

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Působnost právních předpisů územní samosprávy - část. I

Vždy je však určující pro ústavnost a zákonnost právního předpisu územní samosprávy, aby nepřekračoval věcnou působnost obce či kraje. Nemohou tedy být přijímány právní předpisy územní samosprávy stanovící např. trestný čin a trest či upravující jiné oblasti nespádající do působnosti obce a kraje. Rovněž není správné upravovat v právních předpisech územní samosprávy to, co je již upraveno v zákonech nebo v právních předpisech vydaných k jejich provedení, pokud zákon výslovně neumožňuje odchýlnou zvláštní úpravu pro určité území.

Působnost právních předpisů samosprávy je součástí obecné působnosti samosprávy, nemůže překračovat hranice obecné působnosti samosprávy a jde o realizaci této působnosti zvláštním právním způsobem - vydáváním právních předpisů.

1 Věcná působnost

Věcnou působností rozumíme oblast společenských vztahů v rámci veřejné správy, které jsou právními předpisy územní samosprávy upravovány. Pro věcnou působnost právních předpisů územní samosprávy je určující, že mohou být vydány jen k plnění úkolů obce nebo kraje v rámci řešení místních záležitostí veřejné správy, která je svěřena obci či kraji. Do této věcné působnosti spadá jak přenesená působnost, tak i samostatná působnost. Vždy je však určující pro ústavnost a zákonnost právního předpisu územní samosprávy, aby nepřekračoval věcnou působnost obce či kraje. Nemohou tedy být přijímány právní předpisy územní samosprávy stanovící např. trestný čin a trest či upravující jiné oblasti nespádající do působnosti obce a kraje. Rovněž není správné upravovat v právních předpisech územní samosprávy to, co je již upraveno v zákonech nebo v právních předpisech vydaných k jejich provedení, pokud zákon výslovně neumožňuje odchýlnou zvláštní úpravu pro určité území. Sama o sobě tato vada nemusí být důvodem ke zrušení právního předpisu samosprávy, pokud nepůjde o oblast ústavně vyhrazené zákonu (stanovení trestného činu).^[1] Z hlediska věcné působnosti dělíme působnost územní samosprávy na samostatnou (samosprávnou či vlastní) působnost, v níž se vydávají obecně závazné vyhlášky, a přenesenou státní správu, kde se vydávají nařízení^[2].

1.1 Rozlišení samostatné a přenesené působnosti

V řadě případů vznikají problémy, zda je konkrétní činnost obce či kraje v rámci samosprávy nebo přenesené státní správy. Ustanovení § 35 zákona o obcích i § 14 zákona o krajích totiž vyjmenovává samostatnou působnost pouze příkladným (demonstrativním) výčtem. Příslušná ustanovení jsou tak široká, že umožňují do samostatné působnosti zařadit značné množství oblastí sloužících k zajišťování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje na území obce nebo kraje, jakož i ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, pokud nejde na základě zvláštních zákonů o výkon státní správy. Příslušná ustanovení zákonů o obcích i o krajích jsou generálními kompetenčními klauzulemi samostatné působnosti.^[3] Řadu samostatných působností pak stanoví speciální zákony.^[4] Podle čl. 105 Ústavy ČR lze výkon státní správy svěřit orgánům samosprávy jen zákonem. Stejně však čl. 104 ods. 1 Ústavy požaduje, aby samosprávnou působnost zastupitelstvům stanovil zákon. Pojem "působnost zastupitelstev" zvolila Ústava nešťastně, protože se tím zřejmě myslí působnost obce a

kraje jako veřejnoprávní korporace, nejen jednoho orgánu obce či kraje. Protože je samostatná působnost územní samosprávy zákonně stanovena velmi široce, nezbyvá než konstatovat, že **pokud určitá věc podle Ústavy či zákona nepřísluší do působnosti zákonodárství a soudnictví** (stanovení trestného činu a trestu, stanovení skutkové podstaty přestupku)[5], **pak jde vždy o samostatnou působnost územní samosprávy, jde-li o věc spadající do obecného vymezení samostatné působnosti s přihlédnutím k § 35 zákona o obcích a § 14 zákona o krajích a není-li v zákoně daná věc uvedena jako výkon státní správy.**[6] Toto uvedení v zákoně musí být buď výslovné nebo dovoditelné výkladově (např. systematický výklad a podřazení určitého ustanovení vůči většímu celku). Stejná pravidla je proto nutné uplatnit i při určení samostatné nebo přenesené působnosti ve vztahu k právnímu předpisu územní samosprávy. Od účinnosti nových zákonů o obcích a o krajích je situace u právních předpisů v nově přijatých zákonech jednoznačná, protože jde-li o právní předpis v přenesené působnosti, zákonná zmocňovací norma hovoří o nařízení. Pokud tak tomu není, jedná se o obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti. Jiná situace je u starších předpisů vydaných do podzimu 2000, kdy se používal jednotný pojem obecně závazná vyhláška pro všechny právní předpisy obcí. Ne každá obecně závazná vyhláška zmíněná v zákoně byla obecně závaznou vyhláškou v přenesené působnosti na základě předpokladu, že jde vlastně o zákonné zmocnění pro vydání této obecně závazné vyhlášky podle čl. 79 ods. 3 Ústavy.[7]

Samozřejmě, že na základě tohoto pravidla ve sporných případech přiřadíme do samostatné působnosti obce řadu věcí, o nichž to zákonodárce učinit nechtěl. Nutné je ovšem řídit se tím, co zákonodárce vyjádřil, nikoliv vyjádřit chtěl. Metodickými pokyny z ministerstev nelze otevírat cestu aplikaci zákona, která by byla protiústavní. Pokud Ústava stanoví, že **výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy, jen stanoví-li to zákon** (nikoliv nařízením vlády či vyhláškou ústředního orgánu státní správy, byť budou vydány na základě zákona), musí být ze zákona jasné, že řešení určité věci je přenesením státní správy na územní samosprávu, protože jinak bude s největší pravděpodobností vždy spadat do velmi široké samostatné působnosti obce či kraje. Tuto věc nelze řešit podzákonnými prováděcími předpisy a už vůbec ne interními akty (směrnicemi, metodickými pokyny).[8] Z výše uvedeného a s ohledem na § 8 zákona o obcích je nutné uvést, že pokud zákon jasně nestanoví, že určitá oblast a s ní spojená možnost či nutnost vydání právního předpisu je v přenesené působnosti, pak i v pochybnostech platí, že jde o samostatnou působnost obcí. Na tom nic nemění ani odložená účinnost § 8 zákona o obcích na zákony platné před dnem účinnosti nového zákona o obcích,[9] protože tato zásada je zásadou ústavní, kterou zákon nemůže změnit. Stejně je tomu v případě krajů podle § 4 zákona o krajích.

Naše obecní zřízení navazuje na tradice habsburského Předlitavska, proto je vhodné zdůraznit i zkušenost Rakouské republiky, kde je rovněž rozdělení působnosti obcí na "vlastní" a přenesenou státní správu ze spolku či země. V Rakousku musí být v zákoně rozlišeno, zda jde o výkon státní správy či samosprávy s tím, že na rozdíl od ústavního výkladu u nás rakouská ústava požaduje vždy uvedení v zákoně, že jde o věc ve "vlastní" působnosti obce; jde vlastně o ústavní směrnici pro zákonodárce.[10]

1.2 Pojímání samostatné působnosti Ústavním soudem

Zvláštní přístup k zákonnému vymezení samostatné působnosti zvolil Ústavní soud na základě aplikace původního § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Ústavní soud již v případě první obecně závazné vyhlášky, kterou zrušil,[11] poukázal, že i pro obce platí ustanovení čl. 2 ods. 4 Ústavy ČR a čl. 2 ods. 3 Listiny základních práv a svobod, a tedy že i obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti vydané na základě čl. 104 Ústavy vyžadují zákonný podklad, pokud stanoví povinnosti pro osoby. Toto stanovisko Ústavního soudu nebylo v souladu se systematickým výkladem ústavního pořádku. Článek 2 Ústavy i Listiny jsou obsaženy v hlavě první - základní (neboli obecná) ustanovení. Článek 104 Ústavy je obsažen v hlavě sedmé - územní samospráva. Protože obě normy mají stejnou ústavní právní sílu, tak se při pochybnosti ve výkladu musí použít pravidlo, že speciální má přednost

před obecným. Jinými slovy obecně platí čl. 2 Ústavy i Listiny, ale pro oblast samosprávy se v případě obecně závazných vyhlášek použije přednostně čl. 104 Ústavy umožňující vydávání obecně závazných vyhlášek bez zákonného zmocnění, pokud jsou vydány v zákonem stanovené samosprávné působnosti – to je dostatečný zákonný rámec pro vydání obecně závazných vyhlášek podle čl. 104 Ústavy. Z mocenské povahy veřejné správy pro samosprávu plyne právo v obecně závazných vyhláškách stanovit povinnosti přímo na základě ústavního zmocnění uvedeného v čl. 104 Ústavy ČR.[\[12\]](#) Ústavní soud zde neadekvátně reagoval na nežádoucí skutečnost, že do roku 1989 byla řada povinností stanovena podzákonnými předpisy. Ústavní soud však v tomto případě dostatečně nerozlišil, že obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti jsou přijímány zastupitelstvem, které má stejný demokratický mandát přímo od občanů na základě voleb jako Parlament. Zastupitelstva i Parlament tak přímo reprezentují princip suverenity lidu ve státě, i když na jiných úrovních a z odlišných hledisek. Obdobně jako v případě zákona i obecně závazná vyhláška vydaná v samostatné působnosti je primárním právním předpisem.[\[13\]](#) Tento právní předpis má zcela jinou podstatu než ostatní podzákonné sekundární právní předpisy (nařízení vlády, vyhlášky ústředních orgánů státní správy, nařízení krajů a obcí v přenesené působnosti) vydané k provedení zákona výkonnými orgány, které nejsou přímo voleny občany. Ústavní soud si musí být vědom, že v případě rozhodování o obecně závazných vyhláškách v oblasti samosprávy není nezávislou institucí, když rozhoduje proti samosprávě. I Ústavní soud patří do soustavy státních orgánů, proto musí být ve svém rozhodování opatrný, aby vyvážil své přirozené řazení k státním orgánům. Ústavní soud si musí uvědomit důležitost samosprávy pro moderní demokratický stát, důležitost práva územního společenství občanů na vlastní správu svých věcí, byť nepřímou prostřednictvím volených zástupců, proti nevolené, jmenované byrokratické správě z hlavního města i podstatu samosprávy jako čtvrté moci ve státě, sloužící k oslabení silné centrální státní moci na základě horizontální dělby moci. Pokud si toto Ústavní soud při svém rozhodování neuvědomoval a požadoval pro stanovení povinností v obecně závazných vyhláškách vydaných v samostatné působnosti konkrétní zákonné zmocnění, tak snižoval demokratický obsah mandátu člena zastupitelstva vůči mandátu člena Parlamentu a navíc podlamoval mocenský základ samosprávy v možnosti vydávání obecně závazných vyhlášek bez výslovného zákonného zmocnění a tím narušoval rozdělení a vzájemnou kontrolu moci dané Ústavou ČR.[\[14\]](#) Ústavní soud musí být garantem ústavních práv územní samosprávy.

Ústavní soud se významně dotkl pojmání samostatné působnosti obcí podle § 14 zákona č. [367/1990](#) Sb., o obcích tím, že pro potřeby posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti považoval výčet v odstavci 1 § 14 za taxativní (vyčerpávající), nikoliv demonstrativní. § 14 odst. 1 byl uveden větou: *Do samostatné působnosti obcí patří zejména:*. Šlo tedy o jasný úmysl zákonodárce uvést demonstrativní výčet, v odstavci 2 jsou pak uvedeny další oblasti samostatné působnosti obce. Pro oblast vydávání obecně závazných vyhlášek však Ústavní soud deklaroval, že bude pro účely zákonného podkladu pro stanovení povinností považovat výčet samostatné působnosti obcí v § 14 ods. 1 za taxativní.[\[15\]](#) Pokud chtěla obec vydat obecně závaznou vyhlášku stanovící povinnosti v oblastech neuvedených v § 14 ods. 1, ale spadající pod odstavec 2, pak to mohla dle Ústavního soudu učinit jen na základě zmocnění daného zákonem, samotný § 14 ods. 2 zákona o obcích nebyl dostatečným zákonným podkladem pro stanovení povinností obecně závaznými vyhláškami v samostatné působnosti.

Mezi soudci Ústavního soudu byli zastánci etatistického a tvrdě centralistického názoru na veřejnou správu i soudci chápající potřebu samosprávy pro moderní demokratický stát. Tento dvojí přístup se projevil i v nejednotném rozhodování Ústavního soudu, i když původně převažoval bohužel etatistický názor, který zejména vyjádřili soudci Pavel Holländer a Antonín Procházka ve svém odlišném stanovisku k nálezu ve věci návrhu na zrušení Tržního řádu města Přerov[\[16\]](#), který jinak vybočoval z antisamosprávného přístupu Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám v samostatné působnosti. Zde dokonce zmínění soudci prezentovali názor, že při připuštění možnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v oblasti samosprávy dané zákonem, ale bez zákonného

zmocnění (tedy v rámci realizace jejich ústavního práva), se obec dostává na pozici územních celků ve federaci. Tento názor je nutné zcela odmítnout. Realizací článku 104 ods. 3 Ústavy se obec nikdy nemůže dostat na pozici subjektu federace (státu), jelikož obecně závazné vyhlášky nemohou být v rozporu se zákonem. Ve federaci se může dostat zákon subjektu federace do rozporu se zákonem federace, věc pak řeší zkoumání, který ze zákonů je vydán v souladu s ústavním rozdělením kompetencí mezi federací a její subjekty.

Významným mezníkem bylo rozhodnutí Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Slatiňany.[\[17\]](#) Soudce zpravodaj Vojen Güttler v původní zpravodajské zprávě vyšel z respektu k samosprávnému principu v moderním demokratickém státě. Při prvním hlasování ve věci tento přístup získal 6 hlasů z 12. Teprve po opakovaném hlasování a po setrvání soudců na svém stanovisku bylo přijato řešení, že obecně závazná vyhláška bude zrušena na základě dřívějšího právního názoru Ústavního soudu.[\[18\]](#) To, že významná část pléna se přihlásila k respektování práv územní samosprávy, bylo významným znamením do budoucna s tím, že lze očekávat příznivější judikaturu z hlediska samosprávy po personální obměně Ústavního soudu a po zvýšení respektu k územní samosprávě se zřízením vyšších územních samosprávných celků, jejichž zastupitelstva mohou vydávat obecně závazné vyhlášky za stejných ústavních podmínek jako obce. Významným signálem pro možnou změnu byla i odlišná stanoviska některých soudců připojovaná k nálezům rušícím z výše uvedených důvodů obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti.[\[19\]](#)

Ústavní soud by při zvažování neústavnosti a nezákonnosti obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti měl postupovat v těchto krocích[\[20\]](#):

1. zjistit **formální správnost** vzniku a vyhlášení obecně závazné vyhlášky (platné přijetí příslušným orgánem, správné zveřejnění),
2. zjistit, zda **obecně závazná vyhláška není v rozporu s ústavním pořádkem, mezinárodní smlouvou o lidských právech a svobodách podle čl. 10 Ústavy či se zákonem**. Obecně závazná vyhláška nemůže být v rozporu s lidskými právy a základními svobodami, ať již kodifikovanými vnitrostátně (Listina základních práv a svobod) či mezinárodními úmluvami, které jsou podle čl. 10 Ústavy bezprostředně závazné. Při posuzování podmínek dotčení příslušného základního práva nebo svobody nestačí vycházet z toho ustanovení, kde jsou základní právo nebo svoboda obsaženy, ale musí se ústavnost právního předpisu samosprávy posoudit i podle obecných ustanovení Ústavy či Listiny základních práv a svobod[\[21\]](#),
3. zjistit, zda je **obecně závazná vyhláška vydána v oblasti samosprávy k plnění úkolů obce či kraje při řešení místních záležitostí**,[\[22\]](#)
4. v případě, že jsou stanoveny povinnosti osobám, zjistit, zda jde o **oblast samosprávy, kde obec či kraj vystupuje jako nositel veřejné moci s možností ukládat povinnosti**.[\[23\]](#)

Pokud vyhoví obecně závazná vyhláška v samostatné působnosti uvedeným kritériím, pak jde o obecně závaznou vyhlášku ústavní a zákonnou. Podle čtvrtého kritéria musíme rozlišovat obecně závazné vyhlášky vydané v samostatné působnosti, ale nestanovící povinnosti právnickým a fyzickým osobám (obecně závazné vyhlášky o pravidlech pronajímání obecních bytů, statuty), a obecně závazné vyhlášky stanovící povinnosti (obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku). Územní samospráva nemůže svým právním předpisem jako aktem veřejné moci měnit soukromoprávní vztahy (existující nájemní smlouvy) ani v případě hospodaření s vlastním majetkem[\[24\]](#), což je dozajista samostatná působnost. Územní samospráva může jen upravit podmínky uzavírání soukromoprávních úkonů na své straně (podmínky výběru partnera pro uzavření nájemní smlouvy) a dále může stanovit povinnosti tam, kde plní policejní funkce (veřejný pořádek), přičemž policejní funkcí se zde myslí širší význam daného pojmu - vymezená působnost územní samosprávy jako nositele

veřejnomocenských oprávnění.

Z tohoto pohledu není relevantní požadavek, který se občas vyskytuje, že obecně závazná vyhláška má být vydána z vážných důvodů zejména v záležitostech týkajících se bezprostředně obyvatel a neměla by řešit věci, které lze řešit interními akty (směrnicemi). I když lze s tímto názorem souhlasit, není taková obecně závazná vyhláška sama o sobě nezákonná, a tedy vhodná ke zrušení. Sám Ústavní soud ve svém prvním nálezu, kterým zamítl návrh přednosty okresního úřadu na zrušení obecně závazné vyhlášky, konstatoval, že obec tímto způsobem může sledovat i cíl větší transparentnosti vůči občanům např. ve věci nakládání s obecním majetkem, než jaké by bylo dosaženo při interních aktech.^[25] Obdobně to platí i pro obecně závazné vyhlášky kraje.

[1] Viz rozdílné nálezy č. 116/1997, 24 a 143/1999 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. § 4a a 4b zákona č. 265/1991 Sb., o působnosti orgánů v oblasti cen. Stanislav Kadečka: Obecně závazné vyhlášky obcí, Právní řád 2/2001, s. 30.

[2] Obec vydá nařízení i tehdy pokud podle zákonů přijatých 1990 - 2000 za platnosti zákona č. 367/1990 Sb., o obcích hovoří zákonné zmocnění o obecně závazné vyhlášce obce v přenesené působnosti. Josef Vedral: Nařízení nebo vyhláška?, Moderní obec 7/2001, s. 31-32.

[3] Obdobně široce a příkladně definoval samostatnou působnost obce § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Jiří Grospič: K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti ve světle judikatury Ústavního soudu, in Právník č. 1/1997, s. 25. Samostatnou působnost znal i § 38 zákona o národních výborech č. 69/1967 Sb., který ji rovněž definoval velmi široce. Teorie správního práva pak na jeho základě rovněž rozeznávala obecně závazná nařízení národních výborů, která mohla být vydána bez výslovného zákonného zmocnění, a ta, která výslovné zákonné zmocnění potřebují. Samotný text čl. 94 Ústavy ČSSR č. 100/1960 Sb. i zákona o národních výborech však takovému dělení nevytvářel a pro obecně závazná nařízení národních výborů zákonné zmocnění nevyžadoval. Viz J. Filko, P. Kusenda: Normotvorná pravomoc národních výborů, Právnícké studie 1980, s. 162-163. V. Flegl: Zákon o národních výborech a předpisy souvisící - komentář, Praha 1987, s. 20 a 162-167. Š. Grman: Právní základ, postavení a druhy obecně závazných nařízení národních výborů, in Správní právo 3/1985, s. 151. Z. Lukeš: Československé správní právo - obecná část, Praha 1981, s. 62-63.

[4] Např. § 2 ods. 2 a § 3 ods. 2 zákona provádějící občanský zákoník č. 102/1992 Sb. stanoví, že zajišťování bytové náhrady patří do samostatné působnosti obce. § 14 - 17 zákona o státní správě a samosprávě ve školství č. 564/1990 Sb. stanoví působnost obecní a krajské samosprávy ve školství. § 29 ods. 1 zákona o požární ochraně č. 133/1985 Sb.

[5] Čl. 39 Listiny základních práv a svobod. § 2 ods. 1 zákona o přestupcích. Zdánlivou výjimkou potvrzující pravidlo je § 46 a 48 zákona o přestupcích, kde je řečeno, že přestupkem je porušení povinností v obecně závazných vyhláškách obcí. Avšak skutková podstata přestupku obsažená v těchto paragrafech je plně ve volné dispozici zákonodárce, zda ji rozšíří nebo zruší, i když při aplikaci těchto ustanovení bude vždy nutné použít dotčenou obecně závaznou vyhlášku.

[6] Pavel Zářecký: Úprava územní samosprávy v Ústavě ČR, in Správní právo č. 4/1993, s. 213 a 215.

Nález Ústavního soudu č. 4/1993-4 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu.

[7] Např. obecně závazné vyhlášky vydané na základě § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (antiprostituční) byly obecně závaznými vyhláškami v samostatné působnosti obce, jelikož řeší problematiku místních záležitostí veřejného pořádku (§ 14 ods. 1 pís. o) zákona č. 367/1990 Sb., o obcích) a obce je mohly vydávat i před novelou zákona o obcích č. 279/1995 Sb. V článku Vladimír Vopálka: Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy, in Správní právo č. 6/1996, s. 323-324, je uveden odlišný názor, že pokud nelze ze zákona zjistit, zda jde o obecně závaznou vyhlášku v samostatné či přenesené působnosti, tak jde o právní předpis v přenesené působnosti. Tento výklad lze však uplatnit jen vůči právním předpisům vydávaných podle zákonů do platnosti Ústavy ČR.

[8] Stejně Jiří Grospič: Vydávání závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti, in Právní rádce č. 7/1994, s. 7.

[9] § 152 ods. 1 zákona o obcích odkládající použitelnost pravidla o předpokladu samostatné před přenesenou působností na zákony platné ke dni prvních voleb zastupitelstev krajů 12. 11. 2000 až od 1. 1. 2003. Tato odložená účinnost zřejmě měla poskytnout zákonodárci čas změnit starší zákony, v nichž je charakter působnosti obcí nejasný, aby do samostatné působnosti nebylo zahrnuto něco, co chtěl zákonodárce přiřadit do působnosti přenesené, ale učinil tak nejasně. Ovšem s ohledem na ústavní zásadu, že výkon přenesené působnosti lze svěřit územní samosprávě jen zákonem, nelze akceptovat nejasnost zákonného svěření přenesené působnosti v jakýchkoliv zákonech. Fakticky tedy § 8 zákona o obcích podpořil ústavní zásadu a odložení její aplikace vůči starším zákonům pouhým § 152 ods. 1 obyčejného zákona o obcích je nemožné. Viz Josef Vedral: Nařízení nebo vyhláška?, Moderní obec 7/2001, s. 31-32.

[10] Čl. 118 Ústavy Rakouské republiky z 10. 11. 1920, text v platném znění in Vladimír Klokočka, Eliška Wagnerová: Ústavy států Evropské unie, Praha 1997. Srovnávací studie k tomuto problému viz Jiří Grospič: K otázkám ústavních základů územní samosprávy, in Právník 1995, s. 448-465.

[11] Nález č. 4/1993-4 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu.

[12] Shodný názor má Stanislav Kadečka: K právní povaze obecně závazných vyhlášek obcí v samosprávné působnosti, Správní právo 5/1999, s. 299.

[13] Viz též Pavel Zářecký: K normotvorné činnosti obcí, in Správní právo č. 2/1996, s. 65-67. Jiří Grospič: K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí ... s. 24 a 49. Petr Průcha: K režimu a některým aktuálním otázkám normotvorné pravomoci obcí, sborník K normotvorné pravomoci obcí, PrF MU Brno 1998, s. 9. Ivana Průchová: Vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti a § 14 ods. 2 zákona o obcích, in sborník Současnost a perspektivnost místní správy, s. 87-91. Odlišné stanovisko ústavních soudců Vojena Gütlera, Pavla Varvařovského k nálezu č. 123/1997 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Opačné stanovisko Jan Spáčil: Dva odlišné názory Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti podle čl. 104 ods. 3 Ústavy ČR, in Státní správa a samospráva S 96 č. 10/1996, s. 5-8. Za primární právní předpisy jsou pokládány v polském právu pořádkové předpisy obcí, které jsou obdobné našim obecně závazným vyhláškám v samostatné působnosti, zatímco obecní prováděcí předpisy jsou v Polsku považovány za sekundární právní akty vydávané na základě zákonného zmocnění viz Zbigniew Janků: Obecní pořádkové předpisy v Polsku a Zbigniew Leoński: Obecní prováděcí předpisy v Polsku, obé in sborník K normotvorné pravomoci obcí, PrF MU Brno 1998, s. 54 a 59, a též E. Ochendowski: Prawo administracyjne, Toruň 1996, s. 79.

[14] Slovenský Ústavní soud zaujal při nám blízké ústavní úpravě k všeobecně závazným nařízením vydaným v samosprávné působnosti obcí mnohem vstřícnější postoj, když výslovně uznal možnost určovat pravidla chování vůči všem, kteří se zdržují na území obce, pokud jsou respektována základní lidská práva a svobody a nepřekračuje se zákonný rámec samosprávné působnosti obce. Nález č. 10/1995 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR (s. 115) ve věci všeobecně závazného nařízení městské části Bratislava-Karlova Ves č. 23/1995 o zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích. Rovněž v nálezu č. 6/1999 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu na s. 157 slovenský Ústavní soud výslovně připustil, že orgán územní samosprávy může při uplatňování normotvorné pravomoci stanovit povinnosti, ale nemůže omezit základní práva a svobody.

[15] Nález č. 4/1993-4 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu (přednosta Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou x město Žďár nad Sázavou).

[16] Nález č. 50/1994 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu. Naopak odlišné stanovisko soudce Vlastimila Ševčíka v nálezu č. 85/1999 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Ostrova č. 6/1996 o některých opatřeních k zajištění veřejného pořádku vyjadřuje podporu možnosti obcí regulovat záležitosti místního veřejného pořádku stanovením zákazů (boj proti požívání alkoholu na veřejně přístupných místech).

[17] Nález č. 123/1997 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu Pl.ÚS 17/97, přednosta Okresního úřadu v Chrudimi x město Slatiňany, včetně odlišného stanoviska soudců Vojena Gütlera a Pavla Varvařovského. Viz Vojtěch Šimíček: Nač autorova fantazie nestačila aneb ještě k interpretaci ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu, in Časopis pro právní vědu a praxi č. 1/1998, s. 105-113.

[18] Samotný postup je zarážející, jelikož obecně závazná vyhláška musí být zrušena většinou hlasů pléna Ústavního soudu. Hlasovat se má tedy o zrušení právního předpisu jako takového a ne o akceptaci dřívějšího právního názoru. Viz odlišné stanovisko soudce Ústavního soudu Vojena Gütlera.

[19] Zastánci územní samosprávy byli např. soudci Vojen Gütler, Miloš Holeček, Pavel Varvařovský a Eva Zarembová, nález č. 68/1997 Sbírký nálezů a usnesení Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Šumperka o regulaci digitálních a světelných přístrojů a hracích zařízení č. 41/1996 a nález č. 123/1997 Sbírký Ústavního soudu.

[20] Obdobný názor viz Vojtěch Šimíček: Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí, in Právní rádce č. 10/1997, s. 6-7. Vojtěch Šimíček: Postup Ústavního soudu při návrhu přednosta okresního úřadu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, in sborník K normotvorné pravomoci obcí, PrF MU Brno 1998, s. 131, zde ovšem Šimíček nesprávně tvrdí, že by měl Ústavní soud posuzovat i soulad obecně závazné vyhlášky s podzákonnými předpisy, což však není v jeho působnosti. Jiří Grospič: K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí... s. 32-33. Petr Průcha: K režimu a některým aktuálním otázkám normotvorné pravomoci obcí, in sborník K normotvorné pravomoci obcí, PrF MU Brno 1998, s. 13-17. Soňa Skulová: Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách obcí, in sborník K normotvorné pravomoci obcí, PrF MU Brno 1998, s. 28. Kritický názor na soudobou judikaturu Ústavního soudu, která „redukuje samosprávu na možnost volby určitou věc obecně závaznou vyhláškou upravit nebo neupravit a v případě upravení jí přisuzuje povahu pouhého prováděcího procesu“, má i Jan Filip: Ústavní právo ČR, 1. díl, Brno 1997, s. 357. Přehled názorů k této věci viz Josef Vedral: Obecně závazné vyhlášky obcí v judikatuře Ústavního soudu, in Správní právo č. 1/1999, s. 23-32.

[21] K srovnání obdobné praxe na Slovensku viz nález č. 10/1995 a 5/2000 Zbierky nálezov a uznesení Ústavného súdu SR.

[22] Kroky nemusí časově následovat tak, jak jsou uvedeny.

[23] Obec vykonává tzv. vrchnostenskou správu. Podle Josefa Vedrala vrchnostenskou správu obec vykonávala v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku, místních poplatků a při zajišťování čistoty obce v souvislosti s ochranou zdravého životního prostředí ve smyslu § 14 ods. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích. Přičemž upozorňuje, že pojem veřejný pořádek je neurčitým pojmem, z něhož plynou časté problémy při tvorbě obecně závazných vyhlášek. V příští právní úpravě Vedral navrhol, aby samostatná působnost byla rozdělena na vrchnostenskou definovanou taxativně, což by již byl dostatečný podklad pro vydání obecně závazných vyhlášek obsahujících povinnosti, a nevrchnostenskou určenou demonstrativně, kde obec nebude moci bez výslovného zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky obsahující povinnosti. Tento přístup byl fakticky pro oblast obecně závazných vyhlášek ve stávajícím zákoně o obcích akceptován. Viz Obecně závazné vyhlášky v judikatuře Ústavního soudu, Správní právo 1/1999, s. 39. Dnes je tato působnost územní samosprávy pro oblast obecně závazných vyhlášek definována v § 10 zákona o obcích a § 6 zákona o krajích.

[24] Např. náleží č. 11/1993-4 (obecně závazná vyhláška, Domovní řád města Bludov) a č. 13/1993-4 (obecně závazná vyhláška města Krupky k zajištění pořádku při hospodaření s byty v majetku města) Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu. Může však vydat obecně závaznou vyhlášku upravující nakládání s majetkem města, které se nedotýká soukromoprávních smluvních vztahů - náleží č. 15/1993-94 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu (obecně závazná vyhláška o převodu a pronájmu majetku města Kuřimi). Viz též Jiří Grospič: K právní úpravě obecně závazných vyhlášek obcí... s. 45-46.

[25] Názor, že by se neměly obecně závazné vyhlášky vydávat v oblastech regulovatelnými interními akty viz Jiří Grospič: Vydávání závazných vyhlášek obcí... s. 7. Naproti tomu viz náleží č. 15/1993-94 Sbírky nálezů a usnesení Ústavního soudu ve věci vyhlášky o převodu a pronájmu majetku města Kuřimi. Rovněž Ústavní soud ve svém náleží č. 14/1994 Sb. ve věci návrhu na zrušení zákona č. 198/1993 Sb., o protiprávnosti komunistického režimu a o odporu proti němu, výslovně uvedl: *ústavní zřízení demokratického státu neupírá Parlamentu právo vyjádřit svou vůli i svá morální a politická stanoviska způsobem, který v rámci obecných právních zásad pokládá za vhodný a přiměřený - a to případně i formou zákona*. Ústavní soud zde jako příklad uvedl zákon č. 22/1930 Sb., kterým se konstatovalo, že se Tomáš Garrigue Masaryk zasloužil o stát. Obdobný byl i zákon č. 117/1990 Sb. vůči Milanu Rastislavu Štefánikovi. Pokud toto může provést parlament zákonem, který je jinak určen rovněž pro právní normy obsahující pravidla chování, je to jistě možné i obecně závaznou vyhláškou zastupitelstva.

© EPRAVO.CZ - Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepřevzaté povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)

- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)