupitelstvo obce neučinilo, podal přednosta okresního úřadu nebo zastupitelstvo kraje návrh na její zrušení Ústavnímu soudu.

3.3.2 Obecně závazné vyhlášky obcí - stav od 1. 1. 2003 do 30. 6. 2006

V souvislosti s II. fází reformy veřejné správy byly k datu 31. 12. 2002 zrušeny okresní úřady. Zákonem č. 313/2002 Sb., kterým byl změněn zákon č. 128/2008 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů došlo i k nové úpravě státního dozoru nad normotvorbou obcí.

Od 1. 1. 2003 přešel státní dozor nad výkonem samostatné působnosti obcí z okresních úřadu na krajské úřady a Ministerstvo vnitra. Dozor byl prováděn následně. Orgány dozoru zjišťovaly soulad obecně závazné vyhlášky se zákony. Při výkonu dozoru byl krajský úřad oprávněn požadovat na obci změnu nebo zrušení nezákonné obecně závazné vyhlášky obce.

Obecní úřad zasílaly právní předpisy obcí neprodleně po jejich vyhlášení krajskému úřadu a dále Ministerstvu vnitra, pokud si o to Ministerstvo vnitra požádalo.

Pokud obecně závazná vyhláška odporovala zákonu, vyzval krajský úřad obec ke zjednání nápravy. V případě, že tak obec neučinila do 30 dnů od doručení výzvy, byl krajský úřad oprávněn podat Ministerstvu vnitra návrh na pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Krajský úřad současně o tomto podaném návrhu vyrozuměl starostu příslušné obce.

Výzva krajského úřadu neměla žádný vliv na platnost či účinnost obecně závazné vyhlášky, šlo však o podmínku, která musela být splněna, aby krajský úřad mohl navrhnout

Ministerstvu vnitra její pozastavení. Sistační oprávnění bylo, v případě rozporu obecně závazné vyhlášky obce se zákonem, svěřeno výhradně Ministerstvu vnitra.³¹⁾

Ministerstvo vnitra rozhodlo o pozastavení obecně závazné vyhlášky v případě jejího rozporu se zákonem, a to buď na návrh krajského úřadu, případně z úřední povinnosti, nebyl-li takový návrh krajským úřadem podán do 30 dnů ode dne účinnosti obecně závazné vyhlášky obce. Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky nabylo právní moci dnem doručení jeho písemného vyhotovení obecnímu úřadu. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky byla obec povinna vyvěsit neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.

Ministr vnitra byl povinen podat nejpozději do 15 dnů od pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce návrh na její zrušení Ústavnímu soudu. Pokud byl Ústavním soudem návrh ministra vnitra odmítnut, zamítnut nebo Ústavní soud řízení zastavil, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbylo platnosti, a to dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabylo právní moci.

Zákon o obcích v § 124 odst. 4 poskytoval příslušným orgánům obce možnost zjednat nápravu ještě před rozhodnutím Ústavního soudu. Pokud tak obec učinila, bylo nutné zaslat Ministerstvu vnitra usnesení příslušného orgánu obce, kterým byla obecně závazná vyhláška napravena. Poté Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zrušilo do 15 dnů od doručení usnesení příslušného orgánu obce o zjednání nápravy.

3.3.3 Obecně závazné vyhlášky obcí - stav od 1. 7. 2006

Zákonem č. 234/2006 Sb., kterým byl změněn zákon o obcích, byl k datu 1. 7. 2006 dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek svěřen výhradně Ministerstvu vnitra. Od tohoto data jsou obce povinny zasílat obecně závazné vyhlášky neprodleně po dni jejich vyhlášení pouze Ministerstvu vnitra.

³¹⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 291

Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra příslušnou obec ke zjednání nápravy. Obci je zákonem o obcích poskytnuta lhůta 60 dnů, aby napravila napadenou obecně závaznou vyhlášku. Pokud obec od doručení výzvy ve stanovené lhůtě nápravu nezjedná, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky. Obecně závazná vyhláška je pozastavena dnem, kdy obci bylo rozhodnutí Ministerstva vnitra doručeno.

Bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy může Ministerstvo vnitra pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky v případě jejího zřejmého rozporu s lidskými právy a základními svobodami. I zde je účinnost obecně závazné vyhlášky pozastavena dnem, kdy bylo rozhodnutí obci doručeno.

Ministerstvo vnitra v rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky současně obci stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Pokud tak obec učiní, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky zruší, a to neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy.

Pokud zastupitelstvo obce ve stanovené lhůtě nápravu nezjedná, a není-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky podán rozklad, předloží Ministerstvo vnitra, do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu příslušnému soudu, návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Ústavnímu soudu. Lhůta pro podání návrhu je lhůtou procesní, stačí, aby v této lhůtě byl podán návrh k přepravě.³²⁾

Jestliže Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

³²⁾ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 9/04: *Ústavní soud konstatuje, že z hlediska zákona o Ústavním soudu je nutno na lhůtu podle § 124 odst. 3 zákona o obcích pohlížet jako na lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení nevede k odmítnutí návrhu z důvodů podle § 43 odst. 1 písm. b) nebo písm. c) zákona o Ústavním soudu. Zákon o Ústavním soudu totiž v § 64 odst. 2 písm. g) nespuzuje aktivní legitimaci ministra vnitra dalšími podmínkami.*

Zastupitelstvo obce může zjednat nápravu obecně závazné vyhlášky ještě před rozhodnutím Ústavního soudu. V tomto případě, pokud Ústavní soud ještě nerozhodl, sdělí obec tuto skutečnost neprodleně Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra. Ministerstvo vnitra rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy.

Obec vyvěsí neprodleně na úřední desce obecního úřadu po dobu nejméně 15 dnů rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce, nález Ústavního soudu, který se zrušuje právní předpis obce nebo jeho jednotlivá ustanovení, rozhodnutí o zrušení pozastavení účinnosti právního předpisu obce a rozhodnutí Ústavního soudu, na jehož základě pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce platnosti.

3.3.4 Obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy – stav od 12. 11. 2000 do 26. 4. 2001

Dozor nad výkonem samostatné působnosti hlavního města Prahy podléhá dozoru státu a je svěřen Ministerstvu vnitra. Při dozoru nad výkonem samostatné působnosti hlavního města Prahy se zjišťuje soulad obecně závazných vyhlášek hlavního města se zákony a jinými právními předpisy.

Ministerstvo vnitra pozastavilo účinnost obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy, byla-li v rozporu se zákonem nebo jinými právními předpisy vydaným vládou nebo ústředním správním úřadem. Ministerstvo vnitra mělo povinnost informovat hlavní město Prahu o tom, že zahájilo řízení o pozastavení její účinnosti. Ve lhůtě stanoveném ministerstvem vnitra byla hlavnímu městu Praha dána možnost se k záležitosti vyjádřit. Tato lhůta nesměla být kratší než 30 dnů ode dne, kdy hlavní město Praha obdrželo výzvu Ministerstva vnitra.

Pokud příslušný orgán hlavního města Prahy obecně závaznou vyhlášku nezrušil, nebo ji neuvedl do souladu se zákonem nebo jiným právním předpisem vydaným vládou nebo ústředním správním úřadem, podal ministr vnitra Ústavnímu soudu návrh na její zrušení.

Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení výkonu obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy nabylo účinnosti dnem doručení jeho písemného vyhotovení Magistrátu. Toto rozhodnutí muselo být neprodleně oznámeno ve Sbírce.

3.3.5 Obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy – stav od 27. 4. 2001

Zákonem č. 145/2001 Sb., kterým byl změněn zákon o hlavním městě Praze, bylo mj. doplněno i ustanovení § 108. Tento paragraf upravuje pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. S účinností od 27. 4. 2001 byla hlavnímu městu Praha zákonem poskytnuta tříměsíční lhůta, a to od účinnosti rozhodnutí o postavení výkonu jeho právního předpisu, ke zjednání nápravy napadeného právního předpisu. Pokud tak příslušný orgán hlavního města Prahy neučinil, podal ministr vnitra Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení.

3.3.6 Obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy – stav od 1. 7. 2006

S účinností od 1. 7. 2007 byl zákonem 234/2006 Sb., změněn zákon o hlavním městě Praze. Ustanovením § 106 až 107 zákona o hlavním městě Praze je upraven dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy.

Odporuje-li obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy zákonu, vyzve ministerstvo vnitra hlavní město Prahu ke zjednání nápravy. Pokud hlavní město Praha nezjedná nápravu do 60 dnů od doručení výzvy, rozhodne ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky, kdy současně stanoví přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Účinnost této obecně závazné vyhlášky je pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra hlavnímu městu Praze.

Pokud hlavní město Praha zjedná nápravu ve stanovené lhůtě, Ministerstvo vnitra své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky zruší, a to neprodleně poté, co obdrží sdělení hlavního města Prahy o zjednání nápravy.

4 SANKCE ZA PORUŠENÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ

Právní předpisy obcí jsou místní právní předpisy. Pro všechny právní předpisy platí, že jsou v případě jejich dobrovolného nerespektování ze strany adresátů vynutitelné státní mocí. Sankcionování právních předpisů představuje totiž péči o dodržování právních norem.

Legální sankce je jednak znakem právního předpisu, jednak prostředkem, nástrojem jeho realizace.³³⁾

Nad dodržováním právních předpisů územní samosprávy by měly bdít všechny jejich příslušné orgány a instituce. Obce musí postupovat při sledování zachování právních předpisů a ukládání sankcí podle principu objektivy a formální spravedlnosti, tj. řešit stejné případy stejně. Pokud v obci působí obecní policie, tak dodržování a vyhledávání narušitele právních předpisů sledují její příslušníci. V obcích, kde obecní policie není zřízena, kontrolují dodržování právních předpisů zaměstnanci obce. V případě obecně závazných vyhlášek, které regulují místní záležitosti veřejného pořádku, může starosta požadovat zabezpečování dozoru nad jejich dodržováním i Policii ČR, jak je stanoveno v § 103 odst. 4 písm. d) zákona o obcích.³⁴⁾

Porušení právního předpisu obce je sankcionováno buď jako přestupek (v případě fyzických osob), nebo jako jiný správní delikt. Může přitom jít o přestupek obsažený v příslušných ustanovením zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“) nebo v zvláštních právních předpisech. Pro jiný správní delikt platí obdobně, že jeho skutková podstata a režim jsou stanoveny buď zákonem, nebo zvláštním zákonem příslušného úseku správního práva.³⁵⁾

Za porušení svých právních předpisů nemůže obec sama stanovit sankce, neboť skutkovou podstatu přestupku, jiného správního deliktu i trestného činu, jakož i sankce za ně může stanovit jen zákon.³⁶⁾

³³⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 235

³⁴⁾ Zdeněk Koudelka: Právní předpisy samosprávy, Praha 2008..str. 138

³⁵⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. 235

³⁶⁾ Zdeněk Koudelka, Právní předpisy samosprávy, Praha 2008. str. 139

4.1 Přestupek

Přestupek je zaviněné jednání fyzické osoby, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti, jako přestupek je výslovně označeno v zákoně, a nejde-li o jiný správní delikt postizitelný podle zvláštních právních předpisů anebo o trestný čin.

Zákon o přestupcích ve svém ustanovení § 46 odst. 2 stanoví, že přestupkem proti pořádku v územní samosprávě je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti. Za přestupek lze dle ustanovení § 46 odst. 3 zákona o přestupcích uložit pokutu do 30 000 Kč. Pokuta uložená orgánem obce je příjmem obce, jejíž orgán rozhodoval ve věci v prvním stupni (§ 13 odst. 3 zákona o přestupcích). Kromě pokuty lze za přestupek uložit další sankce, a to napomenutí, zákaz činnosti, propadnutí věci.

O přestupku a uložení sankce rozhoduje v rámci přenesené působnosti obec, která tak činí obecním úřadem nebo zvláštním orgánem obce (komise k projednávání přestupků, jedná v tříčlenném složení, vždy za předsednictví osoby s právním vzděláním nebo osoby s odbornou způsobilostí pro projednávání přestupků).

Řízení o přestupcích upravuje zákon o přestupcích, subsidiárně se použije správní řád.³⁷⁾ Při přestupku se musí vždy prokázat zavinění obviněného z přestupku, v případě porušení právního předpisu územní samosprávy postačí nedbalost. Odpovědnost za přestupek je odpovědností subjektivní.³⁸⁾

Proti rozhodnutí o přestupku je přípustné odvolání, které má odkladný účinek, pokud je podáno včas.

4.2 Jiný správní delikt

Pokud při své podnikatelské činnosti poruší právní předpis právnická osoba nebo fyzická osoba podnikající, nelze tyto osoby postihovat za přestupek, ale za jiný správní delikt.

³⁷⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 238

³⁸⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 238

Odpovědnost za jiný správní delikt je odpovědností objektivní, tedy bez ohledu zavinění.³⁹⁾

Obec může, dle ustanovení § 58 odst. 4 zákona o obcích, uložit pokutu až do výše 200 000,- Kč právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce. Při stanovení pokuty obec přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání.

Pokutu nelze uložit, jestliže zákon stanoví za porušení povinností uvedených v § 58 zákona o obcích vyšší sankci. V případě, že zvláštní zákon stanoví za určité jednání, které je také porušením právního předpisu obce, jinou, vyšší sankci, aplikuje se tato vyšší sankce, protože speciální ustanovení má přednost před obecným, jsou-li stejné právní síly.

Postup při ukládání pokut za jiné správní delikty podle § 58 je v samostatné působnosti obce. Tato činnost je dle § 102 odst. 2 písm. k) vyhrazena radě obce. Rada obce může tuto působnost svěřit příslušnému odboru obecního úřadu zcela nebo z části. Pokuty za jiný správní delikt jsou příjmem obce.

Na řízení o jiném správním deliktu se vztahuje správní řád. Uložení pokuty nezavazuje osobu, které byla pokuta uložena, povinnost odstranit závadný stav ve lhůtě stanovené obcí s přihlédnutím k okolnostem případu. Proti rozhodnutí o jiném správním deliktu je přípustné odvolání.

³⁹⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 238

II. PRAKTICKÁ ČÁST

5 ÚSTAVNÍ SOUD

Posuzování zákonnosti a ústavnosti právních předpisů územní samosprávy je svěřeno Ústavnímu soudu. Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti, jehož postavení a kompetence jsou zakotveny přímo v Ústavě České republiky, a to v čl. 83 – 89.

Ústava v čl. 87 odst. 1 bod b) stanoví: „*Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem*“. Z toho je zřejmé, že Ústavní soud posuzuje soulad právních předpisů územní samosprávy se zákony a ústavou jako předpisy vyšší právní síly, nikoliv s jinými právními předpisy.⁴⁰⁾

K řízení o ústavnosti a zákonnosti všech právních předpisů je v rámci Ústavního soudu příslušné plénum, a to nálezem. Plénum je složeno ze všech soudců a může jednat a usnášet se, pokud je přítomno alespoň deset soudců.⁴¹⁾

5.1 Řízení před Ústavním soudem

Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je upraveno v ustanoveních § 64 až 70 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem může podat pouze ten, komu zákon o Ústavním soudu takové oprávnění přiznává (dále jen „navrhovatel“).

5.1.1 Podání návrhu

Plénum Ústavního soudu nemůže zrušit právní předpis ze své vůle, ale pouze, byl-li podán návrh na jeho zrušení. Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce nebo hlavního města Prahy je podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy oprávněno podat Ministerstvo vnitra, a

⁴⁰⁾ Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 9/04: „*Ústavní soud poznamenává, že podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy má pravomoc rozhodovat o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústavní soud tedy disponuje pravomocí zrušit i právní předpis nižší právní síly než zákon, avšak jen pro jeho rozpor s ústavním pořádkem nebo zákonem. Ústava nesvěřuje Ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákonné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonnými předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákonným právním předpisem téže právní síly.*“

⁴¹⁾ Stanislav Kadečka: Právo obcí a krajů v České republice, Praha 2003. str. 301

to za podmínek, stanovených v zákonech upravující územní samosprávu. Tyto podmínky jsou v této práci popsány v kapitole č. 5 „Dozor nad obecně závaznými vyhláškami“. Řízení je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu.

Ze své vlastní iniciativy může Ústavní soud zahájit řízení o zrušení právního předpisu územní samosprávy ve spojení s ústavní stížností. Ústavní stížnost může podat fyzická nebo právnická osoba podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Ústavní stěžovatel může návrh na zrušení právního předpisu územní samosprávy nebo jeho části podat pouze spolu s ústavní stížností proti individuálnímu aktu aplikace práva. Pokud by stěžovatel podal přímý návrh na zrušení právního předpisu, Ústavní soud by musel tento návrh odmítnout jako návrh podaný zjevně neoprávněným (§ 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu).⁴²⁾

Návrh na zahájení řízení se podává písemně Ústavnímu soudu v českém jazyce. Musí z něj být patrné, kdo jej činí, které věci se týká a co sleduje, musí být podepsán a datován. Navrhovatel musí uvést, který konkrétní právní předpis územní samosprávy navrhuje zrušit, případně jeho části. V návrhu musí být uveden názor navrhovatele, s jakým ustanovením Ústavy, ústavních zákonů a zákonů je právní předpis v rozporu.⁴³⁾

⁴²⁾ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 29/06: „Podle ustanovení § 72 odst. 1 písm. a) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen zákon o Ústavním soudu) může fyzická nebo právnická osoba podat ústavní stížnost, jestliže tvrdí, že pravomocným rozhodnutím v řízení, jehož byla účastníkem, opatřením nebo jiným zásahem orgánu veřejné moci bylo porušeno její základní právo nebo svoboda zaručené ústavním pořádkem. Podle § 74 zákona o Ústavním soudu může být spolu s ústavní stížností 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. V daném případě však navrhovatelka nenapadá konkrétní rozhodnutí, opatření nebo jiný akt vydaný v řízení, jehož byla účastníkem. Napadá přímo obecně závaznou vyhlášku obce..... Ústavní soud ze shora uvedených důvodů návrh odmítl jako návrh podaný někým zjevně neoprávněným mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků podle ustanovení § 43 odst. 2 písm. b) ve spojení s ustanovením § 43 odst. 1 písm. c) zákona o Ústavním soudu.

⁴³⁾ Zdeněk Koudelka, Právní předpisy samosprávy, Praha 2008. str. 191-192

5.1.2 Účastníci řízení

Účastníkem řízení je vždy navrhovatel a obec, která obecně závaznou vyhlášku vydala. Vedlejšími účastníky řízení jsou ti, kterým toto postavení přiznává zákon o Ústavním soudu, pokud se tohoto postavení nevzdají. Vedlejší účastníci mají v řízení stejná práva a povinnosti jako účastníci.

Ze zákona o Ústavním soudu je vedlejším účastníkem řízení i veřejný ochránce práv, pokud do 10 dnů od doručení oznámení soudcem zpravodajem sdělí, že vstupuje do řízení.

Účastníci a vedlejší účastníci jsou oprávněni se vyjádřit k návrhu na zahájení řízení, dávat podání Ústavnímu soudu, nahlížet do spisu s výjimkou protokolu o hlasování, činit si z něho výpisy a opisy, účastnit se ústního jednání ve věci, navrhnout důkazy a být přítomni při dokazování prováděném mimo ústní jednání.

Soudce zpravodaj je povinen neprodleně návrh na zahájení řízení zaslat obci, jejíž obecně závazná vyhláška je napadena. Obec má možnost se k návrhu vyjádřit, a to písemně do 30 dnů ode dne doručení návrhu na zahájení řízení.

5.1.3 Test čtyř kroků

Ústavní soud při rozhodování posuzuje obsah obecně závazné vyhlášky z hlediska souladu s ústavními zákony a se zákony, nikoliv s jinými právními předpisy. To vychází z Ústavy čl. 87 odst. 1 písm. b), který stanoví, že Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.⁴⁴⁾

Dojde-li po provedeném řízení Ústavní soud k závěru, že právní předpis územní samosprávy nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že takový zákon nebo jiný právní předpis nebo jejich

⁴⁴⁾ Nález Ústavního soudu č. 189/2007 Sb., (Pl. ÚS 44/06): *Zastupitelstva obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek také musí respektovat stávající právní úpravu, tedy existenci zákonů, jakožto norem vyšší právní síly, a nejsou oprávněna právní vztahy takto upravené regulovat obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem.*

jednotlivá ustanovení se ruší dnem, který v nálezů určí. (§ 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu)

K posouzení formální a obsahové stránky obecně závazných vyhlášek zvolil Ústavní soud v nálezů sp. zn. Pl. ÚS 63/04 tzv. test čtyř kroků, který lze v současnosti považovat za standard a východisko při dozorové činnosti a rozhodování o souladu obecně závazných vyhlášek se zákonem.⁴⁵⁾

Test čtyř kroků má tyto fáze:

1. přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky,
2. přezkum otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost,
3. vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost,
4. přezkum obsahu vyhlášky z hlediska "nerozumnosti".

Ad. 1 Přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky

Oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky je dáno čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, dle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Při přezkumu tohoto bodu testu je posuzováno, zda se tak stalo zákonem stanoveným způsobem (procedurou), tj. přijetím platného usnesení zastupitelstva obce, k němuž je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, a náležitým vyhlášením

⁴⁵⁾ Nález Ústavního soudu 45/06: *Ústavní soud k posouzení souladu napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony pravidelně volí tzv. test čtyř kroků [srov. nález Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) a další]. K použití tohoto testu v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenává, že jeho zvláštnost pro přezkum právních předpisů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem ústavní garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo (čl. 104 odst. 3 Ústavy).*

obecně závazné vyhlášky. Dospěje-li Ústavní soud k závěru, že obec postupovala v souladu s tímto bodem testu čtyř kroků, přistupuje k posouzení druhého bodu testu.⁴⁶⁾

Ad. 2 Přezkum otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost

U druhého bodu testu je předmětem posouzení působnost obce při vydání obecně závazné vyhlášky, respektive posouzení, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo meze své zákonem vymezené působnosti. Působnost, v níž obec vydává obecně závazné vyhlášky je působností samostatnou, jež je vymezena v § 35 zákona o obcích, ze kterého rovněž vyplývá, že se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky řídí zákony.⁴⁶⁾

Ad. 3 Vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost

V rámci třetího bodu testu se Ústavní soud zabývá posouzením, zda obec nezneužila svoji zákonem stanovenou působnost, přičemž stanovuje tři základní formy tohoto zneužití, a to:

- a) sledování účelu, který není zákonem aprobován
- b) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí
- c) přihlížení k nerelevantním úvahám.

Pod tento bod testu je možné podřadit např. případy neurčitosti právního příkazu, např. nedostatečně konkretizovaná veřejná prostranství pro účely zákazu či omezení některých činností.⁴⁶⁾

⁴⁶⁾ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 13/2006

Ad. 4 Přezkum obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“

Aplikace principu „nerozumnosti“⁴⁷⁾ musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se obecně závazné vyhlášky obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, která je absurdní, a tento rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nepoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijaté obecně závazné vyhlášky jen z důvodu věcného nesouhlasu Ústavního soudu. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.⁴⁶⁾

⁴⁷⁾ Viz. např. Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 57/05: *Princip "nerozumnosti", pocházející z anglosaské právní oblasti, byl užít Lordem Greenem, M.R., při projednávání případu Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation ([1948] 1 K. B. 223). Soudce Green uvedl: "Soud je oprávněn přezkoumávat činnost (rozhodnutí) orgánů místní samosprávy s ohledem na to, zda tyto vzaly do úvahy (...) všechny okolnosti, které měly být uváženy. Jakmile si orgán místní samosprávy vyloží projednávanou otázku ve svůj prospěch, může být nicméně vysloveno, že ačkoliv orgán místní samosprávy nevybočil z vytyčeného rozsahu projednávané záležitosti, který měl uvážit, došel přece jenom k závěru tak nerozumnému, že by žádný rozumně uvažující subjekt (orgán veřejné moci) nemohl nikdy k takovému závěru dojít. V takovém případě může zasáhnout soud.(...) Jedná se o případy tak absurdní, že by se nikdy žádnému rozumnému člověku nemohlo jevit, že takovou věc je orgán místní samosprávy oprávněn učinit.".* Tento princip byl judikaturou dále rozpracováván, přičemž dalším vodítkem bylo rozhodnutí ve věci *Secretary of State for Education and Science v. Tameside Metropolitan Borough Council ([1977] A. C. 1014)*, v němž soudce Diplock uvedl: "Ve veřejném právu se pojem "nerozumné" jakožto popisný způsob, kterým veřejná moc usiluje o uplatnění vlastního uvážení v zákonem vymezených mezích, stalo pojmem právního umění. Aby bylo možné tímto výrazem označit určité jednání, musí jít o takové jednání, které by nemohl schválit žádný rozumný subjekt jednající s náležitým vyhodnocením své odpovědnosti."

6 SOUDNÍ KONTROLA OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK

Vzhledem k velkému množství oblastí, ve kterých může obec regulovat své záležitosti obecně závaznou vyhláškou, se dále zaměřím především na obecně závazné vyhlášky, jimiž obce mohou ukládat povinnosti k zabezpečení veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona o obcích a to zejména těch, které regulují konzumaci a podávání alkoholických nápojů na veřejném prostranství v obci.

Alkoholismus patří mezi nejrozšířenější a nejzávažnější formu závislosti. Obecně lze o alkoholismu hovořit, dosáhne-li závislost na alkoholu takového stupně, že škodí buď samotnému jedinci, společnosti nebo oběma. Bývá v mnoha případech skutečností, že alkoholik si nepřipouští své „postižení“ a rovněž tak si nepřipouští, že svým alkoholem posilněným jednáním obtěžuje okolí.

Regulace požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství obce se v poslední době stala pro mnoho obcí v České republice velmi aktuální záležitostí. Ústavní soud svým nálezem Pl. ÚS 45/06 z 11. prosince 2007 posunul náhled na problematiku tvorby obecně závazných vyhlášek, ve kterém změnil svůj dosavadní právní názor. V citovaném nálezu rozhodl, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výjimkou daní a poplatků), což znamená přelom v dosavadní judikatuře týkající se obecně závazných vyhlášek.

Podle řady předchozích judikátů Ústavního soudu tak obec neopravňovalo k provádění její vlastní normotvorby pouze ustanovení č. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož je obec oprávněna v samostatné působnosti vydávat vyhlášky, ale současně bylo vyžadováno rovněž další explicitní zmocnění, vztahující se k příslušné konkrétní regulaci, a to s odkazem na ustanovení prvního odstavce č. 104 Ústavy, podle něhož meze samostatné působnosti stanoví zákon. Tento restriktivní výklad znamenal pro vydávání obecně závazných vyhlášek požadavek zákonného zmocnění, tj. požadavek srovnatelný

s požadavkem konkrétního zákonného zmocnění orgánů státní správy vydávat podzákoné právní předpisy (viz. čl. 79 odst. 3 Ústavy).⁴⁸⁾

6.1 Zákonná úprava prodeje a podávání alkoholických nápojů

Režim prodeje a podávání alkoholických nápojů upravuje zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působnými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon č. 379/2005 Sb.“), a to v ustanoveních § 10 až 14.

Zákon č. 379/2005 Sb. stanoví podmínky prodeje a podávání alkoholických nápojů, které lze prodávat pouze ve specializovaných prodejnách alkoholických nápojů, ve specializovaných odděleních velkoplošných prodejen, v prodejnách potravin a smíšených prodejnách, v zařízení společného stravování provozovaných na základě hostinské činnosti, v ubytovacích a kulturních zařízeních s výjimkou zařízení určených pro osoby mladší 18 let. Zakáz prodeje alkoholu se nevztahuje na příležitostný prodej rozlévaných alkoholických nápojů při slavnostech, tradičních akcích, výročních trzích a jím podobných akcích.

Alkohol je ze zákona zakázáno prodávat nebo podávat osobám mladším 18 let a na všech akcích určených osobám mladším 18 let, osobám zjevně ovlivněným alkoholickým nápojem nebo jinou návykovou látkou, ve zdravotnických zařízeních, v prostředích výlučně určených pro vnitrostátní hromadnou dopravu osob s výjimkou železničních jídelních vozů, palub letadel a určených prostor plavidel veřejné lodní dopravy. Dále je zakázáno podávat a prodávat alkohol na sportovních akcích, s výjimkou 10% výčepního piva a ve všech typech škol a školských zařízeních.

Rovněž je zakázáno prodávat alkoholické nápoje pomocí prodejních automatů, u nichž nelze vyloučit prodej osobám mladším 18 let věku, nebo umístěných v prostorách, do nichž mají vstup osoby mladší 18 let. Zákonem se také zakazují veškeré další formy prodeje alkoholu, při kterých není možno ověřit věk kupujícího.

⁴⁸⁾ Veřejná správa č. 12/2008, JUDr. Jiří Kroupa, Změna pravidel obecní normotvorby, str. 16-17

Ustanovení § 13 zákona č. 379/2005 Sb. dává obcím možnost, v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu, obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů.

Zákon č. 379/2005 Sb. dále zakazuje osobám, které jsou zjevně pod vlivem alkoholu nebo jiných návykových látek a jsou ve stavu, v němž bezprostředně ohrožují sebe nebo jiné osoby, veřejný pořádek nebo majetek, vstupovat do:

- všech veřejných prostor, kde by mohly způsobit sobě nebo jiné osobě škodu nebo vzbudit veřejné pohoršení,
- veškerých prostředků veřejné dopravy,
- veřejně přístupných prostor budov souvisejících s veřejnou dopravou,
- přístřešku zastávek a nástupišť veřejné silniční a drážní dopravy a městské hromadné dopravy,
- prostor, kde probíhají sportovní akce.

Účelem a cílem zákona č. 379/2005 Sb. je tedy vytvoření určitých nástrojů k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami.

6.2 Zákonná zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek a související právní předpisy

Ústava ČR stanoví, že stát nemůže zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Zákonným způsobem zásahu státu do právního předpisu obce je pozastavení jeho účinnosti pro nezákonnost a podání návrhu na jeho zrušení Ústavnímu soudu pro nezákonnost. Ústavní soud může zrušit pro nezákonnost buď celý předpis, nebo pouze příslušné ustanovení.

Podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o zrušení jiných právních předpisů, tedy i obecně závazných vyhlášek obcí vydaných v jejich samostatné působnosti, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.

Před rozbořem soudní kontroly v praxi uvedu přehled právních předpisů, tj. zákonného zmocnění k vydávání obecně závazné vyhlášky obce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona o obcích a právní předpisy a jejich ustanovení související se zákonným zmocněním k vydávání těchto obecně závazných vyhlášek.

Znění zákonného zmocnění dle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zní:

„Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

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

Související právní předpisy:

Ústava ČR:

Ustanovení čl. 104 odst. 3

„Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“

Ustanovení čl. 2 odst. 3

„Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.“

Ustanovení čl. 2 odst. 4

„Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

Listina základních práv a svobod:

Ustanovení čl. 2 odst. 2

„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. „

Ustanovení čl. 2 odst. 3

„Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

Ustanovení čl. 4 odst. 1

„Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“

Ustanovení čl. 4 odst. 4

„Při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu. Taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.“

Zákon o obcích:Ustanovení § 8

„Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.“

Ustanovení § 10

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.*
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně zajištění tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,*

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

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.⁴⁹⁾

Ustanovení § 34

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

Ustanovení § 35 odst. 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.“

Ustanovení § 35 odst. 2

„Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

⁴⁹⁾ V původním znění zákona č. 128/2000 Sb., o obcích zněl § 10 takto: Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) ve věcech stanovených zvláštním zákonem,

písm. b), c) a d) byly ve stejném znění, jako má současná právní úprava § 10 písm. a), b), c).

Zákonem č. 313/2002 Sb., se písm. a) zrušilo, dosavadní písm. b), c), d), se změnila na a), b), c) a za písmeno c) se vkládá písm. d) „stanoví-li tak zvláštní zákon“. Pojem „veřejně přístupné místo“ byl změněn na pojem „veřejné prostranství“.

Ustanovení § 35 odst. 3 písm. a)

„Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem.“

Ustanovení § 84 odst. 2 písm. h)

„Zastupitelstvu obce je vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce.“

Některé obecně závazné vyhlášky, níže uvedené, posuzoval Ústavní soud podle předchozí právní úpravy o obecním zřízení, tj. zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dle kterého byla samostatná působnost obce, po novele upravena následovně:

Ustanovení § 13

- 1) Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“).*
- 2) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení.*

Ustanovení § 14

- 1) Do samostatné působnosti obce patří zejména:*
 - a) schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění,*
 - b) hospodaření s majetkem obce,*
 - c) poskytování a přijímání darů,*
 - d) sestavování rozpočtu obce, hospodaření podle něj a vyúčtování hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,*
 - e) zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů,*
 - f) zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení,*
 - g) rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a v nadacích,*
 - h) stanovení druhů místních poplatků a jejich sazeb podle zvláštního zákona,*
 - i) vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti,*

- j) rozhodování o vyhlášení místního referenda a realizace jeho výsledků,*
 - k) uzavírání dohod o změně hranic obce,*
 - l) volba, zřizování a ustanovování orgánů obce,*
 - m) rozhodování o členství obce v dobrovolném svazku obcí a ve sdruženích obcí s mezinárodním prvkem,*
 - n) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy,*
 - o) místní záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní (městské) policie, s výjimkou rozhodování o přestupcích,*
 - p) správa, údržba a provozování zařízení sloužící k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce,*
 - r) čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,*
 - s) ukládání sankcí podle tohoto zákona,*
 - t) udělování čestného občanství obce,*
 - u) udělování cen obce.*
- 2) Obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy.*

Ustanovení § 16

- 1) Obec může k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky.*

Ustanovení § 17

Omezující opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [§ 14 odst. 1 písm. o)] může obec obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase

vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány.

6.3 Příklady soudní kontroly obecně závazných vyhlášek k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

Ústavní soud v minulosti při své rozhodovací činnosti zdůrazňoval, že obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k (originální) normotvorbě, v řadě svých nálezů však tento závěr podmiňoval dodatkem, že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem. Ústavní soud také ve svých nálezech zdůrazňuje, že obecně závazná vyhláška obce nemůže upravovat věci, které jsou vyhrazeny zákonům. Zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci nelze řešit autoritativním určením poměru jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, ke které obci nebyl zákonem vytvořen prostor. Tyto závěry je možno spatřit v mnoha nálezech Ústavního soudu.

V případě obecně závazných vyhlášek, kterými obce zakazovaly pití alkoholických nápojů na veřejném prostranství, se marně snažily svými obecně závaznými vyhláškami vytlačit konzumaci alkoholu z veřejného prostranství.

Ústavní soud ve svých nálezech připouštěl, že nadměrné pití alkoholu na očích veřejnosti je společensky škodlivým jevem, který bývá příčinou narušování veřejného pořádku a poškozují dobré mravy v obci, je špatným příkladem a kazí děti a mládež, nicméně připomíná, že takové, zajisté oprávněné negativní hodnocení, se vztahuje k nemírnému požívání alkoholu. Problémy s pitím alkoholu by ale obce měly řešit jinak. Například upozorněním publikovaným na úřední desce s odkazem na přesné citace zákonů a avízem, že plnění povinností vyplývajících ze zákonů bude důsledně sledováno a v souladu se zákonem trestáno.

Starostové měst a obcí ve svých vyjádřeních v některých případech upozorňovali na jednu zásadní skutečnost, a to, že obecně závazné vyhlášky vydané dle § 10 zákona o obcích (resp. § 14 zákona č. 367/1990 Sb.) sledují jiný účel, než je obcím vytýkáno, a to jak orgánem dozoru, tak Ústavním soudem. Obce většinou shodně uvádějí, že obecně závazné

vyhlášky byly vydány za účelem ochrany veřejného pořádku, nikoliv např. v případě konzumace alkoholických nápojů, k ochraně veřejného zdraví, tzn., že účel vyhlášky je jiný než účel zákona. Požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství obce označují za činnost, která jednoznačně narušuje veřejný pořádek v obci.

Je zřejmé, že žádná obecně závazná vyhláška neodradí tzv. „píjáky“ od pití alkoholu. Obce tedy svými obecně závaznými vyhláškami neusilují o to, aby tyto osoby napravily a tím chránily jejich zdraví. Zákazem pití alkoholu na vymezených místech veřejných prostranství se obce snaží ochránit své občany před některými negativními jevy, a to především před skupinkami opilců, shlukujících se většinou na frekventovaných místech obce, kteří často obtěžují kolemjdoucí.

Dále uvedu příklady některých obecně závazných vyhlášek, které byly předmětem řízení u Ústavního soudu. Zejména se zaměřím na ty obecně závazné vyhlášky, které byly vydány k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, a to především zakazující pití alkoholu na veřejném prostranství.

Je běžnou praxí, že Ústavní soud se při své rozhodovací činnosti opírá o své předcházející nálezy, proto v několika případech uvedeny i nálezy, které se přímo netýkají místních záležitostí veřejného pořádku.

➤ **Obecně závazná vyhláška města Žďár nad Sázavou „Zásady prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou“.**

Zrušena nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93 ze dne 19. 1. 1994

Obecně závazná vyhláška města Žďár nad Sázavou byla přijata zastupitelstvem města s účinností od dne 6. 4. 1992.

Tato obecně závazná vyhláška byla přijata podle § 14 a § 16 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, kterou byla na území obce Žďár nad Sázavou stanovena prodejní doba provozních jednotek. Prodejní doba byla stanovena odlišně pro prodejny v centru města, pro prodejny v centrech sídlišť a pro okrajové prodejny.

V případech, že majitel provozovny nemůže z vážných důvodů stanovenou minimální prodejní dobu respektovat, může požádat městský úřad o individuální stanovení prodejní doby. Porušení povinností, stanovených touto vyhláškou, lze u fyzické osoby postihnout

jako přestupek proti pořádku ve státní správě podle § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Právnícké osobě a podnikateli lze uložit pokutu podle § 50 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení je nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.“

„Z uvedeného plyne, že výčet, obsažený v § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí považovat za výčet taxativní. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce obsaženou v § 14 odst. 2 zákona o obcích nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.“

- **Obecně závazná vyhláška obce „O“ č. 1/1996 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na území obce „O“** (pozn. z citovaného nálezu nebylo zjištěno, o kterou obec se jedná).

Zrušena nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 42/96 ze dne 22. 4. 1997

Obecně závazná vyhláška obce byla přijata obecním zastupitelstvem dne 7. listopadu 1996 v souladu s § 16 a § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů v tomto znění:

§ 1

Vzhledem k možnému narušení veřejného pořádku v obci se stanoví, že taneční a poslechové zábavy (akce) s reprodukovanou hudbou lze vykonávat pouze na těchto místech:

- Dělnický dům č.p. 351
- Pohostinství u Marků čp. 12

a to v čase od 14:00 – 0:30 hodin.

§ 2

- (1) Porušení povinností stanovených touto vyhláškou právnickou osobou a podnikatelem bude postihováno podle ustanovení § 50 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích peněžitou pokutou až do výše 100 000,- Kč.
- (2) Porušení povinností stanovených touto vyhláškou fyzickou osobou bude postihováno v souladu s ustanovením § 46 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, peněžitou pokutou až do výše 5 000,- Kč.

Přednosta okresního úřadu spatřuje rozpor obecně závazné vyhlášky s čl. 2 odst. 4 Ústavy a s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 2 a čl. 26 Listiny základních práv a svobod, a to v tom, že vyhláška určuje meze podnikatelské činnosti, které mohou být na základě uvedených ustanovení Ústavy a Listiny stanoveny jen zákonem a tato vyhláška omezuje rovněž osobní práva každého občana obce, neboť v případě konání jakékoliv akce s reprodukovanou hudbou (rodinné oslavy, promoce, svatby aj.) je občanům znemožněno je organizovat například doma a jsou nuceni je vykonávat pouze na místech a v časech vyhláškou určených.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

Podle ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod má každý právo podnikat a provozovat hospodářskou činnost, přičemž dle čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činnosti může stanovit pouze zákon. Čl. 12 odst. 1 Listiny zaručuje nedotknutelnost obydlí, přičemž omezení tohoto práva dle čl. 12 odst. 3 Listiny lze založit pouze zákonem.“

V českém právním řádu nebyl vydán zákon, jenž by umožňoval omezit okruh podnikatelských zařízení a pohostinských zařízení oprávněných provozovat taneční a poslechové zábavy (akce) s reprodukovanou hudbou a jež by reguloval rovněž jejich provozní dobu.

Není tedy ani úkolem ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit a provozní dobu pohostinských zařízení, stejně jako omezovat nedotknutelnost obydlí, byť v souvislosti s ochranou veřejného pořádku, zejména při dodržování nočního klidu.

Ústavní soud dále konstatuje, že napadená vyhláška je rovněž v rozporu s ustanovením § 17 zákona o obcích, na jehož základě byla vydána, což dále vysvětluje tím, že důvodová zpráva k zákonu č. 279/1995 Sb., kterým byl zákon o obcích novelizován, vymezuje účel nově zařazeného ustanovení § 17 následujícím způsobem: „V některých lokalitách se provozování prostituce stalo natolik palčivým problémem, že orgány místní samosprávy se pokoušely mu čelit vydáváním vyhlášek, které však byly v rozporu s právním řádem. Prostituce je sociálně patologický jev, který podle historických zkušeností nelze zcela vymýtit. Lze ji však regulovat tak, aby nenarušovala veřejný pořádek, neohrožovala výchovu dětí a mládeže a neurážela mravní cítění veřejnosti. Cílem navrhované právní úpravy je proto umožnit obcím, aby v rámci své samostatné působnosti mohly formou obecně závazné vyhlášky podle místních podmínek negativním důsledkům provozování prostituce účelně čelit.

Pokud tedy uvedené ustanovení zákona o obcích (§ 17) umožňuje obci obecně závaznou vyhláškou za účelem ochrany veřejného pořádku stanovit „místa“, kde určité činnosti lze provozovat, resp. kde je jejich provozování zakázáno, jedná se vesměs o místa „veřejně přístupná“ ve smyslu veřejných prostranství (tj. zejména ulic, náměstí apod.). Omezení, resp. vymezení podnikatelských aktivit, resp. omezení na místech chráněných právem na nedotknutelnost obydlí, však do rámce uvedeného zákonného zmocnění nespadá.

- **Obecně závazná vyhláška města Ostrova č. 6/1996 ze dne 11. července 1996 o některých opatřeních k zajištění veřejného pořádku**

Zrušena nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 42/97 ze dne 19. 5. 1999

Město Ostrov pro udržení veřejného pořádku a k zabezpečení nerušeného života občanů, včetně zajištění zdravé výchovy dětí a mládeže ve své vyhlášce přijalo následující opatření:

Na veřejně přístupných místech se zakazuje konzumovat alkoholické nápoje a to z jakékoliv nádoby a obalu. Alkoholickými nápoji se rozumí všechny nápoje obsahující alkohol, včetně piva, ve smyslu zvláštního předpisu.

Za veřejně přístupné místo se považují pozemky nebo jejich části a budovy a stavby nebo jejich části, které jsou se souhlasem jejich vlastníků přístupné předem neurčeným osobám (např. chodby a schodiště). Zákaz pití alkoholických nápojů se vztahuje na veřejně přístupná místa na území města Ostrova v zastavěných částech městských částí sídliště a Starého města, Horního a Dolního Žďáru, Kfel a Květové, a to zejména na Mírovém náměstí a jejich okolí, v okolí školy a školních zařízení, na autobusových zastávkách a v jejich okolí a v okolí prodejních stánků.

Zákaz se nevztahuje na prostory provozoven určených pro hostinskou činnost a občerstvení s konzumací nápojů a povolených předzahrádek před nimi. Autobusové čekárny na zastávkách na území obce je zakázáno užívat k jiným účelům, než je stanoveno v kolaudačním rozhodnutí, tj. čekání cestujících na nejbližší autobusový spoj.

Porušení vyhlášky obce Ostrova se postihuje podle zvláštních předpisů (zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 46 odst. 2 a 3).

Navrhovatel (přednosta Okresního úřadu Karlovy Vary) mj. uvedl, že napadená vyhláška upravuje záležitosti, které jsou upraveny samostatným právním předpisem. Namítá, že vyhláška města Ostrov zakazuje konzumaci alkoholu ve veřejně přístupných místech, ačkoliv zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi sám v tomto směru obsahuje omezující opatření a nezmocňuje k právní úpravě této problematiky obec.

Ústavní soud po přezkoumání napadené obecně závazné vyhlášky dospěl k závěru, že její ustanovení jsou v rozporu s Ústavou, Listinou základních práv a svobod a zákony a proto ji zrušil.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

I když působnost § 17 o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku inkorporovaného do zákona o obcích novelou č. 279/1995 Sb., účinnou

od 1. prosince 1995 nelze omezit jen na opatření proti negativním důsledkům provozování prostituce podle důvodové zprávy k zákonu a jakkoli není pochyb o tom, že nemírné pití alkoholu na očích veřejnosti je společensky škodlivým jevem, který dává příčinu narušování veřejného pořádku a poškozují dobré mravy v obci, je špatným příkladem a kazí děti a mládež, nelze obecně závaznými vyhláškami vydanými na základě tohoto zmocňovacího ustanovení (§ 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích) regulovat činnosti, které jsou upraveny speciálním právním předpisem. V projednávaném případě jde o zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů.

V tomto řízení šlo v zásadě o posouzení otázky, má-li obec právo obecně závaznou vyhláškou zakázat na veřejně přístupných místech svého území konzumaci alkoholu. Ústavní soud se opíral o čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, dle kterého státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případě, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Rovněž Listina základních práv a svobod v čl. 2 odst. 2 uvádí, že státní moc lze uplatňovat jen v případě a v mezích stanovených zákonem a to způsobem, který zákon stanoví. Čl. 4 odst. 1 pak stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

Obec se při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Obec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem, Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze ji spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů.

➤ **Obecně závazná vyhláška města Písek č. 8/1998 o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku**

Nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 4/2000 ze dne 19. 12. 2000 byl návrh na její zrušení zamítnut

Obecně závazná vyhláška města Písek byla schválena zastupitelstvem města dne 10. 11., 1998.

Ustanovení obecně závazné vyhlášky, která přednosta okresního úřadu navrhl zrušit zní:

Čl. 2 odst. 2 písm. a): „Činnosti, kterými je nebo může být ve městě narušován veřejný pořádek, jsou především pořádání veřejných hudebních produkcí v podobě živé i reprodukované (například taneční zábavy, plesy, diskotéky), pokud jsou spojeny s možností konzumace alkoholu.“

Čl. 3 odst. 1 písm. a): „Omezující opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku spočívají ve vymezení místa a času, na nichž lze některé činnosti vykonávat.“

Čl. 3 odst. 2: „Pro pořádání veřejných hudebních produkcí dle čl. 2 odst. 2 písm. a) této vyhlášky platí časové omezení – lze je pořádat v době do 6:00 do 22:00 hodin, tedy mimo dobu nočního klidu (časové omezení).“

Čl. 4: Výjimky

- 1) Z ustanovení čl. 3 odst. 2 této vyhlášky může na písemnou žádost udělit městská rada.
- 2) Výjimky lze udělit pouze
 - a) na pořádání konkrétní akce
 - b) na určité časové období, je-li činnost (akce) pravidelně opakována, ne však na dobu přesahující jeden rok
- 3) Žadatel o výjimku doloží žádost
 - a) přesným označením činnosti, dobou a místem konání, určením pořadatele, uvedením druhu hudební produkce a jejím provozovatelem,
 - b) předpokládaným počtem osob, které se akce zúčastní,
 - c) identifikací osoby odpovědné za zajištění pořadatelské služby,
- 4) Městská rada může udělit výjimky a stanovení její účinnosti podmínit splněním určitých doplňujících podmínek směřujících k zajištění veřejného pořádku.
- 5) Městská rada může udělenou výjimku v průběhu jejího trvání odejmout, narušuje-li činnost v době nočního klidu veřejný pořádek.
- 6) Povinnost žádat o výjimku se nevztahuje na akce pořádané městem nebo organizacemi jím k pořádání těchto akcí zřízenými.

Je nutno dodat, že tato obecně závazná vyhláška byla Ústavním soudem posuzována v době, kdy již platil zákon č. 128/2000 Sb., schválena však byla za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb., o obcích v souladu se zmocňovacím ustanovením § 17 téhož zákona.

Starosta města uvádí, že napadená vyhláška nebyla přijata svévolně za účelem omezení svobody podnikání, nýbrž jako reakce na konkrétní chování, narušující veřejný pořádek a v praxi se prý ukázala vůči těmto negativním případům chování jako účinná. V daném případě právo obce na vydání vyhlášky za účelem zajištění veřejného pořádku plně koresponduje její odpovědnost za věci v samostatné působnosti obce, zejména podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. o) zákona o obcích. Názor Ústavního soudu, který v některých případech vyjádřil, že obec má sice povinnost zajistit místní veřejný pořádek, nicméně nemá za tím účelem být vybavena příslušnými prostředky, je prý neudržitelný.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

Ústavní soud v některých svých dřívějších nálezech judikoval, že výčet obsažený v § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí považovat za výčet taxativní. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce obsaženou v § 14 odst. 2 zákona o obcích nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy (nálezní PI. ÚS 5/93). Ústavní soud již také několikrát judikoval, že podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, a že podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a podle čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Podle stávající judikatury z těchto ustanovení pro oblast působnosti obce vyplývá, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostranným zákazem a příkazem, tj. jestliže zejména vydává obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.

V souzené věci však je Ústavní soud nucen reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., a to i s vědomím toho, že napadená vyhláška byla schválena ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. Podle ustanovení § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., je totiž obec (nově) zmocněna v samostatné působnosti obecně

závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“. Kromě toho zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který nabude účinnosti dne 1. 1. 2001, v ustanovení § 96 stanoví, že „obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinsekce a deratizace, a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů.

Je tedy zřejmé, že podle citovaných zákonů již důvod ke zrušení napadené vyhlášky dán není. Předmětná vyhláška je totiž konformní s dnes platným a účinným zákonem o obcích č. 128/2000 Sb., který obce k vydání takovéto obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti výslovně zmocňuje a není tedy v rozporu ani s citovanými články Ústavy a Listiny základních práv a svobod.

Ústavní soud již také několikrát judikoval, že podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, a že podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a podle čl. 2 odst. 3 Listiny nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Podle stávající judikatury z těchto ustanovení pro oblast působnosti obce vyplývá, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže zejména vydává obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jenom v případě výslovného zákonného zmocnění (srov. Např. citovaný nálezný PI.ÚS 5/93 nebo PI. ÚS 26/93).

➤ **Obecně závazná vyhláška města Chebu č. 582/1998 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003**

Zrušena nálezem Ústavního soudu PI. ÚS 50/03 ze dne 21. 9. 2004

Město Cheb dne 3. 7. 2003 přijalo na základě § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích obecně závaznou vyhlášku č. 3/2003, kterou byla změněna obecně závazná vyhláška č. 582/1998.

Město Cheb si ve své obecně závazné vyhlášce vymezilo, že veřejně přístupnými místy jsou ta, která slouží veřejnému užívání (např. místní a účelové komunikace, náměstí, sady, silnice, stezky pro chodce a cyklisty, vnitroblokové spojovací cesty, dvorní trakty, mosty, lávky, podchody, nábřeží, plochy veřejné zeleně, vodní plochy, odpočívadla u komunikací), a objekty, které jsou přístupné každému (např. tržnice, parkoviště, letiště, nádraží, přístřešky zastávek veřejné dopravy, hřiště, koupaliště, veřejná tábořiště). Nezáleží přitom na formě vlastnictví těchto míst.

Na veřejně přístupných místech se zakazuje mj. prodávat, podávat nebo konzumovat alkoholické nápoje. V případě tohoto zákazu jsou ve vyhlášce jmenovitě uvedena místa, na kterých zákaz platí jako např. konkrétně vyjmenovaná náměstí, přilehlá parkoviště, účelové plochy obchodních domů, která jsou ve vyhlášce uvedeny, aj.

Zákaz prodeje, podávání a konzumování alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích se nevztahuje na stánkový prodej uskutečňovaný při veřejných akcích, jejichž termín a místo konání budou vyhlášeny Městským úřadem Cheb a při veřejných akcích občanského sdružení nebo politické strany předem ohlášených.

Ministr vnitra ve svém návrhu na zrušení uvedených ustanovení vyhlášky města Chebu předloženém Ústavnímu soudu vyslovuje názor, že tato vyhláška je v rozporu s ustanovením § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, a s ustanovením § 4 odst. 3 zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů. Domnívá se rovněž, že tím, že tato vyhláška stanoví povinnosti (zákazy) bez zákonného podkladu a nad rámec samostatné působnosti obce, dostala se do rozporu s čl. 2 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a čl. 2 odst. 4 a čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava"). Proto navrhuje, aby Ústavní soud citovaná ustanovení vyhlášky zrušil.

Ústavní soud posoudil napadenou obecně závaznou vyhlášku a zjistil, že je v rozporu s ústavním pořádkem a zákonem a proto tuto obecně závaznou vyhlášku zrušil.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

Zákonné zmocnění k tomu, aby obec obecně závaznou vyhláškou zakázala činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku obsažené v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat „na některá veřejná prostranství v obci“. Imperativ

určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby také prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.

Tento požadavek určitosti nebyl v napadené vyhlášce splněn. Zákazy, obsažené v ustanovení čl. 3 odst. 1 napadené vyhlášky jsou vztaženy na veřejně přístupná místa, přičemž termín je odlišný od termínu veřejná prostranství, použitý v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Vymezení pojmu veřejné přístupné místo je nepřesné a nedostatečně konkrétní. Některá ve vyhlášce příkladmo uváděná místa, jako jsou dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.

Za situace, kdy zákonné zmocnění k zákazu činnosti uvedených ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, se týká pojmu „veřejné prostranství“, bylo nadbytečné a matoucí zavádět v ust. čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky duplicitní termín „veřejně přístupné místo“. Pojem „veřejného prostranství“ je přitom vymezen zákonnou definicí, obsaženou v ustanovení § 34 citovaného zákona.

Obecně závaznou vyhláškou obce nelze vydat zákaz konzumovat alkoholické nápoje na veřejných prostranstvích. Oprávnění vydat takový zákaz v obecně závazné vyhlášce nelze opřít o ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, protože obecně závaznými vyhláškami vydanými na základě tohoto zmocňovacího ustanovení nelze regulovat činnosti, které jsou upraveny speciálním právním předpisem, kterým je zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jiným toxikomaniemi. Ten v § 4 odst. 3 zakotvuje oprávnění obce obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat na veřejně přístupných místech prodej a podávání alkoholických nápojů, nikoliv však jeho konzumaci.

Z žádné zákonné normy nelze odvodit paušální zákaz veškeré konzumace alkoholu na všech veřejných prostranstvích. Ústavní soud samozřejmě setrvává na svém názoru vysloveném již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/97, že „nemírné pití alkoholu na očích veřejnosti je společensky škodlivým jevem, který bývá příčinou narušování veřejného pořádku a poškozují dobré mravy v obci, je špatným příkladem a kazí děti a mládež“, nicméně připomíná, že takové, zajiště prováněné negativní hodnocení, se vztahuje k nemírnému požívání alkoholu. Jak známo, konzumace alkoholu má mnoho kvalitativně a kvantitativně

odlišných forem stupňů, z nichž jistá část je společensky tolerována i na veřejných prostranstvích. Stanovení těch forem konzumace alkoholu, které by svou intenzitou mohly narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, by vyžadovalo preciznější definici v právním předpise.

- **Obecně závazná vyhláška č. 5/2004 města Dobříš o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku omezením konzumace alkoholu a jiných návykových látek na veřejném prostranství**

Zrušena nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 32/05 ze dne 10. 1. 2006

Zastupitelstvo města Dobříš schválilo dne 4. 11. 2004 v souladu s ustanovením § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích a na základě ustanovení § 10 písm. a) téhož zákona obecně závaznou vyhlášku o omezení konzumace alkoholu na veřejném prostranství.

Tato obecně závazná vyhláška ukládala povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v územním obvodu města Dobříš, spočívající v omezujících opatřeních při užívání veřejných prostranství. Za činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě Dobříš, se považuje požívání alkoholických nápojů a jiných návykových látek na veřejném prostranství. Ve vyhlášce jsou vymezena veřejná prostranství, na kterých jsou výše uvedené činnosti zakázány. Zakaz se nevztahuje na části veřejného prostranství, na kterých bylo povoleno umístění restauračních zahrádek, stánkový prodej a na pořádání trhů či jiných slavností celoměstského významu.

Dodržování obecně závazné vyhlášky bylo svěřeno Městské policii, popřípadě pověřeným zaměstnancům města.

Porušení obecně závazné vyhlášky města Dobříš bude posuzováno jako přestupek, u právnických a fyzických osob podnikajících jako správní delikt.

Po přezkoumání návrhu Ústavní soud konstatoval, že ustanovení čl. 3 a čl. 5 citované vyhlášky jsou v rozporu jak s Ústavou a Listinou základních práv a svobod, tak s ustanovením zákona o obcích a zákona č. 37/1989 Sb., zrušil obecně závaznou vyhlášku jako celek ze stejných důvodů, které uvedl v nálezu Pl. ÚS 50/03.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

Oprávnění obce vydat v obecně závazné vyhlášce zákaz požívání alkoholických nápojů na vymezených veřejných prostranstvích nelze opřít o zmocňovací ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., protože obecně závaznými vyhláškami vydanými na základě tohoto zmocňovacího ustanovení nelze regulovat činnosti, které jsou upraveny speciálním právním předpisem (k tomu viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/97). V projednávaném případě je takovým speciálním právním předpisem zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 4 odst. 3 posledně jmenovaného zákona zakotvuje oprávnění obce obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat na veřejně přístupných místech "prodej a podávání alkoholických nápojů", nikoliv však jejich konzumaci.

Z žádné právní normy nelze odvodit paušální zákaz veškeré konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Ústavní soud samozřejmě setrvává na svém názoru, vysloveném již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/97, že „nemírné pití alkoholu na očích veřejnosti je společensky škodlivým jevem, který bývá příčinou narušování veřejného pořádku a poškozují dobré mravy v obci, je špatným příkladem a kazí děti a mládež“ nicméně připomíná, že takové, zajisté prováděné negativní hodnocení, se vztahuje k nemírnému požívání alkoholu. Jak známo, konzumace alkoholu má mnoho kvalitativně a kvantitativně odlišných forem a stupňů, z nichž jistá část je společensky tolerována i na veřejných prostranstvích. Stanovení těchto forem konzumace alkoholu, které by svou intenzitou mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku, by vyžadovalo preciznější definici v právním předpise.

Jak již Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 17. 5. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 62/04 (Sbírka rozhodnutí, svazek 37, nálezy č. 108; vyhlášen pod č. 280/2005 Sb.), Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci však nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, ke které obci nebyl zákonem vytvořen prostor.

Ústavní soud dospěl k názoru, že město Dobříš nebylo oprávněno v čl. 3 napadené vyhlášky vydat zákaz požívání alkoholických nápojů a jiných návykových látek na veřejném

prostranství, neboť překročilo meze své pravomoci, když předmětem napadené vyhlášky učinilo vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony, a dodržování povinnosti z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem státní správy. Ústavní soud dále dodává: „Z žádné právní normy nelze odvodit paušální zákaz veškeré konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Ústavní soud samozřejmě setrvává na svém názoru, že nemírné pití alkoholu na očích veřejnosti je společensky škodlivým jevem,,

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

Namísto přijetí vyhlášky zastupitelstvo obce mohlo využít jiné, ústavně souladné cesty, řešící problémy vyvstálé v obci v souvislosti s konzumací alkoholu a jiných návykových látek na veřejném prostranství, např. tím, že by upozorněním publikovaným na úřední desce obce odkázalo i s přesnou citací na existující ustanovení těch či oněch zákonů, eventuelně i s avízem, že plnění povinností z těchto zákonných regulací vyplývajících bude důsledně sledováno a jejich porušení v souladu se zákonem trestáno, a to s odkazy na příkladmo uvedené sankce. V této souvislosti odkazuje mimo výše citované zákony Ústavní soud např. také na zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který v § 30 odst. 1 písm. a) stanoví, že přestupku na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi se dopustí ten, kdo prodá, podá nebo jinak umožní požití alkoholického nápoje osobě zjevně ovlivněné alkoholickým nápojem nebo jinou návykovou látkou, osobě mladší osmnácti let nebo osobě, o níž ví, že bude vykonávat zaměstnání nebo jinou činnost, při níž by mohla ohrozit zdraví lidí nebo poškodit majetek. Ustanovení § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích definuje přestupky proti veřejnému pořádku a jako přestupek uvádí i chování, které ruší noční klid [§ 47 odst. 1 písm. b)], budí veřejné pohoršení [§ 47 odst. 1 písm. c)], či kterým je znečištěno veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení [§ 47 odst. 1 písm. d)]. Pro takovéto upozornění by ovšem obec nemohla z hlediska formálního zvolit označení “vyhláška” neboť vyhláška vydaná v samostatné působnosti plní jiné funkce.

Povinnosti uložené ustanoveními vyhlášky, které jsou v rozporu se zákonem, nelze považovat za právní povinnosti a nelze je tedy ani v případě jejich nedodržení

sankcionovat. Je tedy zřejmé, že také stanovením sankcí v čl. 5 napadené vyhlášky překročilo město Dobříš svou zákonnou pravomoc.

- **Obecně závazná vyhláška statutárního města Mladá Boleslav č. 25/2005, kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 12/2004, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích**

Zrušena nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 34/06 dne 20. 2. 2007

Obecně závazná vyhláška statutárního města Mladá Boleslav č. 25/2005 byla schválena zastupitelstvem města v souladu s ustanovením § 10 písm. a), § 35, § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích dne 15. 12. 2005.

Obecně závazná vyhláška č. 12/2004 byla doplněna takto:

Za čl. 6 se vkládají nové články 6a a 6b, které včetně nadpisu znějí:

Čl. 6a Vymezení činností, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku.

Činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, je nemírná konzumace alkoholických nápojů, při níž by mohly být obtěžovány osoby nebo poškozen majetek.

Čl. 6b

Zákaz činnosti na některých veřejných prostranstvích

1) Činnost uvedenou čl. 6a je zakázáno provádět:

- a) na pískovištích a dětských hřištích na území města
- b) v parku Na Výstavišti, v Novém parku, v ulici Na Kozině, na Kominických schodech, na Staroměstském náměstí, na Českobratrském náměstí, na Komenského náměstí, na náměstí Míru, na náměstí Republiky
- c) v okruhu vzdáleností do 100 m od budov mateřských, základních a středních škol na území města.

2) Veřejná prostranství, na kterých je zakázána činnost uvedená v čl. 6a, jsou dle odst. 1) písm. a) uvedena v seznamu pískovišť a dětských hřišť na území města v příloze č. 1,

dle odst. 1 písm. b) graficky znázorněna v příloze č. 2, dle odst. 1 písm. c) uvedena včetně vymezení okruhu vzdáleností v příloze č. 3 této obecně závazné vyhlášky.

Starosta města Mladá Boleslav ve svém vyjádření argumentuje, že obecně závazná vyhláška byla přijata ústavně souladným způsobem. Vycházejí z čl. 104 odst. 3 Ústavy, § 10 a § 35 odst. 1 a 3 zákona o obcích se domnívá, že při vydávání vyhlášky nedošlo k překročení mezí zákonem stanovené věcné působnosti. Z uvedených ustanovení dovozuje, že pokud obec zjistí, že řešená otázka není upravena zvláštními předpisy jako výkon státní správy a jedná-li se současně o otázku místního významu, je pak obec oprávněna v rámci samostatné působnosti využít některou z forem činností, které jí zákon k realizaci samostatné působnosti nabízí. K vydání předmětné vyhlášky města vedla snaha o řádné zajišťování místních záležitostí veřejného pořádku omezením nemírné konzumace alkoholu na vyjmenovaných veřejných prostranstvích. Vyhláška vymezuje formy konzumace alkoholu, které by svou intenzitou mohly narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku. Snaží se tak předcházet negativním jevům způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu a působit prevenci vzniku závislosti na alkoholu u dětí a mladistvých.

Ústavní soud po přezkoumání předmětné obecně závazné vyhlášky zjistil, že statutární město Mladá Boleslav překročilo meze své působnosti, neboť předmětem napadené vyhlášky učinilo vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony, a dodržování z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem orgánů státní správy. Z těchto důvodů obecně závaznou vyhlášku statutárního města Mladá Boleslav zrušil.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

Podle názoru navrhovatele znění čl. 6a předmětné vyhlášky nelze považovat za preciznější definici formy konzumace alkoholu, která by svou intenzitou mohla narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku. Uvedená dikce je naopak pro svůj příliš obecný charakter a užívání neurčitých pojmů („nemírná“ konzumace alkoholu, při níž „by mohly být“ obtěžovány jiné osoby nebo poškozen majetek) v rozporu s principem právní jistoty a zakládá příliš široké diskreční oprávnění subjektům kontrolujícím její dodržování.

Obec je při výkonu samostatné působnosti (a v jejich rámci při vydávání obecně závazných vyhlášek) limitována mezemi, které stanoví zákon (§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o

obcích). Nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkající se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti. V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže 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. 6 odst. 1 Listiny.“

➤ **Obecně závazná vyhláška města Kladna č. 32/01, o zajištění veřejného pořádku při poskytování hostinských činností a pořádání veřejných produkcí na území města Kladna**

Zrušena nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 42/05 dne 8. 3. 2007

V tomto řízení je zřejmá snaha o posun k posílení obcí na samosprávu, přestože napadená obecně závazná vyhláška města Kladna byla zrušena.

Obecně závazná vyhláška statutárního města Kladna č. 32/01 byla schválena dne 19. 6. 2001 zastupitelstvem města Kladna podle § 10 písm. b) a c) a § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích a v souladu s § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví.⁵⁰⁾

Napadená vyhláška stanovuje závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku na území města Kladna, stanovuje, 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 vyhláškou určených. Vyhláška byla přijata v tomto znění:

⁵⁰⁾ § 96 zákona č. 258/2000 Sb. - Obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace.

Čl. 2 Činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku se pro účely vyhlášky rozumí hostinské činnosti.

- (1) Mezi veřejné sportovní a kulturní podniky patří zejména pořádání veřejných hudebních produkcí a to v budovách či na veřejných prostranstvích. Veřejná hudební produkce je hudba živá (např. při tanečních zábavách, na plese, koncertech) i reprodukováná (např. z rádia, televizoru, Juke-boxu, CD přehrávače, magnetofonu).
- (2) Veřejný pořádek je stav, který umožňuje klidné a pokojné soužití občanů i návštěvníků města nejen ve dne, ale i v době nočního klidu.
- (3) Noční klid je časový úsek mezi 22:00 a 6:00 hodinou.

Čl. 3 Stanovení místa a času pro provozování hostinské činnosti

- (1) Hostinskou činnost lze na území města Kladna poskytovat v provozovnách k tomu určených, tj. uvnitř staveb či budov k tomu účelu zkolaudovaných a to tak, aby nedocházelo k rušení veřejného pořádku, a to především v době nočního klidu.

Za tímto účelem jsou fyzické či právnické osoby (dále jen provozovatelé) provozující tuto činnost povinny zajistit, aby občané nebyli obtěžováni nadměrným hlukem.

- (2) Hostinskou činnost lze na území města Kladna provozovat v době od 6:00 do 22:00 hodin s tím, že provozovatelé mohou požádat o povolení výjimky ze stanovené doby.

Čl. 4 Závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků

- 1) Sportovní a kulturní podniky lze na území města Kladna pořádat jen takovým způsobem, aby nedocházelo k rušení veřejného pořádku, a to především v době nočního klidu. Za tím účelem jsou fyzické a právnické osoby pořádající tyto činnosti (dále je pořadatelé) povinny zajistit, aby občané nebyli obtěžováni nadměrným hlukem a v případě koncentrace většího množství osob zajistit řádně označenou pořadatelskou službu, která zabezpečí veřejný pořádek.
- 2) Je zakázáno pořádání veřejně přístupné hudební produkce v nebytových a bytových prostorech, které k tomuto účelu nejsou rozhodnutím stavebního úřadu zkolaudovány.

- 3) K zabezpečení veřejného pořádku se stanoví, že veřejnosti přístupné sportovní a kulturní podniky, včetně tanečních zábav, diskoték a dalších hudebních produkcí v podobě živé i reprodukované, lze na území města Kladna pořádat v době od 6:00 do 22:00 hodit s tím, že pořadatelé mohou požádat o povolení výjimky ze stanovené doby.

Čl. 5 Provozování hostinských činností a pořádání sportovních a kulturních podniků v době po 22:00 hodině

Povolení k provozování výše uvedených činností v době po 22:00 hodině obdrží provozovatelé a pořadatelé na základě podané žádosti a vyplnění čestného prohlášení.

Konání veřejné produkce do 22:00 podléhá oznámení v souladu s vyhláškou města č. 2 o místních poplatcích.

a) Provozování hostinské činnosti:

- 1) Provozovatel může požádat o povolení výjimky ze stanovené doby jednorázovou žádostí až na období tří let a to minimálně 30 dnů před zahájením provozu.
- 2) Vyrozumění o povolení činnosti obdrží žadatel v souladu s příslušnými ustanoveními správního řádu.
- 3) V případě, je-li provozovatel hostinské činnosti zároveň pořadatelem sportovních a kulturních podniků, je povinen požádat o povolení výjimky na jednotlivé akce.

b) Pořádání veřejně přístupných sportovních a kulturních podniků

- 1) Pořadatel může požádat o povolení výjimky a to minimálně 10 dnů před konáním akce. Vyrozumění o povolení činnosti či konání akce obdrží žadatel nejpozději do pěti dnů (pracovních) po doručení žádosti.
- 2) V případě pořádání pravidelně se opakujících akcí může pořadatel požádat o povolení výjimky jednorázovou žádostí až na období tří let, a to minimálně 30 dnů před zahájením těchto podniků. Vyrozumění o povolení obdrží žadatel v souladu s příslušným ustanovením správního řádu.

c) Obecná ustanovení

- 1) Bude-li provozovatel hostinské činnosti či pořadatel veřejně přístupných sportovních a kulturních podniků žádat o povolení těchto činností v době po 22:00

hodině a to v souladu s touto vyhláškou, oddělení kultury je v případě, kdy nedošlo v předchozím období ze strany žadatele k porušení ustanovení této vyhlášky a vyhlášky č. 2 o místních poplatcích, povolí. V opačném případě platí následující body č. 3) a 4) obecných ustanovení této vyhlášky.

- 2) Stávající provozovatelé hostinské činnosti a pořadatelé opakujících se veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků v době po 22:00 hodině, musí splnit povinnost danou touto vyhláškou do dvou měsíců od nabytí její účinnosti.
- 3) V případě opakovaného porušování veřejného pořádku, obecně závazných právních předpisů a ustanovení této vyhlášky mohou být výše uvedená povolení o udělení výjimky Radou města Kladno odejmuta.
- 4) Opětovnou žádost o vydání povolení může provozovatel či pořadatel předložit Radě města Kladna, nejdříve však po půl roce od odejmutí povolení.

Čl. 6 Kontrola a sankce

- 1) Kontrolu dodržování veřejného pořádku provádí městská policie, úsek kontroly a oddělení kultury Kanceláře magistrátu města Kladna.
- 2) Porušování ustanovení této vyhlášky bude posuzováno jako přestupek, nepůjde-li o jiný správní delikt nebo trestný čin.
- 3) Zákon o správním řízení se použije při aplikaci této vyhlášky pro rozhodování rady města o správních deliktech a dále komise pro projednávání přestupků.

Ministr vnitra v návrhu na zrušení předmětné vyhlášky uvádí, že město Kladno překročilo svoje pravomoce, když přistoupilo k úpravě otázek, které upravují normy veřejného práva. Výhrada je směřována proti čl. 3 odst. 1, v němž provozovatelům hostinské činnosti stanoví povinnost zajistit, aby občané nebyli obtěžováni nadměrným hlukem, což je však upraveno v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, dále v § 58 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání a v předpise z oblasti soukromého práva, a to v ust. § 127 občanského zákoníku.

Výhrada ministra vnitra je uplatněna i vůči ust. čl. 4 odst. 1, kde tomuto ustanovení vytýká, že nestanovuje adresátu právní normy povinnosti dostatečně určitě, a to pojmem „koncentrace většího počtu osob“. Tento pojem je nedostatečně určitý, jeho výklad by způsoboval problém a je v rozporu s požadavkem právní jistoty adresátů vyhlášky.

Dále je městu Kladno vytýkáno, že nad rámec zákonného zmocnění omezuje dobu provozování hostinské činnosti na území města. Takový postup byl možný pouze na základě zmocňovacího ustanovení § 96 zákona o ochraně veřejného zdraví, které však bylo s účinností od 1. 10. 2003 zrušeno.

Ministr vnitra má za to, že město Kladno jednalo mimo meze své zákonem vymezené působnosti. Obecně závazná vyhláška města Kladna je tak v rozporu s ústavním pořádkem a § 10 a § 35 zákona o obcích. V rozporu se zákonem je tak zásadní část vyhlášky, že zbytek nemůže samostatně existovat, a proto ministr vnitra navrhuje zrušení napadené obecně závazné vyhlášky jako celku.

Město Kladno ve svém vyjádření uvádí, že nesouhlasí s tím, že v čl. 3 odst. 1 vyhlášky přistoupilo k řešení regulaci otázek, které jsou jí upraveny normami veřejného práva, a jedná se o výkon státní správy. Argumentuje tím, že každou z citovaných norem je postihován odlišný objekt. Jednou je to oblast veřejného zdraví, podruhé živnostenského podnikání. V případě obecně závazné vyhlášky města Kladna je to veřejný pořádek ve městě, tedy oblast místní samosprávy. Ohledně odkazu na občanský zákoník město Kladno uvádí, že tato ochrana spadá do úpravy sousedských práv a tudíž je oblast, kterou pokrývá, vzhledem k problematice veřejného pořádku nedostatečná.

Na argument ministra vnitra, že pro omezení provozování hostinské činnosti chybí zákonné zmocnění, se město odvolává na ust. § 10 písm. a) a písm. b) zákona o obcích. Zároveň zdůrazňuje, že předmětná vyhláška neupravuje ochranu životního prostředí v obci (konkrétně ochranu proti hluku), která je vyhrazena zákonné úpravě, nýbrž ochranu pokojného soužití ve smyslu veřejného pořádku.

V průběhu řízení před Ústavním soudem doplnil ministr vnitra návrh, neboť přehodnotil svůj postoj k napadené vyhlášce, a to konkrétně týkající se úpravy konání veřejných kulturních a sportovních podniků. Ministerstvo vnitra ustoupilo od svého restriktivního přístupu k obecně závazným vyhláškám v oblasti úpravy pořádání veřejnosti přístupných kulturních a sportovních akcí. Jako důvod uvádí praktické zkušenosti s akcemi typu „technoparty“, které obcím přinášejí značné problémy. Ministerstvo vnitra zastává názor, že na základě ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích je obec oprávněna regulovat podmínky pořádání veřejně přístupných hudebních produkcí, sportovních a kulturních podniků, a to navzdory možným pochybnostem, zda touto regulací nedochází k překročení

meze uvedeného zákonného zmocnění a výslovně uvádí, že netrvá na zrušení ustanovení čl. 1, čl. 2 odst. 2-4, čl. 4 odst. 2, odst. 3, čl. 5 písm. c) s výjimkou části znějících „provozovatel hostinské činnosti“ a „provozovatelé hostinské činnosti, čl. 6, čl. 7. Navrhovatel zdůrazňuje, že setrvává na svém stanovisku o překročení zákonného zmocnění v případě úpravy provozování hostinské činnosti a ochrany před hlukem.

Ústavní soud nepřihlédl k novému názoru ministerstva vnitra a po posouzení napadené vyhlášky konstatoval, že vyhláška města Kladna č. 32/01 nevyhovuje požadavkům formulovaným pod 2. a 3. bodem testu čtyř kroků, tj. že je v rozporu s čl. 104 odst. 3 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 4 a 26 Listiny základních práv a svobod. Z tohoto důvodu přistoupil Ústavní soud ke zrušení napadené vyhlášky jako celku, neboť vadami postižených částí vyhlášky by zbytek nekonstitoval žádnou úplnou normu.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

Obec je při výkonu samostatné působnosti (a v jejím rámci i při vydávání obecně závazných vyhlášek) limitována mezemi, které stanoví zákon (§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích). Obecně závazné vyhlášky obcí nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu. Předmětem právní úpravy musí být místní záležitosti. V případě stanovení nežádoucího jednání musí jít o jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného, a které má místní charakter. Ústavní soud při přezkoumávání ústavnosti vyhlášky přitom dohlíží na to, aby obsah povinností, jejichž ukládání na poli zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku je svěřeno obci (§ 10 zákona o obcích), nebyl stanoven tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo s ústavním pořádkem.

V souvislosti se stanovenou povinností zajistit, aby občané nebyli obtěžováni nadměrným hlukem, Ústavní soud uvádí, že tato problematika je předmětem úpravy zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento zákon jednoznačně upravuje odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z provozoven služeb a hluku z veřejné produkce hudby. Město tedy není oprávněno tuto oblast společenských vztahů regulovat formou obecně závazné vyhlášky.

Poměrně zásadní otázkou je posouzení rozsahu zmocnění, které je obsaženo v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Toto ustanovení říká, že povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí

veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím 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. Jestliže na jedné straně si lze pod „činnostmi“, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku“ představit širokou řadu různorodých činností, které mohou v obci způsobovat problémy, musí mít na straně druhé obecní normotvůrce neustále na paměti ústavní a zákonný rámec, v němž se pohybuje a z něhož nemůže ani na základě takto lákavě obecně formulovaného zmocnění vykročit.

Při rozličných možnostech výkladu rozsahu zmocnění obsaženého v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích ale není možné překročit hranice, které vytyčuje ústavní pořádek a zákony. V případě obecně závazné vyhlášky města Kladna č. 32/01 pak použita interpretace a na jejím základě stanovené omezení provozování hostinské činnosti narážejí na základní právo zaručené v čl. 26 odst. 1 Listiny. Zároveň odstavec 2 tohoto článku říká, že pouze zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Za situace, kdy chybí výslovné zákonné zmocnění pro omezení provozování hostinské činnosti, která sama o sobě veřejný pořádek nenarušuje, nelze k tomuto zmocnění dospět pouhým výkladem obecného zmocňovacího ustanovení, když tento výklad koliduje se základním právem. Tento postup je v přímém rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny. Jakkoli mohla snaha města Kladna směřovat k řešení konkrétních problémů, nelze takovou snahu ospravedlnit za cenu porušení základního práva zaručeného ústavním pořádkem České republiky.“

V tomto řízení vyslovila odlišné stanovisko soudkyně Wagnerová, která uvedla, že s většinovým stanoviskem se neztotožňuje z následujících důvodů:

„Nesouhlasím s tím, že obec zneužila svou zákonem vymezenou samostatnou působnost. Městu Kladno nález vytyká, že napadenou vyhláškou upravilo problematiku, která je předmětem úpravy zákona o ochraně veřejného zdraví. Jak již z názvu zákona vyplývá, účel zákonem sledovaný spočívá v ochraně veřejného zdraví. Napadená vyhláška však sleduje jiný účel., který je zajištění veřejného pořádku, který umožňuje klidné a pokojné soužití občanů a návštěvníků města nejen ve dne, ale i v době nočního klidu.

Lze říci, že z pohledu ústavního pořádku citovaný zákon chrání princip osobní integrity projevující se ve fyzickém zdraví osob, zatímco vyhláška sleduje účel spočívající v ochraně soukromého života osob, jakož i ochraně jejich domovů před zásahy třetích osob.

Naprosto nesouhlasím s tím, že čl. 26 odst. 1 Listiny vytváří jakési hranice pro interpretaci ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích. Nemohu totiž přehlížet, že čl. 26 je ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny vydán obyčejnému zákonodárci k tomu, aby jej naplnil obsahem. Proto nelze čl. 26 interpretovat jako skutečně základní právo, které existuje bez přičinění zákonodárce a jeho existence je toliko stvrzována ústavním pořádkem.

Oprávnění obce stanovit na svém území otevírací dobu restaurací podle toho, zda se nacházejí v rezidenční čtvrti a nebo v jiných areálech, je zcela běžné v demokratických státech. Jde o elementární a nezpochybňovanou funkci obce, kterou vykonává jako služby svým občanům za účelem ochrany veřejného pořádku, který je interpretován jako ochrana soukromí a domova.“

➤ **Obecně závazná vyhláška obce Těrlicko č. 3/2003, o ochraně veřejného pořádku na území obce Těrlicko**

Nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 bylo rozhodnuto takto:

- **ustanovení čl. 2 odst. 2, čl. 2 odst. 4, čl. 3 odst. 2,3,4,5 a 6 písm. a), b), c), d), e), f), g), h), i), j), l), m), n), o) a p), čl. 5 odst. 1,2,3,6,7,8 a 9, čl. 6, čl. 8 odst. 2, čl. 9 odst. 4 a čl. 11 předmětné vyhlášky se zrušují**
- **návrh na zrušení čl. 9 odst. 1,2,3 se zamítá**

Obecně závazná vyhláška č. 3/2003 města Těrlicko byla schválena zastupitelstvem města dne 9. 12. 2003. Ustanovení vyhlášky navrhované ke zrušení znějí takto:

Čl. 2 – Vymezení základních pojmů

- (2) Veřejné prostranství – všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Dále zejména pozemní komunikace, včetně jejich součástí a přilehlé zeleně, prostory autobusových zastávek, čekáren a telefonních automatů, proluky včetně zeleně, dětská hřiště, odpočívadla, dlážděné a

travnaté plochy, venkovní schodiště a terasy, účelové přístupové plochy, které jsou přilehlé nebo součástí obchodních středisek, apod.

- (4) Zařízení obce sloužících k potřebám veřejnosti – všechna veřejnosti určená zařízení, zejména zařízení pro hromadnou veřejnou přepravu, poštovní a telekomunikační zařízení, informační, propagační a reklamní zařízení, dopravní značení, lavičky, vybavení dětských hřišť, odpadkové koše, stožáry veřejného osvětlení, vodárenská a energetická zařízení, apod.

Čl. 3 – Užívání veřejného prostranství

- (2) Každý je povinen neprodleně na své náklady odstranit znečištění nebo poškození veřejného prostranství, které sám způsobil.
- (3) Za zabezpečování čistoty veřejného prostranství odpovídá vlastník tohoto prostranství.
- (4) Vlastníci nebo uživatelé pozemků s porostem, které nepatří do zemědělského půdního fondu, jsou povinni omezit výskyt a šíření škodlivých organismů a chránit pozemky a porost na nich před šířením plevelů a činit na vlastní náklady opatření k zamezování jejich výskytů v době před květem plevelů. Posečení na těchto plochách je vhodné provést minimálně jedenkrát ročně.
- (5) Vlastníci nebo uživatelé pozemků náležejících do zemědělského půdního fondu, tj. orná půda, chmelnice, vinice, zahrady, ovocné sady, louky a pastviny, jsou povinni na těchto pozemcích hospodařit tak, aby nepoškozovali okolní pozemky a chránili obdělávané pozemky, posečení na neobdělávané orné půdě je vhodné provést dvakrát ročně, a to do konce června a do konce září běžného roku. Posečení na trvalých travních porostech je vhodné provést minimálně jedenkrát ročně, a to do konce června běžného roku.
- (6) Na veřejném prostranství je zakázáno:
 - a) znečišťovat jakkoliv veřejné prostranství, zejména odpadními vodami, oleji, závadnými látkami, popelem nebo jiným podobným způsobem,
 - b) odhazovat a odkládat mimo místa k tomu určená cestovní lístky, nedopalky z cigaret, smetí, papíry, obaly všeho druhu, zbytky od jídel, ovoce, zeleninu a jakékoliv předměty,

- c) mýt dopravní prostředky mimo místa k tomu určená, s výjimkou čištění skel reflektorů, skel a SPZ vozidel, a to pouze čistou vodou bez chemikálií a prostředky určenými k čištění skel,
- d) vjíždět na veřejné prostranství vozidly znečišťující veřejné prostranství a vozidly, jejichž není zabezpečen tak, aby veřejné prostranství neznečišťovat,
- e) vjíždět motorovými vozidly a odstavovat je mimo komunikace a místa k tomu určená, není-li místní úpravou stanoveno jinak s výjimkou motorových vozidel fyzických a právnických osob provádějících na veřejném prostranství údržbu,
- f) umisťovat přenosné přístřešky pro vozidla a skládací garáže,
- g) parkovat před nádobami na sběr komunálního odpadu tak, že je bráněno v jeho odvozu,
- h) odstavovat na veřejných prostranstvích nepojízdná vozidla a vraky,
- i) jakýmkoliv způsobem poškozovat, ničit a zcizovat veřejnou zeleň,
- j) zakládat oheň, spalovat jakýkoliv materiál a vypalovat travní porosty,
- m) konzumovat jakýkoliv druh alkoholických nápojů, kouřit a používat jiné návykové látky na místech určených k hrám dětí, jako jsou pískoviště a dětská hřiště a v prostoru autobusových čekáren,
- n) krmit zvířata a ptactvo tak, že dojde ke znečištění veřejného prostranství,
- o) ukládat stavební materiál a stavební odpad bez povolení,
- p) skladovat zboží, palivo a jiný materiál s výjimkou paliva při jeho rozvozu po dobu nezbytně nutnou k jeho uklízení, nejdéle však 2 dny a při rozvozu zboží a jiné zásobovací činnosti po dobu nezbytně nutnou k jeho uskladnění,
- q) stanovat a tábořit mimo vyhrazená místa, s výjimkou umístění stanu sloužícího ke hrám dětí do věku 15-ti let, a to v blízkosti obytných domů a pouze v období letních prázdnin.

Čl. 4 – Zvláštní užívání veřejného prostranství

- (1) Používat veřejné prostranství pro jiný účel, než ke kterému je určeno, lze pouze na základě souhlasu k užívání veřejného prostranství, vydaného Obecním úřadem Těrlicko, o které je povinen ten, v jehož zájmu má dojít k zvláštnímu užívání

veřejného prostranství v majetku obce (dále jen žadatel), požádat písemně nejméně 15 dnů před zamýšleným užíváním a na vyzvání projednat podmínky užívání.

- (2) V případě užívání veřejného prostranství v souvislosti s odstraněním havárie, např. na inženýrských sítích, je žadatel povinen nejpozději následující den po zásahu do veřejného prostranství oznámit tuto skutečnost Obecnímu úřadu Těrlicko a požádat o stanovení dodatečných podmínek pro zvláštní užívání. Jestliže však bude tento den dnem pracovního volna nebo pracovního klidu, oznámí tento zásah nejpozději následující pracovní den.
- (3) Každý, komu byl vydán souhlas k užívání veřejného prostranství, je povinen:
 - a) používat veřejné prostranství jen v rozsahu stanoveném v povolení, a to tak, aby veřejné prostranství bylo co nejméně odnímáno svému účelu,
 - b) zabránit poškozování a ničení veřejného prostranství a zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, popřípadě znečištění denně odstraňovat i z přilehlých ploch,
 - c) zabezpečit přístup ke kanalizačním vpustím, uzávěrům vody a plynu, k požárním hydrantům a dopravní obsluze,
 - d) provést taková opatření, aby byla zajištěna bezpečnost ostatních uživatelů veřejného prostranství do původního stavu,
 - e) zabezpečit přístupové cesty pro případný zásah vozidly záchranného systému

Čl. 5 – Pohyb zvířat na veřejném prostranství

- (1) Volný pohyb hospodářských a jiných zvířat na veřejném prostranství je zakázán, za nedodržení tohoto zákazu je odpovědný chovatel,
- (2) Průvodce zvířete je plně zodpovědný za bezpečnost a zdraví ostatních uživatelů veřejného prostranství v případě jejich ohrožení provázeným zvířetem a je povinen ihned odstranit z veřejného prostranství tuhé exkrementy způsobené provázeným zvířetem,
- (3) Je zakázáno vodit psy, kočky a jiná chovaná zvířata:
 - a) do prostoru dětských a školních hřišť,
 - b) na veřejně přístupná sportoviště,
 - c) na pískoviště a dětský mobiliář a do vzdálenosti do 5 metrů od těchto zařízení,

- d) do veřejně přístupných prostorů, které jsou označeny zákazem (nápis nebo piktogram) vstupu zvířat
- (6) K zabezpečení ochrany zdraví a majetku občanů může být každý volně pobíhající pes na veřejném prostranství a ve veřejně přístupném objektu odchycen, pokud není jeho průvodce přítomen,
- (7) Odchyt volně pobíhajících psů může být prováděn i na uzavřených soukromých pozemcích, a to na žádost majitelů nebo uživatelů těchto pozemků, na které psi neoprávněně vnikli.
- (8) Odchyt volně pobíhajících psů zabezpečuje prostřednictvím specializovaných firem Obecní úřad Těrlicko.
- (9) Finanční náklady související s odchycem psa uhradí jeho držitel.

Čl. 6 – Užívání veřejně přístupných objektů

- (1) Fyzické a právnické osoby jsou povinny chovat se ve veřejně přístupných objektech tak, aby nenarušovaly občanské soužití, neohrožovaly zdraví, život a majetek jiných osob.
- (2) Provozovatelé stánků, kiosků, restauračních zahrádek, atrakcí a zastávek hromadné dopravy osob jsou povinni zabezpečit pořádek a čistotu v bezprostředním okolí těchto zařízení. Dále jsou povinni tato zařízení vybavit odpadovými nádobami a zajistit jejich pravidelné vyprazdňování.
- (4) Ve veřejně přístupných objektech je zakázáno konzumování alkoholických nápojů s výjimkou alkoholických nápojů, podávaných ve stáncích či příslušných zařízeních v těchto objektech. Tento zákaz se nevztahuje na hostinská zařízení.
- (5) Pokud není veřejně přístupný objekt viditelně označen zákazem (nápis nebo piktogram), je do něj umožněn vstup se psem pouze tehdy, je-li pes na vodítku a opatřen náhubkem.

Čl. 8 – Užívání plakátovacích ploch a umístování informačních, reklamních nebo propagačních zařízení

- (2) Odstraňování plakátů a tiskovin vylepených nebo vyvěšených v rozporu s touto vyhláškou, pokud nebudou odstraněny ihned na základě výzvy, provede Obecní úřad Těrlicko na náklady toho, kdo je zodpovědný za pořádání oznamované akce.

Čl. 9 – Noční klid v obci

- (1) Noční klid je stanoven na dobu od 22.00 hod. do 6.00 hod. V tomto čase je povinností každého zachovat klid a omezit hlučné projevy.
- (2) Každý je povinen zdržet se o nedělích a státem uznaným dnem pracovního klidu v době do 8.00 hod. a po 20.00 hod. veškerých prací spojených s užíváním zařízení a přístrojů způsobujících hluk, např. sekaček na trávu, cirkulárek, motorových pil, křovinořezů apod.
- (3) Organizátoři veřejných společenských a sportovních akcí konaných na venkovním prostranství jsou povinni tyto ukončit do 22.00 hod., výjimky povoluje starosta obce. Žádost o výjimku musí být podána nejméně deset pracovních dnů před konáním akce. Do pěti pracovních dnů bude o žádosti rozhodnuto.
- (4) Provozovatelé hostinských zařízení zodpovídají za to, že provozem těchto zařízení nebude narušován noční klid.

Čl. 11 – Sankce

Porušení jednotlivých ustanovení této vyhlášky bude postihováno:

- a) jako přestupek dle zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů,
- b) jako správní delikt dle § 58 a § 59 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

Ukládat vyhláškou občanům jednostrannými příkazy a zákazy povinnosti smí obec jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázán čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nesmí překročit meze své samostatné působnosti stanovené zákonem. Zastupitelstva obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek však také musí respektovat stávající právní úpravu, tedy existenci zákonů, jakožto

norem vyšší právní síly a nejsou oprávněna k tomu, aby právní vztahy takto upravené upravovala obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem. V případě, že by obec upravila již zákonem jednou upravené vztahy, nešlo by o pouhé surerfluum (nadbytečnost) k zákonné úpravě. To se projevuje i v tom, že zvláštní zákonná úprava zpravidla obsahuje i způsoby kontroly dodržování stanovených pravidel a s tím související sankční pravidla. Obec by však inkorporováním zákonného pravidla do obecně závazné vyhlášky obce vlastně rozšiřovala svou sankční působnost, neboť porušení pravidla stanoveného touto obecně závaznou vyhláškou by mohla sankcionovat samostatně. Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce právníkem či podnikající fyzickou osobou by bylo správním deliktem ve smyslu § 58 a § 59 zákona o obcích. Také z tohoto důvodu není přípustné, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou povinnosti, které jsou již stanoveny zákonem.

Aby obec nepřekročila svou zákonnou pravomoc při vydávání obecně závazných vyhlášek, musí být předmětem právní úpravy vyhlášky vždy místní záležitosti, v případě stanovení nežádoucího jednání se musí jednat o jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného a které má místní charakter. Obecně závazné vyhlášky nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu. To vyplývá z podstaty zmocňovacího ustanovení § 10 zákona o obcích, jehož smyslem je, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou záležitosti, které nejsou podle své povahy upraveny zvláštními předpisy jako výkon státní správy, a které jsou současně záležitostmi místního významu.

Jednotlivým ustanovením obecně závazné vyhlášky Ústavní soud vytýká:

K čl. 2 vyhlášky

Zákonné zmocnění k tomu, aby obec závaznou vyhláškou zakázala činnosti obsažené v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat na některá veřejná prostranství. Imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby takové prostranství bylo určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné pochybnosti. Vyhláška navíc mezi veřejná prostranství zahrnuje taková místa, která nelze pojmově zařadit pod definici veřejného prostranství dle § 34 zákona o obcích, jako např. čekárny, dětská hřiště, venkovní schodiště apod. Výčet je dokonce pouze demonstrativní. Požadavek určitosti nebyl v napadené vyhlášce splněn.

Zákazy konstruované vyhláškou nelze vztáhnout paušálně na všechna veřejná prostranství. Charakter vyhláškou zapovídaných či omezovaných činností není takový, aby nevyžadovaly bližší konkretizaci.

Vyhláška v odst. 4 zahrnuje do zařízení obce sloužící potřebám veřejnosti i ta zařízení, která takovými zařízení být evidentně nemohou, např. poštovní a telekomunikační zařízení, vodárenská a energetická zařízení.

K čl. 3 vyhlášky

V odst. 2 a 3 ukládá vyhláška povinnost odstranit znečištění či poškození veřejného prostranství. Z porovnání zákonného textu zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích [§ 47 odst. 1 písm. d) a § 47b odst. 1 písm. d)] a zákona o obcích [§ 58 odst. 2 a odst. 3] s obsahem vyhlášky je zřejmé, že ve spojení s čl. 11 vyhlášky o sankcích pouze jinými slovy popisuje skutkové podstaty přestupků a správních deliktů.

V odst. 4 a 5 se vyhláška pokouší normovat oblast, která je již upravena zákonem č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu a zákonem č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů.

Odst. 6 – Ochrana veřejného prostranství před důsledky jednání v bodech odst. 6 je vedle zákona o přestupcích a zákona o obcích zajištěna dalšími zákony regulujícími jednotlivé úseky správy. Jde o zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 361/2000 Sb., o pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, zákon č. 379/2005 Sb., o ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Pro omezení skladování zboží a paliva, jakož i omezení stanování a táboření platí, že obec zásadně nemůže činnosti narušující ochranu zdraví, majetku či bezpečnosti do těchto ústavně chráněných právních statků zakázat na celém území obce, zasahují-li do chráněných zájmů jen na některých veřejných prostranstvích.

K čl. 4 vyhlášky

Tímto článkem obec zavedla zvláštní povolovací režim pro užívání veřejného prostranství jiným způsobem, než pro který je určeno, a vypočetla povinnosti osob, kterým bylo zvláštní užívání povoleno. Obec takto ukládá povinnosti bez zákonného zmocnění, což je nepřípustné. Obecně je povolování zvláštního užívání veřejného prostranství výkonem státní správy upraveno zvláštními zákony. Odchylnou úpravu nezavádí ani § 25 zákona o pozemních komunikacích, na který předmětné ustanovení vyhlášky v poznámce odkazuje.

V souvislosti se zvláštním užíváním veřejného prostranství může obec v samostatné působnosti pouze zavést a stanovit poplatek za zvláštní užívání veřejného prostranství, který se vybírá podle zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, přičemž sám zákon definuje, co se zvláštním užíváním veřejného prostranství rozumí.

K čl. 5 vyhlášky

Obec Těrlicko překročila meze své pravomoci, neboť předmětem posuzovaného ustanovení vyhlášky učinila vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony, a dodržování povinnosti z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem orgánů státní správy.

Obec může podle § 24 odst. 1 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů pouze stanovit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.

Odpovědnost za škody na zdraví způsobené ostatním uživatelům veřejného prostranství provázeným zvířetem je upravena občanskoprávními normami.

Povinnost chovatele odstraňovat exkrementy provázeného zvířete z veřejného prostranství koliduje s úpravou přestupků.

Problematikou odchytu zvířat se zabývá zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči, ve znění pozdějších předpisů.

K čl. 6 vyhlášky

Vyhláška zde uložila povinnosti ve vztahu k veřejně přístupným objektům, které vyjmenovává v čl. 2 odst. 6, kde do demonstrativního výčtu zde zahrnula i objekty ve vlastnictví jiných fyzických a právnických osob, u nichž obci rozhodovat o způsobu užívání či o omezení užívání rozhodovat nepřísluší.

K čl. 8 odst. 2 vyhlášky

Vyhláška se dostává do kolize s ustanovením § 11 odst. 1,2, § 46 odst. 2, 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a § 58 odst. 4 zákona o obcích.

K čl. 9 vyhlášky

Zde Ústavní soud shledal důvod k derogaci pouze v případě čtvrtého odstavce, ve zbytku návrh na zrušení tohoto článku zamítl.

Odst. 1 – Ani v případě časového určení (mezi 22:00 a 6:00 hod.) ani co do míry omezení (zachovávat klid a omezit hlučné projevy) obec nepřekročila meze stanovené § 10 písm. a) a písm. c) zákona o obcích. Pojem nočního klidu není v žádném právním předpise vymezen. Je proto potřeba považovat za užitečné, učiní-li tak obec v rámci úpravy místních záležitostí veřejného pořádku vyhláškou. Konkretizace pojmu nočního klidu také za situace, kdy je „porušení nočního klidu“ bez bližšího upřesnění přestupkem proti veřejnému pořádku [§ 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích], žádoucím způsobem přispěje k právní jistotě.

Odst. 2 - Stejně tak omezení v podobě povinnosti zdržet se v tam uvedených denních dobách o nedělích a dnech pracovního klidu všech prací se zařízeními způsobujícími hluk hodnotil Ústavní soud jako přípustné. Vycházel především z toho, že příslušné činnosti nejsou v obci zcela zakázány, ale pouze přiměřeně omezeny.

Odst. 3 – Pod zmocnění § 10 písm. b) zákona o obcích lze zahrnout také stanovení hodiny povinného ukončení veřejných společenských a sportovních akcí vyhláškou. Navíc je stanoven postup pro dosažení výjimky z daného omezení.

Odst. 4 – Zde již obec své zákonné zmocnění překročila. Ochrana před hlukem způsobeným provozem je provedena zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů.

K čl. 11 vyhlášky

Shledal-li Ústavní soud označené články předmětné vyhlášky nezákonnými, není možné za jejich porušení ukládat sankce. Sankce je možné ukládat toliko za porušení právních povinností. Povinnosti uložené ustanoveními vyhlášky, které jsou v rozporu se zákonem, nelze považovat za právní povinnosti a nelze je tedy ani v případě jejich nedodržení sankcionovat.

Ústavní soud v závěru konstatoval, že rušená ustanovení vyhlášky ukládají adresátům povinnosti a stanoví omezení bez zákonného zmocnění nebo pouze parafrázuje ustanovení jiných právních předpisů. Nemůže tedy sloužit k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku tak, jak to předpokládá zákon o obcích. Byla-li pohnutkou k vydání napadené vyhlášky snaha obce zpřehlednit jejím adresátům komplikovanou a roztříštěnou úpravu práv a povinností právnických a fyzických osob, vztahujících se k zajištění veřejného pořádku a záležitostí s tím spojených, pak musí Ústavní soud konstatovat, že zvolila způsob velice nevhodný. Vydáním dalšího právního předpisu totiž adresáty spíše zmátla a narušila jejich právní vědomí. Namísto přijetí napadené vyhlášky zastupitelstvo obce mohlo využít jiné cesty vedoucí k témuž cíli, např. tím, že by upozorněním publikovaným na úřední desce obce odkázalo i s přesnou citací na existující ustanovení těch či oněch zákonů.

Ukládat vyhláškou občanům jednostrannými příkazy a zákazy povinnosti smí obec jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Přehled další judikatury Ústavního soudu

➤ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 8/93 ze dne 12. 4. 1994 (Most)

Obecně závaznými vyhláškami nelze stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankce, ty mohou být stanoveny jen zákonem ve smyslu § 2 a § 11 a násl. zákona o přestupcích.

➤ Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 38/93 ze dne 12. 4. 1994 (Ústí nad Labem)

Z uvedeného plyne, že výčet, obsažený v ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno interpretovat ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí restriktivně. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce, obsaženou v § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.

Podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3

Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení je nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 38/97 ze dne 24. 11. 1998 (Sokolov)**

Z textu napadené vyhlášky, podobně jako v již i v jiných případech, vyplývá, že se obec snaží vlastní vyhláškou regulovat věci a postihovat činnosti, které jsou regulovány anebo postihovány na základě zákona o přestupcích. V takových případech obce jakoby suplují nečinnost státu tam, kde měl stát zasáhnout. Vědomí, že vyhláška sama o sobě nemůže být všelékem, je třeba v případech, jež se týkají práv a povinností, upravených přímo zákony, mnohem spíše iniciativně požadovat a prosazovat dodržování zákonných požadavků a užití zákonem stanovených sankcí u těch, kteří jsou k tomu zákonem pověřeni a neuhýbat případné nečinnosti státu vytvářením svých vlastních náhradních instrumentárií.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/99 ze dne 13. 9. 1999 (Svinaře)**

Ústava ve svém čl. 104 odst. 3 stanoví, že „Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“. Podle § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, mohou být vyhlášky vydávány k plnění úkolů samosprávy a ovšemže musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení. Z toho plyne, že co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce.

Pokud by snad mělo být smyslem obecně závazné vyhlášky poskytnout občanům přehledný souhrn jejich právních povinností, jak uvádí ve svém vyjádření k návrhu starosta obce, je třeba poznamenat, že k takovému informování občanů má obec řadu jiných možností a nástrojů, nikdy však podobnému účelu nemůže sloužit obecně závazný právní předpis.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 14/98 ze dne 25. 8. 1998 (Vikýřovice)**

Není tedy ani úkolem ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit, v daném případě místo a dobu konání veřejných hudebních produkcí, stejně jako omezovat nedotknutelnost obydlí, byť v souvislosti s

ochranou veřejného pořádku, zejména při dodržování nočního klidu. Opačný postup obce, jak je tomu v posuzovaném případě, jehož výsledkem je napadená vyhláška, pak zakládá její rozpor s čl. 26 odst. 2 a čl. 12 odst. 3 Listiny.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 20/01 ze dne 20. 11. 2001 (Plchov)**

Ve svých dřívějších nálezech Ústavní soud několikrát judikoval, že podle čl. 4 odst.1, čl. 2 odst. 3 Listiny a čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR pro oblast působnosti obce vyplývá, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění (Pl. ÚS 5/93, Pl. ÚS 26/93). Přestože tyto nálezy byly učiněny za dřívější právní úpravy (zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, zrušený zákonem č. 128/2000 Sb.), závěry v nich vyslovené si nepochybně zachovávají svoji platnost i v současnosti.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005 (Chuchelná)**

Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích sice dává obci právo k vydání omezujících opatření k ochraně veřejného pořádku, to ovšem s limitem, že povolení činností, 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 lze stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Toto ustanovení je projevem práva místní samosprávy vydávat omezující opatření k samostatné úpravě "svých záležitostí" na ochranu veřejného pořádku. Napadená vyhláška však konkrétní veřejná prostranství neurčila. Uložení povinností souvisejících s chovem zvířat tak, jak bylo formulováno, navíc přesáhlo meze lokální povahy a stalo se neadekvátním prostředkem k ochraně veřejného pořádku. Tento závěr lze přiměřeně použít i ve vztahu ke zmocnění podle ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 41/04 ze dne 5. 12. 2006 (Chomutov)**

V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže 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 ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (shodně viz nález sp. zn. Pl. ÚS 62/04, publikovaný pod č. 280/2005 Sb.). Základním zákonným zmocněním je pro obce v tomto směru § 10 zákona o obcích. Podle

tohoto ustanovení může obec obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti pouze v tam uvedených taxativně vymezených oblastech, anebo stanoví-li tak zvláštní zákon.

Článek 2 vyhlášky neurčitě a nad rámec jejich zákonem stanoveného významu definuje některé pojmy. Zákaz používání hlučných strojů a zařízení (čl. 4 vyhlášky) rovněž nespadá do samostatné působnosti obce. Oblast upravená tímto článkem je, v obecné rovině, upravena v ustanovení § 30 a násl. zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, případně nařízením vlády č. 148/2006, které s účinností od 1. 6. 2006 nahradilo dosavadní nařízení vlády č. 502/2000 Sb. o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací. Pokud určitá část jednání, zakázaných článkem 4 vyhlášky, není zahrnuta pod citovanými právními předpisy, jak uvádí město Chomutov s odkazem na zmíněné nařízení vlády, není v působnosti obce paušálně zakázat používání určitých strojů a zařízení o nedělích a ve dnech státem uznaných svátků.

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

Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, byly obce nadány pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky.

Obec se při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec prováděna originálně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém slova smyslu tvořit právo.

Zákon [§ 10 písm. c) zákona o obcích] sice obci svěřuje ukládání povinností na poli životního prostředí a veřejné zeleně, avšak obsah těchto povinností nelze stanovit tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo s ústavním pořádkem.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. března 2007 (Ústí nad Labem)**

V této souvislosti Ústavní soud k stanovisku města Ústí nad Labem k návrhu na zrušení vyhlášky, ve které uvádí, že je otázkou, k čemu slouží zákonné zmocnění § 10 zákona o obcích, když prakticky všechny tam uvedené činnosti jsou již nějakým způsobem regulovány či dotčeny úpravou některých jiných obecně závazných předpisů, citované ustanovení by se tak dostalo do pozice určité nepoužitelné proklamace, uvádí následující: Lze dát za pravdu městu Ústí nad Labem v tom, že předmětem zákonných úprav jsou i právní vztahy, které jsou jinak ustanovením § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích svěřeny do

samostatné působnosti obcí. Tato skutečnost mimo jiné vyplývá z hierarchie právních předpisů, která odráží význam jednotlivých státních funkcí a postavení jejich vykonavatelů. Priorita ústavních zákonů a zákonů je základním konstrukčním prvkem demokratické podstaty státu, kdy parlament, jako reprezentant suverénního lidu vydává obecně závazné normy nejvyšší právní síly. Ze zákonné (§ 35 zákona o obcích) a ústavní (č. 104 odst. 3 Ústavy ČR) úpravy vyplývá, že obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nesmí překročit meze své samostatné působnosti stanovené zákonem. Zastupitelstva obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek však také musí respektovat stávající právní úpravy, tedy existenci zákonů, jakožto norem vyšší právní síly a nejsou oprávněny k tomu, aby právní vztahy takto upravené upravovala obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem. V případě, že by obec upravila již zákonem jednou upravené vztahy, nešlo by o pouhé superfluum k zákonné úpravě. To se projevuje i v tom, že zvláštní zákonná úprava zpravidla obsahuje i způsoby kontroly dodržování stanovených pravidel a s tím související sankční pravidla. Obec by však inkorporováním zákonného pravidla do obecně závazné vyhlášky obce vlastně rozšiřovala svou sankční působnost, neboť porušení pravidla stanoveného touto obecně závaznou vyhláškou by mohla samostatně sankcionovat. Porušení povinností stanovené v obecně závazné vyhlášce obce právnickou či fyzickou osobou by bylo správním deliktem ve smyslu § 58 a 59 zákona o obcích. Také z tohoto důvodu tak není přípustné, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou povinnosti, které jsou již stanoveny zákonem.

Aby obec nepřekročila svou zákonnou pravomoc při vydávání obecně závazných vyhlášek, musí být předmětem právní úpravy vyhlášky vždy místní záležitosti, v případě stanovení nežádoucího jednání se musí jednat o jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného, a které má místní charakter. Jak již Ústavní soud několikrát judikoval, obecně závazné vyhlášky přitom nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/97, Pl. ÚS 2/2000, Pl. ÚS 50/03, Pl. ÚS 14/99). To vyplývá z podstaty zmocňovacího ustanovení § 10 zákona o obcích, jehož smyslem je, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou záležitosti, které nejsou podle své povahy upraveny zvláštními předpisy jako výkon státní správy, a které jsou současně záležitostmi místního významu.

Stejně jako je veřejná moc povinna chránit zdraví a majetek, je povinna chránit i veřejný pořádek. Ačkoli citované ustanovení rozlišuje veřejný pořádek a dobré mravy, není

možné vést mezi těmito pojmy ostrou hranici. Veřejný pořádek může být narušován i jednáním jsoucím v rozporu s dobrými mravy. Typickým příkladem je právě nabízení prostituce na veřejných prostranstvích. Toto jednání je jak jednání v rozporu s dobrými mravy, tak i jednání narušující veřejný pořádek. I na zákaz těchto činností je nutno aplikovat výše uvedené závěry týkající se ochrany zdraví a majetku. Pokud tedy určitá činnost může být na určitých veřejných prostranstvích obce provozována, aniž by narušila veřejný pořádek či byla v rozporu s dobrými mravy, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích obce. Pokud naproti tomu provozování určité činnosti představuje potencionální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. Vždy je též třeba hodnotit i intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána na straně druhé.

Znění § 10 zákona o obcích neobsahuje výslovné pravidlo, podle kterého by obec nesměla uvedené činnosti zakázat na všech veřejných prostranstvích. Tento závěr lze dovodit z citovaného ustanovení jen pomocí argumentu a contrario. Výsledkem užití tohoto argumentu je, že zákaz vztahující se na všechna veřejná prostranství již nelze opřít o § 10 písm. a) část věty před středníkem. Tento závěr je však třeba podrobit bližšímu zkoumání. V citovaném ustanovení se zákonodárce pokoušel zejména řešit střet ústavně zaručené svobody jedince, jeho práva na podnikání na jedné straně a ochrany veřejných zájmů a práva obce na samosprávu na straně druhé. Tento střet rozhodl zásadně tak, že obec může výkon určitých činností omezit, přizpůsobit svým podmínkám, nikoli však úplně zakázat. To však nemůže platit absolutně. Zcela zřejmé je to u ochrany takových ústavně chráněných právních statků jako je zdraví a život. Neexistuje žádný racionální důvod, proč by obec měla mít povinnost trpět na některých svých veřejných prostranstvích činnosti, které ohrožují tyto základní chráněné hodnoty. Bylo by v rozporu s ústavně zaručenou ochranou nedotknutelnosti osoby (čl. 7 Listiny), která zahrnuje ochranu proti zásahům do osobní integrity každého jedince, aby obec byla povinna vymežit na svém území taková veřejná prostranství, kde nezakazuje činnosti, které by mohly být v rozporu s ochranou zdraví. To samé platí i pro činnosti jsoucí v rozporu s ochranou majetku (srov. čl. 11 Listiny). Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je proto nutno interpretovat tak, že pokud činnosti narušující ochranu zdraví, majetku či bezpečnosti do těchto ústavně chráněných

právních statků zasahují jen na některých veřejných prostranstvích, je obci zapovězeno zakázat je na celém území obce. Citované ustanovení je nutno chápat jako projev obecného principu proporcionality.

Pokud jde o čl. 4 odst. 1 vyhlášky, týkající se rušení nočního klidu, na právní vztahy upravené tímto ustanovením se vztahuje ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který stanoví, že „přestupku se dopustí ten, kdo poruší noční klid“. Vzhledem k této skutečnosti nemůže být stanovení povinností týkající se dodržování nočního klidu předmětem obecně závazné vyhlášky obce. Navrhovatel též poukazuje na úpravu občanského zákoníku, která v § 127 stanoví zákaz nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem. Soukromoprávní předpisy však zásadně neupravují záležitosti veřejného pořádku, nýbrž soukromé zájmy jejich adresátů. Proto i soukromoprávní úprava obsažená v § 127 občanského zákoníku (na rozdíl od úpravy zákona o přestupcích) není právní úpravou, která by zabraňovala obci upravit záležitosti veřejného pořádku v souvislosti s rušením hlukem. Pokud by obec vyhláškou chtěla upravit soukromoprávní vztahy obdobně jako je tomu § 127 občanského zákoníku, jednala by ultra vires, neboť soukromoprávní vztahy nejsou záležitostmi veřejného pořádku.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 30/06 ze dne 8. května 2007 (Ostrov)**

Obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k originální normotvorbě. To znamená, že k vydání obecně závazných vyhlášek v mezích své působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již nepotřebují žádné další zákonné zmocnění, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy.

➤ **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 21/06 ze dne 12. června 2007 (Vodňany)**

Obec je tedy při výkonu samostatné působnosti (a v jejím rámci i při vydávání obecně závazných vyhlášek) limitována mezemi, které stanoví zákon [§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích]. Nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Účelem a funkcí vydávat obecně závazné vyhlášky je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti. V případě, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže 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 ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny.

„K vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují.“

Toto je zásadní změna v judikatuře Ústavního soudu k pravomocem obcí vydávat vyhlášky v samosprávě.

Dne 19. prosince 2007 rozhodl Ústavní soud pod sp. zn. Pl. ÚS 45/06 o návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Jirkov č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích tak, že návrh ministra vnitra zamítl.

Tento právní názor pak Ústavní soud převzal a dále rozpracoval v nálezu Pl. ÚS 35/06, kterým zamítl návrh ministra vnitra na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Kořenov č. 2/2004 o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku s chovem a držení psů na území obce Kořenov.

➤ **Obecně závazná vyhláška města Jirkova č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích**

Nálezem Ústavního soud Pl. ÚS 45/06 byl návrh na zrušení čl. 3 napadené vyhlášky zamítnut dne 11. 12. 2007

Obecně závazná vyhláška města Jirkova byla schválena zastupitelstvem obce dne 13. dubna 2005.

Napadené ustanovení čl. 3 ukládá vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně v katastru města Jirkova povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí, a to minimálně 2x ročně, přičemž první seč musí být provedena do 25. 5. příslušného roku a druhá, a případně další, seč v závislosti na vegetačních podmínkách. Hrabání trávy z provedených sečí bude provedeno do tří dnů po seči a odvoz odpadů po seči nejdéle následující den po hrabání. Vyhláška vymezuje veřejnou zeleň na katastru města Jirkov v grafické podobě v příloze.

Ministr vnitra v návrhu na zrušení předmětného ustanovení tvrdil, že vyhláška reguluje problematiku upravenou ustanovením § 3 odst. 1 písm. a) a ustanovením § 73 odst. 3

zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých zákonů, tzn. že napadené ustanovení reguluje problematiku, která je již upravena příslušnými zákony, nespadá do samostatné působnosti obce, ukládá fyzickým a právnickým osobám povinnosti bez zákonného zmocnění, čímž se dostává do rozporu s ústavním pořádkem České republiky a zákonem o obcích.

Ve vyjádření město Jirkov uvedlo, že navrhovatelem citované právní předpisy pravou podstatu věci upravenou napadeným ustanovením vyhlášky neřeší. Poukázalo přitom, že smysl napadené úpravy je, aby vlastníci nebo uživatelé veřejné zeleně prováděli pravidelné seče přibližně ve stejných termínech, jako je provádí organizace zajišťující tyto služby na pozemcích v majetku města, a aby z tohoto důvodu byla udržena určitá estetická úroveň veřejné zeleně ve městě. Příslušná ustanovení zákona o rostlinolékařské péči tento účel nesledují. Smyslem napadeného ustanovení nebylo řešit předcházení výskytu škodlivých organismů ani řešit případy, kdy vlivem neudržování čistoty a pořádku na užívaných pozemcích dojde k narušení vzhledu města.

Při přezkoumávání obecně závazné vyhlášky města Jirkova, Ústavní soud dospěl k názoru, že je-li obec oprávněna na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy vydávat obecně závazné vyhlášky a originárně tak tvořit v zákonem vymezených věcných oblastech právo, nepotřebuje k uložení konkrétních povinností vedle § 10 zákona o obcích pro oblasti tam uvedených ještě další zákonné zmocnění. Ústavní soud proto návrh v celém rozsahu zamítl, neboť ke zrušení ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova žádný důvod neshledal.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

Ústavní soud konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

Stanovení mezí samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu (čl. 4 odst. 1 Ústavy), jímž je de lege lata (tj. z hlediska platného zákona) již citovaný zákon o obcích. Ten v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, a to v oblasti, resp. za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, počítaje v to i stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků [písmena a) a b)], v oblasti, resp. za účelem udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí, veřejné zeleně [písmeno c)] a v oblasti, resp. za účelem úpravy užívání zařízení obce sloužícím potřebám veřejnosti [písmeno c)]. Zvláštní zákony mohou stanovit věcné oblasti, v nichž obec může realizovat své normotvorné oprávnění [písmeno d)].

*Pro všechny takto vymezené věcné oblasti pak platí společné podmínky, že musí jít o záležitosti v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Jinými slovy, musí jít vždy o místní záležitost (...), nikoliv o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Podle § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení se dále obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem. Zákonodárce zde poněkud neobratným způsobem formulovat samozřejmé – právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek se zákonem (zásada *lex superior derogat legi priori*⁵¹).*

Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (srov. Nálezů sp. zn. Pl. ÚS 41/04 ze dne 15. prosince 2006 ve věci protihlukové vyhlášky města Chomutova, Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. března 2007 ve věci vyhlášky města Ústí nad Labem o ochraně životního prostředí a veřejné zeleně a Pl. ÚS 42/05 ze dne 8. března 2007 ve věci vyhlášky statutárního města Kladno o zajištění

⁵¹⁾ Zákon vyšší ruší zákon nižší - zásada vyjadřující hierarchii právního řádu

veřejného pořádku při poskytování hostinských činností a pořádání veřejných produkcí). Město Jirkov deklarovalo, že předmět a cíl regulace napadeného ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky je právě takový a liší se od předmětu a cíle regulace zákona o rostlinolékařské péči: obec nestanovila povinnost sečí (primárně) z důvodu zamezení šíření škodlivých organismů, plevelů, plísní apod. nýbrž z důvodu zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, která je důležitou součástí životního prostředí člověka žijícího v městské aglomeraci. Ústavní soud konstatuje z důvodů vyložených výše, že město Jirkov sledovalo napadeným ustanovením legitimní cíl v rámci věcně vymezené oblasti, v níž může bez zákonného zmocnění ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti.

V nálezu Pl.ÚS ze dne 22. března 2005 (N 59/36 SbNU 631; vyhlášen pod č. 211/2005 Sb.) se Ústavní soud již zabýval otázkou souladu § 34 zákona o obcích vymezujícího pojem veřejné prostranství s ústavní garancí vlastnického práva podle č. 11 Listiny. Konstatoval v něm, že prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím *ex lege*. Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem. V tomto smyslu není a nemůže být protiústavní, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva, nýbrž je naopak důslednou realizací univerzálního pojmu vlastnictví nerozlišujícího vlastníky soukromoprávní a veřejnoprávní povahy. Na stanovení povinnosti vlastníkovu nebo uživateli pozemku, který je veřejným prostranstvím, ve věcně vymezené oblasti samostatné působnosti obce [§10 písm. c) zákona o obcích] tedy není možné bez dalšího hledět jako na nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní soud proto tuto námitku nepovažuje za důvodnou. Vedle toho Ústavní soud v tomto nálezu konstatoval, že z čl. 11 odst. 3 Listiny vyplývá, že vlastnické právo není absolutním a ničím neomezeným právním panstvím nad věcí, nýbrž má plnit a současně též plní i jiné funkce. Ústavní a právní systém České republiky vychází jednak z principu, že vlastnictví zavazuje a je omezeno zákonem chráněným obecnými zájmy, jednak z možnosti státního zásahu do úpravy vlastnických práv ve veřejném zájmu, resp. obecném zájmu. Jestliže k také úpravě ve veřejném zájmu dojde, nejedná se o zásah do soukromí různých vlastníků.

Ústavní soud vysvětlil důvody změny v judikatuře následovně:

Ústavní soud k tomuto poznamenává, že tuto doktrínu, (tj. že obce jsou sice ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k originální normotvorbě, s tím, že pro uložení povinností v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem) formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů, musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky znovu a trpělivě objevován a prosazován. Kromě toho v Ústavě České republiky nalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu (...), a svěřuje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě (srov. Čl. 104 odst. 1 Ústavy). Zákonodárce na počátku 90. let minulého století přitom v zákonech upravujících územní samosprávu dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit (...), a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány (...) Ústavní soud proto v tomto období a za daného právního stavu, byl současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřijatelné partikularizace právního řádu České republiky (srov. Obsah mnohých obecně závazných vyhlášek, které musel Ústavní soud v tomto období posuzovat a jejichž vydáváním si mnohé obce přisvojovaly pravomoc Parlamentu na poli úpravy trestního práva, svobody projevu aj.), musel formulovat restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném stylu.

- **Obecně závazná vyhláška města Kořenov č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích**

Nálezem Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 bylo dne 22. 4. 2008 rozhodnuto takto:

- I. Článek 3 písm. a) vyhlášky obce Kořenov č. 2/2004, ve slovech „vyjma prostor, ke kterým obec nemá vlastnické právo“, článek 3 písm. b) ve slovech „areálu místních hřbitovů“ a článek 6 odst. 2 téže vyhlášky se zrušují.**
- II. Ve zbývajících částech návrh zamítá.**

Obecně závazná vyhláška byla schválena zastupitelstvem obce dne 29. 3. 2004 v souladu s ustanovením § 10 písm. a), b) a c) a 84 dost. 2 písm. i) zákona o obcích.

Tato obecně závazná vyhláška upravuje zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držením psů na území obce Kořenov. Každý je povinen dbát toho, aby svým chováním neobtěžoval ostatní občany, neohrožoval jejich bezpečnost, zdraví a klid.

Veřejnými prostranstvími jsou dle vyhlášky všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.

Zařízení sloužící potřebám veřejnosti jsou taková zařízení, která slouží veřejnosti na veřejném prostranství (např. tel. automat, lavičky, odpadové nádoby, veřejné osvětlení apod.).

Veřejnou zelení se rozumí ucelené soubory stromů, keřů, travnatých a květinových ploch, dále trávníky a květinové zákony, nacházející se na veřejném prostranství.

Článek 3 vyhlášky ukládá povinnosti v souvislosti s držením psů. Fyzická osoba, která vede nebo doprovází psa, je za účelem zajištění místních záležitostí veřejného pořádku a čistoty veřejných prostranství povinna mít psa na vodítku a zabránit volnému pobíhání psů na veřejném prostranství, vyjma prostor, ke kterým obec nemá vlastnické právo; zabránit vstupu psa do budovy obecního úřadu, areálu místních hřbitovů a autobusových čekáren; zajistit, aby pes neznečišťoval veřejná prostranství, veřejnou zeleň a zařízení sloužící k potřebám veřejnosti a neprodleně odstraňovala nečistoty způsobené psem na veřejném prostranství.

Článek 4 vyhlášky ukládá na plochách veřejné zeleně správci nebo vlastníkovi povinnost udržovat pořádek a čistotu a travnaté plochy nejméně jedenkrát za rok posekat tuto hmotu a také ji odstranit. Na plochách veřejné zeleně je zakázáno jakýmkoliv způsobem poškozovat, ničit nebo znečišťovat veřejnou zeleň; stát, zastavit nebo jezdit motorovými vozidly; rozdělávat oheň, stanovat nebo nocovat mimo místa k tomu určená; bez souhlasu vlastníka či správce vysazovat nebo ošetřovat vegetaci.

Článek 5 vyhlášky reguluje veřejnou produkci hudby. Občany v obytných domech je zakázáno nepřiměřeně obtěžovat veřejnou produkcí hudby (například z restaurací, diskoték a jiných organizovaných akcí) v době od 22:00 do 06:00 hodin. Na noci předcházející

dnům pracovního volna a pracovního klidu se tento zákaz vztahuje v době od 24:00 do 07:00 hodin. Dodržování této povinnosti je povinen zajistit provozovatel zařízení nebo organizátor akce. Jednorázové výjimky může na základě písemné žádosti provozovatele nebo organizátora povolit starosta obce.

Článek 6 vyhlášky stanoví, že kontrolu plnění povinností uvedených v této vyhlášce vykonávají pověřeni zaměstnanci městského úřadu. Za nedodržení povinností uvedených v této vyhlášce je možno uložit sankce podle § 58 zákona o obcích právnické osobě nebo fyzické osobě podnikající do výše 200 000,- Kč a podle § 46 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích fyzické osobě do výše 30 000,- Kč.

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Podle čl. 4 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. K vydávání obecně závazných vyhlášek, i když jsou jimi ukládány povinnosti, již nepotřebují žádné další zákonné zmocnění.“

Povinnosti uložené ve zkoumané vyhlášce jsou v podstatě totožné s těmi, které jsou sankcionovány podle skutkových podstat přestupků zákona přestupkového. Proto není na místě jejich podřazení pod tzv. „ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“ ve smyslu zákona č. 200/1990 Sb., jak činí napadená vyhláška v čl. 6 odst. 2. Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Pokud tak obec učinila v čl. 6 odst. 2 vyhlášky, vykročila z mezí své pravomoci. Proto Ústavní soud přistoupil ke zrušení ustanovení článku 6 odst. 2 zmíněné vyhlášky.

Dosavadní judikatura Ústavního soudu vycházela z ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení věty za středníkem a vyžadovala, aby obec ve vyhlášce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku vždy místně určila konkrétní veřejná prostranství, na nichž se určitá činnost v určitém čase omezuje, případně zakazuje. Takováto interpretace se jevila být v souladu se zákonnou dikcí § 10 písm. a) zákona o obcích v části ustanovení za středníkem, podle které může obec v samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou „k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může

stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.“ Pro určení věcné působnosti obce je podstatná věta před středníkem (k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“), zatímco věta za středníkem je již jen demonstrativním výčtem toho, co taková vyhláška může obsahovat.

Zákon tedy nevylučuje, aby činnost, která může narušit veřejný pořádek v obci, byla obecně zakázána všude tam, kde může narušit veřejný pořádek. Možnost uložit plošný zákaz určité činnosti, způsobilé vážně narušit veřejný pořádek v obci, ať už k ní dojde na kterémkoliv místě na jejím území, ve své nedávné judikatuře již Ústavní soud dovolil, ale zatím pouze v případě prostituce. Tento právní názor však neznamená, že by Ústavní soud požadavek specifikace míst, v nichž má být určitá činnost regulována, do budoucna zcela opustil. Nejde ovšem o požadavek vyplývající z díkce § 10 a) zákona o obcích, neboť věta za středníkem představuje toliko demonstrativní ukázkou obsahu obecně závazné vyhlášky, nýbrž o požadavek, který je diktován obecným principem proporcionality.

V souladu s principem proporcionality obecně platí, že obec by neměla zákazy (vzhledem k nálezu sp. zn. PI ÚS 69/04, s výjimkou prostituce) formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Ústavní soud v této souvislosti poznamenává, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství, jak by snad mohlo vyplývat z ustanovení věty za středníkem v § 10 a) zákona o obcích. Jak bylo uvedeno výše, jde jen o demonstrativní výčet. Obec tedy svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit.

6.4 Zhodnocení soudní kontroly obecně závazných vyhlášek

Vzhledem k rozsáhlosti daného tématu by bylo náročné zhodnotit všechny oblasti upravované obecně závaznými vyhláškami, proto se zaměřím na základní principy, která vycházejí z nálezů Ústavního soudu

Z citovaných nálezů Ústavního soudu a z řady dalších je zřejmé, že jedním z nejčastějších pochybení, které obcím Ústavní soud vytýkal, a pro které byly obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem zrušeny, byla skutečnost, že obce překročily meze své zákonné působnosti tím, že regulovaly obecně závaznou vyhláškou oblasti upravené zákony, a dodržování povinností z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem státní správy. Ústavní soud vycházel z předpokladu, že pokud byla některá oblast upravená zákonem, obec již takovou problematiku upravovat nemohla bez ohledu na důvody, které ji k přijetí takové regulace vedly. To vedlo k situaci, že obcím nezůstal téměř žádný prostor k tomu, aby si mohly své místní záležitosti upravit vyhláškou, neboť téměř nebyla oblast, která by již nebyla upravena zákonem.

Ústavní soud dále vytýkal obcím, že obecně závaznými vyhláškami v mezích své věcné působnosti ukládaly povinnosti bez zákonného zmocnění. Podle dosavadní judikatury obce i v samostatné působnosti mohly ukládat povinnosti fyzickým a právnickým osobám pouze tehdy, pokud je k tomu výslovně zmocnil zákon, a to i v oblastech věcné působnosti vymezené v § 10 písm. a), b) c) zákona o obcích. Ústavní soud v řadě svých judikátů argumentoval, že obce mohou přijímat obecně závazné vyhlášky jako originární předpisy bez zákonného zmocnění, ale pouze v případě, že jimi nebudou ukládány povinnosti.

Tyto názory Ústavní soud zastával od počátku své rozhodovací činnosti. Zcela odlišný názor však Ústavní soud přijal v nálezu Pl. ÚS 30/06 dne 8. května 2007 ve věci posouzení obecně závazné vyhlášky města Ostrova č. 6/2003 o místních poplatcích ze psů, kdy zaujal tento názor: *„Obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k originální normotvorbě. To znamená, že k vydání obecně závazných vyhlášek v mezích své působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již nepotřebují žádné další zákonné zmocnění, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy.“*

V nálezu Pl. ÚS 21/06 ze dne 12. června 2007 ve věci obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 3/2004, o pořádku a všeobecné čistotě, tj. v rozmezí jednoho měsíce, se však

Ústavní soud vrátil ke své dosavadní argumentaci, tj. „*Obec při výkonu samostatné působnosti nemůže upravovat formou obecně závazných vyhlášek otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 6 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.*“

Dále Ústavní soud vytýkal obcím, že v případě obecně závazných vyhlášek, kterými obce ukládaly povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, přesně nespecifikovaly veřejná prostranství, ke kterým se povinnost stanovená obecně závaznou vyhláškou váže, nebo že prostor označený jako veřejné prostranství ve skutečnosti veřejným prostranstvím není, tj. že může jít o tzv. veřejně přístupná místa. Regulace by se neměla vztahovat na veřejná prostranství plošně, ale zásadně pouze na určitá, ve vyhlášce vymezená místa. Ústavní soud v tomto případě uváděl, že zákonné zmocnění k tomu, aby obec závaznou vyhláškou zakázala činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, obsažené v § 10 písm. a) zákona o obcích, je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat pouze na některá veřejná prostranství v obci.

Možnost uložit plošný zákaz určité činnosti Ústavní soud dovolil pouze v případě prostituce (např. nález Ústavního soudu Pl. ÚS 69/04 dne 8. března 2007 – Ústí nad Labem), kdy k opodstatněnosti plošného zákazu prostituce na území obce dospěl v kontextu existujících mezinárodněprávních závazků České republiky⁵²⁾ a v kontextu úplné absence úpravy na zákonné úrovni.

Další výjimku učinil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 – Těrlicko, ve kterém nezrušil povinnost zachovat noční klid a omezit hlučné projevy od 22:00 do 6:00 hod. a dále zdržet se o nedělích a státem uznaným dnem pracovního klidu v době do 8:00 a po 20:00 hod. veškerých prací spojených s užíváním zařízení a přístrojů způsobujících

⁵²⁾ Úmluva o potlačování obchodu s lidmi a potlačování prostituce druhých osob (OSN New York, 2. 12. 1949; Československá republika k ní přistoupila 14. 3. 1958.

hluk, jako jsou např. sekačky na trávu, cirkulárky, motorové pily, křovinořezy apod., přestože tyto činnosti nemusí být vykonávány na veřejném prostranství.

Ale ještě půl roku před přijetím nálezu Pl.ÚS 44/06 rozhodl Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 41/04 dne 5. 12. 2006 ve věci obecně závazné vyhlášky města Chomutov, že zákaz používání hlučných strojů a zařízení nespadá do samostatné působnosti obce, neboť tato oblast je upravena v ustanovení § 30 a následujících zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, případně nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací.

Na druhou stranu je nutno říct, že dozor nad obecně závaznými vyhláškami měl a stále má své opodstatnění. Velkou úlohu hrál určitě po roce 1989, kdy se v našem státě začala formovat moderní demokratická společnost. Představitelé samosprávy se po 40 letech totality učili se svými právními předpisy nakládat. Obecně závazné vyhlášky poskytovaly v mnoha případech občanům pouze přehledný souhrn jejich právních povinností, tj. staly se doslova „informačními letáky“. Takto např. obhajoval v červnu 1999 starosta obce Beroun obecně závaznou vyhlášku o veřejném pořádku, udržování čistoty a ochraně životního prostředí, kde uvedl, že: *„určité věci, obsažené ve vyhlášce, jsou sice zakotveny v jiných zákonech, avšak občané tyto zákony neznají a tak vyhláška má sloužit i jako výtah nebo souhrn věcí, týkajících se dané problematiky“* (náleze Ústavního soudu Pl. ÚS 14/99). Ústavní soud vždy v takovém případě poznamenal, že k takovému informování občanů má obec řadu jiných možností a nástrojů, nikdy však podobnému účelu nemůže sloužit obecně závazný právní předpis.

V takovýchto případech by např. nastal problém při ukládání sankcí za porušení povinností, které by byly regulovány jak zákonem, tak obecně závaznou vyhláškou. Vedle sebe by stála sankce za porušení zákona a sankce za porušení obecně závazné vyhlášky. Je nepřijatelné, aby totéž protiprávní jednání bylo sankcionováno dvakrát, jenom proto, že je upraveno ve dvou právních předpisech.

Z posledních nálezů Ústavního soudu, přijatých zejména počátkem roku 2007, lze vysledovat určitou rozkolísanost v jeho právních názorech. Ústavní soud postupně upouští od svých dřívějších právních názorů, čímž se rozšiřuje prostor pro územní samosprávu (viz např. náleze Ústavního soudu 44/06 ze dne 4. 3. 2007).

Zásadní změnu svého postoje Ústavní soud přijal při přezkumu obecně závazné vyhlášky města Jirkov a Kořenov (nález Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06 a Pl. ÚS 35/06), kdy dospěl k závěru, že právní názor, který Ústavní soud doposud zastával, tj., že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec výslovně zmocněna zákonem, je již neudržitelný.

Průlomovým nálezem se stal nález Pl. ÚS 45/06 (Jirkov), kdy Ústavní soud konstatoval, že již nebude vyžadovat, aby obce pro *vydání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti*, měly zákonné zmocnění. Při hodnocení, zda obec překročila meze své samostatné působnosti či nikoliv, a zda reguluje oblasti výhradně vymezené zákonem, bude posuzován předmět a cíl regulace zákona a předmět a cíl regulace obecně závazné vyhlášky. Pokud se nebudou překrývat, je možno říci, že obec smí normovat určitou oblast, i když tuto oblast, ale s jiným cílem, reguluje zákon. V tomto nálezu Ústavní soud zrekapituloval stávající právní názor, který vyžadoval jako podmínku obecní normotvorby výslovné zákonné zmocnění, a s poukazem na dosavadní vývoj v oblasti tvorby obecně závazných vyhlášek poté konstatoval, že tento názor je již třeba považovat za překonaný.

Výrazný názorový posun přinesl poté nález Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 ve věci obecně závazné vyhlášky obce Kořenov, kde Ústavní soud pokračuje ve svém liberálním přístupu a dále rozšířil volnost obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek.

Ústavní soud konstatoval, že pro určení věcné působnosti obce vycházela dosavadní judikatura z ustanovení § 10 písm. a) věty za středníkem a vyžadovala, aby obec ve vyhlášce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku vždy místně určila konkrétní veřejná prostranství, na nichž se určitá činnost v určitém čase omezuje, případně zakazuje.

Nyní je Ústavní soud toho názoru, že pro určení věcné působnosti obce dle § 10 písm. a) zákona o obcích je podstatná věta před středníkem, tj. k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zatímco věta za středníkem je již jen demonstrativním výčtem toho, co takováto vyhláška může upravovat.

Dle Ústavního soudu tedy zákon nevylučuje, aby činnost narušující veřejný pořádek v obci byla obecně závaznou vyhláškou zakázána všude tam, kde může narušit veřejný pořádek. To znamená, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí

veřejného pořádku se již neomezuje jen na veřejná prostranství. Obec svou regulací může uplatnit i na činnosti, které se odehrávají na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek narušit.

Ústavní soud však uvádí, že tento právní názor neznamená, že by požadavek specifikace míst, v nichž má být určitá činnost regulována, do budoucna opustil. Vysvětluje to tím, že nejde o požadavek vyplývající z dikce § 10 písm. a) zákona o obcích, ale o požadavek, který je diktován obecným principem proporcionality. Ústavní soud dodává, že v souladu s tímto principem obecně platí, že obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy je v nejméně omezujícím rozsahu. Tzn., že by obec měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, vyhláškou vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti významně narušit veřejný pořádek v obci. K plošným zákazům, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon.

Dalším okruhem, který Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 35/06 řešil, byla povinnost osob v souvislosti s chovem a držením psů. Po zhodnocení cíle a účelu vyhlášky s účelem a cílem zákona č. 246/1992 Sb., dospěl Ústavní soud k závěru, že obec je oprávněna v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat pohyb chovaných psů na veřejném prostranství, případně zakázat jejich volný pohyb na veřejných prostranstvích. Obec je rovněž oprávněna ukládat povinnosti v souvislosti s odklizením nečistot způsobených psem podle § 10 písm. c) zákona o obcích. Dosavadní judikatura spočívala v tom, že zákaz vypouštění domácího a hospodářského zvířectva na veřejné prostranství, zákaz volného pobíhání psů, odstranění znečištění veřejného prostranství způsobené psem není v rozsahu samostatné působnosti obce, neboť reguluje vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony či jinými právními předpisy, a to především zákonem č. 246/1992 Sb., o ochranu zvířat proti týrání, občanským zákoníkem a zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Posledním okruhem, kterým se soud v rámci přezkumu obecně závazné vyhlášky města Kořenov zabýval, je povinnost spojená s ochranou veřejné zeleně. Ústavní soud ustáleně vykládal, že zákazy určitých činností (táboření, stanování, rozdělávání ohně apod.) lze zakázat jen na veřejných prostranstvích ve vlastnictví obce, ne tak na prostranstvích ve vlastnictví třetích osob. Ústavní soud připustil, že tento doposud zastávaný názor, je nadále rovněž neudržitelný. Zatímco jiní vlastníci se proti neoprávněnému zásahu do svého vlastnického práva mohou bránit pouze soukromoprávní žalobou, obec může určité

neoprávněné zásahy do svého vlastnického práva zakázat vlastní obecně závaznou vyhláškou s vlastním systémem kontroly a sankcionování. Tzn., že obec může využít k ochraně svého majetku veřejnoprávní systém donucení, na který soukromá osoba nedosáhne. Ústavní soud tak dovedl, že obce by neměly využívat své vrchnostenské oprávnění k posílení ochrany svého vlastnictví na úkor vlastnictví jiných osob. Pokud chce obec chránit veřejnou zeleň v režimu § 10 písm. c), případně veřejný pořádek v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích, musí to činit zásadně bez ohledu na vlastnictví konkrétního pozemku.

7 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ, VEŘEJNÝ POŘÁDEK

A ALKOHOL

Dnes již můžeme říci, že regulace konzumace alkoholických nápojů na území obce spadá do oblasti veřejného pořádku, která je pro právní předpisy územní samosprávy typickou oblastí a obce mohou regulovat tuto problematiku obecně závaznou vyhláškou, aniž by k tomu byly zákonem zmocněny.

Ještě nedávno Ústavní soud odmítal připustit pravomoc obce vydat obecně závaznou vyhlášku zakazující konzumaci alkoholu na veřejném prostranství na základě obecného zmocnění dle § 10 písm. a) zákona o obcích.

Ústavní soud v případech, kdy obce obecně závaznými vyhláškami regulovaly konzumaci alkoholických nápojů, vždy argumentoval tím, že obec překročila meze své působnosti, neboť obecně závaznou vyhláškou učinila vztahy, které spadají do oblasti upravené speciálním právním předpisem (např. nález Ústavního soudu PI. ÚS 42/97, PI. ÚS 32/05, nebo PI.ÚS 34/06). Zde Ústavní soud uváděl, že danou problematiku řeší zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působnými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, s upozorněním, že přestupky na úseku ochrany před alkoholismem a jinými toxikomaniemi a přestupky proti veřejnému pořádku lze postihovat dle § 30 odst. 1 písm. a) a § 47 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Ústavní soud dále ve své judikatuře uváděl, že nemůže být sankcionováno jakékoliv popíjení alkoholu, nýbrž jenom „nemírné“ popíjení, což musí být v textu právního předpisu specifikováno [viz např. nález Ústavního soudu PI. ÚS 42/97 (Ostrov), PI. ÚS 50/03 (Cheb), PI. ÚS 32/05 (Dobříš)].

V reakci na tuto judikaturu, byla vydána obecně závazná vyhláška města Mladá Boleslav, č. 25/2005, která doplňuje vyhlášku č. 12/2004 o čl. 6a, v němž stanoví, že *„činností, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou a bezpečností, zdravím a majetku, je nemírná konzumace alkoholických nápojů, při níž by mohly být obtěžovány jiné osoby nebo poškozen majetek“*. Obecně závaznou vyhlášku města Mladá Boleslav Ústavní soud zrušil nálezem PI. ÚS 34/06, v němž konstatoval, že znění čl. 6a nelze považovat za preciznější definici formy konzumace alkoholu, která by

svou intenzitou mohla narušit veřejný pořádek. Uvedená dikce je pro příliš obecný charakter a užívání neurčitých pojmů „nemírná“ konzumace alkoholu, při níž „by mohly být“ obtěžovány jiné osoby nebo poškozen majetek, v rozporu s principem právní jistoty.

Přestože starostové obcí argumentovali tím, že na rozdíl od zákona č. 379/2005 Sb., tj. vytvoření určitých nástrojů k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, účelem obecně závazných vyhlášek, kterými obce regulují konzumaci alkoholických nápojů na veřejném prostranství, je ochrana veřejného pořádku, tzn., že cíl těchto obecně závazných vyhlášek je zcela odlišný od zákonné úpravy, Ústavní soud na návrh orgánu dozoru tyto obecně závazné vyhlášky, případně jejich jednotlivá ustanovení, rušil a to z důvodů uvedených výše.

Zákon č. 379/2005 Sb., v § 13 dává do rukou obcím nástroj, kterým mohou prostřednictvím obecně závazné vyhlášky omezit nebo zakázat prodej, konzumaci a podávání alkoholických nápojů v případech stanovených zákonem. Obcím však nevyhovuje a nesplňuje jejich představy.

V mnoha obcích, především ve větších městech, se vyskytuje problém, kdy se na frekventovaných veřejných prostranstvích shromažďují stálé skupiny osob, konzumující alkoholické nápoje a ve stavu podnapilosti pak obtěžují kolemjdoucí a vzbuzují veřejné pohoršení. Spíše tedy než výtržnosti jedinců v souvislosti s konáním kulturní nebo sportovní akce, která se koná jednou, případně několikrát do roka, obtěžují občany podnapilé osoby, které se pohybují, povalují, případně žebrají před supermarkety, prodejny potravin (večerkami), nádražími, na stanicích MHD, ve veřejných parcích atd. Znamená to, že se jedná o jev trvalý.

Je možno říci, že problémy s alkoholismem, které obce trápí, nejsou víceméně vázány na kulturní, společenské nebo sportovní akce, a proto není zmocnění podle zákona č. 379/2005 Sb. prakticky aplikovatelné. Je skutečností, že právě určité, tématicky zaměřené, kulturní a společenské akce se staly v některých obcích tradicí, konzumace alkoholu je zde tolerována, a mnohdy by bez podávání tohoto moku ztratily smysl.

Vždyť představit si např. vinobraní bez vína, trnkobraní bez možnosti ochutnat slivovici, nebo v parném létě, kdy jsou organizovány nejrůznější folklórní festivaly, nemít možnost osvěžit se vychlazeným pivem, je asi nemožné. A v mnoha případech se jedná o akce, které obec reprezentují navenek, zviditelní ji a přilákají návštěvníky. Zde samozřejmě ale musí

nastoupit morální odpovědnost pořadatele, kdy se očekává, že akce bude organizačně zajištěna tak, že veřejný pořádek nebude narušen nad únosnou míru. Dnes je již běžnou praxí, zejména při pořádání hudebních produkcí, že si pořadatelé k zajištění veřejného pořádku najímají bezpečnostní agentury, které se starají a udržení pořádku v obci během konání akce.

Zde je možno uvést příklad malé obce Ústí u Vsetína, kde provozovatel místní kavárny pořádal hudební akci, na níž vystupovaly tři nejznámější hudební skupiny Vsetínska. Tyto skupiny přitahují své fanoušky, a proto se také předpokládalo, že počet osob v obci, která má cca 500 obyvatel, se v daný večer a noc zněkolikanásobí. Což se potvrdilo a na akci bylo prodáno 1250 vstupenek. Členové agentury měli za úkol pochůzkou po obci, včetně místního hřbitova, dohlížet na dodržování veřejného pořádku, aby nebyl rušen noční klid a nedocházelo v obci k výtržnostem, což se podařilo, i když mnoho účastníků z této akce neodcházel ve střízlivém stavu.

Nyní, na základě nedávno ustálené judikatury Ústavního soudu připustilo Ministerstvo vnitra, že obce jsou oprávněny vydat obecně závaznou vyhláškou upravující zákaz konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Stalo se tak v případě Města Ústí nad Labem, které dne 28. 6. 2007 schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 2/2007 o zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství. Ministerstvo vnitra obecně závaznou vyhlášku Města Ústí nad Labem v rámci dozoru nenapadlo a tím ji ponechalo v platnosti. Ministerstvo vycházelo z nálezů Ústavního soudu PI. ÚS 45/06 (Jirkov) a PI. ÚS 35/06 (Kořenov), dle kterých obce k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují. Vždy však obce musí mít na paměti, že obecně závaznou vyhláškou nemohou normovat oblasti vyhrazené zákonné úpravě. Konzumaci alkoholu, lze na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se skutečně jedná o činnost, která v konkrétních podmínkách dosahuje takové intenzity, aby jí bylo možné reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku.⁵³⁾

⁵³⁾ Metodický pokyn Ministerstva vnitra „Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí“

Vyhodnotí-li obec, že daná regulace, vzhledem k místním podmínkám, je skutečně potřebná a obec rozhodne o zákazu pití alkoholu na určených veřejných prostranstvích, je třeba v obecně závazné vyhlášce tato prostranství i případnou „nemírnou“ konzumaci alkoholu přesně specifikovat. Rovněž je žádoucí přesně vymezit případné výjimky z tohoto zákazu.

Vyhlášky, které mají omezit pití alkoholu na vybraných veřejných místech, byly připraveny u mnohých měst a obcí. Vyčkávaly však, jaký bude postoj Ministerstva vnitra v případě obecně závazné vyhlášky Ústí nad Labem. Vzhledem k tomu, že se ústecká vyhláška prosadila, pustily se do boje s alkoholem i další obce a města. V návaznosti na tuto situaci došlo v poslední době k přijetí obdobné vyhlášky u desítek měst a obcí v celé České republice, jako např. Praha, Bohumín, Nýrsko, Březnice, Kladno, Břeclav, Dobříš, Jindřichův Hradec, Rudná, Nový Jičín, Mladá Boleslav, Uničov, Třinec, Rychnov nad Kněžnou, Hodonín, Šumperk, Štamberk, Karviná, Hranice na Moravě, Ostrov nad Ohří, Benešov, Český Těšín, Praha, Pardubice, Český Těšín, Horní Slavkov, Kraslice, Hradec Králové aj.

7.1 Zákaz konzumace alkoholu ve Zlínském kraji

Zjišťovala jsem, jaká situace je ve Zlínském kraji, a kolik měst a obcí obecně závaznou vyhláškou zakazující konzumaci alkoholických nápojů na veřejném prostranství přijalo, případně připravují. Oslovila jsem obce na úrovni obcí s rozšířenou působností a pověřené obce. Rovněž jsem oslovila všechny obce územního obvodu obce s rozšířenou působností Vizovice a některé obce okresu Vsetín. I když se mi nevrátily odpovědi od všech dotázaných obcí, poskytl mi tento materiál mnoho zajímavých informací.

Ve Zlínském kraji zakázalo pití alkoholických nápojů na veřejném prostranství město Zlín, Kroměříž, Vsetín, Otrokovice, Rožnov pod Radhoštěm. Další města a obce takovouto obecně

závaznou vyhláškou nemají, a ani nepředpokládají, že by ji schválily.

Město Zlín ve své důvodové zprávě uvádí, že místa se zákazem konzumace alkoholických nápojů byla vymezena ve spolupráci s Městskou policií Zlín a Odborem městské zeleně, a to na základě místních poměrů, zejména s ohledem na pravidelný pohyb osob konzumující ve zvýšené míře alkoholické nápoje. Rovněž byla snaha omezit konzumaci alkoholických

nápojů na místech, kde je zvýšení komunikační průchod veřejnosti (zejména dětí a mládeže), které mají sloužit primárně k oddechu a rekreaci, popř. na místech, kde hrozí zvýšený výskyt kriminality. Vymezená veřejná prostranství jsou vyjmenována v příloze, včetně grafického znázornění.

Město Kroměříž uvádí, že největší problémy s konzumací alkoholu a s tím související narušování veřejného pořádku se projevují v městském centru. Soustřeďují se zde zejména typy lidí, které nemají kde přebývat, i když to nejsou výlučně bezdomovci. Potom stačí jeden či dva jedinci nebo malá skupinka, která svou bujarou zábavou celou lokalitu znehodnocuje a odrazuje návštěvníky i občany, aby se zde s pocitem bezpečí pohybovali.

Město Vsetín v důvodové zprávě poukazuje, že v roce 2007 řešila Městská policie Vsetín 282 událostí, které měly přímou souvislost s nadměrným požíváním alkoholických nápojů. Jednalo se především o řešení případů osob ležících na veřejných prostranstvích a budících veřejné pohoršení, osob jevících známky zranění, osob vykazující známky otravy alkoholem a opilých agresivních osob. Občané města oprávněně poukazují na rušení veřejného pořádku skupinami podnapilých osob s nízkým sociálním postavením v blízkosti obchodních center, v parcích, v blízkosti škol a školských zařízení, v okolí dětských hřišť a sportovišť. Lokality, na které se zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích vztahuje, byly vytipovány na základě analýzy zjištěných přestupkových jednání a zájmu na ochraně veřejnosti, zejména dětí a mladistvých před negativními dopady požívání alkoholických nápojů.

Město Otrokovice zdůvodňovalo návrh obecně závazné vyhlášky tím, že na frekventovaných veřejných prostranstvích, zejména na náměstí 3. května a v parcích se shromažďují sociálně nepřizpůsobivé osoby, které mimo jiné zde konzumují alkoholické nápoje a ve stavu podnapilosti pak obtěžují kolemjdoucí, případně spí na lavičkách apod.

Město Rožnov pod Radhoštěm zdůvodňuje návrh obecně závazné vyhlášky pouze obecnými formulacemi. Na základě dotazu mi bylo sděleno, že ve městě se shromažďují stálé skupiny osob, které především v nočních hodinách v podnapilém stavu obtěžují ostatní občany, na což velmi často upozorňovala městská policie. Vzhledem k tomu, že město je vyhledávaným turistickým centrem, chce si město Rožnov pod Radhoštěm zachovat tvář klidného a bezpečného města, jak pro své občany, tak pro jeho návštěvníky.

Odpovědi ostatních dotázaných obcí na otázku, zda se potýkají s narušováním veřejného pořádku, zejména osobami v podnapilém stavu, byly většinou kladné, v několika případech obce odpověděly, že tyto problémy se vyskytují v obci ojediněle.

Starostové menších obcí jsou toho názoru, že zákaz pití alkoholu na veřejném prostranství má své opodstatnění ve městech, kde se soustřeďují především bezdomovci. Narušení veřejného pořádku na venkově není většinou způsobeno popíjením alkoholu na veřejném prostranství, problém vzniká následně chováním podnapilých osob při cestě z hospody. Většina starostů uváděla, že problém spojený s konzumací alkoholu obecně závazná vyhláška nevyřeší a obec takovou vyhlášku ani nepřipravuje.

7.2 Poznámky k obecně závazným vyhláškám zakazující konzumaci alkoholu

V případě obecně závazných vyhlášek zakazujících konzumaci alkoholických nápojů na veřejném prostranství se nabízí několik otázek.

Vyřeší obce touto regulací problém konzumace alkoholu a s tím spojené narušování veřejného pořádku. Může se stát, že přijetím takovéto vyhlášky se problém přesune pouze do jiných lokalit v obci, která nejsou vyhláškou vymezena jako místa, kde se zakazuje pití alkoholu. Osoby popíjející alkohol jsou obecně závaznými vyhláškami totiž vykazovány z míst, která jsou dnes povětšinou pod kontrolou kamerového systému a v případě jakéhokoliv narušení veřejného pořádku, případně páchání trestné činnosti, byla větší pravděpodobnost okamžitého zásahu městské policie, případně policie státní. Pokud se tyto osoby pouze přesunou do lokalit, která nejsou pod dohledem, mohlo by dojít k nárůstu páchání přestupků, případně kriminality.

Další otázkou je, jak se obec vypořádá s informovaností turistů o zákazu pití alkoholu na určených místech. Žádný návštěvník zřejmě po příjezdu do obce nepůjde nejdříve na obecní úřad, aby se seznámil s právními předpisy obce. V tomto případě by bylo vhodné označit tato veřejná prostranství informačními tabulkami v několika světových jazycích, které by na zákaz konzumace alkoholu na určených veřejných prostranstvích upozorňovaly.

Rovněž je nutno se ptát, jak se obec vypořádá s problémem vymáhání pokut od např. bezdomovců a dalších sociálně slabých občanů, kteří pobírají pouze sociální dávky.

Nepřinese to obcím spíše nárůst administrativy bez žádoucího finančního efektu, neboť je více jak pravděpodobné, že tyto osoby se budou placení pokuty vyhýbat.

Proto je vždy zapotřebí zvážit, zda by pití alkoholu na veřejnosti nešlo vyřešit pomocí stávajících mechanismů, tj. za použití přestupkového zákona. Samotné popíjení alkoholu, jak v malém, tak větším množství, zřejmě nikoho nepohorší. Problém je spíše v tom, jak se dotyčná osoba chová při konzumaci alkoholu a po ní. Pokud vzbuzuje veřejné pohoršení, má toto jednání charakter přestupku a je možno zakročit dle zákona o přestupcích.⁵⁴⁾

Je také zarážející, že dnes je cena alkoholických nápojů podávaných v restauracích v porovnání s nápoji nealkoholickými podstatně nižší. Cena půl litru točeného piva se dnes podává cca za cenu 20,- až 25,- Kč. Naproti tomu např. cena 3 dl minerální vody stojí cca 25,- Kč. Tím je pak pro sociálně slabé osoby samozřejmě dostupnější a ekonomicky výhodnější alkohol.

Jistě by se našly další a další otázky, které by dnes zřejmě zůstaly ještě nezodpovězeny. Zda se obecně závazné vyhlášky zakazující konzumaci alkoholických nápojů osvědčí, je dnes předčasně hodnotit. Tyto vyhlášky platí v jednotlivých obcích a městech několik týdnů, případně měsíců, což je krátká doba na přijímání jakýchkoliv závěrů.

7.3 Kontrola dodržování obecně závazných vyhlášek

V původním znění zákona č 367/1990 Sb., o obcích měli zastupitelé menších obcí možnost písemně pověřit zaměstnance obce úkoly k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, avšak pouze v případě, že obce nezřídila obecní policii. Tito zaměstnanci měli pravomoc dohlížet na dodržování předpisů na ochranu veřejného pořádku, upozorňovat fyzické a právnické osoby na zjištěné nedostatky a činit opatření k jejich odstranění. Byli oprávněni požadovat od občanů potřebné vysvětlení k objasnění skutečností nutných ke zjištění přestupků a ukládat pokuty v blokovém řízení. Obdobné ustanovení obsahoval i zákon č. 128/2000 Sb., a to v ustanovení § 86. Toto ustanovení bylo s účinností k 1. 1 2003 zrušeno. V současnosti lze potřebu zabezpečení určitých místních záležitostí veřejného

⁵⁴⁾ Stanislav Kadečka: Zápis z odborného setkání zástupců statutárních města a Ministerstva vnitra k možnostem regulace veřejného pořádku obecně závaznými vyhláškami, pořádané odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 17. dubna 2008

pořádku v obcích, které nezřídily obecní policii, řešit uzavřením veřejnoprávní smlouvy s jinou obcí v témže kraji podle ust. § 3a zákona o obecní policii. Na základě této veřejnoprávní smlouvy bude obecní policie obce, která je smluvní stranou, vykonávat úkoly obecní policie i na území obce, která obecní policii nezřídila a je druhou smluvní stranou veřejnoprávní smlouvy.⁵⁵⁾

Zjišťovala jsem, zda ve Zlínském kraji došlo k uzavření takovéto veřejnoprávní smlouvy. Ve Zlínském kraji využily možnost uzavření veřejnoprávní smlouvy tyto obce:

- Zašová a město Valašské Meziříčí
- Kněžpole a město Uherské Hradiště
- Bánov a město Uherský Brod
- Fryšták, Lípa, Hvozdná a město Zlín

Většina obcí této služby nevyužívá. Starostové to v některých případech zdůvodňovali tím, že na tuto službu obec nemá peníze, což je problém především malých obcí.

Obecní policii mají ve Zlínském kraji zřízenou tato města: Zlín, Vsetín, Valašské Meziříčí, Rožnov pod Radhoštěm, Kroměříž, Holešov, Uherské Hradiště, Luhačovice, Valašské Klobouky, Bystřice pod Hostýnem, Otrokovice, Slavičín, Bojkovice.

Obecní policie se řídí zákonem č. 553/1991 Sb. o obecní policii (dále jen „zákon o obecní policii“). Je orgánem obce, který zřizuje a ruší zastupitelstvo města obecně závaznou vyhláškou. Obecní policii řídí starosta, pokud zastupitelstvo města nepověří řízením obecní policie jiného člena obecního zastupitelstva. Obecní policie při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku zejména přispívá k ochraně a bezpečnosti osob a majetku, dohlíží nad dodržováním pravidel občanského soužití, přispívá v rozsahu stanoveném tímto nebo jiným zákonem k bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, odhaluje přestupky a jiné správní delikty, upozorňuje fyzické a právnické osoby na porušování obecně závazných právních předpisů a činí opatření k nápravě.

55) Mgr. Aleš Křížan, příspěvek v rámci Semináře veřejný pořádek ve správních aktech územních samosprávných celků dne 20. září 2007

Dle argumentací většiny starostů, především z malých obcí, kontrolovat dodržování obecně závazných vyhlášek se nedaří. U obcí, které mají zřízenou městskou policii problém není, neboť na dodržování právních předpisů obce dohlíží strážníci městské policie. Naopak menší obce a města bez obecní policie uvádějí, že kontrolovat své obecně závazné vyhlášky je pro ně problémem, a proto se snaží omezit jejich počet. Pokud nejsou občané dostatečně informováni a posléze i kontrolováni a trestáni, je zbytečné obecně závaznou vyhlášku vytvářet. Některé obce využívají možnost danou v ust. § 103 odst. 4 zákona o obcích, a v případě narušení veřejného pořádku žádají o spolupráci Policii České republiky.

ZÁVĚR

V souvislosti se změnou judikatury Ústavního soudu se obecně závazné vyhlášky dostaly do pozice, kde mají své místo, a to do originárního pramene práva, jak plyne z ustanovení článku 104 odst. 3 Ústavy České republiky. Obecně závazné vyhlášky se však do této pozice probíjávaly dlouhá léta.

Ústavní soud již ustoupil od svého restriktivního postoje, kdy sice nezpochybňoval, že obecně závazné vyhlášky jsou neodvozené, původní právní předpisy, ale tuto formulaci vždy doplnil dovětkem, že ukládat povinnosti mohou obce pouze tam, kde je k tomu zákon výslovně zmocňuje. Dnes Ústavní soud zastává názor, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obec žádné další zákonné zmocnění nepotřebují, neboť obecně závazné vyhlášky, jako právní předpis, musí být nositelem pravidel chování, tedy práv a povinností.

Nejčastější oblastí, kterou obce obecně závaznými vyhláškami regulují je zajištění veřejného pořádku. Tato oblast je však jedna z nejsložitějších. Pokusila jsem se vystihnout základní pravidla pro tvorbu obecně závazných vyhlášek obcí:

1. K vydávání obecně závazných vyhlášek obce již nepotřebují, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, zákonné zmocnění. Výjimku tvoří daně a poplatky.
2. Obec může obecně závaznou vyhláškou i bez zákonného zmocnění upravovat také oblasti, které jsou sice upraveny zákonem, ale zákonná úprava a úprava stanovená v obecně závazné vyhlášce se vzájemně nepřekrývají.
3. Obecně závaznými vyhláškami lze řešit jen ty úkoly veřejné správy, které spadají do samostatné působnosti obce, tj. pouze místní záležitosti, místní problémy.
4. Obecně závazná vyhláška by měla splňovat obecná kritéria na právní předpisy. Aby nedošlo k porušení právní jistoty, měla by být její ustanovení určitá, vzájemně nerozporná a srozumitelná.
5. Obecně závaznými vyhláškami nelze stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankcí.

Vrátím se k bodu 3, tj. že obecně závazné vyhlášky obcí mohou regulovat jen místní záležitosti. Výraz „místní“ předpokládá, že v oblasti veřejného pořádku existuje rozdí

mezi záležitostmi veřejného pořádku v obci a záležitostmi veřejného pořádku v rámci větší komunity, tj. záležitostmi krajského či celostátního významu.

Pro obce bude zřejmě mnohdy složité rozpoznat a stanovit, kdy jde o záležitost místního charakteru, a kdy už se jedná o celospolečenský problém.

Zákon o obcích v § 10 a) stanoví, že obce můžou obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Zákonodárce ale pojem „místní záležitost veřejného pořádku“ blíže nespecifikuje.

Je také otázkou, zda by bylo na místě, aby stát striktně vymezoval, co spadá do místních záležitostí obce a co ne, neboť každá obec má své specifické problémy. Tady by snad bylo vhodnější upřesnit pojem „místní záležitosti veřejného pořádku“ v zákoně negací, tj. stát by stanovil oblasti, které nechce, aby obec obecně závaznou vyhláškou regulovala.

Než obec přistoupí ke schválení obecně závazné vyhlášky, měla by si odpovědět na několik otázek.

Nejdříve by obec měla zvážit, zda existuje problém, který je nutno řešit, a zda je vhodné jej regulovat obecně závaznou vyhláškou, tzn., že obec vždy měla zvážit, zda tu či onu oblast na svém území potřebuje regulovat.

Pokud se obec pro obecně závaznou vyhlášku rozhodne, je nutno se zamyslet, zda se obec pohybuje v mezích své působnosti. Toto by měla být zásadní a prioritní otázka, na kterou si obce budou muset vždy zodpovědět. Obec si musí uvědomit, že obecně závaznými vyhláškami lze řešit jenom místní záležitosti veřejného pořádku a v zájmu občanů obce.

Dále obec musí mít na paměti, že obecně závazná vyhláška se nesmí dostat do rozporu s předpisem vyšší právní síly, tj. se zákonem.

V současné době lze stěží odhadnout, jak se obce, v souvislosti se změnou přístupu Ústavního soudu k obecní normotvorbě a uvolněním prostoru pro územní samosprávu, vypořádají. Budou se obce snažit regulovat nejrůznější oblasti a budou vyčkávat na reakci orgánu dozoru, případně Ústavního soudu. Nebo naopak budou obce přistupovat k normotvorbě rozvážně a budou zvažovat, co a jak obecně závaznou vyhláškou upravovat? To znamená, že budou pečlivě zvažovat, zda právní regulace, která má být přijata je vhodná, rozumná a potřebná.

Uvolněním prostoru pro normotvorbu obcí by se na jednu stranu mohlo zdát, že pro obce bude tvorba obecně závazných vyhlášek jednodušší, což nemusí být pravdou. Tato nová situace bude klást zvýšené nároky jak na tvůrce obecně závazných vyhlášek, tj. obce, tak na dozorový orgán, tj. Ministerstvo vnitra. I nadále bude Ústavní soud zkoumat, zda regulace upravená v obecně závazné vyhlášce nepřekrývá regulaci zákonnou, neboť i nadále platí, že co je upraveno zákonem, nemůže řešit obecně závazná vyhláška.

Obcím zřejmě bude činit potíže určit hranici, co je ještě součástí samostatné působnosti a co již nikoliv a rozeznat linii, kdy dochází k překrývání obecně závazné vyhlášky se zákonem.

Je jisté, že jak obce, tak Ministerstvo vnitra, budou pečlivě sledovat, jak se bude hranice přijatá v nálezů Ústavního soudu ve věci města Jirkova a města Kořenova posunovat a upřesňovat. Je pravdou, že veškerá tíha na určení hranic, kam až obce mohou v rámci obecní normotvorný zajít, leží nyní na Ústavním soudu.

Do procesu normotvorby by mohl zasáhnout i zákonodárce a určit taxativní výčet věcných oblastí, v nichž by obce svou normotvorbu realizovaly, případně přijmout volnější úpravu a negací stanovit, které oblasti by obce obecně závaznými vyhláškami nemohly regulovat.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha: C.H.BECK, 2003, 408 s. ISBN 80-7179-794-4
- [2] KOUDELKA, Z., Právní předpisy samosprávy, 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2008, 352 s. ISBN 978-80-7201-690-7
- [3] KOUDELKA, Z., ONDRUŠ, R., PRŮCHA, P., Zákon o obcích (obecní zřízení) Komentář. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2004, 379 s. ISBN 80-7201-444-7
- [4] GERLOCH, A., Teorie práva. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2004, 343 s. ISBN 80-86473-85-6
- [5] KOUDELKA, Z., Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003. Praha: Linde Praha, 2003, 237 s. ISBN 80-7201-403-X
- [6] ŠROMOVÁ, E., Tvorba místních předpisů. Praha: ASPI, 2005, 631 s. ISBN 80-7557-121-8
- [7] HRABALOVÁ, S., Teorie a praxe rozvoje města a obcí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004, 99 s. ISBN 80-210-3356-8
- [8] KOUDELKA, Z., Samospráva. Praha. Linde Praha, 2007, 400 s., ISBN 978-80-7201-665-5

Prameny práva

- [9] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- [10] Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- [11] Zákon č. 367/1990 sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- [12] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- [13] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
- [14] Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod
- [15] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- [16] Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

- [17] Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

Článek v časopise

- [18] JUDr. Šromová E. Abeceda veřejného prostranství. Moderní obec: 2008 č. 1, příloha speciál.
- [19] JUDr. Kroupa J. Změna pravidel obecní normotvorby. Veřejná správa: 2008, č. 12, čtrnáctideník vlády ČR, s. 16-17.

Elektronické zdroje

- [20] Pravidla pro vydávání právní předpisů obcí, hlavního města Prahy a krajů, Metodická pomůcka Odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra ČR, aktuální znění ke dni 31. 10. 2006 [online] [citováno 2008-01-25]. Dostupné z www <<http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/pravidla.doc>>.
- [21] Zápis ze semináře veřejný pořádek ve správních aktech územních samosprávných celků, předaný odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 20. září 2007 [online] 2007 [citováno 2008-04-20]. Dostupné z www <<http://www.mvcr.cz>>.
- [22] Zápis z odborného setkání zástupců statutárních města a Ministerstva vnitra k možnostem regulace veřejného pořádku obecně závaznými vyhláškami, pořádané odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 17. dubna 2008 [online] 2008 [citováno 2008-04-20]. Dostupné z www <http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty/zapis_vyhlasiky_170408.html>.
- [23] Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 10/2008 [online] 2008 [citováno 2008-04-20]. Dostupné z www <<http://www.mvcr.cz>>.
- [24] Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 12/2008 [online] 2008 [citováno 2008-04-20]. Dostupné z www <<http://www.mvcr.cz>>.

- [25] Veřejná správa č. 2/2008, týdeník, Identifikace kompetencí zatěžujících výkon veřejné správy se zvláštním přihlédnutím k malým obcím[online] 2008 [citováno 2008-04-20].
Dostupné z www <http://www.mvcr.cz/casopisy/s/2008/pril_binek.html >.
- [26] KÜHN Zdeněk, Zásadní změna v judikatuře ÚS týkající se obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti, příspěvek ze dne 12. ledna 2008, [online] 2008 [cit. 2008-05-24]. Dostupné z www
<<http://jinepravo.blogspot.com/2008/01/zsadn-zmna-v-judikatue-stkaje-se-obecn.html>>
- [27] Josef Vedral. Ještě jednou ke změně judikatury Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám, příspěvek ze dne 4. 2. 2008, [online] 2008 [cit. 2008-05-24]. Dostupné z www <<http://jinepravo.blogspot.com>>
- [28] Metodický pokyn Ministerstva vnitra „Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí“ [online] 2008 [cit. 2008-05-24]. Dostupné z www <<http://www.mvcr.cz>>.
- [29] <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx?>

SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK

Ústava	Ústava České republiky
Listina	Listina základních práv a svobod
ČR	Česká republika
č.	číslo
čl.	článek
odst.	odstavec
písm.	písmeno
Sb.	Sbírka zákonů
sp. zn.	spisová značka