

Západočeská univerzita v Plzni

Právnická fakulta



Diplomová práce

Ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek
místních samosprávných celků

David Volf

Plzeň 2014

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI
PRÁVNICKÁ FAKULTA
Katedra správního práva

Diplomová práce

Ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek
místních samosprávných celků

David Volf

studijní program: Právo a právní věda

obor: Právo

vedoucí práce: JUDr. PhDr. Jan Malast

Katedra správního práva

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek místních samosprávných celků“ zpracoval sám, za použití pramenů níže uvedených.

V Plzni, dne 25. března 2014

Podpis:

Poděkování

Rád bych poděkoval všem, kteří byli ochotni poradit mi v řešení nesrovnalostí při psaní této práce, zejména vedoucímu práce JUDr. PhDr. Janu Malastovi za jeho velice vstřícný přístup a dále Mgr. et Mgr. Romanu Hoštovi za prokonzultování některých mých dotazů a také všem mým blízkým, kteří museli trpět mé náladou při psaní práce a v neposlední řadě mému dodavateli dobrého vína.

Obsah

1. Úvod	5
2. Ukládání povinností v České republice, jako v moderním právním státě. 7	
2.1. Ukládání povinností v ústavách samostatné Československé republiky.....	7
2.2. Vyjádření ukládání povinností ve vybraných evropských ústavách	8
2.3. Vyjádření ukládání povinností v ústavním pořádku České republiky	8
3. Právo tvorba územní samosprávy	12
4. Obecně závazné vyhlášky	15
4.1 Působnost, druhy, náležitosti a schvalování obecně závazných vyhlášek	16
4.1.1 Věcná příslušnost	16
4.1.2 Územní působnost	16
4.1.3 Osobní působnost.....	16
4.1.4 Časová působnost.....	17
4.1.5 Schvalování obecně závazných vyhlášek.....	17
4.1.6 Náležitosti obecně závazných vyhlášek.....	19
4.1.7 Realizace obecně závazných vyhlášek a sankce za jejich porušení.....	19
4.2 Rušení obecně závazných vyhlášek a dohled nad nimi.....	22
5. Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách v demokratickém právním státě	25
5.1 Oblasti regulované obecně závaznými vyhláškami obcí ukládajícími povinnosti a jejich limity.....	28
5.1.1 Veřejný pořádek	41
5.1.2 Omezení prodeje alkoholických nápojů.....	50
5.1.3 Loterie a jiné podobné hry	51
5.1.4 Komunální odpad	56
5.1.5 Ochrana veřejného zdraví.....	58
5.1.6 Obecní policie.....	59
5.1.7 Požární ochrana.....	60
5.1.8 Řády místních pohřebišť.....	61
5.1.9 Územně plánovací dokumentace.....	62
5. 1. 10 Bytové náhrady	63
5. 1. 11 Taxislužby.....	64
5. 1. 12 Místní poplatky.....	66
5. 1. 13 Daň z nemovitostí.....	67
5.2 Oblasti obcemi OZV neregulované, úvaha de lege ferenda.....	68
6. Závěr	75
7. Resumé	77
8. Zdroje	78
Monografie	78
Judikatura	79
Články.....	79
Internetové zdroje	79
Právní předpisy	79

1. Úvod

Obecně závazné vyhlášky územních samosprávných celků patří mezi podzákonné právní normy, se kterými se dnes a denně setkáváme v krajích a obcích. Jsou považovány za jeden z projevů samosprávy, která je základem právního státu. Obecně závazné vyhlášky jsou v českém právním řádu jedinou legální cestou, kterou mohou místní samosprávné celky regulovat v některých oblastech chování občanů na svém území, zejména pro zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Jsou to právě místní samosprávné celky, které jsou občanům nejbližší a lépe tak vnímají potřeby právní regulace v jejich zájmu, ať už se tedy jedná o veřejný pořádek, bezpečnost, či vzhled obce.

Cílem mé práce však není věnovat se obecně závazným vyhláškám v obecné rovině, chci se zaměřit především, jak již téma práce napovídá, na problematiku ukládání povinností touto formou podzákonné právní regulace, na to jaké jsou ústavní a zákonné limity možností regulace chování obecně závaznými vyhláškami a jaké oblasti jsou jimi možné regulovat a v jakém přípustném rozsahu tak mohou územně samosprávné celky, v dnešním právním státě stojícím na základech vyspělé demokratické ústavy, právní povinnosti ukládat. Proto se v první části práce věnuji tomu, jak se na ukládání povinností dívá Ústava České republiky, resp. na to, jak je v ní ukládání povinností vyjádřeno. Pro porovnání zmiňuji, jak se na ukládání povinností dívají vybrané evropské ústavy a také to, jak byly právní povinnosti vyjádřeny ve vybraných Československých ústavách.

V další části práce se věnuji právotvorbě územních samosprávných celků obecně, tedy jaké právní předpisy mohou územní samosprávné celky vydávat, rozdílům mezi nimi a zmocnění, na základě kterého tak mohou územní samosprávné celky činit a rozdílům mezi podzákonými normami vydávanými v přenesené a v samostatné působnosti. V této části se pochopitelně zmiňuji i o vyšších územních celcích, tedy o krajích, neboť ty nelze opomenout. Jak se v další části zmiňuji, hranice mezi samostatnou působností obce a kraje je často dost neostrá a nejasná, je tedy dobré vědět v jakém rozsahu je k právotvorbě ten který územní samosprávný celek zmocněn.

Od kapitoly věnující se právotvorbě přecházím ve čtvrté kapitole k Obecně závazným vyhláškám, zde tedy převážně k obecně závazným vyhláškám obcí, kdy se

věnuji jejich náležitostem, působnosti a jejich schvalování. Po vymezení těchto náležitostí se věnuji velmi důležitému aspektu, a to realizaci obecně závazných vyhlášek. Pokud by nebyly obecně závazné vyhlášky realizovány a v nich uložené povinnosti vynucovány, pozbývala by taková právní regulace smysl, neboť by pak její dodržování bylo závislé pouze na svobodné vůli adresátů takových norem. Jejich cílem je však regulace všech právních vztahů v obecně závazné vyhlášce vymezených na základě autoritativně uložených vynutitelných povinností. V poslední části čtvrté kapitoly se též věnuji rušení obecně závazných vyhlášek a dohledu nad nimi, což je nezbytný mechanismus, jelikož se jedná o podzákoné právní předpisy, které musí být v souladu se zákony, ústavními zákony a mezinárodními smlouvami. Není výjimkou, že obecně závazné vyhlášky často svým obsahem překračují oprávnění a zmocnění obcí a ne zcela vždy jsou v souladu se zákony. Proto dohled vykonává ministerstvo vnitra, posléze Ústavní soud, který je jako jediný oprávněný obecně závaznou vyhláškou pro nesoulad se zákonem zrušit, neučiní-li tak samo zastupitelstvo územně samosprávného celku, které ji vydalo.

V poslední páté kapitole se výhradně věnuji samotnému ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek místních samosprávných celků, tedy rozsahu v jakém mohou obce povinnosti v obecně závazných vyhláškách ukládat, právním názorům na to, v jakém kontextu je vykládáno ústavní zmocnění čl. 104 odst. 3 Ústavy s ochranou základních práv a svobod s omezením čl. 4 Listiny základních práv a svobod a také vývoji názorů Ústavního soudu. V poslední části této kapitoly jsem se zaměřil na vybrané oblasti, ve kterých je obec zvláštními zákony zmocněna k provádění podzákoné regulace formou obecně závazných vyhlášek a také se zamýšlím nad oblastmi, ve kterých k tomu obce ve své samostatné působnosti zmocněny nejsou, avšak mohly by de lege ferenda zmocněny být.

2. Ukládání povinností v České republice, jako v moderním právním státě

Česká republika je dnes beze sporu moderní právní stát, člen mnoha mezinárodních organizací, stojících na základech demokraticky vzniklých a schválených mezinárodních smluv. Česká republika též přijala a ratifikovala mnohé mezinárodní smlouvy a úmluvy o lidských právech a svobodách, které stojí v jejím právním pořádku nad zákony a některé i nad Ústavou. Toto jsou všechno aspekty, ze kterých lze usuzovat, že jsme právní kulturou vyspělý evropský stát, který, jak již plyne z Ústavy a Listiny základních práv a svobod, šetří lidská práva a svobody a právní povinnosti fyzickým a právnickým osobám ukládá jen v souladu s Ústavou a Listinou.

2.1. Ukládání povinností v ústavách samostatné Československé republiky

Československé ústavy v minulosti kladly rozdílný důraz na zakotvení ústavních povinností občanů, s ohledem na filosofickou koncepci lidských práv, ke které se hlásily. Ústavní listina z roku 1920 výslovně upravovala jen brannou povinnost (§129). Ústava 9. května 1948 ve svých základních člancích mezi principy charakterizujícími lidově demokratickou republiku uváděla, že „práce ve prospěch celku a účast na obraně státu“ je obecnou povinností (čl. III. odst. 1). Základní povinnosti občanů vypočítávala v § 30-34 a patřily mezi ně např. vedle věrnosti státu a zachování ústavy a zákonů i udržování a zvelebování národního majetku, či poctivý a svědomitý výkon veřejných funkcí.

Hlava druhá Ústavy z roku 1960 byla nazvaná „Práva a povinnosti“ a vycházela z pojetí vyjádřeného v čl. 19 odst. 2. Podle něj „Ve společnosti pracujících může jednotlivec dospět k plnému rozvinutí svých schopností a k uplatnění oprávněných zájmů jen aktivní účastí na rozvoji celé společnosti, především náležitým podílem na společenské práci. Proto je práce ve prospěch celku přední povinností a právo na práci předním právem každého občana.“ Konkrétní ústavní povinnosti pak obsahovaly čl. 34-37.¹

Všechny charty a deklarace lidských práv od počátku předpokládaly možnost omezení těchto v nich formulovaných práv a svobod, a to buď v obecně formulovaných výhradách, nebo konkrétně v souvislosti s jednotlivými právy. Ústavní listina z roku

¹ Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 960 s.

1920 obsahovala poměrně stručně formulované osobní svobody a práva, většinou s odkazy na podrobnosti stanovené v prováděcích zákonech. Ústava 9. května 1948 v souvislosti s jednotlivými právy a svobodami uváděla podrobněji i jejich záruky. Omezení připouštěla jen na základě zákona, např. „v zájmu veřejném“, nebo „se zřetelem ke kulturním potřebám lidu“, či s odkazem na zákonem stanovené výjimky. Ústava ČSSR z roku 1960 kladla důraz především na hospodářská a sociální práva, u kterých uváděla i prostředky, jakými mají být zajištěna. V případě práv politických (svoboda projevu, shromažďovací, pouličních průvodů a manifestací) byl ústavně deklarován současně cíl, jakému mají výhradně sloužit (čl. 28).²

2.2. Vyjádření ukládání povinností ve vybraných evropských ústavách

Zákonodárci v jednotlivých evropských státech přistupují k ústavnímu vyjádření povinností značně odlišně. V některých zemích zakotvují katalogy výlučně práva a svobody (např. Belgie, Irsko, Lucembursko, Rakousko), jinde nehledě na název příslušné hlavy základního zákona věnované základním právům a svobodám upravují přímo v ní, anebo na jiném místě ústavy, alespoň povinnost bránit vlast (např. Dánsko, Finsko, Německo). Většina ústavodárců však pojala povinnosti jednotlivců jako ústavní institut, byť je upravila v nestejném rozsahu (Bulharsko, Itálie, Maďarsko, Polsko, Rumunsko, Ukrajina). Řada ústav obsahuje vedle klasických povinností i další, například povinnou školní docházku, jako je tomu například ve Švédsku, či Litvě, povinnost pracovat a mít právo na práci, jako ve Francii, či Španělsku, povinnost rodičů vychovávat děti, jako v Maďarsku, či Slovinsku, a současně i povinnost dětí pečovat o rodiče, jako v Litvě, či Makedonii.³

2.3. Vyjádření ukládání povinností v ústavním pořádku České republiky

Listina základních práv a svobod stanovuje obecné zásady pro omezení práv a svobod. Přiznání základních práv a svobod jednotlivci neznámá, že je osvobozen od jakýchkoliv omezení, že se nemusí řídit normami regulujícími jeho chování a ukládajícími mu v mezích Listinou dovolených povinností. Jednotlivec tedy není přiznáním základních práv a svobod zbaven odpovědnosti vůči druhým a vůči

² Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 962 s.

³ Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 960 s.

společnosti. Realizace jeho práv a svobod se v každodenním životě střetává s právy a svobodami druhých a se zájmy veřejnými, tedy se zájmy státu. Z toho plyne nutnost stanovení mezí realizace práv a svobod jak ve vztahu subjektů navzájem, tak i vůči státu a společnosti, jako celku. Zákonodárce sám tedy stanoví limit a podmínky, na které váže možnosti omezení základních práv a svobod. Ty blíže uvádí v jednotlivých člancích Listiny základních práv a svobod, jako např. omezení nedotknutelnosti obydlí v čl. 12 odst. 2) a 3), v případě svobody pobytu a pohybu v čl. 14 odst. 3), kde LZPS říká, že tyto svobody mohou být omezeny zákonem, je-li to nevyhnutelné pro bezpečnost, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví a práv a svobod druhých, což jsou ony hlavní limity volnosti výkonu vlastních práv jednotlivce, do kterých může stát mocensky, ve prospěch druhých, směřuje-li to k naplnění legitimních cílů, zasáhnout.

Postavení jedince ve státě určuje souhrn jeho práv a povinností, jejichž katalogem je Listina základních práv a svobod. Listina jasně vymezuje práva a svobody, kterým má být poskytnuta ústavní ochrana před svévolnými zásahy státní moci, včetně zásahů místní samosprávy. Pro ukládání povinností stanovil zákonodárce v čl. 4 Listiny základních práv a svobod obecné pravidlo, kterým určil právní formu, jakou může být formálně jednotlivci povinnost uložena a materiální stránku, která musí být splněna. Čl. 4 odst. 1 Listiny říká, že povinnosti mohou být ukládány „toliko na základě zákona a v jeho mezích, při zachování základních práv a svobod“. Ustanovení čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod přímo souvisí s čl. 2 odst. 2 Listiny, který říká, že „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“⁴ a s čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, který říká, že „Každý občan může činit to, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá“.⁵

Zajištění základních funkcí státu předpokládá plnění uložených povinností ze strany občanů. Bez ohledu na ústavní úpravu vyžadují státy od svých občanů loajalitu, plnění svěřených funkcí a v případě nutnosti i obranu vlasti. Od všech občanů poté dodržování zákonů, placení daní a ochranu životního prostředí. Ústava a Listina

⁴ Ústava České republiky: Listina základních práv a svobod ; Parlament, ministerstva ; Ombudsman ; Antidiskriminační zákon : podle stavu k .. Ostrava: Sagit, 1995?-, sv. ÚZ. ISBN 978-80-7208-808-9.

⁵ Ústava České republiky: Listina základních práv a svobod ; Parlament, ministerstva ; Ombudsman ; Antidiskriminační zákon : podle stavu k .. Ostrava: Sagit, 1995.

základních práv a svobod sama o sobě přímo občanům žádné ústavní povinnosti neukládá, lze z ní však dovodit několik ustanovení, která nepřímo povinnost ukládají, jako je čl. 33 odst. 1, který stanoví, že školní docházka je povinná po dobu, kterou stanoví zákon, kromě toho je také v Listině nepřímo zakotvena povinná vojenská služba, a to v čl. 9 odst. 1 písm. b), či povinnost nezneužívat vlastnického práva, a to v čl. 11 odst. 2. V čl. 11 odst. 5 je nepřímo uložena povinnost platit daně a poplatky. Toto ustanovení je dovozeno z čl. 1 odst. 2 Dodatkového protokolu k úmluvě o lidských právech, podle něhož státy mohou přijímat zákony, aby zajistily placení daní a jiných poplatků nebo pokut.⁶ Povinností se v kontextu katalogu základních práv a svobod rozumí závazek jednotlivce vůči společenství ostatních, jehož plnění může být v demokratickém právním státě vyžadováno ve veřejném zájmu, tj. v zájmu společnosti zvláště chráněných hodnot, včetně zákazu zneužití práv, což znamená současně i povinnost respektovat práva a svobody druhých.⁷

Jak jsem již zmínil výše, stát může ukládat povinnosti za splnění dvou ústavních podmínek. Může tak činit na základě zákona a v jeho mezích a současně za podmínky, že uložená povinnost nesmí popřít deklarovaná práva a svobody. Co do formy právního předpisu, může být povinnost uložena jak ústavním zákonem, tak „běžným“ zákonem. Má-li být povinnost uložena podzákoným předpisem, tedy nařízením vlády, či obecně závaznou vyhláškou územních samosprávných celků, musí mít takový akt bezprostřední vazbu na prvotní normativní akt a na limity v něm obsažené. Konkrétní práva a povinnosti vycházejí především z právních předpisů jednotlivých právních odvětví, která bezprostředně navazují na ústavní zákony, teprve až z nich vyplývají podzákoné normativní právní akty. Meze základních lidských práv a svobod se nesmějí stanovit, nebo upravovat v podzákoných právních předpisech. Rozhodování o souladu podzákoných právních norem s jinými zákony přísluší Ústavnímu soudu. Obecné soudy jsou oprávněny samy posoudit soulad podzákoných právních předpisů, tedy vládních nařízení, obecně závazných vyhlášek aj., se zákonem a protizákonou právní normu nepoužít.⁸ V nálezu Pl. ÚS 47/93 Ústavní soud konstatoval, že je nepřípustné,

⁶ Flegl, Vladimír. Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 1997, xx, 237 p., s. 10

⁷ Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 960 s.

⁸ Flegl, Vladimír. Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 1997, xx, 237 p., s. 15

aby obecně závazná vyhláška obce nově nebo podrobněji formulovala skutkové podstaty trestných činů, nebo přestupků, které jsou definovány v trestním zákoně, nebo v zákoně o přestupcích a v jiných zákonech.⁹ V nálezu Pl. ÚS 38/93 Ústavní soud konstatoval, že obec může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jenom na základě a v mezích zákona.¹⁰

Koncepce Listiny základních práv a svobod v souladu s mezinárodněprávní úpravou je založena na tom, že základní práva a svobody nemají absolutní povahu. Výjimku z této zásady představují některá vybraná ustanovení Listiny základních práv a svobod, která zákonodárce v demokratickém právním státě nemůže za žádných okolností omezit, či popřít. Příkladem je čl. 5 Listiny způsobilost k právům, čl. 7 odst. 2 zákaz mučení a nelidského zacházení, čl. 36 právo na soudní ochranu, čl. 40 presumpce nevinnosti a další. V ostatních relativních ustanoveních je možné, aby je zákonodárce za dodržení ústavněprávních podmínek limitoval, je-li to nezbytné z důvodů, jako je bezpečnost státu, ochrana veřejného pořádku a ochrana práv a svobod druhých. V nálezu Pl. ÚS 8/95 se uvádí, že „Zákonodárce je při stanovení zásahů do ústavně zaručených práv a svobod vázán ústavními zákony, Listinou a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a omezení může stanovit jen tam, kde mu to uvedené předpisy vyšší právní síly umožňují.“¹¹

⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 47/93. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o.. Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

¹⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 38/93. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o.. Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 8/95. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o.. Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

3. Právotvorba územní samosprávy

Územní samospráva, stejně jako veřejná správa obecně, je chápána jako specifická společenská činnost řídicího a organizačního charakteru zaměřená na veřejné záležitosti, determinovaná veřejným zájmem.¹² Územní samospráva je jako jedna ze součástí veřejné správy, stejně jako státní správa, činností podzákonného, výkonného a nařizovacího charakteru. V takovém případě se tedy jedná o aplikaci zákonodárcem přijatých předpisů. V rozporu s tím však není ani to, že sama územní samospráva má též právotvornou funkci. Tvorba práva veřejnou správou není v rozporu s principem demokratické dělby moci. Obecně je totiž právotvorná činnost územní samosprávy zvláštní formou provádění zákonů, jde o tvorbu právních předpisů od zákonů odvozených a podzákonných. Z toho vyplývá, že obce, jako základní územní samosprávné celky a kraje, jako vyšší územní samosprávné celky, jsou také právotvornými subjekty, v souladu se svým postavením ve veřejné správě v právním demokratickém státě.

Někdy se dokonce uvádí, že právotvorná činnost je pro veřejnou správu nejcharakterističtější, a to formou vrchnostenskou a abstraktní. Funkce veřejné správy není jen vrchnostenské rozhodování o konkrétních věcech, vůči konkrétním účastníkům správně-právních vztahů, ale hlavně rozhodování o právně závazných pravidlech. Jak jsem již uvedl v úvodu, samosprávné územní celky jsou veřejnoprávní korporace, odlišné od státu, které mají blíže k občanům a na místní úrovni by měly lépe znát podmínky, potřeby a oblasti, které je nutno, v jejich samostatné (samosprávné) působnosti, regulovat.

Je třeba rozlišit, zdali tak činí obce, či kraje v rámci svěřené státní správy v přenesené, nebo v samostatné působnosti. Při výkonu státní správy si právotvorná činnost územní samosprávy uchovává zcela svůj podzákonný, výkonný a nařizovací charakter. Jde zde výhradně o tvorbu právních předpisů odvozených a podzákonných, tedy o provádění zákonů, byť formou vydávání vlastních právních předpisů. Tento druh právních předpisů je v evropských poměrech tradičně označován jako „nařízení“.¹³ Naopak při výkonu samosprávy, což je oblast, které se chci nadále v práci věnovat, je

¹² Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 45

¹³ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 46

akcentován samosprávný charakter obcí a krajů. Územní samospráva se vyznačuje tím, že jejím subjektem je veřejnoprávní korporace, odlišná od státu, nezávislá a státní správě nepodřízená. Jejím smyslem je tedy realizace vlastní samosprávné moci. Výrazným aspektem samosprávné moci je tak mimo jiné „prvotní mocenská pravomoc rozhodování v samosprávných otázkách, v nichž stát ponechává plný prostor samosprávným orgánům z hlediska jejich tvorby (pravomoc k tvorbě vlastních mocenských aktů)“.¹⁴ Tento druh právních předpisů je tradičně označován, jako „statutární předpisy“, de lege lata jsou takové právní předpisy označovány jako „obecně závazné vyhlášky“.

Právě v obecně závazných vyhláškách se nejvíce projevuje samosprávný prvek územních samosprávných celků, tedy obcí a krajů, které právě skrze ně mohou autonomně rozhodovat ve svých záležitostech, aniž by k tomu potřebovaly výslovné zákonné zmocnění. Bez této pravomoci k tvorbě vlastních mocenských aktů by samospráva nikdy nemohla plnit takovou úlohu, jaká odpovídá jejímu postavení v moderním státě. Ztratila by tak jednu ze svých základních odlišností od správy státní, ztratila by tím svůj veřejno-mocenský charakter, přestala by tak být subjektem (nositelem) veřejné moci a stala by se tak pouze jejím vykonavatelem.¹⁵ Obecně závazné vyhlášky jsou výrazem ústavou zaručené autonomie subjektů územní samosprávy. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy není k přijetí obecně závazné vyhlášky třeba výslovného zákonného zmocnění. Zde může obec, či kraj, vydávat originální právní předpisy, které se tím stávají součástí právního řádu České republiky.¹⁶ Naproti tomu nařízení jsou právní předpisy vydávané obcemi (krají) při výkonu jim svěřené státní správy. Nařízení mohou být vydávána pouze v případě zákonného zmocnění, na základě a k provedení zákona.¹⁷ Jsou tedy vydávána při realizaci výkonné moci ve státě, nemohou mít tak nikdy jiný, než prováděcí (druhotný, sekundární) charakter.¹⁸ Obec vykonávající rozšířenou působnost může vydávat nařízení v této působnosti nejen pro

¹⁴ Průcha, P., Správní právo. Obecná část. Brno: Masarykova Univerzita, 1999, s. 25

¹⁵ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 46

¹⁶ Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 815

¹⁷ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 56

¹⁸ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 49

své území, ale pro celý správní obvod své rozšířené působnosti. Název nařízení obcí nesou i od roku 2000 vydané správní předpisy, které jsou ve zmocňujících ustanoveních zvláštních zákonů vyhlášených do roku 2000 označeny jako obecně závazné vyhlášky obcí v přenesené působnosti.¹⁹

¹⁹ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 58

4. Obecně závazné vyhlášky

Obecně závazné vyhlášky mohou vydávat zastupitelstva územních samosprávných celků v samostatné působnosti, na základě ústavního zmocnění v čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jedná se o autonomní projev samosprávy. Jak jsem již zmiňoval výše, obecně závazná vyhláška je právní předpis, který je vydáván na základě zákona a v jeho mezích. Působnost vyhlášek je omezena na území obce, pro které je vyhláška vydána. Vyhlášky jsou v právní praxi považovány za významný pramen správního práva a nutný je zde požadavek na jejich soulad se všemi ostatními prameny práva, jež jsou jim nadřazeny. Vyhlášky jsou sice originální normotvorbou, avšak v právní hierarchii se jedná o podzákonné právní normy. Vyhlášky tedy musejí být v souladu s Ústavou, Listinou základních práv a svobod, dále se všemi ostatními ústavními zákony, s mezinárodními smlouvami, jež jsou inkorporovány do našeho právního řádu a mají přednost před běžnými zákony. Dále je nutno, aby byly vyhlášky v souladu též s běžnými zákony a s předpisy nižší právní síly, které byly vydány k provedení zákona.²⁰

V případě měst členěných na městské části, jsou oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky pouze zastupitelstva měst, nikoliv jednotlivých městských částí. Stejně tak to je i v případě hlavního města Prahy, kdy podle § 59 odst. 2 písm. f) zákona o hlavním městě Praze²¹, patří schvalování obecně závazných vyhlášek do působnosti zastupitelstva hlavního města Prahy. V § 44 zákona o hlavním městě je dále zastupitelstvo hlavního města zmocněno vydávat ve své samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky a ukládat jimi povinnosti. Toto zmocnění koresponduje se zmocněním v § 10 zákona o obcích.²² Hlavní město Praha je dále podle § 44 zákona o hlavním městě povinno projednat znění svých právních předpisů s jednotlivými městskými částmi. I v dalších ustanovení zákona o hlavním městě Praze jsou podmínky přijímání, vyhlásování, platnosti a účinnosti, kontroly a možného obsahu obecně závazných vyhlášek hlavního města Prahy obdobné, jako je tomu v zákoně o obcích, kterému se budu věnovat v následujících podkapitolách.

²⁰ Klíma, Karel et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s. 815

²¹ Zákon č. 131/2000Sb, o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

²² Zákon č. 128/2000Sb, o obcích, ve znění pozdějších předpisů

4.1 Působnost, druhy, náležitosti a schvalování obecně závazných vyhlášek

Obecně závazné vyhlášky je možné rozdělit podle několika kritérií, a to tedy podle subjektu územní samosprávy, který vyhlášku vydává, což je obec, či kraj, dále podle ústavního zmocnění, podle působnosti, z hlediska rozdělení veřejné správy a podle možnosti, či nutnosti jejich vydání. V této kapitole se chci věnovat druhům působnosti, náležitostem, způsobu schvalování, realizaci a sankcím za porušení povinností uložených v obecně závazných vyhláškách.

4.1.1 Věcná působnost

Věcnou působností se rozumí oblast společenských vztahů v rámci veřejné správy, které jsou obecně závaznou vyhláškou upraveny. Pro věcnou působnost obecně závazných vyhlášek je určující, že vyhlášky mohou být vydávány jen k plnění úkolů obce v rámci řešení místních záležitostí veřejné správy, která je svěřena obci. Do této působnosti spadá jak přenesená, tak samostatná působnost. Vždy je však určující pro ústavnost a zákonnost obecně závazné vyhlášky, aby nepřekračovala věcnou působnost obce. Věcná působnost obce vymezena v § 35 zákona o obcích,²³ ve které mohou obce na základě ústavního zmocnění obsaženého v čl. 104 odst. 3 Ústavy a dále v § 10 zákona o obcích, vydávat obecně závazné vyhlášky.

4.1.2 Územní působnost

Územní působností se rozumí rozsah území, na němž obecně závazná vyhláška upravuje určitý okruh společenských právních vztahů. Územní působnost obecně závazné vyhlášky se tak vztahuje na administrativní teritorium celku, tedy obce, či kraje, který vyhlášku vydal.

4.1.3 Osobní působnost

Osobní působnost obecně závazné vyhlášky obcí působí vůči všem osobám na území obce, kraje, a to fyzickým, i právnickým. Může se tak stát, že obecně závazná vyhláška působí i vůči jiným veřejnoprávním korporacím, tedy vůči jiným obcím, krajům, či státu. Stane se to tehdy, jestliže část majetku na území obce patří jiné obci, kraji, či státu a jsou zavázáni k určité povinnosti obecně závaznou vyhláškou, nejčastěji jako vlastníci nemovitostí na území obce, anebo tehdy, jestliže podnikají a mají na

²³ Zákon č. 128/2000Sb, o obcích, ve znění pozdějších předpisů

území obce svou podnikatelskou provozovnu.²⁴ Stejně tak může obecně závazná vyhláška ukládající povinnosti zavazovat i fyzické osoby, či právnické osoby, které na území obce sice nemají trvalý pobyt, nemají na území obce zapsané své sídlo, ani na jejím území (administrativním teritoriu, pro které obecně závazná vyhláška platí) fyzicky nejsou, ale stejně, jako již zmíněné veřejnoprávní korporace na území obce vlastní nemovitost, či zde mají podnikatelskou provozovnu.

4.1.4 Časová působnost

Platnost obecně závazné vyhlášky nastává, stejně jako u zákonů, dnem řádného vyhlášení, což je den zveřejnění na úřední desce obce, kraje, vyhláška se tak tímto okamžikem stává součástí platného právního řádu na daném území. Co se účinnosti týče, ta nastává dnem v obecně závazné vyhlášce uvedeným, nejdříve však platností, je-li to pro potřeby územně samosprávného celku, který vyhlášku vydal nezbytné. Pokud není den účinnosti uveden, nastává 15. dnem po vyhlášení.

Obecně závazné vyhlášky by bylo možné hodnotit i z hlediska aplikace na právní vztahy vzniklé před účinností právního předpisu, tedy na vyhlášky bez zpětné účinnosti, s nepravou zpětnou účinností, kdy se vyhláška aplikuje na právní vztahy vzniklé i před účinností obecně závazné vyhlášky, ale jen na tu jejich část, která nastala po účinnosti a obecně závazné vyhlášky s pravou zpětnou účinností, v nichž se normy použijí na právní vztahy vzniklé i před účinností obecně závazné vyhlášky, a to i zpětně na tu jejich část, která nastala před účinností.²⁵ I když je často v právní literatuře retroaktivita prezentována jako nežádoucí, je v právním státě ve prospěch subjektů právních vztahů možná. Příkladem by mohla být obecně závazná vyhláška, v níž je zakotveno právo občanů na určitý finanční příspěvek, který je za daných podmínek možné za určité období přiznat i zpětně. Například školné, příspěvky na dopravu, na bydlení, porodné.

4.1.5 Schvalování obecně závazných vyhlášek

Jak již bylo zmíněno, obecně závazné vyhlášky schvaluje na základě svého ústavního zmocnění obsaženého v čl. 104 odst. 3 Ústavy, zastupitelstvo územně

²⁴ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 92

²⁵ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 93

samosprávného celku, tedy obce, či kraje. Pro oba dva tyto samosprávné územní celky platí v případě přijímání obecně závazných vyhlášek velice podobná pravidla. Schvalování probíhá formou usnesení. Jedná se o základní a jednu z nejdůležitějších pravomocí v rámci samospráv, kdy má zastupitelstvo, coby vrcholný orgán územně samosprávného celku skládajícího se z přímo volených zástupců občanů, právo tvornou pravomoc. Toto postavení zastupitelstev by se v pojetí autonomie územně samosprávných celků v právním státě v mnohém dalo přirovnat k postavení přímo volených zástupců do zákonodárného sboru, tedy parlamentu. Zastupitelstva i parlament tak přímo reprezentují princip suverenity lidu ve státě, i když na jiných úrovních a z odlišných hledisek.²⁶

Návrh znění obecně závazné vyhlášky zastupitelstvu může podat člen zastupitelstva, člen rady, nebo tajemník obecního úřadu, který má na zasedáních zastupitelstva poradní funkci. V mnohých případech jsou navrhovateli též zastupitelské kluby politických stran, komise, či odbory obecního úřadu. K návrhu by měla být přiložena důvodová zpráva, ve které navrhovatel uvede účel takové právní úpravy, cíle a případně zkušenosti z jiných obcí. Podle rozpočtových pravidel by měl v důvodové zprávě uvést též dopad na rozpočet obce, či vyššího územního celku, v případě přijetí takové úpravy²⁷.

Po řádném schválení obecně závazné vyhlášky podepisuje starosta spolu s místostarostou, nebo jiným radním, usnesení zastupitelstva, ve kterém byla obecně závazná vyhláška přijata, a to podle § 104 odst. 2 zákona o obcích. Zákon stanovuje podmínku zveřejnění vyhlášky na úřední desce po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec předpis uveřejnit způsobem v místě obvyklým. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecní zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.²⁸ Obec je podle zákona o obcích povinna vést evidenci právních předpisů, které vydala. Takováto evidence musí být přístupná všem osobám. Stejně tak

²⁶ Koudelka, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 57, a zde uvedená literatura. Kadečka, S. *K právní povaze obecně závazných vyhlášek obcí v samosprávné působnosti*, *Správní právo 5/1999*, s. 299

²⁷ Šimek, Lubomír. *Obecně závazné vyhlášky obcí: pravidla vydávání, vzory s komentářem*. Praha: C. H. Beck, 2000, s. 6

²⁸ § 12 zákona č. 128/2000 Sb., zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů

vyhlášení nově přijatého předpisu musí být provedeno tak, aby se s ním mohli adresáti řádně a včas seznámit. Obdobně je to v případě přijímání obecně závazných vyhlášek vyšších územních celků.

4.1.6 Náležitosti obecně závazných vyhlášek

Zákon neklade na obecně závazné vyhlášky žádné velké formální náležitosti. Co se struktury týče, zákon vyžaduje jen označení vydavatele a řádné podpisy, viz výše v části o schvalování obecně závazných vyhlášek. Je však vhodné, aby vyhlášky respektovaly určité formální náležitosti plynoucí z právní vědy a naší právní tradice tak, aby byla každá obecně závazná vyhláška osobám co nejsrozumitelnější a dovedly se v ní dobře zorientovat. K náležitostem právních předpisů samosprávy patří:

- označení vydavatele
- název
- úvodní věta
- vlastní text
- odkazy a poznámky
- podpisy
- přílohy²⁹

4.1.7 Realizace obecně závazných vyhlášek a sankce za jejich porušení

Realizace obecně závazných vyhlášek je základním smyslem jejich existence, obzvláště tehdy, jsou-li vyhláškami dotčeny různé oblasti společenských vztahů takovým způsobem, že to znamená uložení povinností anebo jinou úpravu práv fyzických a právnických osob. Stanovení povinností v právním státě je závažná otázka, které jsem se v kontextu základních práv a svobod věnoval v úvodu této práce v kapitole „Ukládání povinností v České republice, jako v moderním právním státě“. Stanovit povinnosti lze jen na základě a v mezích zákona, a učinit tak může jen subjekt, který k tomu má přímý mandát od lidu, který je v demokratickém státě nositelem veškeré moci, je to tedy parlament a zastupitelstva územních samosprávných celků. V případě, že je povinnost stanovena, musí ten, kdo jí stanovil, důsledně vyžadovat její splnění, a to od všech subjektů, kterých se týká. Nebylo-li by splnění povinnosti

²⁹ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 94

důsledně a řádně vyžadováno, mohl by nastat nežádoucí jev, a to, že by byla splněna jen některými subjekty, a to dobrovolně, ostatní by se mohli domnívat, že jí v případě, že jim nehrozí žádný postih, splnit nemusí a že tak pravidla určená v takové právní normě vůbec nemusí dodržovat. To by se však vylučovalo se základními právními principy právního státu, který právní regulací vztahů ve společnosti udržuje řád a pořádek, a to v souladu s ústavními zákony, zákony a mezinárodními smlouvami, které platí pro všechny stejně, co do rovnosti před zákonem, tak i v právech a povinnostech.

V obecně závazných vyhláškách se tak plně realizuje mocenská podstata samosprávy. Moc tak pojmáme, jako schopnost vynutit, aby jiní jednali podle vůle držitelů moci, i když to není v zájmu jednajících, často dokonce proti jejich soukromým zájmům. Územní samosprávné celky tak mají sankční a mimosankční nástroje realizace svých právních předpisů³⁰.

Mimosankčním nástrojem je například informační služba, což ve své podstatě znamená, že obec, či kraj, vyvíjí činnost v oblasti všeobecné informovanosti veřejnosti. Obec by se neměla spokojit jen se zveřejněním svých právních předpisů na úřední desce a jiným obvyklým způsobem, jak ukládá zákon, ale měla by se snažit skrze media a informační nástroje. Zejména důležité je využít informačních cest k veřejnosti v oblastech se zvýšeným turistickým ruchem, a to i včetně možného překladu do cizích jazyků, skrze veřejné vývěsky, informační centra, brožurky, internet a další. Dále konzultační služba, kdy se územní celky mimo informování snaží při realizaci svých obecně závazných vyhlášek vysvětlovat jejich obsah, podávají výklad pojmů a snaží se pomáhat odstraňovat protiprávní stav a předcházet mu. Důležitým aspektem mimosankčních nástrojů je také sjednocovací služba, kdy územní celky, obzvláště obce, zajišťují, aby byl sjednocený výklad znění obecně závazných vyhlášek různými orgány, jako je například Policie ČR, obecní policie, přestupková komise tak, aby nedocházelo k rozdílným interpretacím. V preventivních a informačních mimosankčních opatřeních nelze opomenout ani legisvakanci, tedy dobu mezi platností a účinností obecně závazné vyhlášky, která by měla být přizpůsobena tak, aby měli adresáti takové normy dostatečný časový prostor na seznámení se s jejím zněním a k přizpůsobení svého chování. Důležité je také vyřešit otázku retroaktivity, kdy by se protiprávními mohly

³⁰ Koudelka, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 104-114

stát skutečnosti, které do účinnosti takového předpisu protiprávní nebyly a případně zajistit formou zmíněných mimosankčních opatření nápravu.

V případě porušení povinnosti uložené obecně závaznou vyhláškou nastupuje sankční opatření. Na jejich dodržování by měly dohlížet všechny instituce územního samosprávného celku, u obcí poté převážně obecní policie, či pověření zaměstnanci příslušného obecního úřadu. V případě porušení obecně závazných vyhlášek tak může jít přestupek, či o jiný správní delikt. Územně samosprávný celek sám, jak již z povahy obecně závazných vyhlášek vyplývá, za porušení svých vyhlášek sankce stanovit nemůže. Skutkovou podstatu přestupku, jiného správního deliktu, jakož i sankce, může stanovit pouze zákon. Porušení obecně závazné vyhlášky je podle zákona o obcích postihováno jako přestupek. Takto se bude porušení obecně závazné vyhlášky postihovat vždy, i když samotná vyhláška nemá ustanovení o sankcích.

O jiný správní delikt se v případě porušení obecně závazné vyhlášky jedná v případě všech právnických osob i podnikajících fyzických osob. U podnikajících fyzických osob se musí však jednat o porušení obecně závazné vyhlášky v souvislosti s podnikáním, jinak by se jednalo o přestupek. Odpovědnost za jiný správní delikt je objektivní.³¹ Podle ustanovení zákona lze za takové porušení uložit pokutu až ve výši 200.000 Kč.³²

Přestupkem je zaviněné jednání fyzické osoby, které porušuje nebo ohrožuje zájem společnosti a je přestupkem výslovně označeno v zákoně, nejde-li o jiný správní delikt postižitelný podle zvláštních právních předpisů, nebo o trestný čin. V případě přestupku postačí i nedbalostní zavinění, neurčí-li zákon jinak. Za přestupek je odpovědná pouze fyzická osoba starší 15 let, promlčuje se ve lhůtě jednoho roku. Přestupky řeší Přestupkový zákon. Za přestupek spáchaný porušením povinnosti stanovené v právním předpisu obce lze podle Přestupkového zákona uložit pokutu do výše 30.000 Kč. Vedle pokuty lze za přestupek uložit trest napomenutí, zákaz činnosti a propadnutí věci.³³

³¹ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 238

³² § 58, odst. 4 zákona 128/2000 Sb., Obecní zřízení

³³ Hendrych, D. A kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s 454-461

4.2 Rušení obecně závazných vyhlášek a dohled nad nimi

Rušení obecně závazných vyhlášek je většinou spojováno s nápravou právně vadných vyhlášek, což je rozhodující moment při rušení vyhlášek ze strany jiných orgánů, než obce, kraje, neboť vydavatel, tedy obec, či kraj, může svou obecně závaznou vyhlášku zrušit i pro odlišnou politickou volbu řešení problematiky v obecně závazné vyhlášce regulované, zatímco jiné orgány, tedy orgány vykonávající dohled nad obecně závaznými vyhláškami, je mohou zrušit pouze pro jejich právní vady.

Při rušení obecně závazné vyhlášky z důvodu jejich právních vad je nutné rozhodnout, zda jde o obecně závaznou vyhlášku s právní vadou, anebo o nicotný právní akt, tedy paakt. Paakt totiž není obecně závaznou vyhláškou, jen je tak navenek svou formou prezentován. Paakt má však takové právní vady, které zcela znemožňují, aby byl za platný právní akt považován. V případě rušení paaktu by tedy šlo pouze o deklaratorní rozhodnutí s účinky *ex tunc*, nikoliv o konstitutivní rozhodnutí vůči platné obecně závazné vyhlášce.³⁴ Rušení obecně závazných vyhlášek by se dalo rozdělit na rušení podle rozsahu, tedy ruší-li se jen část vyhlášky, či celá, dále podle míry nahrazení právního předpisu a podle subjektu rušení, tedy ruší-li jí sama obec, či kraj, nebo jiný orgán, jako ministerstvo vnitra, či Ústavní soud.

Obecně závaznou vyhlášku jde tedy zrušit i jen částečně, a to podle její struktury, jak jí vydal příslušný orgán. Jedná se o rušení některých hlav, oddílů, článků vyhlášky, přičemž nezrušené části zůstávají nedotčené a i nadále v platnosti. Při úplném zrušení se ruší celá obecně závazná vyhláška a přestává tak být součástí právního řádu. Vyhláška pozbývá účinnosti datem účinnosti rušící obecně závazné vyhlášky, pokud není uvedené jinak, nebo vykonatelností rozhodnutí státního orgánu příslušného k rušení obecně závazné vyhlášky.³⁵ Obecně závaznou vyhlášku tedy může, například z důvodů změny politických názorů na řešení dané problematiky, zrušit orgán, který jí vydal, což je zastupitelstvo územního samosprávného celku. Nelze jí však zrušit usnesením, jako při jejím schvalování, ale je nutné vydat jinou obecně závaznou vyhlášku, která buď tu stávající nahradí a ve svém derogačním ustanovení jí zruší, anebo obsahuje ve své podstatě pouze derogativní ustanovení, kterým danou vyhlášku

³⁴ Koudelka, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 122

³⁵ Koudelka, Zdeněk. *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde, 2000, s. 123

zruší. Taková platná derogativní vyhláška se stává součástí právního řádu, ačkoliv sama žádná regulativní pravidla neobsahuje a v budoucnu nebude již mnoho aplikovaná.

Zákony o územních samosprávných celcích³⁶ svěřují Ministerstvu vnitra určité kontrolní pravomoci nad výkonem samostatné působnosti všech územních samosprávných celků, tedy obcí, statutárních měst, krajů a Hlavního města Prahy. Dodržování zákonného procesu při tvorbě a vydávání obecně závazných vyhlášek, včetně zákonného obsahu těchto norem, je tak v rámci dozoru svěřeno Ministerstvu vnitra. Ministerstvo při výkonu dozoru neposuzuje účelnost, efektivnost, či vhodnost přijímané úpravy, ale pouze zákonnost.

Zjistí-li Ministerstvo vnitra, že obecně závazná vyhláška odporuje zákonu, vyzve obec, či kraj, ke zjednání nápravy se stanovenou lhůtou 60 dnů od doručení výzvy. Obec má tak možnost v této době provést nápravu, a to buď změnou znění obecně závazné vyhlášky, nebo zrušením nezákonné části, anebo zrušením celé takové vyhlášky. Neprovede-li obec, či kraj, nápravu, rozhodne Ministerstvo vnitra o pozastavení účinnosti takové vyhlášky, přičemž účinnost vyhlášky je pozastavena až dnem doručení sistačního rozhodnutí. V sistačním rozhodnutí je znovu stanovená lhůta ke zjednání nápravy, to znamená, že i ve stadiu pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky má obec, či kraj, stále možnost nezákonnou vyhlášku změnit, či zrušit, aniž by o jejím dalším osudu musel rozhodovat Ústavní soud.³⁷ V případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a se základními svobodami může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost i bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy. Proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky lze do 15 dnů od doručení rozhodnutí uplatnit rozklad, o kterém rozhoduje ministr vnitra.³⁸ Ten buď rozkladu vyhoví a sistační rozhodnutí zruší, anebo sistační rozhodnutí změní, anebo rozklad zamítne.

Nezjedná-li příslušné zastupitelstvo nápravu ve stanovené lhůtě a není-li proti sistačnímu rozhodnutí podán rozklad, je Ministerstvo vnitra oprávněné podat do 30 dnů

³⁶ Popis dozorových opatření je zejména ilustrován dle úpravy viz § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., Obecní zřízení, dále viz. § 81 a násl. zákon č. 129/2000 Sb., Krajské zřízení či viz. § 106 a násl. zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

³⁷ Furková, Petra, Lenka Matějková a Šárka Rosová. Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce. Vyd. 1. V Praze: C. H. Beck, 2013, xxvi, Právní praxe. s. 24

³⁸ § 152 zákona č. 500/2004 Sb., Správní řád

od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh Ústavnímu soudu na zrušení nezákonné obecně závazné vyhlášky. K rušení obecně závazných vyhlášek je příslušný Ústavní soud, podle čl. 87 Ústavy.³⁹ Jestli-že Ústavní soud návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, nebo její části odmítne, zamítne, nebo řízení zastaví, sistační rozhodnutí Ministerstva vnitra pozbývá platnosti dnem právní moci rozhodnutí Ústavního soudu. Zjedná-li příslušné zastupitelstvo nápravu, a to kdykoliv od podání návrhu do rozhodnutí Ústavního soudu o zrušení nezákonné vyhlášky a oznámí-li to Ústavnímu soudu a Ministerstvu vnitra, zruší ministerstvo své sistační rozhodnutí do 15 dnů a Ústavní soud řízení zastaví.⁴⁰ Příslušný územně samosprávný celek má tak kdykoliv v průběhu správního řízení možnost zjednat nápravu. Zde nechal zákonodárce prostor pro právotvorný orgán územně samosprávného celku, který i přes to, že se při vydávání právního předpisu v rámci samosprávy dopustil chyb, může sám tyto chyby napravit, a to tak, aby regulace daných společenských vztahů naplnila původní cíle, které zastupitelstvo při jejím vydávání zamýšlelo, avšak v souladu se zákonem.

³⁹ čl. 87 písm. b) zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁴⁰ Furková, Petra, Lenka Matějková a Šárka Rosová. Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce. Vyd. 1. V Praze: C.H. Beck, 2013, xxvi, Právní praxe. s. 24-25

5. Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách v demokratickém právním státě

Jak jsem již uvedl výše, obce a kraje vydávají obecně závazné vyhlášky v rámci své samostatné působnosti. V té vydávají územně samosprávné celky originální právotvorbu, která není nikterak odvozená od zákonů, na rozdíl od nařízení, které vydává v rámci přenesené působnosti, k provádění zákonů. V mnohé literatuře jsem však narazil na to, že tento originální charakter obecně závazných vyhlášek je zpochybňován. Otázku si zde právní teoretici kladnou, zdali je vůbec možné, aby jednotky územní samosprávy svými obecně závaznými vyhláškami ukládaly jednotlivcům povinnosti, a to na základě své vlastní samosprávné vůle, bez výslovného zákonného zmocnění. Zákony o územně samosprávných celcích⁴¹ rozlišují obecně závazné vyhlášky stanovující povinnosti osobám a nestanovující povinnosti osobám. Ústava však toto dělení v části o územní samosprávě nezná. Ukládání povinností pochopitelně vyžaduje zákonný základ⁴², v rámci samosprávy to jsou zákonem určené hranice samostatné vrchnostenské působnosti samosprávy. Ústava nepožaduje další zákonné zmocnění k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách. Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách je v souladu s principem demokratického právního státu při vědomí, že místní společenství je jedním ze základů jakéhokoliv demokratického zřízení.⁴³ Stanislav Kadečka argumentuje tím, že právo existuje i v relativně malých státech, tudíž i v rámci jedné obce mohou existovat vlastní právní normy.⁴⁴

V kapitole „Schvalování obecně závazných vyhlášek“ jsem zmiňoval, že povinnost může stanovit jen subjekt, který je k tomu oprávněn. V případě územně samosprávných celků je to jejich základní orgán, tedy zastupitelstvo. Zastupitelstva územních samosprávných celků mají právotvornou pravomoc. Zastupitelstvo je totiž orgán, který má přímý demokratický mandát od lidu, od voličů, kteří jsou nositelem

⁴¹ zákon č. 128/2000 Sb., Obecní zřízení a zákon č. 129/2000 Sb., Krajské zřízení

⁴² Čl. 4 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

⁴³ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 83

⁴⁴ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 55-56

veškeré moci ve státě.⁴⁵ Stejně tak je takovým orgánem Parlament České republiky, který má zákonodárnou moc ve státě. Mnohdy je tvrzeno, že autonomně ukládat povinnosti může pouze zastupitelský orgán na úrovni státu, ale není a nemůže tomu tak v moderním demokratickém státě být. Nejen z pohledu občana není totiž v otázce legitimacy ukládání povinností zásadního rozdílu mezi zastupitelskými sbory na úrovni státu a územní samosprávy.⁴⁶

Oba zastupitelské sbory, jak Parlament, tak zastupitelstva, mají velice podobné podmínky ustanovování a rozhodování, tedy tvorby vůle v rámci svěřených pravomocí. Podle čl. 18 odst. 1 Ústavy, se volby do Poslanecké sněmovny konají tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva, podle zásad poměrného zastoupení. Tajným hlasováním se konají také volby do Senátu České republiky, ty však dle čl. 18 odst. 2 Ústavy, podle zásad většinového systému. Aktivní volební právo má ve volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky a do Senátu České republiky, podle čl. 18 odst. 3 Ústavy, každý občan České republiky, který dosáhl věku 18 let. Volby do zastupitelstev obcí a krajů jsou upraveny v čl. 102 odst. 1 Ústavy, podle kterého jsou členové zastupitelstev voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva. Podrobnější úpravu uvedených ústavních norem poté představují zákon o volbách do Parlamentu České republiky,⁴⁷ zákon o volbách do zastupitelstev obcí⁴⁸ a o volbách do zastupitelstev krajů.⁴⁹ Jak volby do zastupitelstev územních samosprávných celků, tak do Parlamentu České republiky, vycházejí ze stejného ustanovení Ústavy, že nositelem veškeré moci ve státě je lid. Volič tak svobodně realizuje stejné právo, ať už volí v parlamentních, anebo v komunálních, či v krajských volbách. Stejně tak ze stejných základů vychází i pasivní volební právo, posléze mandát člena zastupitelského sboru, ať už se jedná o Parlament, Senát, anebo o zastupitelstvo samosprávného celku. Z tohoto pohledu tedy není žádný důvod, proč by zastupitelstva územních samosprávných celků neměla mít právo na autonomní právo tvorbu.

⁴⁵ Čl. 2 odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁴⁶ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 53

⁴⁷ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁸ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

⁴⁹ Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů

Výše jsem uvedl podobnost obou zastupitelských sborů, co se týče v ustanovování a tvorby vůle. Co se tvorby vůle týče, stanovuje-li povinnosti Parlament ČR, stačí, když pro zákon hlasuje 17% poslanců, tedy alespoň 34 poslanců.⁵⁰ Pro Senát není stanoven nutný počet senátorů, kteří musí pro jeho přijetí hlasovat, Ústava dokonce připouští Senátu možnost nezabývat se zákonem, tedy právní normou stanovující povinnosti, vůbec. V takovém případě se považuje do 30 dnů za přijatou.⁵¹ Stanovuje-li povinnost zastupitelstvo územní samosprávy v obecně závazné vyhlášce, je potřeba souhlasu více než 50% zastupitelů.⁵² Ani z procesu tvorby vůle nevyplývá méněcennost zastupitelských sborů obcí a krajů.

Zastupitelská demokracie v moderním právním státě není v rozporu s autonomním ukládáním povinností v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů.⁵³ Ba naopak, dovoluji si tvrdit, že zastupitelská demokracie je jedním ze znaků moderního právního státu. Veškerá moc je v rukou občanů, kteří jí realizují od spodu, tedy tím, že si spravují, skrze zvolené zástupce, své záležitosti na obecní, posléze na krajské a až poté na celostátní úrovni. Tento princip samosprávy zaručuje mimo jiné i to, že se moc ve státě dělí a jistá část právotvorné činnosti je v rukou místních samosprávných celků. To představuje také další pojistku proti centralizaci moci v rukou jednoho subjektu.

Spravovat v lidské společnosti cokoliv, jakýkoliv celek, korporaci, vyžaduje autoritativně regulovat společenské vztahy a jasně vytyčit limity chování, což se realizuje uložením povinnosti nějak se chovat, ať už komisivně či omisivně, za jejíž porušení hrozí vynutitelná sankce. Znamená to tedy určovat meze chování a povinnosti tak, aby byl chráněn veřejný zájem a práva jednotlivců. V právním řádu České republiky tak může být činěno na základě a v mezích zákona, na místních úrovních v rámci samosprávy i podzákonnou formou právních předpisů, tedy formou obecně závazných vyhlášek, které splňují ústavní a zákonné požadavky.

⁵⁰ Čl. 39, odst. 1, 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁵¹ Čl. 46, odst. 1, 2 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁵² § 87 zákona č. 128/2000 Sb., Obecní zřízení a § 40 odst. 2 zákona č. 129/2000 Sb., Krajské zřízení, ve znění pozdějších předpisů

⁵³ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 55

5.1 Oblasti regulované obecně závaznými vyhláškami obcí ukládajícími povinnosti a jejich limity

V této části bych se rád věnoval jednotlivým oblastem společenských vztahů, které mohou být obecně závaznými vyhláškami regulovány, tedy věcné příslušnosti, ve které jimi mohou obce ukládat ve své samostatné působnosti povinnosti.

Právním základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí je, jak jsem již uvedl, čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, který stanoví, že: *Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*. Samostatná působnost obcí je vymezená ve znění § 35 zákona o obcích.⁵⁴ Samotné zákonné zmocnění k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí a rozsah, v jakém mohou obce povinnosti ukládat nalezneme primárně v ustanovení § 10 zákona o obcích, kde je řečeno, že:

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

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

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

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, 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.⁵⁵

O povaze a možném obsahu právních předpisů územních samosprávných celků, tedy o rozsahu, v jakém mohou v obecně závazných vyhláškách obce ukládat povinnosti, se vede neustálá diskuze, a to již od roku 1993, kdy zahájil svou činnost Ústavní soud České republiky a začal k těmto právním předpisům vydávat nálezy, které v převážné

⁵⁴ § 35 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁵⁵ § 10 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů

většinou vedly ke zrušení obecně závazných vyhlášek, nebo jejich částí. Spor o povahu a možný obsah obecně závazných vyhlášek spočívá převážně ve vzájemném vztahu zmíněného čl. 104 odst. 3 Ústavy, zakládajícího všeobecnou normotvornou pravomoc obcí a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, podle kterého je možné ukládat povinnosti jen na základě a v mezích zákona a jen při zachování základních práv a svobod. Jde tedy o to, zda-li je samotný čl. 104 odst. 3 Ústavy dostatečným zmocněním k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách, nebo zdali je třeba, aby k tomu měly obce vždy konkrétní zákonné zmocnění.

Ve prospěch prvního názoru se obvykle argumentuje tím, že právní regulace, k níž jsou tímto ustanovením územní samosprávné celky zmocněny, implikuje jednostranné stanovování práv příkazy a zákazy, tedy právní povinností a není proto nutné hledat v každém konkrétním případě výslovné zákonné zmocnění. Jelikož kdyby neměla právní regulace obsahovat právní povinnosti, tedy příkazy a zákazy, nemělo by v podstatě ani smysl jí vydávat a regulovat jí společenské vztahy. Zatímco druhé pojetí dává před čl. 104 odst. 3 Ústavy přednost čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a vychází z podzákoného charakteru obecně závazných vyhlášek, které se vydávají v mezích zákonem stanovené působnosti obcí, tedy na základě a v mezích zákona a požaduje, aby možnost stanovit v obecně závazné vyhlášce povinnosti vždy předpokládalo konkrétní zákonné zmocnění.⁵⁶ K tomuto pojetí se ve většině nálezů kontinuálně klonil do roku 2007 i Ústavní soud a z praxe, podle které by se na základě zákona o obcích měly obce při vydávání obecně závazných vyhlášek ukládajících povinnosti řídit, lze usuzovat, že v právním řádu české republiky se pro ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách spíše vyžaduje zvláštní zákonné zmocnění, kterým je i samotné ustanovení § 10 zákona o obcích.

I když obecně závazné vyhlášky jsou ve své podstatě podzákoné právní předpisy vydávané v samostatné působnosti obcí, která vydávají zastupitelstva na základě ústavního a zákonného zmocnění ve zmíněném čl. 104 odst. 3 Ústavy a v § 10 zákona o obcích a na základě pravomocí zastupitelstev v § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, nejsou svým obsahem, na rozdíl od nařízení obcí, vázány na zákonné

⁵⁶ Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 71

zmocňovací ustanovení a nejsou tak pouhými prováděcími předpisy, byť se stejně jako u nařízení jedná o podzákoné právní předpisy.

Judikatura Ústavního soudu se od počátku klonila spíše k druhému pojetí, tedy že k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách je vyžadované konkrétní zákonné zmocnění. Tím by se však stíral rozdíl mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obcí a obecně závazné vyhlášky by se tak přibližovaly spíše prováděcím předpisům. Ve vřbec prvním nálezu, vydaném za účinnost ještě starého zákona o obcích⁵⁷, týkající se této otázky, tedy v nálezu Pl. ÚS 5/93, ve věci obecně závazné vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby a mezích samostatné působnosti obce, Ústavní soud uvedl, že „Podle čl. 8, 99, čl. 100 odst. 1 Ústavy, je obec územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Obec je tudíž samosprávným celkem vykonávajícím veřejnou moc. Pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí také jednostranné zakládání práv a povinností fyzických a právnických osob, je působnost podle čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě a v mezích zákona; rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny, nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení 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. 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 práva a povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění“.⁵⁸ Ústavní soud se poté v dalších nálezech často k tomuto rozhodnutí a k tezí v něm obsaženým vracel a v různé míře případy, ve kterých mohou obce svými obecně závaznými vyhláškami ukládat povinnosti, upravoval a limitoval. Na základě této, v podstatě konstantní, judikatury Ústavního soudu se časem začala v zákonech objevovat konkrétní zmocnění, která dávají obcím v různých případech, nejčastěji ve věcech týkajících se veřejného pořádku, pravomoci ukládat obecně závaznou vyhláškou právní povinnosti. S takovými zmocněními počítá i zákon o obcích v ustanovení § 10 písm. d). Takovým případům se

⁵⁷ zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, zrušený a nahrazený zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích

⁵⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

chci podrobněji věnovat níže, v částech o jednotlivých oblastech veřejného života v obcích, které obce svými podzákonými právními předpisy regulují.

K zásadnímu obratu v pohledu Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky došlo v nálezu Pl. ÚS 45/06, tzv. „náleží Jirkov“, o ustanovení obecně závazné vyhlášky, ve které město Jirkov stanovilo povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně, ze kterého vyplývá, že Ústavní soud na příště nebude vyžadovat, aby obce měly k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách zákonné zmocnění, neboť jak uvádí „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 základních práv a svobod), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností“.⁵⁹ Tím se tedy Ústavní soud poprvé přiklonil k výše popsanému právnímu názoru, tedy že čl. 104 odst. 3 Ústavy je dostatečným zmocněním k ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách. Ústavní soud upozornil na skutečnost, že stanovení mezi samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu (čl. 104 odst. 1 Ústavy), jímž je de lege lata již citovaný zákon o obcích, přičemž podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem, čímž dle soudu zákonodárce poněkud neobratným způsobem formuloval 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 inferiori*).⁶⁰

Další zásadní změna v názoru Ústavního soudu vyplývá z části zmíněného nálezu „Jirkov“, kde se uvádí, že „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

⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

⁶⁰ Holländer, P. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. Právní rozhledy, 2008, č. 19, s. 693

zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší“.⁶¹ Tím Ústavní soud prolomil další právní názor, a to, že oblasti, které jsou regulované zákonem, nemohou být nadále regulované podzákonnou normou, neboť norma vyšší právní síly má vždy přednost před normou nižší právní síly. Jistě v tomto odůvodnění Ústavní soud nedal prostor pro jakoukoliv souběžnou regulaci formou obecně závazných vyhlášek v oblastech, které jsou již regulované zákonem, ale určil, že se musí předměty a cíle jejich regulace lišit. To bude tedy v dalších nálezech otázka, kterou bude muset Ústavní soud zkoumat. Převážně tedy to, čím je, či není, obecně závazná vyhláška odlišná od samotné zákonné regulace a jaký účel a cíl pro danou oblast, na rozdíl od zákonné regulace, má. Tím budou a jsou nadále vymezovány limity pro podzákonnou regulaci obcí, které zde dal Ústavní soud daleko větší prostor, než ve svých dřívějších nálezech.

Dříve Ústavní soud vycházel z názoru, který se objevil např. v nálezu Pl. ÚS 14/99, ve věci obecně závazné vyhlášky obce Svinaře o veřejném pořádku, udržování čistoty a ochraně životního prostředí, kde Ústavní soud uvedl, že „Podle § 16 odst. 1, 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, mohou být vyhlášky vydávány k plnění úkolů samosprávy a ovšemže musí být v souladu se zákony a obecně závaznými předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení. Z toho plyne, že co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce“.⁶²

Již ve vůbec prvním nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 5/93, vztahujícího se k obecně závazným vyhláškám, jednalo se o obecně závaznou vyhlášku města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby na území města; meze samostatné působnosti obce, Ústavní soud uvedl, že „Pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí také jednostranné zakládání práv a povinností fyzických osob, je působnost obcí limitována čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Z těchto ustanovení 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

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

⁶² Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

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 práva a povinnosti, je obec oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění⁶³ Z uvedeného plyne, že výčet obsažený v § 14 odst. 1 zákona České národní rady 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.

Ústavní soud pravděpodobně v tomto a v řadě dalších nálezů vyšel z Hoetzelovy interpretace § 28 českého obecního zřízení z roku 1864, který definoval samostatnou působnost obce (po vzoru rámcového říšského zákona z roku 1862) jako „Působnost, ve kteréž obec šetříc zákonů zemských a říšských, sama se může volně na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předkem prospěchu obce dotýče a v mezích jejich vlastními silami opatřeno a provedeno býti může“, přičemž „Za touto působností přísluší obci zvláště:

1. spravovati dle vůle jmění své a náležitosti své ke svazku obecnímu se vztahující,
2. přihlížeti k bezpečnosti osoby a jmění,
3. péči míti o zachování obecních silnic, cest, míst a mostů též, o bezpečné a snadné jezdění po silnicích a vodách, jakož jí přísluší také konati policii polní,
4. vykonávati policii k věcem potravním se vztahující a přihlížeti k prodeji na trhu, zvláště pak dohlížeti k míře a váze,
5. vykonávati policii v příčině zdraví,
6. konati policii, čeledi a dělníků se týkající, a držeti ruku nad řádem čeledním,
7. konati policii mravnostní,

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

8. pečovatí o chudé a obecní úřady dobročinné,
9. konati policii v příčině staveb a v příčině ohně, držeti ruku nad řádem stavěcím a udělovati policejní povolení ku stavbám,
10. míti účastenství, jak zákonem se stanoví, ve správě škol středních, jež obec vydržuje, též škol obecních, a péči míti o zřizování, v dobrém způsobu chování a nadání škol obecních, hledíc k patronátům školním dosud v platnosti zachovaným,
11. činiti narovnaní mezi stranami spor vedoucími skrze důvěrníky z obce volené,
12. odbývati dobrovolné licitace věcíh movitých⁶⁴.

Vedral a spol. v komentáři k zákonu o obcích dále uvádí, že sám Hoeltzel to komentoval tak, že onen „všeobecný odstavec má dalekosáhlý význam pro obec, protože vymezuje nevrchnostenskou pravomoc obce“, zatímco výčet č. 1 až 12 je demonstrativní, „Pokud jde o působnost nevrchnostenskou, protože zákonodárce si nemůže troufati vypočítati všecko to, co je skryto všeobecným odstavcem. Pokud však jde o agendy vrchnostenské, je řečený výpočet v ten rozum, že všeobecný odstavec není spolehlivým základem pro otázku, které vrchnostenské pravomoci obci patří k tomu by bylo třeba zvláštního zákona“.⁶⁵

Z těchto výše uvedených názorů lze usuzovat, že historický vývoj právní regulace v oblasti obecního zřízení je v našich zemích kontinuální a sám Ústavní soud ho tak v kontextu s platnými právními normami České republiky chápe. I dříve byl kladen důraz na rozlišování samostatné a přenesené působnosti, neboli, jak tehdejší terminologie používala, vrchnostenské a nevrchnostenské pravomoci, kdy byla definovaná samostatná, tedy nevrchnostenská pravomoc, ve které mohla obec sama regulovat společenské vztahy. K dalším, tedy vrchnostenským pravomocím obcí bylo

⁶⁴ Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 77-78

⁶⁵ Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha, 1937, s 192. cit. dle: Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 78

vyžadováno zvláštního zmocnění zákonem, stejně tak, jako dnes k nařízením obcí v přenesené působnosti.

Jak jsem zmiňoval výše, o možný obsah a regulaci obecně závaznými vyhláškami se vede neustálá diskuze. Spor mezi zastánci a odpůrci judikatury Ústavního soudu vycházející z výše zmíněného vůbec prvního nálezu v historii Ústavního soudu týkajícího se právních předpisů samospráv, se vedl v zásadě o to, jaký je vztah čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 104 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kdy šlo o to, které z obou ustanovení má při vydávání obecně závazných vyhlášek přednost, tedy o to, zda k ukládání povinností v těchto právních předpisech může stačit pouhá skutečnost, že záležitost spadá do samostatné působnosti obce (dříve § 14 zákona č. 367/1990 Sb., později § 35 zákona č. 128/2000 Sb.) nebo zda je k tomu třeba ještě něco navíc, tedy zákonné zmocnění, tedy ve smyslu čl. 4 odst. 1 Listiny „zákonný základ“. Jedním z takových zmocnění se, jak by se z vývoje judikatury v průběhu 90. let dalo usuzovat, stal i samotný § 10 zákona o obcích.

Koncem roku 2007 udělal Ústavní soud nečekaný krok, když v „Jirkovském nálezu“, viz výše, konstatoval, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své samostatné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, obce již žádné další zmocnění nepotřebují a přiklonil se k tomu, že stačí, aby daná záležitost spadala do samostatné působnosti obce. Ústavní soud současně uvedl, že „Stanovení mezi samostatné působnosti obce Ústava svěřila čl. 104 odst. 1 zákonu, jímž je de lege lata již citovaný zákon o obcích. Ten v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez dalšího zvláštního zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž „Pro všechny takto vymezené věcné oblasti pak platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích)“.⁶⁶

Ovšem znění § 10 zákona o obcích není jediným zákonným zmocněním, na základě kterého mohou obce v mezích své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Toto ustanovení bylo samotnou judikaturou Ústavního soudu dosud chápáno jako jedno z oněch zákonných zmocnění. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 4/2000, ve věci obecně závazné vyhlášky města Písku, která regulovala veřejný pořádek a pořádání hudebních a tanečních produkcí, uvedl, že „Je nucen reflektovat legislativní

⁶⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

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. b) zákona o obcích, 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“.⁶⁷

Josef Vedral a spol. v komentáři k zákonu o obcích⁶⁸ polemizují o tom, jakým způsobem Ústavní soud vymezení zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek na základě § 10 zákona o obcích míní. Zdali tedy tak, že je onen § 10 jediným zákonným zmocněním, na základě kterého může obec ve své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, nebo je jen jedním ze zákonných zmocnění. V případě, že by byl jediným zmocněním § 10 zákona o obcích, nešlo by podle názoru autorů komentáře o velký posun, neboť rozsah právo tvorné pravomoci by se tak v rámci § 10 rozšířil pouze o ty případy, kdy Ústavní soud nově připustil, aby obce regulovaly v určitých případech i záležitosti, které jsou již zákonem upraveny, neboť nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona, jak určil Ústavní soud v „Jirkovském nálezu“.

Normotvorná pravomoc obcí podle § 10 zákona o obcích byla doposud upravována zvláštními zákony, které regulovaly jednotlivé oblasti státní správy. Ústavní soud opakovaně judikoval, že obec je při vydávání obecně závazných vyhlášek limitována zákonem a nemůže tak touto podzákonnou formou právních předpisů regulovat oblasti, které jsou vyhrazeny zákonné úpravě, či které jsou již právními předpisy veřejného, či soukromého práva upraveny. Takový názor zaujal Ústavní soud také např. v nálezu Pl. ÚS 34/06, ve věci obecně závazné vyhlášky města Ostrov o odpadech, kde Ústavní soud řekl, že „Ústava České republiky vymezuje v čl. 104 odst. 3 v rámci hlavy sedmé pod marginální rubrikou "Územní samospráva" pravomoc zastupitelstva obce k vydávání obecně závazných vyhlášek tak, že zastupitelstva obcí je mohou vydávat pouze v mezích své působnosti. Působnost zastupitelstva dle odstavce 1

⁶⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

⁶⁸ Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 79-81

tohoto článku pak může být upravena pouze zákonem. Podle ustanovení § 84 zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce v rámci samostatné působnosti obce. Dle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích 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. 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 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 týkajících 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. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod⁶⁹. Nutno podotknout, že tento nálezn byl vydán rok před zásadním zlomovým „Jirkovským náleznem“, který pohled Ústavního soudu na ukládání povinností a meze možné regulace formou obecně závazných vyhlášek zcela změnil, a to tedy tak, že pokud obec ukládá povinnosti v rámci své samostatné působnosti, nepotřebuje k tomu již žádné další zákonné zmocnění.

Z nálezu vyplývá, že obce jsou limitovány k vydávání obecně závazných vyhlášek, kterými určují právní povinnosti, pouze svou samostatnou působností, která je specifikovaná v § 35 zákona o obcích. Usuzuji z toho tedy, že obecní zastupitelstva by měla mít podle ústavního zmocnění v čl. 104 odst. 3 pravomoci k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své celé samostatné působnosti, kterou specifikuje zákon o obcích v § 35, nikoliv jen na část samostatné působnosti, kterou obsahuje § 10 zákona o obcích, který jí tedy v případě, že je zákonným zmocněním právě pouze tento § 10, v podstatě omezuje na místní záležitosti veřejného pořádku. Obec pochopitelně nejvíce

⁶⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/06. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

regulují místní záležitosti veřejného pořádku, kterým se chci věnovat v následující části své práce. Nyní se však snažím vymezit limity, ve kterých se obecní zastupitelstva při vydávání svých podzákoných právních předpisů, kterými ukládají právní povinnosti, musejí pohybovat. Zmiňovaná samostatná působnost obce je totiž podle § 35 mnohem širší, než zmocnění obsažené v § 10 zákona o obcích. Obec je základní jednotkou územní samosprávy, která má právo spravovat své záležitosti právě v mezích své samostatné působnosti, měla by tedy mít pravomoci na právní regulaci v rámci všech záležitostí své samostatné působnosti, ne jen na jistou část. Poté by se opravdu dal § 10 zákona o obcích více chápat, jako zákonné omezení, nežli jako zákonné zmocnění. Je tedy třeba jasně vymezit, co vše do samostatné působnosti obce spadá a kde má samostatná působnost hranice. Nesmí se zapomínat, že zde máme také vyšší územní samosprávné celky, tedy kraje, které taktéž mohou ve své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Logicky tedy může docházet k situacím, kdy se samostatná působnost obce a kraje střetává, neboť geograficky je každá obec na území nějakého kraje v rámci územního členění České republiky, a každá z těchto jednotek územní samosprávy spravuje svoje záležitosti samostatně.

Do samostatné působnosti obce podle § 35 odst. 1 zákona o obcích patří takové záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, to však jen za podmínky, že nejsou zákonem svěřeny krajům (samostatná působnost kraje je vymezená v § 14, zákona o krajích⁷⁰), nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce, vymezené v § 61 zákona o obcích, nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Samotnou hranici mezi samostatnou a přenesenou působností obce stanoví § 8 zákona o obcích. Ten říká, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost. Vedle takto v zájmu obce a občanů limitovaných záležitostí, patří do samostatné působnosti obce také ty záležitosti, které svěří do samostatné působnosti obce zákon, a to jak samotný zákon o obcích, nebo jakýkoliv jiný zákon.

Zákon o obcích tedy stanoví, že do samostatné působnosti obcí patří záležitosti, které jsou v zájmu obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům. V § 14 odst. 1 zákona o krajích se říká, že „ Do samostatné působnosti kraje patří záležitosti, které jsou

⁷⁰ § 14 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

v zájmu kraje a občanů kraje, pokud nejde o přenesenou působnost kraje“. V odstavci 2 téhož ustanovení poté, že „Do samostatné působnosti kraje patří zejména záležitosti uvedené v § 11, 35, 36 a 59, s výjimkou vydávání nařízení kraje, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zákon“. Zákon též dává v tomto ustanovení krajům povinnost, aby ve své samostatné působnosti spolupracoval s obcemi, a zakazuje mu přitom zasahovat do samostatné působnosti obcí. Dává též v odst. 4 obcím právo podat proti takovému zásahu kraje žalobu u soudu, podle zvláštního zákona. Kraje jsou též povinny s obcemi předem projednat opatření dotýkající se jejich působnosti.

Bohužel ani v ustanoveních zákona o obcích, ani zákona o krajích, jsem nenašel jasnou odpověď na to, kde je hranice mezi samostatnou působností obce a samostatnou působností kraje. Obě jsou specifikované velice podobně. Vodítko bych spatřoval v čl. 104 odst. 2 Ústavy, který říká, že „Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.“ a dále v ustanoveních § 14 zákona o krajích. Ten svěřuje kraji výkon samostatné působnosti, ovšem limituje ho zákazem zásahů do samostatné působnosti obce, které dává nástroje na obranu proti takovým zásahům a ukládá krajům povinnost s obcemi, pokud je to možné, taková opatření dopředu projednat. I tak se nedá říct, že je hranice mezi samostatnými působnostmi obcí a krajů ostře vymezena, neboť jasné vymezení nám zákon nedává. Je třeba postupovat podle znění zákonů, a to nejen těch o obecním a krajském zřízení, ale i podle judikatury Ústavního soudu k problematice samostatné působnosti územně samosprávných celků, případně řešit problémy až v okamžiku, kdy se tato pole samostatných působností obcí a krajů střetnou.

Problém by mohl nastat v případě vymezení samostatné působnosti ve zmíněné definici, podle které nepatří do samostatné působnosti obce záležitosti, které jsou sice v zájmu obce a občanů obce, avšak jde o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Tato část definice poté nabořává druhý názor, ze kterého vychází změna judikatury Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám, tedy že „nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na základě zákona“. Právě něco takového vyplývá z ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích, které omezuje samostatnou působnost obce na úkor zákonné úpravy, jež reguluje působnost svěřenou zvláštním zákonem správním úřadům, jako výkon státní správy. Pokud totiž takové záležitosti do samostatné působnosti obce na základě tohoto ustanovení vůbec nepatří, nevztahuje se na ně ani

normotvorná pravomoc obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. Na tom zřejmě nic nemění ani ustanovení § 10 zákona o obcích.⁷¹

Dalo by se usuzovat, že oba názory na meze, v jakých jsou obecní zastupitelstva oprávněna ukládat povinnosti formou obecně závazných vyhlášek, které zaujal ve své judikatuře Ústavní soud nejsou zcela nesporné. V případě názoru, kdy zastupitelstva mohou své podzákoné právní předpisy vydávat v mezích své samostatné působnosti, však tento názor naráží na nejasnou hranici samostatné působnosti podle § 35 odst. 1 zákona o obcích, kdy je velmi těžké jasně říci, co vše do ní spadá a co již nikoliv. V takovém případě bych se tedy podpůrně opíral o ustanovení § 10 zákona o obcích. Ten upravuje oblasti, v nichž může obec bez dalšího zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými ukládá právní povinnosti, avšak s ohledem na „Jirkovský“ náleží Ústavního soudu, ze něhož vyplývá, že obec nepotřebuje další zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek v oblasti své samostatné působnosti. § 10 bych chápal spíše podpůrně, jako jedno ze zmocnění a sřejmě bych vycházel ze zmocnění čl. 104 odst. 3 Ústavy a vymezení samostatné působnosti obce. Jak jsem již několikrát zmiňoval, samotné ustanovení § 10 je pro obecní zastupitelstva zákonným zmocněním, či lépe řečeno jedním ze zákonných zmocnění. Tím ale zůstáváme v bludném kruhu úvah, zdali je § 10 a vymezení samostatné působnosti obce v § 35 zákona o obcích jediným vymezením limitů, ve kterých může obec, resp. zastupitelstvo obce, vydávat obecně závazné vyhlášky, vyjma dalších zákonných zmocnění, které sám § 10 písm. d) připouští a předpokládá. Či pokud lze podle druhého názoru judikatury Ústavního soudu, který Ústavní soud převratně nastolil v „Jirkovském nálezu“, usuzovat, že obec může regulovat svými podzákonými právními předpisy i oblasti, které jsou již regulovány zákonem, s poukazem na odlišný předmět a cíl právní regulace v obecně závazné vyhlášce. Nejasnosti zde však mohou vzniknout v oblasti, kterou zákon o obcích vylučuje ze samostatné působnosti obce, ačkoliv je v zájmu obce, ale jde současně o působnost, kterou zákon svěřuje správním úřadům jako výkon státní správy. Nejasné tedy zůstává, zdali bude možné takovou zákonnou překážku překlenout právě odkazem na nové tendence v judikatuře Ústavního soudu,

⁷¹ Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 81

kteře takovou regulaci v pŕípadě odlišného pŕedmĕtu a cíle regulace umožňují.⁷²

5.1.1 Veřejný pořádek

Zajištění veřejného pořádku v obci patří nepochybně k hlavním oblastem, které obec pro formou obecně závazných vyhlášek reguluje, neboť je to jedna z oblastí, kterou obec pro své obyvatele zabezpečuje. Pod označení „veřejný pořádek“ by se dalo zahrnout mnoho oblastí každodenního života v obci, ať už jde o pořádek, vzájemné občanské soužití, pořádání veřejných kulturních a sportovních akcí, ale i provozování různých podnikatelských činností. Oblasti, do kterých může obec svou právo tvornou regulací zasáhnout je mnoho, je však nutné vymezit limity těchto zásahů, kde obec ukládá občanům vynutitelné právní povinnosti tak, aby byly v souladu se zákonem a aby zbytečně neomezovaly práva jednotlivců, ať už fyzických, či právnických osob, avšak zase tak, aby byla ona právní regulace účelná a naplnila záměry zastupitelstva a tím sloužila k potřebám občanů a obce.

Znění § 10 zákona o Obcích od roku 2000, kdy vešel v platnost, dává obcím zmocnění k právní regulaci činností v oblasti veřejného pořádku, které znamenalo výrazný zásah do veřejnoprávní praxe v této oblasti. Takto rozsáhlá regulace nebyla do té doby možná. Obce jsou podle současné právní úpravy výslovně oprávněny k tomu, aby obecně závaznou vyhláškou:

- 1) stanovily místo a čas pro činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, nebo takové činnosti na některých veřejných prostranstvích v obci vůbec zakázaly
- 2) stanovily závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků,
- 3) stanovily povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužícím potřebám veřejnosti.⁷³

⁷² Tomášek, Michal. Nové jevy v právu na počátku 21. století. 1. vyd. Praha, 2009-, v. <1-4>. s. 367

⁷³ § 10 zákona č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Výše zmíněné tři oblasti, vycházející ze znění §10 zákona o obcích, jsou výčet oblastí, do kterých mohou obce na základě tohoto zmocnění zasahovat. Uvedená oprávnění obcím umožňují stanovit závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu č. 51/2001 Sb.⁷⁴, ve věci návrhu přednosta Okresního úřadu v Písku na zrušení čl. 2 odst. 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 písm. a) a odst. 2 a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Písku ze dne 10. 11. 1998, č. 8/1998, o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Ústavní soud zde ve svém rozhodnutí poprvé za dobu své existence zamítl tento návrh přednosta Okresního úřadu, jímž se domáhal zrušení ustanovení obecně závazné vyhlášky omezující pořádání tanečních zábav, plesů a diskoték. Toto rozhodnutí se záhy stalo vodítkem pro samosprávnou právotvorbu v celé republice. Ústavní soud totiž ve svých nálezech před tímto rozhodnutím judikoval, že zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku je sice v samostatné působnosti obce, není však úkolem ani v pravomoci obce v oblasti samostatné působnosti regulovat provozní dobu podnikatelských aktivit a pohostinských zařízení, byť v souvislosti s možným narušením veřejného pořádku, či nočního klidu.⁷⁵ Ústavní soud se ve svých judikátech opírá o to, že ústavní limity pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti určuje především čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR a 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. Z takové judikatury lze vyvozovat, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt, který svou vlastní právotvorbu určuje povinnosti občanům jednostrannými zákazy a příkazy, může tak činit pouze v případě zákonného zmocnění.

Ústavní soud však musí reflektovat vývoj legislativy, která dává obcím přímé zákonné zmocnění v onom §10 zákona o obcích, kdy je obec v samostatné působnosti zmocněna obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „*pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku*“. Toto jsem v práci již několikrát zmiňoval, neboť je to právě toto znění, či

⁷⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 5/2000. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

⁷⁵ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 196

lépe řečeno zmocnění, ze kterého musí obce vycházet při vydávání svých podzákonných právních předpisů v oblasti veřejného pořádku. Těžké je však přesně dovozovat, jak dalece a v jakém rozsahu mohou obce takové podmínky pro pořádání takových akcí určovat, aby tím neporušovaly zákon. Znění § 10 zákona o obcích není totiž jediným, ze kterého musí obce vycházet, obce jsou při vydávání obecně závazných vyhlášek vázány také dalšími zákony, které se regulovaných oblastí života v obci dotýkají a samy ho regulují. Například zákon o ochraně veřejného zdraví v ustanovení § 96 stanoví, že „*obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo její část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace.*”⁷⁶ Znění §96 zákona o ochraně veřejného zdraví dříve dovolovalo obcím vydávat obecně závaznou vyhlášku také k ochraně před hlukem a vibracemi a určit v ní konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů. Znění tohoto zákona bylo v podstatě novelizací znění §10 zákona o obcích, neboť bylo vydáno později a k zákonu o obcích bylo ve vztahu *lex specialis*. Výše zmíněná obecně závazná vyhláška č. 8/1998 města Písku byla tedy zcela v souladu se zněním výše citovaných zákonů a Ústavou ČR a Listinou základních práv a svobod.

Obec tedy mohla a může omezit pořádání diskoték a tanečních zábav v obci tak, aby nedocházelo k rušení obyvatel nadměrným hlukem a vibracemi, aby tedy nedocházelo k rušení tzv. nočního klidu. V současném znění zákona o ochraně veřejného zdraví je tato část §96 o vibracích a hluku a vlastně i celé zmocnění v oblasti regulace obecně závaznými vyhláškami obcí v oblasti ukončení produkce hudby a provozní doby diskoték, hostinských zařízení, heren a dalších podobných provozoven vypuštěna.⁷⁷ Zmocnění k takové regulaci je podle platné právní úpravy jen v §10 písm. b) a c) zákona o obcích.

Je logicky jasné, že obec nebude většinou omezovat takové akce v průběhu denní doby, ale že se k takové regulaci bude uchýlovat převážně k ukončení veřejně přístupných akcí ve večerních a nočních hodinách. Obec by též mohla určit podmínky

⁷⁶ § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů

⁷⁷ čl. I bod 210 zákona č. 274/2003 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku ochrany veřejného zdraví.

pro pořádání takových akcí, či pro provozování hostinských provozoven, heren a dalších služeb, jejichž provozováním dochází k obtěžování občanů všeobecně, tedy obecně závaznou vyhláškou jasně pro celé území obce určit provozní dobu dotčených zařízení. Obec tak může činit pro celé své území, anebo i jen pro jistou část obce, vyžadují-li to potřeby zdejších občanů. Není však možné, aby obec zakázala provoz jen jednomu provozovateli, či omezila provoz jediného hostinského zařízení a druhému to na dotčeném území dovolila. Bylo by to v rozporu s ústavně zaručenou rovností a zákazem diskriminace. Samozřejmě pouze za okolností, že takoví dva provozovatelé provozují činnost stejného charakteru, nešlo by porovnávat hernu s diskotékou, ale muselo by se jednat o dvě či více diskoték, nebo dvě či více heren, nebo hostinských podniků. Obec by ale mohla v obecně závazné vyhlášce umožnit výjimky, o které by bylo nutné předem požádat, například pro zvláštní akce, či provoz.

V tendenci, kterou Ústavní soud nastolil svým rozhodnutím ve věci obecně závazné vyhlášky města Písek, pokračoval nálezem č. 129/2001 Sb.⁷⁸, ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu ve Frýdku-Místku na zrušení obecně závazné vyhlášky města Frýdku-Místku ze dne 29. 9. 1998, č. 11/1998, o omezení pořádání hudebních produkcí ve městě. V tomto nálezu Ústavní soud opakovaně konstatoval, že podle ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích, je obec v samostatné působnosti zmocněna ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných kulturních a sportovních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. V případě vyhlášky města Frýdek- Místek šlo o obecně závaznou vyhlášku stanovující, že na území města je možné pořádat veřejné hudební produkce v době od 8:00 do 24:00hod. s tím, že v pátek a v sobotu lze takové akce pořádat až do 1:00hod. a na Nový rok i po 1:00 hodině.

Toto rozhodnutí bylo vřele přivítáno obcemi, které tak mají v ruce silný nástroj na regulaci veřejného pořádku. Stejně tak vřele vítám takové oprávnění obcí i já, neboť z vlastní zkušenosti vím, jak mohou podobné podniky a akce obtěžovat a rušit občany v obci. Na druhou stranu je ale třeba chápat provozovatele takových podniků, pro které to znamená velké zásahy do jejich svobodného podnikání. Předpokládám, že většina

⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

provozovatelů takovou činnost vykonává v rámci své podnikatelské činnosti, která byla v naší republice v letech 1948-1989 tvrdě potlačována a tak logicky musí být v každém demokratickém právním státě chráněna, jako jedno ze základních práv a svobod každého občana.

Jako nevýhodu pro provozovatele spatřuji to, že jednotlivě každá obec má na základě zákona a podle judikatury Ústavního soudu stejná práva na regulaci veřejného pořádku formou vlastních obecně závazných vyhlášek. To znamená, že v každé obci v rámci jednoho unitárního státu mohou platit různá pravidla podle toho, jak k dané problematice přistupují jednotlivá obecní zastupitelstva. Zde bych mohl ve své úvaze ještě jednou zmínit tvrzení Stanislava Kadečky, že právo existuje i v relativně malých státech a tudíž má i územní samospráva právo na vlastní právo tvorbu. Je to v pořádku, že obce mají právo na vlastní podzákonnou regulaci a je na každém, aby si v případě pořádání veřejných akcí, či při provozování dotčených podniků zjistil platnou právní úpravu v daném místě, ale i tak stojí za zamyšlení, zdali by nebylo přehlednější a pro subjekty, kterým jsou takovými obecně závaznými vyhláškami ukládány právní povinnosti, z pohledu práva šetrnější, kdyby mohly očekávat regulaci v podobném znění na území celého státu. Tedy například, že by taková omezení, která jsem zmínil v případě obecně závazné vyhlášky města Frýdku- Místku, platila na zákonné úrovni pro celou Českou republiku a obce by jen mohly vydávat výjimky některým provozovatelům v některých částech obcí, či pro některé akce. Jako příklad takových výjimek bych uvedl akce konané právě obcemi a subjekty obcí, od kterých by se dala očekávat větší šetrnost vůči rušení občanů, či pro akce konané při zvláštních příležitostech, jako jsou městské a regionální slavnosti, státní svátky, víkendy, či Nový rok. Znamenalo by to však pochopitelně menší pravomoci v rámci samosprávy, kterou považuji za jeden ze základních principů právního státu a pro obce by to v konečném důsledku možná znamenalo více starostí, nežli v případě současné legislativy, kdy obec reguluje takové podniky a činnosti svými obecně závaznými vyhláškami a výjimky uděluje jen pro některé případy, na základě individuálních žádostí, připouští-li to znění vyhlášky. Pokud by byla regulace na zákonné úrovni a obce by byly zákonem zmocněny k udělování výjimek, žádal by o výjimku téměř každý, kdo by podobnou akci pořádal, či takový podnik provozoval.

V úvodu této práce jsem psal, že považuji územní samosprávné celky za důležité. Jsou to ty, které jsou nejbližší občanům a nejlépe znají problematiku na svém

území. Proto se domnívám, že zmocnění obcí k tomu, aby mohly samy vydávat podzákonné právní předpisy a samy provádět regulaci v rámci veřejného pořádku tak, jak to je v dané lokalitě, na daném území pro potřeby občanů nezbytné, je správné a legislativní vývoj v oblasti obecního zřízení jde po roce 2000 správným směrem. Politické tendence zastupitelstev nebudou nikdy konformní se všemi požadavky a potřebami všech obyvatel, ale to je běžný jev zastupitelské demokracie. Ale i v našich podmínkách, kdy jsou obecně závazné vyhlášky přijímány zastupitelstvy, která jsou volena občany na základě principů nepřímé demokracie, mají zastupitelé nástroje, kterými mohou zjistit potřeby a názory obyvatel v daných obcích, či v částech obcí a podzákonnou regulaci tak tvořit na základě opravdových potřeb občanů. Z mého podledu jsou nad zájmy jednotlivých provozovatelů, pochopitelně pouze tak, aby nebyla dotčena ústavní práva a svobody žádného ze subjektů, kterým obec svou obecně závaznou vyhláškou ukládá právní povinnost.

V případě projednávání výše zmíněné obecně závazné vyhlášky města Frýdek-Místek ponechal Ústavní soud bez povšimnutí ustanovení této vyhlášky, podle které „výjimky z ustanovení vyhlášky může udělit městská rada“. Rada obce je tak vyhláškou zmocněna k udělování výjimek, avšak nemá určena žádná pravidla, podle nichž by měla při udělování výjimek postupovat, je to tedy jen a pouze na jejím zvážení. Podle Stanislava Kadečky, z jehož literatury stěžejně vycházím, by pak v takovém případě mohlo docházet k absurdním situacím, kdy by výjimku získali všichni, a to v plném rozsahu, tedy k situaci, kdy rozhodnutí rady neguje právotvornou pravomoc zastupitelstva. Stejně tak by naopak mohlo dojít k šikanoznímu narušení hospodářské soutěže, kdy bez pevných pravidel mohou mít různí podnikatelé odlišné podmínky k podnikání, což by bylo v rozporu zejména s ustanovením čl. 4 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod.⁷⁹

Osobně se domnívám, že zastupitelstvo obce bylo ve shodě s obecní radou, která byla obeznámena s problematikou a znala důvody přijetí takové obecně závazné vyhlášky, takže by v případě udělování výjimek postupovala v souladu s ní, aby svým rozhodováním nevybočovala z tendencí, kvůli kterým byla obecně závazná vyhláška přijata. Ale stejně jako zastupitelstvo, je i rada ustanovená na volební období, které trvá 4 roky a velice snadno může do budoucna dojít k vybočení z původních tendencí a

⁷⁹ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 198

k tomu, že by mohla rada obce začít v takových případech stranit zájmům některých subjektů na úkor druhých, což se velmi často na obecní úrovni, a nejen tam, díky provázanosti společenského života, stává. Proto je třeba řídit se zákonem, kdy podle § 10 a § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích, je jediným orgánem oprávněným k ukládání povinností k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku ve formě obecně závazné vyhlášky pouze zastupitelstvo obce.

Z těchto ustanovení zákona o obcích lze však usuzovat, že provedení takové delegace pravomocí na radu obce, tedy například zmocnění rady k omezování provozní doby, je rozporné se zákonem a Ústavou České republiky, i když se Ústavní soud při projednávání obecně závazné vyhlášky města Frýdek- Místek k tomuto ustanovení nevyjádřil. Něco jiného by však bylo, kdyby byla taková pravomoc na radu delegována k udělování konkrétních výjimek v konkrétních případech, které by byly jasně vymezené obecně závaznou vyhláškou obce. Tedy například pro zvláštní příležitosti městských, či regionálních slavností, státních, či náboženských svátků, víkendů, Nového roku a podobně.⁸⁰

Jednou z dalších oblastí, kterou se snaží v rámci veřejného pořádku obce regulovat a ve které existuje i judikatura Ústavního soudu, je prodej zábavné pyrotechniky. Obce se snaží zamezit přístupu k takovému zboží, jelikož často, i mimo hlavní dobu, kterou jsou oslavy konce roku, docházelo často k nehodám a rušení veřejného pořádku právě při užívání zábavné pyrotechniky na veřejném prostranství, a to neprofesionálním užíváním ze strany často nezletilých, či podnapilých občanů při různých oslavách a příležitostech. Omezit prodej pyrotechniky se pokusilo město Bílina, které obecně závaznou vyhláškou č. 23 z roku 1996 zakázalo prodej a používání pyrotechnických předmětů mimo období 22.12. - 1.1. následujícího roku. Ústavní soud však ve svém nálezu č. 240/2001 Sb.⁸¹ konstatoval, že problematika omezení prodeje a používání pyrotechnických předmětů je již dostatečně upravena zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, a vyhláškou Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, která tento zákon provádí. Město Bílina argumentovalo, že „Smyslem vyhlášky není omezení

⁸⁰ Shodný názor: Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 198-199

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 2/2000. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

prodeje pyrotechnických výrobků při výkonu podnikatelské činnosti, ale zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku ve městě s tím, že ochrana života a zdraví má společensky nepoměrně hlubší význam než ochrana volného trhu“.⁸² Avšak tato argumentace nebyla Ústavním soudem vyslyšena. Zde by se však dala očekávat akceptace některých omezení používání zábavné pyrotechniky Ústavním soudem v souvislosti s úpravou obecně závazných vyhlášek v zákoně o obcích a zmocnění obecně závaznou vyhláškou regulovat činnosti narušující noční klid v zákoně o obcích. Omezující opatření by však mělo být stanoveno nikoliv jako paušální, ale jen pro obydlené oblasti po dobu nočního klidu s výjimkou dnů, kdy je takové používání obecně přijímáno a provozováno (Silvestr a Nový rok). Obec nemá zakazovat jednání, které je hromadného a obecného charakteru a ve společnosti většinově pocíťováno jako společensky únosné.⁸³

Česká právní věda pokládá obecně závazné vyhlášky za podzákoný pramen práva, jak jsem v práci v části o obecně závazných vyhláškách popsal, tudíž nemají být v rozporu s ústavním zákonem, zákonem, či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy. Obce mohou obecně závaznými vyhláškami regulovat na základě zmocnění v čl. 103 čl. 4 Ústavy, posléze v oblasti veřejného pořádku na základě zákonného zmocnění v § 10 zákona o obcích, oblasti, které spadají do samostatné působnosti obcí, avšak pouze v mezích zákona. Obce též nemohou obecně závaznými vyhláškami regulovat oblasti, které jsou již regulovány zákonnou normou, to by odporovalo hierarchii právních norem, kdy je zákonná právní norma nadřizena podzákoné a podzákoná nesmí být v nesouladu s normou zákonnou. Avšak v nálezu Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Jirkov⁸⁴, viz výše, Ústavní soud připustil obcím možnost regulovat obecně závaznou vyhláškou oblasti, které jsou regulovány na zákonné úrovni, avšak za podmínky, že se předmět a cíl takové úpravy obsažené v obecně závazné vyhlášce liší. Dobré připomenout je také to, že obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 10 písm. a) zákona o obcích lze uložit povinnost jen v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. Při rozhodování o takovýchto vyhláškách je pak třeba i

⁸² Nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 2/2000. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

⁸³ Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, s. 265

⁸⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

nadále respektovat jednotlivé normy ústavního pořádku České republiky, jako princip rovnosti, zákaz diskriminace, jakož i zvážit, zda je právní regulace skutečně rozumná a potřebná.⁸⁵ Není tedy žádoucí, aby se obce snažily za každou cenu regulovat oblasti veřejného pořádku obecně závaznými vyhláškami, ale aby vycházely z platné zákonné úpravy a až v případě, že by taková úprava na danou problematiku byla nedostatečná a místní poměry to vyžadovaly, měla by obec sáhnout k regulaci formou obecně závazné vyhlášky, při dodržení výše popsaných zákonných podmínek.

Samotné zákonné zmocnění k ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky nedává jen § 10 zákona o obcích, ale i další zákony, jako například § 24 zákona o týrání zvířat⁸⁶, na základě kterého může obec obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů a podle § 27 tohoto zákona, může obec pokutovat chovatele. Dále bych mohl zmínit loterijní zákon⁸⁷, který v § 50 odst. 4 umožňuje obcím stanovit obecně závaznou vyhláškou, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno. S regulací místních záležitostí mimo jiné souvisí i zákon o regulaci reklamy⁸⁸, který v ustanovení § 2 odst. 1 písm. f) říká, že se zakazuje reklama šířená na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem, než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení zřízeného podle stavebního zákona, stanoví-li tak obec svým nařízením v rozsahu v odstavci 6 tohoto ustanovení. Podle § 2 odst. 6 tohoto zákona může obec takovým nařízením stanovit veřejně přístupná místa, na nichž je reklama podle odst. 1 písm. f) zakázána a dobu, kdy je reklama podle odstavce 1 písm. f) zakázána, dále druhy komunikačních medií kterými nesmí být reklama podle odst. 1 písm. f) šířena, popřípadě též akce, na něž se zákaz šíření reklamy nevztahuje. Regulace reklamy tedy není na základě § 10 zákona o obcích formou obecně závazné vyhlášky možná, což je příklad toho, v jakém rozsahu jsou obce k vlastní právní regulaci a k ukládání

⁸⁵ Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 201

⁸⁶ zákon ČNR č. 246/1992 Sb. novelizovaný zákonem ČNR č. 162/1993 Sb.

⁸⁷ zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁸⁸ zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 486/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů

povinností zvláštními zákony zmocněny, ale i omezeny, neboť zde v případě regulace reklamy obec jedná již v přenesené působnosti.

5.1.2 Omezení prodeje alkoholických nápojů

Výše jsem zmínil, že má obec podle § 10 odst. 2, zákona o obcích, právo obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, a to stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. Toto zmocnění bezpochyby spadá do oblasti zajišťování veřejného pořádku. Avšak i v tomto případě je normotvorná působnost zastupitelstev obcí omezena speciálním zákonným ustanovením. Podle § 13 zákona č. 379/ 2005 Sb.,⁸⁹ může obec 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, či zakázat v určitých dnech, nebo hodinách, anebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů. Podle právní úpravy platné do 21. ledna 2006 mohly obce obecně závaznou vyhláškou omezit, nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej a podávání alkoholických nápojů nebo tabákových výrobků v zařízeních veřejného stravování, v prodejnách potravin nebo na jiných veřejně přístupných místech, a to podle § 4 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.⁹⁰

Alkoholickými nápoji se rozumí lihoviny, destiláty, víno, pivo a jiné nápoje, které obsahují více než 0,5% objemového procenta alkoholu. Zákon zavádí pro provozovatele porušující takovou obecně závaznou vyhlášku obce speciální sankce za správní delikt, a to až do 50 000 Kč v případě fyzické osoby a do 500 000 Kč v případě právnické osoby. V obou případech je možné uložit zákaz činnosti až na dobu 2 let.⁹¹

⁸⁹ zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁰ zákon ČNR č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů

⁹¹ § 24 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů

Toto zmocnění úzce koresponduje s oblastí veřejného pořádku, dalo by se chápat jako podoblast regulace veřejného pořádku, avšak zde jsou obce zmocněny k takové regulaci zvláštním zákonem, ne jen zákonem o obcích v rámci samostatné působnosti. Zákonodárce zmocňuje obce, aby mohly dle svého uvážení, na základě zkušeností, eliminovat možná rizika, která sebou nese pořádání veřejnosti přístupných kulturních a sportovních akcí ve spojitosti s prodejem alkoholických nápojů. Obce se takovou regulací snaží předejít možným problémům, které by osoby pod vlivem alkoholu mohly způsobovat. Obce často tohoto zmocnění využívají v případě sportovních utkání a konání slavností a podobných kulturních a společenských akcí.

5.1.3 Loterie a jiné podobné hry

Loterie a jiné podobné hry, tedy například i sázky, karetní hry, výherní hrací přístroje, video loterijní terminály a další, jsou společností chápány jako hazard, který je čím dál tím více negativně vnímán. Společnost se snaží vytlačit provozovny s loteremi a jinými podobnými hazardními hrami na okraj, a to nejen na pomyslný okraj společnosti, ale především na okraj měst a obcí. Jsou stále silnější tendence obcí omezit takové provozovny, a to buď z blízkosti škol a zařízení pro mládež, kde se pohybují osoby mladší 18 let, aby nepůsobily na výchovu mládeže a aby jí nebyly dostupné. I Ústavní soud opírá svou argumentaci o to, že hazard je chápán jako škodlivý jev ve společnosti a je to obec, která ho může v mezích své samostatné působnosti regulovat. „Je notorií, že loterie a jiné podobné hry se vyskytují převážně na okraji společensky akceptovaných aktivit, samozřejmě v míře různé podle typu a parametrů té které hry. Svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí. Ostatně ne nadarmo jsou v obecném jazyce tyto hry označovány jako hazardní. Fenomén tzv. patologického hráčství se v dnešních společenských poměrech vyskytuje stále častěji. Herny, lákající k okamžitým a zdánlivě snadným výhrám, se staly typickým koloritem nejen předměstí českých měst, ale už i jejich center a center menších obcí, a se všemi navazujícími společensky škodlivými aktivitami představují ohrožení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci.“⁹² Obec je v případě hazardu, loterií a jiných podobných her a technických zařízení, skrze které se hrají a provozují, v dnešní době zmocněna k silné regulaci, a to až do té míry, že může takové hry zcela na svém území zakázat, anebo

⁹² Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. In: Beck-Online [online]. Nakladatelství C. H. Beck, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

určit místa kde mohou být, anebo nesmí být provozovány. Až do změny provedené zákonem č. 458/2011Sb.⁹³, s účinností od 1. 1. 2014, mohly obce na základě zmocnění v § 10a zákona o místních poplatcích⁹⁴ stanovit obecně závaznou vyhláškou poplatků za výherní hrací přístroj. Výše poplatku se v průběhu let měnila. Před účinností zákona č. 458/2011 Sb. mohla být obecně závaznou vyhláškou sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj, každý koncový interaktivní video-loterijní terminál a každé herní místo lokálního herního systému na tři měsíce v rozmezí od 1 000 Kč do 5 000 Kč.

Zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky nalezneme v § 50 odst. 4 loterijního zákona,⁹⁵ který obce zmocňuje stanovit, že výherní a hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo naopak stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno. Také může úplně zakázat provozování v zákoně uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.

Zmiňované zmocnění v § 50 odst. 4 loterijního zákona však zmocňuje obce nejen k regulaci výherních hracích přístrojů, které bývají spolu s video-loterijními terminály regulovány nejčastěji, ale i k regulaci dalších zařízení a hazardních her vyjmenovaných v § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j), kdy se jedná o:

- e) sázkové hry provozované pomocí elektronicky nebo elektronicko-mechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení (dále jen "výherní hrací přístroje");
- g) sázkové hry provozované pomocí zvláštního druhu žetonů s kombinací patnácti čísel v číselné řadě od jedné do devadesáti, při kterých není předem určen počet účastníků a ani výše herní jistiny. Losování se provádí veřejně za pomoci mechanického zařízení a spočívá v postupném losování čísel od jedné do devadesáti. Výhra se vypočítává podle úhrnné výše vkladů podle druhu výhry a v každé hře podle výsledku losování. Podmínky hry stanoví podrobně herní plán;

⁹³ zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů

⁹⁴ zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁵ zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

- i)** sázkové hry provozované ve zvláště k tomu určených hernách (kasinech), a to i za pomoci mechanických zařízení, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek jedné hry, například ruleta, kostky, karetní hry, kdy sázející hrají proti provozovateli kasina, případně další hry schválené v herním plánu, jakož i varianty těchto her. Výhra se vypočítává z výše vkladů podle podmínek stanovených herním plánem. Sázkové hry podle tohoto ustanovení nelze provozovat v mobilních hernách (kasinech);
- j)** loterie a jiné podobné hry provozované pomocí technických zařízení obsluhovaných přímo sázejícím nebo provozované po telefonu, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není předem známa výše vsazených částek. Výhra se vypočítává z výše vkladů anebo podle podmínek stanovených v herním plánu,
- l)** sázkové hry provozované prostřednictvím funkčně nedělitelného technického zařízení centrálního loterního systému, jímž je elektronický systém tvořený centrální řídicí jednotkou, místními kontrolními jednotkami a neomezeným počtem připojených koncových interaktivních video-loterních terminálů. Centrální řídicí jednotka řídí veškeré herní procesy, losuje výsledky na základě uplatnění náhody, rozhoduje o všech výhrách a výhry okamžitě zobrazuje na interaktivním video-loterním terminálu, provádí správu vkladů vložených sázejícími a dále spravuje veškerou administraci spojenou s průběhem hry. Centrální řídicí jednotka se musí vždy nacházet na státním území České republiky. Interaktivní video-loterní terminál je obsluhován přímo sázejícím a slouží pouze jako zobrazovací jednotka centrálního loterního systému. Pomocí tohoto systému nelze provozovat loterie a hry podle písmen a), c), d), f), g), h), m) bodu 1 a n);
- m)** turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek, kdy účastníci platí vklad (sázku) nebo startovné, jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. Výhra se vypočítává podle podmínek stanovených herním plánem. Sázkové hry podle tohoto ustanovení nelze provozovat v mobilních hernách (kasinech).

Tyto hry jsou uskutečňovány:

1. jako stolní hry, při nichž sázející hrají jeden proti druhému na hracích stolech na základě povolení podle písmene i), nebo

2. prostřednictvím zařízení obsluhovaných přímo sázejícím (např. prostřednictvím sítě internet, interaktivních video-loterních terminálů, lokálních loterních systémů, výherních hracích přístrojů);

turnajové nebo hotovostní sázkové hry provozované za pomoci karet, při nichž není předem určen počet účastníků a ani není známa výše vsazených částek, kdy účastníci platí vklad (sázku) nebo startovné, jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje. Výhra se vypočítává podle podmínek stanovených herním plánem. Sázkové hry podle tohoto ustanovení nelze provozovat v mobilních hernách (kasínech).

n) sázkové hry provozované prostřednictvím technického zařízení, které je elektronickým systémem tvořeným řídicí jednotkou se třemi pevně fyzicky spojenými herními místy obsluhovanými sázejícími, se kterými tvoří funkčně nedělitelný celek (dále jen „lokální loterní systém“). Toto technické zařízení sázejícím nabízí konkrétní válcové hry zobrazované prostřednictvím nejméně tří mechanicky otáčejících se nebo elektronicky nabíhajících kotoučů s různými symboly, doplněné o bonusovou hru. Technické zařízení nelze rozšiřovat o další herní místa. Rozhodnutí o základních výhrách a správa sázejícím vložených vkladů je prováděno přímo na místě buď technickým zařízením, nebo jedním z herních míst. Pomocí tohoto systému nelze provozovat loterie a hry podle písmen a), c), d), f), g), h), l) a m) bodu 1.⁹⁶

Mimo tyto loterie a jiné podobné hry může obec na základě zmocnění v § 50 odst. 4 loterijního zákona, regulovat i loterie a jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 loterijního zákona, který říká že „Ministerstvo může povolovat i loterie a jiné podobné hry, které nejsou v zákoně v části první až čtvrté upraveny, za předpokladu, že v povolení budou všechny podmínky provozování takové loterie a jiné podobné hry podrobně stanoveny. Použije přitom přiměřeně ustanovení části první až čtvrté tohoto zákona. Ministerstvo v

⁹⁶ § 2 písm. e), g), i), j), l), m) a n) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

této souvislosti stanoví provozovateli, aby učinil opatření k zamezení hry osobám, které nedovršily věku 18 let, a k zajištění veřejného pořádku.⁹⁷

Dalo by se zamyslet, zdali problematika regulace loterií a jiných podobných her, či tedy hazardu obecně, nespadá o okruhu zmocnění v § 10 písm. a) zákona o obcích⁹⁸, tedy do zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, anebo zdali obce vydávají obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem je regulace hazardu na základě § 10 písm. d) zákona o obcích. Ústavní soud k tomuto v nálezu Pl. ÚS 56/10 vyjádřil takto „Ústavní soud uzavírá, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejich území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“) či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné.“⁹⁹ Ústavní soud staví tedy nad jasné vymezení tohoto zmocnění právo obcí na samosprávu, které mohou ve své samostatné působnosti oblast hazardu regulovat a přitom podle něj nezáleží, jak vnitřně technicky obecně závazná vyhláška zní, tedy zdali je vydávaná na základě § 10 písm. a), anebo písm. d) zákona o obcích. Ústavní soud tím připustil, že regulace hazardu spadá též do oblasti zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v samostatné působnosti obce. Ve své judikatuře často deklaruje Ústavní soud právo obcí na samosprávu, kterou ve svém rozhodování v souvislosti s ústavními stížnostmi na obecně závazné vyhlášky chrání. Výsledkem toho bylo také to, že ÚS zrušil přechodné ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Tímto ustanovením zákonodárce odložil až do konce roku 2014 pravomoc obcí

⁹⁷ § 50 odst. 3 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁸ zákon č. 128/2000 Sb., zákon o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. In: Beck-Online [online]. Nakladatelství C. H. Beck, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.beck-online.cz/>

regulovat umístování tzv. interaktivních video-loterijních terminálů (VLT) na svém území. Zrušené ustanovení je dle názoru ÚS v rozporu s právem obcí na samosprávu. V tomto směru ÚS odkázal mj. na svůj nálezn ze 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, v němž deklaroval, že rozhodování o tom, zda a kde se na území obcí mohou vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, je otázkou místního pořádku, a spadá tak do samostatné působnosti obcí. ÚS rovněž na základě několika faktorů konstatoval (a odmítl tím jeden z údajných účelů napadené právní úpravy), že vydaná povolení nemohla zakládat legitimní očekávání provozovatelů herních zařízení, neboť ti museli od počátku počítat s revizí příslušných povolení, k níž mohlo kdykoli dojít. Ministerstvo financí je tak povinno přezkoumat vydaná povolení k provozování VLT, jsou-li v rozporu s příslušnou obecně závaznou vyhláškou.¹⁰⁰

Na závěr ještě doplním, že samotné povolení k provozování výherních hracích přístrojů vydává na žádost obecní úřad pro svůj územní obvod, a to v přenesené působnosti, případně krajský úřad pro svůj správní obvod, má-li být provozovatelem výherního hracího přístroje obec ve svém územním obvodu, nebo ministerstvo financí, je-li výherní hrací přístroj na českou měnu provozován v kasinu a u výherních hracích přístrojů na cizí měnu. Povolení se vydává nejdéle na dobu jednoho roku.

5.1.4 Komunální odpad

Další důležitá oblast života v obci je řešení problematiky s odpady, se kterými se obec musí vypořádat, aby udržela na svém území pořádek a hlavně hygienické podmínky pro život v nezávadném prostředí. Každý člověk ročně vyprodukuje mnoho kilogramů komunálního odpadu, v průměru 156kg ročně v sídlištních zástavbách velkých měst, 130kg v sídlištních zástavbách menších měst a 198kg ve vesnické zástavbě.¹⁰¹ Obec se však musí vypořádat nejen s běžným komunálním odpadem, ale i s odpady nebezpečnými, které vyžadují zvláštní nakládání a odlišný způsob likvidace. Obec tedy může, na základě zákonného zmocnění v § 17 odst. 2 zákona o odpadech¹⁰², stanovit systém shromažďování sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování

¹⁰⁰ Husseini, F. Výběr rozhodnutí Ústavního soudu. Soudní rozhledy 6/2013, s. 212

¹⁰¹ Benešová, L. Komunální odpad. UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE, [online]. [cit. 2013-11-19]. Dostupné z: <http://www.komunalniodpad.eu/?str=produkce>

¹⁰² zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění dalších předpisů

komunálních odpadů vznikajících na jejím katastrálním území, včetně systému nakládání se stavebním odpadem.

Odpadem se ve znění tohoto zákona rozumí každá movitá věc, které se osoba zbavuje nebo má úmysl nebo povinnost se jí zbavit a přísluší do některé ze skupin odpadů uvedených v příloze č. 1 k zákonu o odpadech. Komunálním odpadem se pak rozumí veškerý odpad vznikající na území obce při činnosti fyzických osob, s výjimkou odpadů vznikajících u právnických osob nebo fyzických osob oprávněných k podnikání. Shromažďování odpadů je krátkodobé soustřeďování odpadů do shromažďovacích prostředků v místě jejich vzniku před dalším nakládáním s nimi. Sběr odpadů je soustřeďování právnickou osobou nebo fyzickou osobou oprávněnou k podnikání od jiných subjektů za účelem jejich předání k dalšímu využití nebo odstranění. Využívání odpadů jsou činnosti uvedené v příloze č. 3 k zákonu o odpadech a odstraňování odpadů pak činnosti uvedené v příloze č. 4 k tomuto zákonu. Další bližší podrobnosti k nakládání s odpady stanovují ustanovení § 16-17 zákona o odpadech. Z těchto ustanovení je poté třeba, aby obce vycházely při přijímání obecně závazných vyhlášek, kterými budou tuto oblast regulovat.

Obec je podle ustanovení §17 zákona o odpadech povinna v souladu se stavebním zákonem určit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat komunální odpad, který produkují, a zajistit místa, kam mohou fyzické osoby odkládat nebezpečné složky komunálního odpadu, jako jsou například zbytky barev a spotřební chemie, zářivky, rozpouštědla. Povinnost zajištění míst k odkládání nebezpečných složek komunálního odpadu ve stanovených termínech, minimálně však dvakrát ročně, a dále zajištění odvozu oprávněnou osobou. Obec může tento systém v případě potřeby doplnit pravidelným mobilním svozem oprávněnou osobou.

Fyzické osoby jsou povinny odkládat komunální odpad na místech k tomu určených a ode dne, kdy tak obec stanoví obecně závaznou vyhláškou, komunální odpad odděleně shromažďovat, třídít a předávat k využití a odstraňování podle systému stanoveného obcí, pokud odpad samy nevyužijí v souladu s tímto zákonem a zvláštními

právními předpisy.¹⁰³ Tímto ustanovením tedy zákon ukládá povinnosti fyzickým osobám, které obec blíže specifikuje ve své obecně závazné vyhlášce.

Další zmocnění, které obcím dává zákon o odpadech, je zmocnění k vybírání poplatků za komunální odpad, který vzniká na jejích území. Stanovit výši poplatků může obec formou obecně závazné vyhlášky, kterou obec stanoví fyzickým osobám povinnost hradit poplatek v určité výši.¹⁰⁴

5.1.5 Ochrana veřejného zdraví

Obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo její část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální dezinfekce a deratizace.¹⁰⁵ Toto ustanovení dává obecním zastupitelstvům zákonné zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek, ve kterých mohou ukládáním právních povinností regulovat společenské vztahy ve výše popsáném rozsahu. Toto ustanovení řeší ochranu zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění.

Znění §96 zákona o ochraně veřejného zdraví dříve dovolovalo obcím vydávat obecně závaznou vyhlášku také k ochraně před hlukem a vibracemi a určit v ní konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů. Znění tohoto zákona bylo v podstatě novelizací znění §10 zákona o obcích, neboť bylo vydáno později a k zákonu o obcích bylo ve vztahu lex specialis. Obec tedy mohla a může omezit pořádání diskoték a tanečních zábav v obci tak, aby nedocházelo k rušení obyvatel nadměrným hlukem a vibracemi, aby tedy nedocházelo k rušení tzv. nočního klidu. V současném znění zákona o ochraně veřejného zdraví je tato část § 96 o vibracích a hluku a vlastně i celé zmocnění v oblasti regulace obecně závaznými vyhláškami obcí v oblasti ukončení produkce hudby a provozní doby diskoték, hostinských zařízení, heren a dalších podobných provozoven vypuštěna.¹⁰⁶

¹⁰³ § 17 odst. 4 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění dalších předpisů

¹⁰⁴ § 17 a), poplatek za komunální odpad, zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění dalších předpisů

¹⁰⁵ § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně souvisejících zákonů ve znění dalších předpisů

¹⁰⁶ čl. I bod 210 zákona č. 274/2003 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku ochrany veřejného zdraví.

Zmocnění k takové regulaci je podle platné právní úpravy jen v §10 písm. b) a c) zákona o obcích.

5.1.6 Obecní policie

Obecní policie je z mého pohledu nejdůležitější výkonnou složkou v rukou obce, a to hlavně ve větších městech a statutárních městech, k zajištění bezpečnosti a udržení veřejného pořádku a také k dohledu nad dodržováním obecně závazných vyhlášek vydaných obcí. V mnohých městech se snaží městská policie po vzoru západních evropských států být hlavně ke službám občanů. Dohlíží tedy na průběh a pořádání veřejných sportovních a kulturních podniků v obci, řešit každodenní překážky a usnadňovat občanům život v obci, například na pozemních komunikacích, či pěších zónách, dohlíží na bezpečnost, a to v oblastech, kde je tomu třeba, například formou dohledu na přechodech pro chodce před základními a středními školami v ranních hodinách a další podobné činnosti, které vyplývají z místních zkušeností obecní policie. Obrovskou výhodou obecní policie spatřuji v tom, že jednotliví strážníci jsou obyvateli obce, ve které slouží. Pochůzkáři obecní policie velmi dobře znají místní poměry a potřeby ve svých „rajonech“, stejně tak, jako se osobně znají s místními obyvateli a jsou jim individuálně k dispozici při řešení místních záležitostí, převážně tedy veřejného pořádku a mají tak bezprostředně zpětnou vazbu od občanů.

Obecní policie je orgánem obce, který zřizuje a ruší obecní zastupitelstvo obecně závaznou vyhláškou. Toto zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce je obsaženo v ustanovení §1 odst. 1 zákona o obecní policii.¹⁰⁷ Obecní policie je orgánem obce, který zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku v rámci působnosti obce a plní další úkoly, pokud tak stanoví zákon. Úkoly obecní policie plní v obcích, které jsou městy, anebo statutárními městy a v hlavním městě Praze, městská policie. Obecní policie může na základě veřejnoprávní smlouvy vykonávat úkoly i na území jiné obce, nebo obcí, které jsou smluvními stranami této smlouvy.

Obecní policie, která je obecně závaznou vyhláškou obce zřízena, je poté orgánem obce, který v mezích své zákonné pravomoci, kterou jí ukládá zákon o obecní policii, mimo jiné dohlíží i na dodržování právních povinností, které obec fyzickým a

¹⁰⁷ Zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů

právníkům osobám obecně závaznými vyhláškami ukládá a za jejich nedodržení může obecní policie ukládat, coby za přestupky, pokuty.

5.1.7 Požární ochrana

Obec ve své samostatné působnosti zajišťuje záležitosti v úseku požární ochrany. V ustanovení § 29 odst. 1 písm. o) zákona o požární ochraně¹⁰⁸ je obec zmocněna, aby obecně závaznou vyhláškou vydala požární řád obce a stanovila podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob. Samotné náležitosti a obsah požárního řádu obce jsou stanoveny nařízením vlády č. 172/2001 Sb. Podle jeho ustanovení v § 15 požární řád obce upravuje organizaci a zásady zabezpečení požární ochrany v obci a obsahuje:

- a) vymezení činnosti osob pověřených zabezpečováním požární ochrany v obci,
- b) podmínky požární bezpečnosti při činnostech, v objektech nebo v době zvýšeného nebezpečí požáru se zřetelem na místní situaci,
- c) způsob nepřetržitého zabezpečení požární ochrany v obci,
- d) kategorii jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, její početní stav a vybavení,
- e) přehled o zdrojích vody pro hašení požárů a podmínky jejich trvalé použitelnosti,
- f) stanovení dalších zdrojů vody pro hašení požárů a podmínky zajištění jejich trvalé použitelnosti,
- g) seznam ohlašoven požárů a dalších míst, odkud lze hlásit požár, jejich označení, přičemž ohlašovny požárů jsou označeny tabulkou „Ohlašovna požárů“ a další místa pro hlášení požárů tabulkou „Zde hlase požár“ nebo symbolem telefonního čísla 150,
- h) způsob vyhlášení požárního poplachu v obci.

Dle ustanovení § 9 nařízení vlády č. 172/2001 Sb., dokumentace k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob, obsahuje a) vymezení druhů akcí, kterých se zúčastňuje větší počet osob, pro něž stanoví podmínky požární bezpečnosti obec, b) stanovení podmínek požární bezpečnosti při akcích podle písm. a) a způsob jejich zabezpečení.

¹⁰⁸ zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů

Jedná se tedy o další zmocnění obce k vydávání obecně závazných vyhlášek, ve kterých ukládá právní povinnosti. Zde je k tomu obec povinna, neboť se jedná o zabezpečení ochrany obce. Je však na obci, jak přesně stanoví další podmínky v požárním řádu. Předpokládám, že obec tak bude činit po vzoru jiných obcí a po poradě s příslušnými orgány, tedy s příslušným hasičským sborem. Širší pole pro regulaci formou obecně závazných vyhlášek spatřuji ve zmocnění ke stanovení podmínek požární ochrany při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob. Takovými akcemi jsou například taneční zábavy a plesy, kulturní podniky, jako divadelní představení, koncerty a sportovní podniky, jako fotbalové, či hokejové utkání. Pro pořádání takových akcí tedy obec může určit nejen pravidla v oblasti zajišťování veřejného pořádku a ochrany zdraví, ale i v oblasti bezpečnosti, zde tedy v rámci požární ochrany.

5.1.8 Řády místních pohřebišť

Obec je zmocněna ustanovením § 19 zákona o pohřebnictví¹⁰⁹ k vydávání řádů veřejného pohřebiště. Tento zákon v ustanovení § 16 odst. 1 výslovně zakotvuje, že provozování veřejného pohřebiště je službou ve veřejném zájmu zajišťovanou obcí v samostatné působnosti nebo registrovanou církví nebo náboženskou společností, a současně v § 20 písm. a) stanoví, že provozovatel pohřebiště je povinen provozovat veřejné pohřebiště v souladu se zveřejněným řádem veřejného pohřebiště, tímto zákonem a zvláštními právními předpisy. Tato povinnost je výslovně zakotvena v § 19 odst. 1 zákona o pohřebnictví, v odst. 2 téhož ustanovení je poté vymezen obsah řádu veřejného pohřebiště.

Původně jsem usuzoval, že toto zmocnění je stejně, jako ostatní zákonná zmocnění kterým se zde věnuji, zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky, skrze kterou obec schválí řád pohřebiště, ve kterém tak stanoví právní povinnosti. Ovšem při hlubším prostudování tohoto zmocnění jsem došel k závěru, že je trochu jiné. Už jen proto, že podzákoný právní předpis, kterým jsou obecně závazné vyhlášky, mohou přijímat pouze obce a kraje, nikoliv však registrované církve nebo náboženské společnosti, se kterými v tomto případě zákon o pohřebnictví v § 16 počítá. Navíc § 18 odst. 3 zákona o pohřebnictví říká, že ke změně řádu pohřebiště je třeba předchozího

¹⁰⁹ zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve změně pozdějších předpisů

souhlasu okresního úřadu, od 1. 1. 2003 krajského úřadu. Obec je tedy v rámci své samostatné působnosti při provozování veřejného pohřebiště vázána při schvalování jeho řádu na předchozí souhlas státní správy.

Z povinnosti předchozího státního souhlasu, z obsahu řádu veřejného pohřebiště i z toho, že zákon neobsahuje zmocnění k vydání řádu veřejného pohřebiště, jako právního předpisu lze usuzovat, že řád veřejného pohřebiště nelze vydat jako obecně závaznou vyhlášku obce. Předchozí státní souhlas k vydání řádu veřejného pohřebiště by totiž byl v rozporu s ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého mohou zastupitelstva obcí v mezích své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Zákon o pohřebnictví by tak nemohl omezit ústavní zmocnění zastupitelstva. Obec tedy může v řádu veřejného pohřebiště ukládat povinnosti, avšak nikoliv formou obecně závazných vyhlášek, nýbrž na základě zmocnění vyplývajícího z § 19 odst. 2 zákona o pohřebnictví. Schvalování řádu veřejného pohřebiště bude nejspíše spadat do pravomoci rady obce, neboť podle ustanovení § 102 odst. 3 zákona o obcích platí, že rada rozhoduje v ostatních záležitostech patřících do samostatné působnosti obce, pokud nejsou vyhrazeny zastupitelstvu obce nebo pokud si je zastupitelstvo obce nevyhradilo. Řád veřejného pohřebiště bude vydán usnesením rady, nebo zastupitelstva obce. Tato podkapitola sice přímo nenavazuje na téma práce, avšak jedná se o regulaci místních záležitosti, kterou obec uskutečňuje v rámci své samostatné působnosti, avšak jinou formou, nežli jsou obecně závazné vyhlášky.

5.1.9 Územně plánovací dokumentace

Územně plánovací dokumentace je jedna z nejdůležitějších oblastí, kterou obec v podstatě vytváří sama sebe, resp. svůj vzhled a vývoj. Je to právě obec, která by měla rozhodovat o využití jednotlivých ploch a o vymezení hranic zastavitelného území. Obec rozhoduje o využití jednotlivých pozemků a určuje regulační prvky plošného a prostorového využití. Kdyby taková regulace neexistovala, byl by vzhled obce neřízený a během rozvoje by mohlo docházet k entropickému uspořádání staveb a jejich vzhledu na území obce. Obec musí mít jasný plán, který se vytváří dlouhodobými záměry na využití jednotlivých ploch a pozemků. I v rámci takové regulace obec ukládá právní povinnosti, kterými limituje vlastníky daných ploch a pozemků v jejich využití.

Až do 1. 7. 2007 schvalovaly kraje a obce pro svá územní plány a vydávaly jejich závazné části formou obecně závazných vyhlášek. Avšak od účinnosti zákona

183/2006 Sb., stavební zákon¹¹⁰, došlo k přejmenování územního plánu krajů a obcí na zásady územního rozvoje kraje a obce a dále byla změněna forma vyhlášení územně plánovací dokumentace z obecně závazných vyhlášek na opatření obecné povahy. Stávající územní plány a jejich obecně závazné části vydané obecně závaznou vyhláškou podle dřívějších zákonů zůstaly v platnosti. Jejich změny však musí být činěny podle nové úpravy. Územně plánovací dokumentaci podle stavebního zákona do 1. 1. 2007 pro svá území schvalovaly kraje a obce v samostatné působnosti, příslušným orgánem bylo zastupitelstvo, návrh před schválením posuzoval nadřízený orgán územního plánování. Obce byly zmocněny k vydávání obecně závazné vyhlášky ustanovením § 29 odst. 3 starého stavebního zákona¹¹¹, tou obec vyhlášovala závazné části územního plánu. Podle úpravy v nyní účinném stavebním zákoně, tedy zákoně č. 183/2006 Sb., se opatření obecné povahy vyhláší podle ustanovení § 171 a násl. Správního řádu.¹¹²

5. 1. 10 Bytové náhrady

Důležitá oblast v samostatné působnosti, kterou obec pro své občany zajišťuje je bydlení. Ať už se jedná o pronajímání a správu obecních bytů, nebo o zajišťování bytových náhrad. Zajišťování bytových náhrad patří do samostatné působnosti obcí. Avšak bytové náhrady přiznával, i pokud nebyly ve smlouvě sjednány, zákon 40/1964 Sb.¹¹³, který byl 1. 1. 2014 nahrazen zákonem 89/2012 Sb.¹¹⁴, který bytové náhrady zmiňuje pouze v té souvislosti, pokud jsou smluvními stranami sjednány v nájemní smlouvě. Rozhodl jsem se však této kapitole ještě bytovým náhradám věnovat, neboť je v platnosti a ještě několik let bude mnoho smluv uzavřených za účinnosti starého občanského zákoníku. Nový občanský zákoník v § 3076 říká, že práva nájemce na bytovou náhradu nebo jiná plnění podle dosavadních právních předpisů nejsou dotčena. Domnívám se tedy, že obce budou při zajišťování bytových náhrad postupovat podle dosavadních právních předpisů.

Obec je zmocněna k vydávání obecně závazných vyhlášek, ve kterých může stanovit podrobnější kritéria pro určení pořadí žadatelů o bytové náhrady. Zmocnění je

¹¹⁰ zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů

¹¹¹ zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹¹² zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád

¹¹³ zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁴ zákon č. 89/2012 Sb., Nový občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

obsaženo v ustanovení § 3 odst. 2 zákona č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, upravuje a doplňuje občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.¹¹⁵ Obec určí pořadí žádostí o bytovou náhradu podle naléhavosti. Obec podle místních podmínek přednostně zajišťuje bytové náhrady v případě výpovědi nájmu bytu z důvodů uvedených v § 711 odst. 1 písm. a) Občanského zákoníku.¹¹⁶ Podle § 1 zákona č. 102/1992 Sb., nemůže-li pronajímatel, který vypověděl nájem bytu s přivolením soudu, nebo ten, v jehož prospěch byla rozhodnutím soudu stanovena jiným osobám povinnost vyklidit byt, zajistit bytovou náhradu, může požádat o zajištění této náhrady u obce, na jejímž území je byt, který má být vyklizen. Stejně postupuje pronajímatel, jestliže stavební úřad povolil odstranění stavby. O zajištění bytové náhrady pro toho z rozvedených manželů, který podle rozhodnutí soudu nebo podle dohody rozvedených manželů má povinnost po zrušení společného nájmu se z bytu vystěhovat, může požádat kterýkoliv z rozvedených manželů.

Obec zajistí bytovou náhradu tím, že navrhne nájemci uzavření smlouvy o nájmu bytu, popřípadě místnosti v domě, který je v jejím vlastnictví, anebo tím, že uzavře smlouvu o nájmu bytu v domě jiné právnické nebo fyzické osoby ve prospěch osoby, která je povinna byt vyklidit. Co se týče regulace formou obecně závazné vyhlášky v oblasti bytových náhrad, tou zde obec určuje pouze podrobnější kritéria pro určení pořadí žadatelů o bytovou náhradu, je však limitována zněním výše citovaných zákonů.

5. 1. 11 Taxislužby

Regulace provozování taxislužby je oblast, které jsem se původně v této práci věnovat nechtěl. Narazil jsem však na to, že tuto problematiku často zmiňuje odborná literatura a přijde mi dobré ji sem zařadit, ačkoliv se nejedná primárně o důležité oblasti veřejného života v obci jako je veřejný pořádek, hazard, či místní poplatky, které obec reguluje. I zde je však obec zvláštním zákonem zmocněna k ukládání právních povinností obecně závaznými vyhláškami.

¹¹⁵ Zákon č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁶ Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů

Taxislužba je ve znění zákona o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů¹¹⁷ veřejná silniční doprava, kterou se zajišťuje přeprava osob a jejich zavazadel osobními vozidly s obsaditelností nejvýše devíti osob včetně řidiče; přepravní služby taxislužbou se nabízejí a objednávky k přepravě se přijímají prostřednictvím řidiče na stanovištích taxislužby, na veřejně přístupných pozemních komunikacích a jiných veřejných prostranstvích nebo prostřednictvím dispečinku taxislužby.

Obec je ve své samostatné působnosti zmocněna ustanovením § 21b odst. 1, zákona o silniční dopravě, ke stanovení podmínky k výkonu práce řidiče taxislužby na území obce povinnosti prokázat zkouškou řidiče znalosti místopisu, právních předpisů upravujících taxislužbu a ochranu spotřebitele, znalosti obsluhy taxametru a způsob provádění zkoušky.

Obec je však zmocněna v oblasti taxislužby k další regulaci, a to v souvislosti se stanovišti taxislužeb, kdy je obec podle ustanovení § 21b odst. 2 zákona o silniční dopravě oprávněna vymezit část veřejné pozemní komunikace jako stanoviště vozidel taxislužby a vyznačit tento prostor dopravní značkou podle zvláštního právního předpisu. Současně je obec oprávněna v samostatné působnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou obce pro tato stanoviště provozní řád upravující v souladu s místními podmínkami pravidla provozu na stanovišti taxislužby. Provozní řád se zveřejní v místě stanoviště. Tímto ustanovením je tedy obec přímo zmocněna k vydání provozního řádu stanoviště, který bude na rozdíl od řádu veřejného pohřebiště, vydán formou obecně závazné vyhlášky.

Obci jsou tedy dána zákonem o silniční dopravě zmocnění ve dvou oblastech. První je určení podmínek pro výkon práce řidiče taxislužby, zde obec obecně závaznou vyhláškou může uložit řidičům taxislužeb na svém území právní povinnost k vykonání zkoušky ke způsobilosti v oblastech, které zákon vyjmenovává, včetně určení způsobu vykonání takové zkoušky. Druhou oblastí je vymezení části veřejného prostranství pro stanoviště taxislužby a schválení řádu takového stanoviště, kterým obec ukládá povinnosti uživatelům takových stanovišť. Při porušení zákona o silniční dopravě, tedy i při porušení povinností podle § 21b tohoto zákona, které obec formou obecně závazné vyhlášky stanoví, může Dopravní úřad nebo Ministerstvo dopravy uložit dopravci pokutu až do výše 750 000 Kč.

¹¹⁷ Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů

5. 1. 12 Místní poplatky

Obec může ve své samostatné působnosti na svém území zavést místní poplatky. Jak jsem již zmiňoval, ke stanovení poplatků a daní musí být obec zmocněna zvláštním zákonem, to judikoval i Ústavní soud v „Jirkovském nálezu“. Podle zmocnění v ustanovení § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů¹¹⁸ poplatky zavede obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání, zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, ohlašovací povinnost ke vzniku a zániku poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která tomuto poplatku v obci podléhají. Podle ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona, který zde dává obcím zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek. Stanoví zde právní povinnosti k placení místního poplatku je zákon o místních poplatcích. Obce jsou tedy povinny respektovat při zavádění místních poplatků a ukládání povinností s nimi spojenými, znění zákona o místních poplatcích. Obce jsou tímto zákonem zmocněny k vydání obecně závazných vyhlášek upravujících místní poplatky pouze v případech v tomto zákoně taxativně vypočtených. Obce tudíž nemohou v žádném případě rozšiřovat nad zákon okruh činností, které lze zatížit místním poplatkem.¹¹⁹

Zákon o místních poplatcích umožňuje obcím, aby obecně závaznou vyhláškou uložily povinnost k placení následujících místních poplatků:

- a) poplatek ze psů,
- b) poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- c) poplatek za užívání veřejného prostranství,
- d) poplatek ze vstupného,
- e) poplatek z ubytovací kapacity,
- f) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- g) poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,

¹¹⁸ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/93. In: Salvia [online]. Sokordia, s.r.o. . Dostupné z: <http://www.slv.cz/>

- h) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.¹²⁰

Obec je taktéž zmocněna, a to ustanovením § 11 zákona o místních poplatcích, platebním výměrem zvýšit poplatek až na trojnásobek v případě, že nebudou poplatky zaplacený včas nebo ve správné výši.

5. 1. 13 Daň z nemovitostí

Obce nejsou oprávněny stanovit výši daně z nemovitostí, či okruh nemovitostí, ze kterých se daně platí, ani způsob výpočtu. Zákon o dani z nemovitostí ve znění pozdějších předpisů¹²¹, v ustanovení § 6 odst. 4 písm. b) říká, že „Pro jednotlivé části obce může obec obecně závaznou vyhláškou koeficient, který je pro ni stanoven v ustanovení písmene a), zvýšit o jednu kategorii nebo snížit o jednu až tři kategorie podle členění koeficientů v ustanovení písmene a); koeficient 4,5 lze zvýšit na koeficient 5,0“. Zákon o dani z nemovitosti stanovuje daň z pozemků a staveb. Předmětem daně z pozemků jsou pozemky na území České republiky vedené v katastru nemovitostí s výjimkami stanovenými v ustanovení § 2 odst. 2 zákona o dani z nemovitostí. Poplatníkem daně z pozemku je vlastník pozemku, s výjimkami v ustanovení § 3 zákona o dani z nemovitostí. Základem daně u pozemků orné půdy, chmelnic, vinic, zahrad, ovocných sadů a trvalých travních porostů je cena půdy zjištěná násobením skutečné výměry pozemku v m² průměrnou cenou půdy stanovenou na 1m² ve vyhlášce ministerstva zemědělství. Základem daně u pozemků hospodářských lesů a rybníků s intenzivním a průmyslovým chovem ryb je cena pozemku zjištěná podle platných cenových předpisů k 1. lednu zdaňovacího období. Základem daně u pozemků hospodářských lesů může být součin skutečné výměry pozemku v m² a částky 3,80 Kč za 1m². Základem daně u ostatních pozemků je skutečná výměra pozemku v m² zjištěná k 1. lednu zdaňovacího období.

Obec tedy může na základě zmocnění obsaženého v zákonu o dani z nemovitostí upravit výši koeficientů pro výpočet daně z nemovitostí, a to jak na pozemky, tak na stavby, na území celé obce, nebo jen pro určité části obce. Tím tedy ukládá právní povinnosti, ve kterých stanoví, v mezích zákona o dani z nemovitostí, výši daně za danou nemovitost. Takto vybrané daně tvoří daňový příjem do rozpočtu obce. Stejně

¹²⁰ § 1 zákona č. 502/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

¹²¹ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

jako u stanovování výše a způsobu plateb místních poplatků, jsou i daně z nemovitostí jednou z oblastí, ke které musí být obec zmocněna zvláštním zákonem, i když tak činí v samostatné působnosti.

5.2 Oblasti obcemi OZV neregulované, úvaha de lege ferenda

Při psaní kapitoly o oblastech, které obce mohou svými obecně závaznými vyhláškami na základě zmocnění zvláštních zákonů, ale i ve své samostatné působnosti regulovat, mě napadlo zamyslet se nad oblastmi, které nyní obce regulovat obecně závaznými vyhláškami ve své samostatné působnosti nemohou, či nad způsoby regulace, které nemohou aplikovat, neboť jim to zákon nedovoluje, ačkoliv by to třeba řada obcí přivítala.

V části o veřejném pořádku jsem se zamýšlel nad tím, jak by mohla vypadat legislativa, kdyby se zmocnění obcí uchopilo opačně, tedy že by obce nemusely zakazovat pořádání veřejnosti přístupných kulturních a sportovních podniků a akcí, stejně jako omezovat dobu ukončení tanečních akcí, zábav a diskoték, nýbrž že by je obec podle předem daných pravidel povolovala. V této myšlence jsem vycházel ze situace de lege ferenda, že by platilo celostátní omezení provozu hostinských zařízení, tanečních zábav a diskoték a pro pořádání veřejnosti přístupných kulturních a sportovních podniků, ze kterého by obce směly v rámci své samostatné působnosti udělovat výjimky. Sám jsem si ale tuto myšlenku vyvrátil, jelikož se domnívám, že by o takovou výjimku žádal každý a díky propojenosti veřejného života v rámci obce by často docházelo k nerovnému zacházení, kdy by jedni výjimku dostali a druzí ne. Navíc se domnívám, že je to právě obec, která zná místní potřeby a podmínky nejlépe, a tudíž je schopná nejhodněji posoudit jakým způsobem tuto problematiku regulovat. K zamyšlení nad touto problematikou mě dovedla skutečnost, že v každé obci platí pro tuto problematiku jiná pravidla a tak například podnikatel, který má provozovny na území více obcí, musí pro každou provozovnu dodržovat jiná pravidla, která navíc mohou obce ještě dále měnit. Pokud by platila jednotná celostátní omezení, ze kterých by bylo možné pro jisté kulturní a sportovní podniky, či pro zábavy konané při příležitosti státních, či regionálních svátků a slavností, udělovat v jistých mezích výjimky, měly by osoby, kterých se taková omezení týkají, hlavně tedy zmínění podnikatelé, větší právní jistotu, co se omezování jejich činnosti týče. Taková zákonná regulace by však na druhé straně mohla znamenat až zbytečný zásah nejen do

svobodného podnikání, ale i do práv a svobod jednotlivce. Přeci jen když je v obci hostinské zařízení, které má například nonstop provoz a nenarušuje svým provozem veřejný pořádek, je zcela zbytečné ho v demokratickém právním státě plošně dopředu omezovat, nehledě na to, že by nastala situace, kdy by se bezpočet provozovatelů obracelo na soudy, že právě oni výjimku ze zákona nedostali a obce by byly zbytečně zatěžovány žádostmi o udělení výjimek.

Tato myšlenka mě však přivedla dál, a to k problematice prodeje alkoholu a provozování prodejen s alkoholem, kdy největší problémy působí hlavně tzv. „večerky“. Obce mohly podle právní úpravy platné do 21. ledna 2006 obecně závaznou vyhláškou omezit, nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej a podávání alkoholických nápojů nebo tabákových výrobků v zařízeních veřejného stravování, v prodejnách potravin nebo na jiných veřejně přístupných místech, a to podle § 4 odst. 3 písm. a) zákona o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.¹²² Zde se stejně, jako v případě omezování prodejní doby, zamýšlím nad tím, zdali by obce nepřivítaly zmocnění k regulaci prodeje a podávání alkoholu a prodeje tabákových výrobků, které by obecně závaznou vyhláškou nezakazovala, ale naopak povolovala. Zde bych si uměl reálně představit situaci, kdy by zákon obci svěřil pravomoc vydávat na základě zákonného zmocnění povolení, kdy by obce mohly dále obecně závaznou vyhláškou v mezích takového zákona upravit podmínky povolení k prodeji a podávání alkoholických výrobků a nápojů, stejně tak i tabákových výrobků na veřejně přístupných kulturních a sportovních akcích, v prodejnách a v restauračních zařízeních. V takovém zákoně by musela být jasně vymezená pravidla, za kterých žadatel povolení může dostat s tím, že ony podmínky může obec v rámci samostatné působnosti upravit, například územním, či časovým omezením, popřípadě uložením povinnosti složit v zákonné výši finanční jistotu, opět však na základě a v mezích zmocnění takového zákona, jako je tomu například při stanovení místních poplatků, či daně z nemovitostí. Žadatel by tedy dostal povolení k prodeji a podávání alkoholických nápojů a k prodeji tabákových výrobků za podmínky, že bude dodržovat podmínky stanovené v zákoně a dále upravené v obecně závazné vyhlášce. Výhodu takového zmocnění spatřuji v tom, že za porušení stanovených podmínek by obec mohla nejen

¹²² Zákona ČNR č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů

takovou osobu pokutovat, či nechat propadnou složenou finanční jistotu, ale i jí odebrat povolení. Obce by tak díky takové zákonné úpravě de lege ferenda měly v rukou účinný nástroj na omezení provozoven, díky jejichž provozu dochází často k narušování veřejného pořádku, převážně díky osobám pod vlivem alkoholu, kteří se pak dopouštějí přestupků proti veřejnému pořádku a narušují klidné občanské soužití.

I v této úvaze bych mohl sám sobě takovou myšlenku vyvracet tvrzením, že by mohlo docházet k nerovnému zacházení. Avšak toto by mohl zákon snadněji, nežli v případě pořádání kulturních a sportovních akcí a diskoték, vymezit, a to například tak, že by obec v obecně závazné vyhlášce mohla pro území obce stanovit rovné podmínky všem takovým provozovatelům a například i počet podobných zařízení, aby zamezila vzniku drobných „náleven a večerek“ doslova na každém rohu. Snadnější zamezení diskriminace míním v tom smyslu, že je mnohem jednodušší udělovat povolení k prodeji takových výrobků všem, kdo splní dopředu dané podmínky. Pokud by je v budoucnu provozovatel porušoval, obce by měly v rukou silné sankční nástroje. Avšak v případě veřejných kulturních, sportovních a tanečních akcí a diskoték, nelze dopředu snadno říct, zdali bude takový provoz rušit veřejný pořádek a pokud by tomu následně tak bylo, muselo by se zkoumat, zdali je to důvod k zakázání takové akce v budoucnu, či zakázání provozu dané provozovně, která veřejný pořádek ruší.

Každé povolení k prodeji a podávání alkoholických a tabákových výrobků by se dalo také podmínit dodržováním časových omezení provozní doby obsažené v obecně závazné vyhlášce. Sporné by mohlo být omezení prodeje alkoholických nápojů v řetězcích supermarketů s nepřetržitým provozem, neboť ve výsledku je jedno, zda-li si jedinec zakoupí alkoholický výrobek v malém obchodě, či ve velkém řetězci, anebo zda-li se posilní v restauračním zařízení a poté se dopouští rušení veřejného pořádku. Podmínky by musely pro všechny takové prodejce platit stejně a musely by být jednotlivými provozovateli dodržovány. Umím si představit, že by se i takové velké řetězce a třeba i benzinové pumpy přizpůsobily a alkohol by mimo vymezenou dobu a mimo vymezená místa neprodávaly. Předpokládal bych, že supermarkety by povolení k prodeji alkoholických nápojů, i přes možné místní omezení, dostaly, když už dostaly povolení k výstavbě své provozovny na daném místě. Dodržení časových omezení by pro ně však také muselo platit, platilo-li by pro ostatní prodejce a provozovny v dané části obce.

Stejně tak bych obcím svěřil pravomoc zakázat, či omezit kouření na vybraných veřejných prostranstvích, řekněme například v okolí škol, úřadů, kulturních zařízení, v některých parcích, u autobusových, či vlakových nástupišť a podobně. Řešení zde spatřuji v zákonné úpravě, která by obce zmocnila omezit kouření na veřejně přístupných kulturních a sportovních akcích a v restauračních zařízeních a na vybraných veřejných prostranstvích. Jistá zákonná omezení nyní již platí, ale věřím, že by mohly jednotlivé obce jít více do hloubky a striktněji problematiku řešit. Taková úprava by se pochopitelně setkala s velkým odporem kuřácké části společnosti, stejně, jako se setkala s odporem celostátní úprava zákazu kouření v restauračních a podobných zařízeních například v Irsku, či ve Francii, avšak po čase si odpůrci zvykli a plošný zákaz je dodržován. Osobně bych pro takový plošný zákaz v celé České republice byl, ale podobná úprava se zatím nerýsuje, proto by mohlo být jisté řešení, kdyby existovalo podobné zmocnění pro obce v jejich samostatné působnosti. Opět by musela být obec zmocněna zvláštním zákonem, který by jasně vymezil limity takové podzákoné regulace a opět by musela obec ke všem takovým omezením přistupovat stejným způsobem, aby nedocházelo k diskriminaci. Jako jednu z velkých nevýhod takové regulace obecně závaznými vyhláškami bych spatřoval ve snadnější možnosti změn. Pokud se změni složení zastupitelstva, může být obecně závazná vyhláška velice snadno změněna. Změnit se může pochopitelně i zákon, avšak předpokládám, že celoplošná regulace by nebyla změněna tak snadno a jen proto, že je v poslanecké sněmovně více kuřáků. Na druhou stranu by výhodou takového zmocnění k místní regulaci v oblasti kouření byla větší pružnost takové podzákoné úpravy, která by se dala více přizpůsobit místním podmínkám a potřebám.

Musím však dodat, že k výše uvedené úvaze přistupuji velice subjektivně, neboť nejsem kuřák a patřím k odpůrcům kouření v restauračních zařízeních a na některých veřejných místech a mám ryze negativní zkušenosti s menšími provozovny, které prodávají alkoholické nápoje, respektive s osobami, které takové provozovny přitahují. Při časté komunikaci s Magistrátem města Kladna při řešení podobných problémů narážím na bezmocnost města v řešení takových problémů. Obzvláště pokud je nemovitost, v níž se provozovna nachází v soukromém vlastnictví. Proto jsem si jist, že by i obce vřele vítaly podobné zmocnění, na jehož základě by mohly lépe regulovat veřejný pořádek v obci. Sám alkoholické nápoje „v míře“ požívám a příležitostně kouřím doutníky, avšak převážně v klidných restauračních zařízeních, která jsou i

současnu legislativou mnohdy omezena, nejčastěji dobou provozu, či prostorem vyhrazeným ke kouření. Nikdy mi to však nevadilo, stejně tak, jako se necítím omezen, pokud je dané zařízení zcela nekuřácké, ba naopak taková zařízení mnohdy cíleně vyhledávám. Stejný názor slýchám i z širokých řad spoluobčanů. Proto jsem v tomto směru příznivcem silnějších nástrojů v rukou obcí, ale dodávám, že by v takovém případě bylo třeba jasně zákonem vymezit limity, ve kterých by se obce mohly v takovém případě pohybovat, a to především tak, aby nedocházelo k nerovnému přístupu a ke zbytečným zásahům do práv a svobod podnikatelů. Záměrně píše podnikatelů, neboť právo zakoupit si takový výrobek by se žádné osobě neomezovalo a ani neomezuje, je-li starší 18 let, jen by tak musela učinit v místě a v čase, ve kterém by byl takový prodej povolen. Což koresponduje s umístěním daných provozoven a prodejen a s jejich otevírací dobou. Stejně tak, jako si každý může dopředu vybrat zda-li půjde do nekuřácké restaurace, či ne.

Když se zamýšlím nad oblastmi, které obce formou obecně závazných vyhlášek regulovat ve své samostatné působnosti nemohou, napadá mě samozřejmě další palčivá oblast, tedy regulace silniční dopravy. Obce s rozšířenou působností mohou podle § 77 zákona o silniční dopravě¹²³, stanovit místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a užití pro provozní informace, a to na silnici II. a III. třídy po předchozím vyjádření příslušného orgánu policie. Jdu v tomto případě více do hloubky a napadá mě, zdali by obce nepřivítaly zmocnění formou obecně závazné vyhlášky regulovat jisté oblasti provozu na pozemních komunikacích na území obce. Například tak, že by samy mohly rozhodovat o snížení rychlosti v některých částech obce. Představuji si zákonné zmocnění *de lege ferenda* tak, že by obce mohly rozhodnout o snížení, či naopak zvýšení rychlosti v rozmezí maximální povolené rychlosti 30-50 km/h, případně v některých okrajových částech obce, kde je to opodstatněné, rychlost zvýšit až na maximální povolenou rychlost 70km/hod. To je ovšem otázka na dopravní odporníky. Počítám, že obce by takovou regulaci využívaly nejčastěji v okolí škol, školek a na místech v obci, kde dochází k častému porušování rychlosti, anebo naopak v místech, kdy je omezení rychlosti na 50km/h zcela zbytečné. Obce by samozřejmě nesměly zbytečnými zásahy zpomalovat provoz na pozemních komunikacích v obci. Podobným způsobem by mohly obce, například i s časovým omezením na některé denní

¹²³ Zákon č. 361/2000 Sb., O provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších pedpisů

hodiny, omezit vjezd, tedy určit zákaz vjezdu do některých míst v obci, a to buď pro všechny, nebo jen pro nákladní automobily, či na některých místech vyznačit prostor, kde je zákaz stání a podobně. Vše formou obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti. Nyní obce mohou taková omezení činit, avšak jen na některých komunikacích a s předchozím souhlasem orgánu policie. Samozřejmě by bylo nutné, aby i takovéto obecně závazné vyhlášky podléhaly zákonné kontrole, či lépe aby byly vydávány až po následném odborném posudku a po vyjádření příslušného orgánu policie. Případně by dohled nad nimi mohlo vykonávat ministerstvo vnitra ve spolupráci s ministerstvem dopravy. To je však na odbornících a na zákonodárcích, jak by případně podobná zmocnění formulovali a jakou formu dohledu nad danou podzákonnou regulací by zvolili. Jsem si však jist, že by ho obce využívaly a že by takové zmocnění uvítaly. Zde by však bylo více, nežli v jiných oblastech nutné při přijímání takové regulace postupovat v souladu s odborníky na silniční dopravu po vypracování odborných studií.

Pokud bych měl de lege ferenda zmínit ještě jednu oblast regulace, která nyní nepřichází v úvahu, tak by se nepochybně jednalo o regulaci ubytoven, které v současné době tíží mnoho obcí. Jak jsem psal výše, jsem v souvislosti s některými místními problémy v kontaktu s Magistrátem města Kladna, kde bydlím, a vím, že v regulaci ubytoven jsou obce zcela bezmocné. Jediný nástroj, který mají, je dohlížení na dodržování veřejného pořádku v jejich okolí ze strany obecní policie a také stanovení poplatku z ubytovací kapacity, aby měly obce alespoň orientační přehled nad počtem osob v takových zařízeních. Nechci se zde pouštět do spekulací nad řešením těchto problémů na celostátní úrovni, tedy od sociální politiky státu, po možnou regulaci provozování a poskytování ubytovacích služeb pro sociálně slabší skupiny obyvatel. Zamýšlím se však nad zmocněním obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek, které by mohly zakázat provozovat takové ubytovny v některých částech obcí, či alespoň omezit počet osob, které mohou být, na základě jasně daných zákonných pravidel, v dané nemovitosti ubytované. Zmocnění by muselo vycházet z celostátní zákonné úpravy, která by celou problematiku lépe regulovala. Obce by také musely mít možnost provádět kontroly těchto zařízení, což by ale klidně mohly provádět v přenesené působnosti.

Dnes bohužel není výjimkou, že jsou ubytovny v centru měst, či se staví v obytných zástavbách, kde působí velké problémy. Jejich kapacity jsou často

přeplněny a jsou využívány převážně nepřizpůsobivými občany. Nechci nikterak vyhraněně tvrdit, že v ubytovnách pro sociálně slabší bydlí jen osoby nepřizpůsobivé a osoby, které působí problémy, je to však velice častý negativní jev, který takové provozovny doprovází. Jedná se převážně o rušení veřejného pořádku a narušování klidného občanského soužití, výjimkou není ani zvýšená kriminalita. Pokud hovořím ze zkušeností s ubytovny v Kladně, poté mohu zcela jistě říct, že zde není žádná taková ubytovna, kolem které by osoby, či alespoň část osob, které jejich služeb využívají, nerušili veřejný pořádek a neřešily se zde neustálé problémy. Vycházím i z informací od Městské policie Kladno, se kterou jsem také v častém kontaktu.

Výrazný problém, který eviduji v Kladně, je nepochybně i v mnohých dalších městech. Takové ubytovny jsou přímo v centru města, kdy vznikají z mnohých nyní nevyužívaných objektů, bývalých hotelů, historických domů či bytů, neboť to je pro provozovatele výnosný podnik. Je na zákonodárcích, aby tento problém vyřešili na celostátní úrovni. Rozhodně bych viděl jako vhodné, kdyby zákon dal obcím zmocnění k místní regulaci takových provozoven, aby tak mohly předcházet vzniku problémů na místech, o kterých vědí, že jsou problémová a takové důsledky zmírňovat.

6. Závěr

V této práci jsem se zaměřil na popis problematiky v jakém rozsahu a v jakých oblastech mohou obce formou obecně závazných vyhlášek ukládat právní povinnosti fyzickým a právnickým osobám. Vymezil jsem ústavní zmocnění územních samosprávných celků k vydávání obecně závazných vyhlášek, náležitosti, působnost, postup při schvalování a následně i aplikaci obecně závazných vyhlášek a dohled nad nimi. V následující části jsem se zaměřil na limity, ve kterých obce mohou ukládat právní povinnosti, a popsal vybrané oblasti, které tak mimo jiné mohou obce svou podzákonnou právotvorbou regulovat.

Při psaní této práce jsem narážel na každodenní problematiku, se kterou se obce potýkají, jedná se převážně o oblasti veřejného pořádku, místních poplatků, regulace hazardu a v neposlední řadě o regulaci, která se týká vzhledu města, tedy územně plánovací dokumentace. Obce jsou zmocněny, aby samy svými podzákonnými předpisy regulovaly různé oblasti, a to na základě a v mezích zákona, avšak dle nastoleného názoru Ústavního soudu po roce 2007 i v oblastech, které zákon sám již reguluje, pokud se cíl a předmět takové regulace liší, a to v celé své samostatné působnosti, aniž by k tomu potřebovaly zvláštní zákonné zmocnění. Takovýto projev samosprávy je jedním ze základních rysů demokratického právního státu, kdy mohou územní samosprávné celky v mezích své samostatné působnosti provádět vlastní podzákonnou právotvorbu, která je limitována pouze Ústavou, zákony a mezinárodními smlouvami. Sám se k takovému pohledu na samosprávy přikláním a jsem pro to, aby v mezích zákona měly značné pravomoci a nástroje na regulaci určitých oblastí právních vztahů na území obce. Často se samozřejmě může stát, že obce svou pravomoc překročí, od toho tu však jsou kontrolní mechanismy, aby účinnost takové vyhlášky pozastavily a daly obcím možnost nápravy, či jí v krajním případě zrušily.

Ke konci poslední kapitoly se zamýšlím nad oblastmi, které obce ve své samostatné působnosti regulovat *de lege lata* nemohou, ale *de lege ferenda* by se nad takovým zmocněním dalo uvažovat. Jak píše výše, jsem příznivcem toho, aby obce měly v rámci své samostatné působnosti rozsáhlé pravomoce na regulaci místních záležitostí, avšak vždy v jasně vymezených mezích zákona. Obec je sice podle mě územní jednotkou, která zná nejlépe místní potřeby a může tak správně a cíleně při regulaci místních záležitostí postupovat. Často však v případě obcí, narážím na to, že

rozhodování je v rukou nekompetentních osob, které jsou sice řádně zvoleni, ale svými znalostmi a schopnostmi nestačí na to, aby správně takovou regulaci tvořili a aplikovali, nehledě na častou blízkou provázanost vztahů v obci, díky které mohou být některé osoby záměrně zvýhodňovány a jiné zase diskriminovány, hlavně tedy v případě regulace, která se dotýká jakékoliv podnikatelské činnosti. Proto je podle mě nutné, aby existovaly zákonem jasně dané meze, či alespoň jasné zákonné podmínky, které musí obce při regulaci formou obecně závazných vyhlášek dodržovat, aby tím zbytečně neomezovaly práva jednotlivců a aby nedocházelo k nerovnému zacházení.

7. Resumé

The thesis deals with the issue of imposed obligations in form of the generally binding regulations which are imposed by local governmental units. The generally binding regulation is a sort of delegated legislation to which the municipalities are empowered by the Constitution of the Czech Republic. The aim of this thesis is to determine the limits of such an imposition of these obligations. The first part of this thesis presents a thorough analysis of imposing obligations in a legal state as defined by the Constitution of the Czech Republic in comparison to particularly selected european constitutions, and also to a historical reflection of the selected constitutions of Czechoslovakia. The thesis further deals with a process of law making of the local governmental units and defines the differences between self-governing and delegated authority. The main part of this thesis is focused on the authorization to issue generally binding regulations which include legal obligations for natural and legal persons. In the thesis is also analysed the relation of authorization given by article 104, paragraph 3 of the Constitution and article 4, paragraph 1 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms of the Czech Republic, where this thesis defines the limits for an imposition of the obligations included in the generally binding regulations which are issued by local governmental units. This authorization is given by the Constitution, the municipalities act and other particular acts. Moreover, the authorization is supervised by the judicial reviews of the Constitutional Court of the Czech Republic which is the sole organ entitled to derogate the generally binding regulation in case of not being in compliance with the primary legislation. The last part of this thesis includes author's consideration *de lege ferenda*, concerning the areas which should be regulated by the municipalities, although nowadays, they cannot do so.

8. Zdroje

Monografie

- Flegl, Vladimír. Listina základních práv a svobod v aplikační praxi ČR. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 1997, xx, 237 p., 237 s., ISBN 80-7179-149-0.
- Furková, P. Matějková, L. a Rosová, Š. Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce. Vyd. 1. V Praze: C. H. Beck, 2013, xxvi, 372 s., Právní praxe. ISBN 978-80-7400-470-4.
- Hendrych, D. A kol. Správní právo. Obecná část. 7. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, 875 s., ISBN 978-80-7400-049-2.
- Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. Praha, 1937
- Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, 405 s., ISBN 80-7179-794-4.
- Klíma, K. Ústavní právo. 3. Rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, 759 s., ISBN 80-7380-000-4.
- Klíma, K. et al. Komentář k ústavě a Listině. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 s., ISBN 978-80-7380-140-3.
- Kočí, R.: Obecní samospráva. Praha: Leges, 2012, 240 s., ISBN 978-80-87576-28-1
- Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3575-618.
- Koudelka, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde, 2008, 346 s., ISBN 978-80-7201-690-7.
- Kouelka, Z. Obecně závazné vyhlášky. Praha: Linde, 2000, 279 s., ISBN 80-7201-202-9.
- Pezl, T. Dokumenty ke studiu ústavního práva, 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2005, 527 s., ISBN 80-86898-64-4.
- Průcha, P., Správní právo. Obecná část. Brno: Masarykova Univerzita, 1999, 356 s., ISBN 80-210-3350-9.
- Šimek, L. Obecně závazné vyhlášky obcí: pravidla vydávání, vzory s komentářem. Praha: C. H. Beck, 2000, 95 s., ISBN 80-7179-299-3.
- Tomášek, Michal. Nové jevy v právu na počátku 21. století. 1. vyd. Praha, 2009-, v. <1-4>. ISBN 97880246168724.
- Ústava České republiky: Listina základních práv a svobod; Parlament, ministerstva; Ombudsman; Antidiskriminační zákon. Ostrava: Sagit, 1995. ÚZ. ISBN 978-80-7208-808-9.
- VEDRAL, J. Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky. 1. vyd. Praha: Vodnář, 1999, 176 s., ISBN 80-85889-22-6.
- Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. Vydání. Praha: C.H. Beck, 2008, 876 s, ISBN 978-80-7179-597-1

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 23. 8. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 47/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 38/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 8/95.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 14. 11. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 34/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 5/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 2/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 26. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 39/93.

Články

- Holländer, P. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek. Právní rozhledy, 2008, č. 19, s. 693
- Hussein, F. Výběr rozhodnutí Ústavního soudu. Soudní rozhledy 6/2013, s. 212

Internetové zdroje

- www.beck-online.cz
- Benešová, L. UNIVERZITA KATLOVA. Komunální odpad [online]. [cit. 2013-11-19]. Dostupné z: <http://www.komunalniodpad.eu/?str=produkce>
- <http://www.slv.cz/>

Právní předpisy

- Zákon č. 128/2000Sb, o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., Krajské zřízení, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., Správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, ve znění pozdějších předpisů

- Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 274/2003 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku ochrany veřejného zdraví
- Zákon ČNR č. 246/1992 Sb. novelizovaný zákonem ČNR č. 162/1993 Sb.
- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 486/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon ČNR č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění dalších předpisů
- Zákon ČNR č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve změně pozdějších předpisů
- Zákon č. 183/2006 Sb., stavební zákon, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., Nový občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 102/1992 Sb., kterým se upravují některé otázky související s vydáním zákona č. 509/1991 Sb., kterým se mění, doplňuje a upravuje občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 361/2000 Sb., O provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů