

# Normotvorná činnost obcí

Pavla Vlasáková

---

Bakalářská práce  
2011



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2010/2011

## ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Pavla VLASÁKOVÁ**  
Osobní číslo: **M090238**  
Studijní program: **B 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Normotvorná činnost obcí**

Zásady pro vypracování:

### Úvod

#### I. Teoretická část

- Charakterizujte obecně závazné vyhlášky obcí a nařízení obcí, jako výstupy normotvorné činnosti obcí.
- Vysvětlete proces přijímání těchto normativních správních aktů.
- Popište průběh kontroly zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí a nařízení obcí.

#### II. Praktická část

- Analyzujte vybraná rozhodnutí Ústavního soudu týkající se problematiky normotvorby obcí.

### Závěr


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

Seznam odborné literatury:

- [1] KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 425 s. ISBN 80-7179-794-4.  
[2] KOUDELKA, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. dopl. vyd. Praha: Linde Praha, 2001. ISBN 80-7201-274-6.  
[3] GROSPÍČ, J., SVOBODA, K. Místní právní předpisy a jejich tvorba. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2005. 138 s. ISBN 80-2450-892-3.

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Lenka Hanáková**  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání bakalářské práce: **4. dubna 2011**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **20. května 2011**

Ve Zlíně dne 4. dubna 2011

  
prof. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
*děkanka*



  
RNDr. Oldřich Hájek, Ph.D.  
*ředitel ústavu*

## PROHLÁŠENÍ AUTORA BAKALÁŘSKÉ/DIPLOMOVÉ PRÁCE

Beru na vědomí, že:

- odevzdáním bakalářské/diplomové práce souhlasím se zveřejněním své práce podle zákona č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, bez ohledu na výsledek obhajoby<sup>1</sup>;
- bakalářská/diplomová práce bude uložena v elektronické podobě v univerzitním informačním systému dostupná k nahlédnutí:
  - bez omezení;
  - pouze prezenčně v rámci Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně;
- na mou bakalářskou/diplomovou práci se plně vztahuje zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, zejm. § 35 odst. 3<sup>2</sup>;
- podle § 60<sup>3</sup> odst. 1 autorského zákona má UTB ve Zlíně právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla v rozsahu § 12 odst. 4 autorského zákona;

---

<sup>1</sup> zákon č. 111/1998 Sb. o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších právních předpisů, § 47b Zveřejňování závěrečných prací:

(1) Vysoká škola nevydělečně zveřejňuje disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce, u kterých proběhla obhajoba, včetně posudků oponentů a výsledku obhajoby prostřednictvím databáze kvalifikačních prací, kterou spravuje. Způsob zveřejnění stanoví vnitřní předpis vysoké školy.

(2) Disertační, diplomové, bakalářské a rigorózní práce odevzdané uchazečem k obhajobě musí být též nejméně pět pracovních dnů před konáním obhajoby zveřejněny k nahlížení veřejnosti v místě určeném vnitřním předpisem vysoké školy nebo není-li tak určeno, v místě pracoviště vysoké školy, kde se má konat obhajoba práce. Každý si může ze zveřejněné práce pořizovat na své náklady výpisy, opisy nebo rozmnoženiny.

(3) Platí, že odevzdáním práce autor souhlasí se zveřejněním své práce podle tohoto zákona, bez ohledu na výsledek obhajoby.

<sup>2</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 35 odst. 3:

(3) Do práva autorského také nezasahuje škola nebo školské či vzdělávací zařízení, užije-li nikoli za účelem přímého nebo nepřímého hospodářského nebo obchodního prospěchu k výuce nebo k vlastní potřebě dílo vytvořené žákem nebo studentem ke splnění školních nebo studijních povinností vyplývajících z jeho právního vztahu ke škole nebo školskému či vzdělávacímu zařízení (školní dílo).

<sup>3</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

(1) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení mají za obvyklých podmínek právo na uzavření licenční smlouvy o užití školního díla (§ 35 odst. 3). Odpírá-li autor takového díla udělit svolení bez vážného důvodu, mohou se tyto osoby domáhat nahrazení chybějícího projevu jeho vůle u soudu. Ustanovení § 35 odst. 3 zůstává nedotčeno.

- podle § 60<sup>4</sup> odst. 2 a 3 mohu užít své dílo – bakalářskou/diplomovou práci - nebo poskytnout licenci k jejímu využití jen s předchozím písemným souhlasem Univerzity Tomáše Bati ve Zlíně, která je oprávněna v takovém případě ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které byly Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně na vytvoření díla vynaloženy (až do jejich skutečné výše);
- pokud bylo k vypracování bakalářské/diplomové práce využito softwaru poskytnutého Univerzitou Tomáše Bati ve Zlíně nebo jinými subjekty pouze ke studijním a výzkumným účelům (tj. k nekomerčnímu využití), nelze výsledky bakalářské/diplomové práce využít ke komerčním účelům.

Prohlašuji, že:

- jsem bakalářskou/diplomovou práci zpracoval/a samostatně a použité informační zdroje jsem citoval/a;
- odevzdaná verze bakalářské/diplomové práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

Ve Zlíně

20. května 2011

Paula Vlčeková<sup>1</sup>

<sup>4</sup> zákon č. 121/2000 Sb. o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon) ve znění pozdějších právních předpisů, § 60 Školní dílo:

- (2) Není-li sjednáno jinak, může autor školního díla své dílo užít či poskytnout jinému licenci, není-li to v rozporu s oprávněnými zájmy školy nebo školského či vzdělávacího zařízení.
- (3) Škola nebo školské či vzdělávací zařízení jsou oprávněny požadovat, aby jim autor školního díla z výdělku jím dosaženého v souvislosti s užitím díla či poskytnutím licence podle odstavce 2 přiměřeně přispěl na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložily, a to podle okolností až do jejich skutečné výše; přitom se přihlídí k výši výdělku dosaženého školou nebo školským či vzdělávacím zařízením z užití školního díla podle odstavce 1.

## **ABSTRAKT**

Obce mají ze zákona právo na tvorbu právních norem. Právní předpisy tvoří na základě své samostatné i přenesené působnosti. Dle této působnosti se právní předpisy obcí dělí na obecně závazné vyhlášky obcí a nařízení obcí. Dozorové orgány kontrolují zákonnost obecní normotvorby. Pokud dozorový orgán shledá právní předpis obce za nezákonný a obec nezjedná nápravu, podá dozorový orgán návrh k Ústavnímu soudu na jeho zrušení. Ústavní soud rozhodne ve věci nálezem.

Klíčová slova: obec, normotvorba, obecně závazné vyhlášky obcí, nařízení obcí, dozor, Ústavní soud.

## **ABSTRAKT**

Municipalities hold the right for standard education by law. The regulatory framework is formed by the municipalities because of their autonomous and assigned effectiveness. Based on this effectiveness the legal regulations are separated in generally binding regulations and community assemblies. Controlling institutions supervise the legality of the local norm creation. If the controlling institution recognizes any illegal regulations and the municipality is not able to find a remedy the controlling institution suggests the constitutional court the abolition. The constitutional court decides by arbitrament.

Keywords: municipality, standard education, generally binding regulations, community assemblies, control, constitutional court

Děkuji vedoucí mé bakalářské práce paní Mgr. Lence Hanákové za cenné rady a metodické vedení, které mi poskytla při zpracování práce.

Prohlašuji, že odevzdaná verze bakalářské práce a verze elektronická nahraná do IS/STAG jsou totožné.

**OBSAH**

<b>ÚVOD</b> .....	<b>10</b>
<b>I TEORETICKÁ ČÁST</b> .....	<b>11</b>
<b>1 CHARAKTERISTIKA ZÁKLADNÍCH POJMŮ</b> .....	<b>12</b>
1.1 SYSTÉM VEŘEJNÉ SPRÁVY .....	12
1.1.1 Veřejná správa.....	12
1.1.2 Územní samospráva .....	13
1.1.3 Obce .....	14
1.2 NORMOTVORNÁ ČINNOST .....	14
1.3 PRAVOMOC A PŮSOBNOST .....	15
<b>2 PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCE</b> .....	<b>16</b>
2.1 SHRNUTÍ ZÁKLADNÍCH PRAVIDEL OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ A NAŘÍZENÍ OBCÍ.....	16
2.2 PRÁVNÍ SÍLA A ZÁKLADNÍ ROZDÍLY MEZI NAŘÍZENÍMI OBCÍ A OBECNĚ ZÁVAZNÝMI VYHLÁŠKAMI OBCÍ.....	17
2.3 OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY OBCÍ.....	18
2.4 NAŘÍZENÍ OBCÍ .....	20
<b>3 PRAVIDLA PRO VYDÁVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ</b> .....	<b>22</b>
3.1 LEGISLATIVNÍ PROCES .....	22
3.1.1 Návrh právního předpisu .....	22
3.1.2 Přípomínkové řízení k návrhu právního předpisu obce .....	23
3.1.3 Schválení návrhu .....	23
3.1.4 Platnost a účinnost právního předpisu.....	24
3.1.5 Vyhlášení právního předpisu .....	24
3.1.6 Změna a zrušení právního předpisu .....	24
3.1.7 Evidence právních předpisů .....	25
3.2 LEGISLATIVNĚ TECHNICKÁ PRAVIDLA .....	26
3.2.1 Členění právního předpisu .....	26
3.2.2 Název a úvodní věta právního předpisu obce.....	27
3.2.3 Přejícná ustanovení právního předpisu obce .....	27
3.2.4 Sankční a zrušovací ustanovení právního předpisu obce .....	27
<b>4 REALIZACE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ</b> .....	<b>28</b>
4.1 PŘESTUPEK A JINÝ SPRÁVNÍ DELIKT .....	28
4.1.1 Přestupek .....	29
4.1.2 Řízení o přestupcích .....	30
4.1.3 Jiný správní delikt .....	31
4.2 SANKCE ZA PORUŠENÍ MÍSTNÍCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCE.....	32
<b>5 KONTROLA ZÁKONNOSTI OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ A NAŘÍZENÍ OBCÍ</b> .....	<b>33</b>
5.1 OBECNĚ - KONTROLA A DOZOR VŮČI OBCÍM .....	33



5.2	DOZOR NAD PRÁVOTVORBOU OBCÍ.....	34
5.2.1	Zásady dozoru: .....	34
5.2.2	Průběh kontroly zákonnosti obecně závazných vyhlášek.....	36
5.2.3	Průběh kontroly zákonnosti nařízení obcí.....	37
5.2.4	Dodatek k dozoru nad právotvorbou obcí.....	38
<b>II</b>	<b>PRAKTICKÁ ČÁST .....</b>	<b>39</b>
<b>6</b>	<b>ÚSTAVNÍ SOUD.....</b>	<b>40</b>
6.1	ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM .....	41
<b>7</b>	<b>ANALÝZA ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU TÝKAJÍCÍ SE PROBLEMATIKY NORMOTVORBY OBCÍ.....</b>	<b>44</b>
7.1	POČET NÁVRHŮ NA PROJEDNÁNÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU V LETECH 2006 AŽ 2010.....	44
7.2	ROZDĚLENÍ POČTU NÁVRHŮ PROJEDNANÝCH ÚSTAVNÍM SOUDEM V LETECH 2006 AŽ 2010 DLE NAVRHOVATELŮ .....	45
7.3	POROVNÁNÍ VÝSLEDKŮ ROZHODOVÁNÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU.....	46
<b>8</b>	<b>PODROBNÁ ANALÝZA NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU TÝKAJÍCÍ SE OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY MĚSTA JESENÍK.....</b>	<b>47</b>
8.1	ÚVOD .....	47
8.2	VYHLÁŠKA A NÁVRH NA ZRUŠENÍ .....	47
8.3	ROZHODOVACÍ PRAXE MINISTERSTVA VNITRA A ÚSTAVNÍHO SOUDU .....	52
8.3.1	Test čtyř kroků: .....	52
8.3.2	Účast veřejného ochránce práv na řízení.....	56
8.4	PRŮBĚH ROZHODOVÁNÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU .....	56
8.4.1	První krok testu .....	57
8.4.2	Napadené ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky města Jeseník - druhý krok testu .....	58
8.4.3	Napadené ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky města Jeseník- třetí krok testu .....	59
8.4.4	Čtvrtý krok testu – napadené ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky města Jeseník.....	60
8.4.5	Napadené ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky města Jeseník – 2-4 krok testu .....	60
8.5	VÝSLEDEK ROZHODOVÁNÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU .....	61
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>62</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....</b>	<b>64</b>
	<b>SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK .....</b>	<b>67</b>
	<b>SEZNAM OBRÁZKŮ .....</b>	<b>68</b>
	<b>SEZNAM TABULEK.....</b>	<b>69</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>70</b>

## ÚVOD

Tématem mé bakalářské práce je normotvorná činnost obcí, jakožto základních územně správních jednotek státu, které mají zákonem stanovené právo vydávat na svém území vlastní právní předpisy. Mezi tyto právní předpisy patří nařízení obcí, které vydává rada obce v přenesené působnosti a obecně závazné vyhlášky obcí, jako sekundární normativní správní akty vydané v samostatné působnosti obce. Na počátku mé bakalářské práce vysvětlím základní pojmy a zařadím normotvornou činnosti obcí do celého systému veřejné správy.

V teoretické části mé bakalářské práce se budu zabývat problematikou právo tvorby územní samosprávy, především z hlediska její hierarchie v právním řádu České republiky, působnosti orgánů samosprávy, procesu přijímání právních předpisů obce, základních pravidel normotvorné činnosti, platnosti a účinnosti, či sankce za porušení předpisů.

Dále se budu věnovat kontrole zákonnosti normotvorné činnosti obcí – souladu s Ústavou ČR a zákony, oprávněným orgánům kontroly, průběhu státního dozoru, možnostmi nápravy nezákonných předpisů.

Cílem praktické části mé práce bude analýza vybraných rozhodnutí Ústavního soudu týkající se normotvorby obcí. Budu se tedy zabývat konkrétními případy vybraných právních předpisů obcí, které byly v rozporu se zákonem a jejich řešením, postupem orgánů kontroly, rozhodnutím Ústavního soudu a analýzou statistických údajů.

K naplnění těchto cílů by mělo sloužit shrnutí informací týkajících se tématu a kritické zhodnocení poznatků, praktická analýza dané problematiky s využitím studia konkrétních případů, informací poskytnutými pracovníky veřejné správy, údajů z registru Ústavního soudu a vlastní návrhy na řešení problémů.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 CHARAKTERISTIKA ZÁKLADNÍCH POJMŮ

## 1.1 Systém veřejné správy

Dříve než se budu věnovat konkrétní problematice normotvorné činnosti obcí, chtěla bych tuto oblast popsat v rámci celého systému veřejné správy a jednotlivé důležité pojmy stručně definovat.

### 1.1.1 Veřejná správa

„Veřejná správa je správa veřejných záležitostí realizovaná jako projev výkonné moci ve státě; je vykonávána ve veřejném zájmu a subjekty, které ji vykonávají, ji realizují jako právem uloženou povinnost, a to z titulu svého postavení jako veřejnoprávních subjektů. Sestává ze státní správy a samosprávy. **Státní správa** je veřejnou správou uskutečňovanou příslušnými orgány státu, popřípadě jako tzv. přenesenou působnost příslušnými orgány územních samosprávných celků; má povahu činnosti výkonného, podzákonného a nařizovacího charakteru se státně mocenskou podstatou.“ [6]

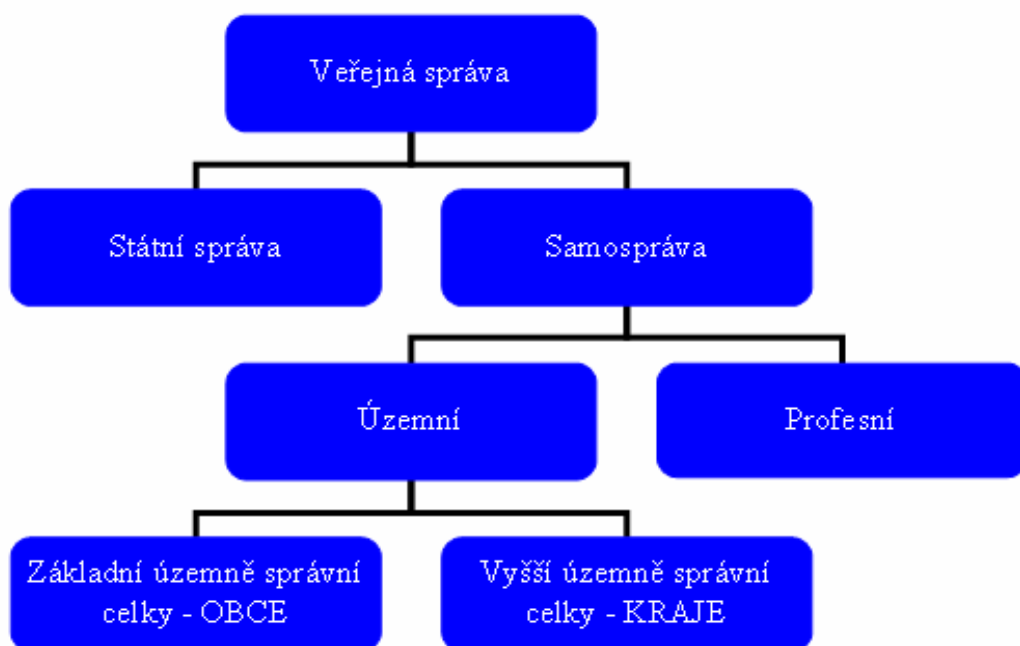
„**Samospráva** je veřejná správa uskutečňovaná jinými veřejnoprávními subjekty než státem, v podmínkách vlastní, respektive samostatné působnosti samosprávných subjektů; jedná se o subjekty korporativního charakteru, označované jako veřejnoprávní korporace. **Veřejnoprávní korporace** tedy je společenství osob, spojených společnými cíli při realizaci veřejných zájmů, jež je státem aprobováno a jemuž je přiznána příslušná právní subjektivita; veřejnoprávní korporace se zřizují, respektive jejich právní postavení se zakládá zákonem.“ [6]

Ústava České republiky dává samosprávě právo na vlastní správu svých záležitostí. Samospráva se dále pak člení na samosprávu územní – členění dle území a na samosprávu zájmovou – resortní členění, jde o profesní komory.

### 1.1.2 Územní samospráva

Územní samospráva je upravena v ustanoveních Ústavy České republiky, okrajově i v Listině základních lidských práv a svobod. V Ústavě ČR je definována územní samospráva především v hlavě sedmé v člancích 99 až 105. Je zde vysvětlen pojem územní samosprávy a členění územní samosprávy. V dalších člancích stanovuje volené orgány územního celku, práva a povinnosti, dále způsob ustanovení do funkce členů orgánů, funkční období, působnost a další. Mimo tohoto je v Ústavě ČR uvedeno ustanovení o územní samosprávě i v „Základních ustanoveních“ hlavy první v článku 8, kde se zaručuje samospráva územních samosprávných celků.

Územní samospráva je v České republice tvořena z obcí, jako základních územně samosprávných celků a z krajů, jako vyšších územně samosprávných celků. Toto členění územní samosprávy je relativně nové, změna byla upravena novými zákony o územní samosprávě, tedy zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) v platném znění a zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) v platném znění.



Obr. 1 Organizační schéma veřejné správy (zdroj: vlastní znázornění [6])

### 1.1.3 Obce

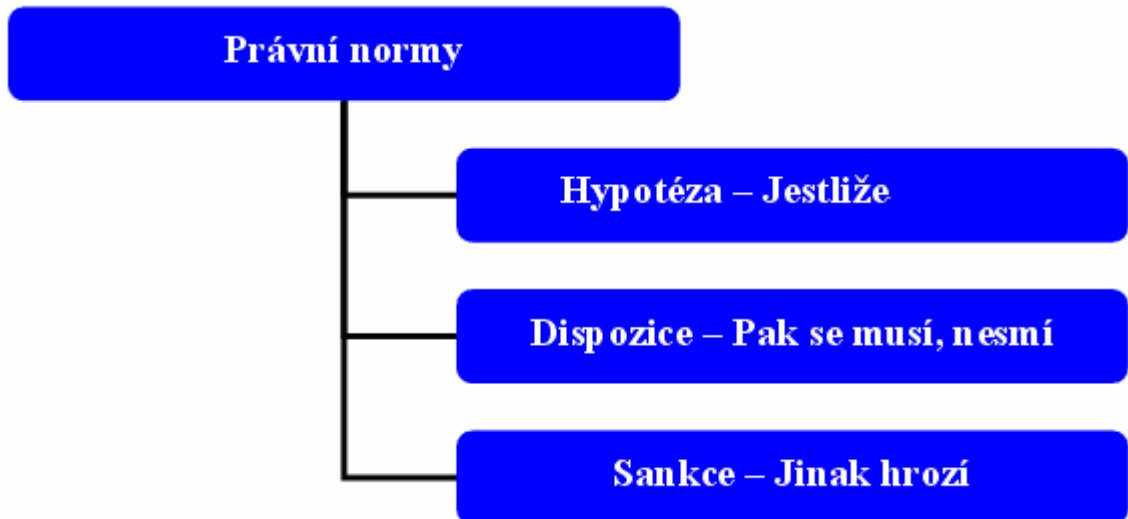
Obec je základní správní jednotkou územní samosprávy, má vlastní území a občany, může hospodařit se svým majetkem, zřizuje obecní policii, neziskové organizace, obecní podniky, je reprezentantem veřejných zájmů a zájmů občanů. Obec je dále nositelem veřejné moci, má vlastní normotvornou činnost, práva a povinnosti. Orgánem obce je zastupitelstvo obce, rada obce, starosta obce a obecní úřad. [3]

## 1.2 Normotvorná činnost

Pojem **normotvorná činnost** označuje tvorbu právních norem a právních předpisů. Existuje i jiný pojem označující podobnou skutečnost, jde o pojem **právo tvorba**. Do tohoto pojmu však nelze narozdíl od normotvorné činnosti zahrnout tvorbu interních norem a interních předpisů. **Norma** je závazné pravidlo chování a **právní norma** je obecně závazné pravidlo chování vynutitelné státní mocí. Právní norma je dělena na hypotézu, dispozici a sankci. [2]

„Právní normy se obvykle skládají z části:

- a) popisující určitý stav – hypotéza. Normy obsahující hypotézu se označují jako podmíněné, v opačném případě nepodmíněné,
- b) ukládající, jak se v této situaci chovat – dispozice. Přičemž může být uloženo něco konat, něco trpět anebo něčeho se zdržet,
- c) postihující jednání učiněné v rozporu s dispozicí – sankce.“ [4]



Obr. 2 Složení právních norem (zdroj: vlastní znázornění [4])

**Právní předpis** je dokument obsahující právní normy, tedy například zákon či obecně závazná vyhláška. Právní předpis obce může obec vydat jen pro své území obce (dáno Ústavou ČR - čl. 99, čl. 100 odst. 1). Místní charakter vyplývá z ustanovení § 1, § 2 odst. 2, § 35 a § 61 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, která teritoriálně omezují působnost obcí hranicí území obce. [2]

### 1.3 Pravomoc a působnost

**Působnost obce** znamená vymezený rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. **Pravomoc obce** je souhrn oprávnění, které má obec k výkonu své funkce k dispozici. Svou pravomoc vykonává v rámci samosprávy = v samostatné působnosti nebo v rámci svěřené státní správy = přenesená působnost. V samostatné působnosti jde o obecní samosprávu - obec spravuje své záležitosti samostatně (vázána jen zákony a obecně závaznými právními předpisy), v přenesené působnosti jde o výkon státní správy obcí, kterou na ni přenesl stát (obec je vázána zákony a ostatními obecně závaznými právními předpisy, také usneseními vlády a směrnicemi ústředních orgánů). [6]

## 2 PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCE

Právní předpisy obcí jsou dle působnosti obcí vydávány ve dvou formách. Na základě samostatné působnosti vydává obec právní předpisy ve formě obecně závazných vyhlášek a na základě přenesené působnosti ve formě nařízení obce. Pojem vyhlášení obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí je upraven v § 12 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

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

### 2.1 Shrnutí základních pravidel obecně závazných vyhlášek obcí a nařízení obcí

- a) obecně závazné vyhlášky a nařízení obcí musí respektovat vyváženost, přehlednost a stabilitu celého právního řádu,
- b) právní předpisy územní samosprávy nesmí být v rozporu se zákony a právními předpisy vyšší právní síly, nesmí omezovat základní lidská práva a svobody,
- c) obecně závazné vyhlášky musí být vydány v mezích samostatné působnosti obcí a nařízení nesmí jít mimo či nad rámec konkrétních zákonných zmocnění,
- d) zrušení a změna právního předpisu obce je možná opět jedině právním předpisem obce,
- e) obce nesmí při své normotvorné činnosti stanovovat sankce – pouze odkaz na sankci. [2]



## 2.2 Právní síla a základní rozdíly mezi nařízeními obcí a obecně závaznými vyhláškami obcí

Rozdíly mezi nařízeními obcí a obecně závaznými vyhláškami obcí vyplynou při dělení dle právní síly. Tedy na právní předpisy **primární** (zákonné, prvotní), **sekundární** (podzákonné, druhotné), v případě absolutního chápání právní síly a **originální** (původní, neodvozené) a **derivativní** (odvozené, delegované) při relativním chápání právní síly. [2]

V případě nařízení obcí z Ústavy ČR jednoznačně vyplývá, že jsou sekundárními, derivativními, normativními správními akty, jde tedy o právní předpisy podzákonné a odvozené. [2]

Charakter nařízení obcí vyplývá z následujících pravidel:

- a) zákaz odporování nařízení obcí zákonu, jako předpisu vyšší moci,
- b) nařízením obcí není umožněna další delegace legislativní pravomoci,
- c) normotvorná pravomoc pro vydání nařízení obcí je podmíněna zmocněním ze zákona, a nařízení mohou být vydávána jen na základě a v mezích zákona [2]

Obecně závazné vyhlášky obcí jsou rozdílné od nařízení obcí označovány za sekundární originální normativní správní akty, tedy jde o právní předpisy podzákonné, neodvozené. Je pro ně typické následující:

- a) zákaz odporování obecně závazných vyhlášek obcí zákonu, jako předpisu vyšší moci,
- b) obecně závazným vyhláškám obcí není umožněna další delegace legislativní pravomoci,

- c) obecně závazné vyhlášky, které jsou označovány za právní předpisy originální povahy jsou vydávány přímo na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, pravomoc k vydávání těchto právních předpisů je svěřena orgánu obce voleného jeho občany, tedy zastupitelstvu obce,
- d) obecně závazné vyhlášky jsou vydávány ve věcech zákonem svěřených do působnosti obce, (tedy nejen na základě zákona). [2]

### 2.3 Obecně závazné vyhlášky obcí

Obecně závazné vyhlášky jsou dále upraveny § 10 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, toto ustanovení určuje okruh povinností, které může obec ukládat obecně závaznými vyhláškami v samostatné působnosti:

„§ 10 Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

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

- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.“ [15]

Obecně závaznou vyhlášku je možné vydat v rámci samostatné působnosti obce. V případě, že se jedná o obecně závaznou vyhlášku, která ukládá právní povinnosti (něco zakazuje či příkazuje), může obec takovou obecně závaznou vyhlášku vydat na základě zákonného zmocnění.

Shrnutí zákonné úpravy: Obecně závazné vyhlášky vydávají obce na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, dále pak dle výše zmiňovaných §10 a §12 a §84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

„Článek 104 (3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“ [14]

„§84 (2) Zastupitelstvu obce je vyhrazeno:

- h) vydávat obecně závazné vyhlášky obce.“ [15]

Obecně závazné vyhlášky obcí se týkají různých oblastí úpravy. Mezi nejdůležitější pro obce je oblast místních poplatků, dále je to například oblast obecní policie, daně z nemovitostí, oblast taxislužby, veřejného pořádku a požární ochrany či výherních hracích přístrojů.

## 2.4 Nařízení obcí

Nařízení obcí se řídí § 11 odst. 1 a 2 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů:

„§ 11 (1) Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.“ [15]

„§ 11 (2) Obec vykonávající rozšířenou působnost (§ 66) může za podmínek stanovených v odstavci 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem.“ [15]

Shrnutí zákonné úpravy: Nařízení obce vydává rada obce především na základě ustanovení Ústavy České republiky č. 79 odst. 3, dále pak dle výše citovaných § 11 a 12 a § 84 odst. 4 s odkazem na paragraf 102 odst. 2 písm. d), vše ustanovení zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

„Článek 79 (3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.“ [14]

„§ 84 (4) Zastupitelstvo obce si může vyhradit další pravomoc v samostatné působnosti obce mimo pravomoce vyhrazené radě obce podle § 102 odst. 2.

§ 102 (2) Radě obce je vyhrazeno:

d) vydávat nařízení obce, “ [15]

Nařízení je možné vydat jen na základě zákona a to jen v rozsahu daným zákonem, na základě zákonného zmocnění k vydání právního předpisu.

Nařízení obcí vydává obec na základě výslovných zmocnění v jiných právních předpisech. Jedná se například o oblast chráněných území a stavební uzávěry – pak je potřebné zmocnění uvedeno v ustanovení zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. Obce jsou dále zmocněny vydávat nařízení obcí týkajících se například místních komunikací – oprávnění stanoveno v zákoně č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, dále v oblastech krizových opatření, ochrany ovzduší, tržních řádů, státní správy lesů, atd. [2]

### 3 PRAVIDLA PRO VYDÁVÁNÍ PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ

Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí jsou zpracována Ministerstvem vnitra České republiky, konkrétně oddělením dozoru a poskytnuta k dispozici dalším subjektům. Jde o metodickou pomůcku sloužící při normotvorbě obcí.

#### 3.1 Legislativní proces

Legislativní proces obecní normotvorby lze dělit do několika kroků, ty se pokusím stručně definovat.

##### 3.1.1 Návrh právního předpisu

- návrh právního předpisu zpracovává věcně příslušný odbor obecního úřadu (či magistrátu), popř. jejich zaměstnanec nebo skupina zaměstnanců = zpracovatel,
- zpracovatel se seznámí s platnou právní úpravou a věcnými důvody navrhovaného předpisu,
- zpracovatel je povinnen zpracovat návrh v souladu s legislativně technickými pravidly,
- důvodová zpráva je součástí návrhu a obsahuje zejména zhodnocení platného stavu po stránce právní a ekonomické spolu s uvedením důvodů nové právní úpravy, vysvětlení navrhované právní úpravy, cílů a způsobu jejich provádění, dále obsahuje například finanční a hospodářský dopad návrhu ve vztahu k rozpočtu obce, způsob úhrady nákladu či dopad na počet pracovních sil a na občany. [21]

### 3.1.2 Připomínkové řízení k návrhu právního předpisu obce

- zpracovatel zajistí připomínkové řízení, je-li zpracovatelem jednatel, zajišťuje připomínkové řízení v nezbytném rozsahu podle místních podmínek vedoucí věcně příslušného odboru, tajemník obecního úřadu, starosta obce apod.,
- návrh zpracovatel zašle k posouzení útvarům úřadu, jejichž působnosti se dotýká a dále orgánům určeným zvláštními předpisy, či jiným právními osobám pokud se jich návrh týká,
- k zaujetí stanoviska určí zpravidla 15-ti denní lhůtu,
- dožádaný orgán posuzuje návrh nejen z věcného hlediska ve vztahu k vlastní působnosti, ale i z hlediska obecného souladu s právními předpisy a legislativně technickými pravidly,
- při odchylných stanoviscích dožádaných orgánů, je třeba tato stanoviska s nimi projednat, sjednotit a dořešit sporné otázky. [21]

### 3.1.3 Schválení návrhu

- před předložením návrhu na jednání zastupitelstva se doporučuje jeho předběžné projednání v radě,
- rada seznámí zastupitelstvo obce na začátku projednávání návrhu se svým stanoviskem,
- nařízení obce vydává rada obce. V obcích kde pravomoc rady vykonává starosta, vydává nařízení obce zastupitelstvo - § 84 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů,
- obecně závazné vyhlášky vydává zastupitelstvo obce,
- právní předpis obce podepisuje starosta obce spolu s místostarostou či primátorem s náměstkem primátora. [21]

### 3.1.4 Platnost a účinnost právního předpisu

- platnost nabude právní předpis obce vyhlášením,
- statut vyhlášení získá právní předpis obce prvním dnem jeho vyvěšení na úřední desce obecního úřadu,
- právní předpis obce nabývá účinnosti patnáctým dnem po vyhlášení, pozdějším v něm výslovně stanoveným dnem, nebo výjimečně dřívejším v něm výslovně stanoveným dnem, nejdříve však dnem vyhlášení. [21]

### 3.1.5 Vyhlášení právního předpisu

- právní předpis, který musí být vyhlášen se vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost se zveřejní také na úředních deskách obecních úřadů v daném správním obvodu obce s rozšířenou působností. [21]

### 3.1.6 Změna a zrušení právního předpisu

- změna spočívá zpravidla v doplnění nových ustanovení či zrušení některých ustanovení a náhradě textu novým zněním,
- je třeba dbát co největší přehlednosti a srozumitelnosti, proto je účelné zejména u rozsáhlejších a zásadních změn a několikaté novelizaci dát přednost zrušení stávajícího právního předpisu a vydání nového,
- při změně je třeba posoudit možný dopad právního předpisu obce,
- změnu a zrušení nařízení či obecně závazné vyhlášky lze provést pouze nařízením nebo obecně závaznou vyhláškou. [21]



### 3.1.7 Evidence právních předpisů

- obec vede o vydaných právních předpisech evidenci,
- evidence obsahuje například číslo, název právního předpisu, datum schválení a nabytí jeho platnosti a účinnosti,
- právní předpisy obcí se značí pořadovými čísly,
- právní předpisy obce a jejich evidence musí být k dispozici u obecního úřadu,
- nařízení vydané obcí vykonávající rozšířenou působnost musí být k dispozici též u obecních úřadů v jejím správním obvodu,
- obecně závaznou vyhlášku zašle obec po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra,
- nařízení zašle obec po dni jeho vyhlášení příslušnému krajskému úřadu. [21]



Obr. 3 Zobrazení legislativního procesu (zdroj: vlastní znázornění [21])

## 3.2 Legislativně technická pravidla

Legislativně technická pravidla jsou pravidla, kterých se obce musí držet při své normativní činnosti. Mezi **obecná legislativně technická pravidla** patří například, že právní předpis musí mít normativní obsah, nemá být mnohomluvný, musí být jednotný a srozumitelný, ustanovení si nesmějí navzájem odporovat, atd. Zároveň existují i **speciální legislativně technická pravidla**, která stanovují způsob vyjadřování při normotvorbě, volbu slov, slohovou výstavbu a podobně. Pro zajímavost bych uvedla například snahu o zmírnění užívání cizích slov, pravidlo při využívání spojek „nebo“ a „anebo“, užívání legislativních zkratk, citace. [21]

### 3.2.1 Členění právního předpisu

- obsahově související úseky je účelné spojovat v části, hlavy, díly, popř. oddíly, jejich nadpisy se uvádějí pod jejich pořadovým číslem,
- právní předpisy obce se zásadně člení na články, ty se označují arabskými číslicemi bez tečky. Nadpisy se uvádějí pod pořadovým číslem. Jednotlivé články se člení na odstavce,
- má-li právní předpis obce přílohu, je třeba na její existenci poukázat v textu právního předpisu, více příloh se označuje arabskými číslicemi. [21]

### 3.2.2 Název a úvodní věta právního předpisu obce

V názvu se označuje forma právního předpisu, název obce, která jej vydává, číslo a rok vydání a stručné označení obsahu. Úvodní věta pak uvádí, který orgán obce právní předpis vydal a na základě jakého zákona. [21]

### 3.2.3 Přejídná ustanovení právního předpisu obce

Právní předpis obce nesmí upravovat právní vztahy se zpětnou účinností. Dotýká-li se nový právní předpis práv a povinností vzniklých na základě právního předpisu dřívějšího, je třeba takový dopad upravit v přejídných ustanoveních. [21]

### 3.2.4 Sankční a zrušovací ustanovení právního předpisu obce

- v právním předpise obce nelze zavádět sankce za porušení stanovených povinností, protože sankce lze ukládat pouze zákonem. V sankčních ustanoveních lze uvést pouze odkaz na příslušný zákon,
- vzájemný soulad právních předpisů obce je nutné zabezpečit přesnými zrušovacími ustanoveními, ta musí být konkrétní a výslovně uvádět ty právní předpisy obce, které se novým právním předpisem zrušují, popřípadě jsou jím dotčena a v jakém směru. [21]

## 4 REALIZACE PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ OBCÍ

Důvodem pro existenci právních předpisů obcí je právě jejich realizace. Obecně závazné vyhlášky a nařízení ukládají povinnosti, upravují vztahy subjektů atd. Základními předpoklady práva je správnost právní normy a dobrovolné chování fyzických a právnických osob dle norem, pokud se tak nechovají přichází na řadu sankce.

Obecně pro celou veřejnou správu platí, že pro případy, kdy se fyzické nebo právnické osoby chovají protiprávně – v nesouladu s právní normou, se použije vynucení veřejnou mocí. Na úrovni územní samosprávy je kontrola dodržování obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí vykonávána prostřednictvím orgánů obce, obecní policií i Policií ČR. Vynucení je v obci provedeno ve formě sankce za přestupek či jiný správní delikt.

Správní delikt je protiprávní jednání, přičemž zákon stanoví jeho znaky a výši sankce. Správní delikty mají následující znaky:

- a) **jednání** – projev vůle,
- b) **protiprávnost**,
- c) **trestnost** – spáchání deliktu je právní skutečnost,
- d) **odpovědná osoba** – způsobilost ke spáchání deliktu je vázána na dosažené volní a rozumové vyspělosti,
- e) **zavinění** – psychický stav pachatele. Má dvě složky – vědomí a vůle, zavinění může být úmysl či nedbalost. [7]

### 4.1 Přestupek a jiný správní delikt

Základním rozdílem mezi termínem „přestupek“ a „jiný správní delikt“ je především v subjektu – tedy v mém případě se u přestupku jedná o fyzickou osobu, která

porušila právní předpisy obce, u jiného správního deliktu pak o osobu právnickou či fyzickou osobu, která podniká a porušila právní předpisy obce.

#### 4.1.1 Přestupek

Další rozdíl v těchto termínech spočívá v právní úpravě – přestupek je upraven ve zvláštních právních předpisech a zejména zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Konkrétně je upraven v § 46 odst. 1 a 2 téhož zákona, v odstavci 3 je pak stanovena maximální výše pokuty při naplnění skutkové podstaty přestupku.

„§ 46 Ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě

- (1) Přestupkem je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 21 až 45, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy včetně nařízení obcí, okresních úřadů, a krajů.
- (2) Přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti.
- (3) Za přestupek podle odstavců 1 a 2 lze uložit pokutu do 30000 Kč.“ [16]

V § 47 odst. 1 stanovuje zákon o přestupcích skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku a v odst. 2 téhož ustanovení stanovuje výši sankcí.

„§ 47 (1) Přestupku se dopustí ten, kdo

- a) neuposlechne výzvy veřejného činitele při výkonu jeho pravomoci,
- b) poruší noční klid,

- c) vzbudí veřejné pohoršení,
- d) znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství,
- e) úmyslně zničí, poškodí, znečistí nebo neoprávněně odstraní, zamění, pozmění, zakryje nebo přemístí turistickou značku nebo jiné orientační označení,
- f) poruší podmínky uložené na ochranu veřejného pořádku při konání veřejných tělovýchovných, sportovních nebo kulturních podniků anebo v místech určených k rekreaci nebo turistice,
- g) poškodí nebo neoprávněně zabere veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení,
- h) neoprávněně založí skládku nebo odkládá odpadky nebo odpady mimo vyhrazená místa..” [16]

„§ 47 (2) Za přešupek podle odstavce 1 písm. a) až d) lze uložit pokutu do 1000 Kč, za přešupek podle odstavce 1 písm. e) a f) pokutu do 3000 Kč a za přešupek podle odstavce 1 písm. g) a h) pokutu do 50 000 Kč.” [16]

#### 4.1.2 Řízení o přešupcích

Řízení o přešupcích stanovuje obecný předpis o správním řízení, tedy zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, pokud zákon o přešupcích nebo jiný zákon nestanoví jinak. Věcně příslušnými jsou obce, pokud jde o přešupky podle § 46 odst. 1 a § 48 zákona o přešupcích. [1]

„§ 48 Přešupkem proti veřejnému pořádku je porušení i jiných povinností, než které jsou uvedeny v § 47, jestliže jsou stanoveny zvláštními právními předpisy. Za takový přešupek lze uložit pokutu do 3 000 Kč. ” [16]

Místní příslušnost je stanovena dle obce, v jejíž územním obvodu byl přestupek spáchán. Projednání přestupků v obci zajišťují: zvláštní orgán – komise pro projednávání přestupků, komise rady obce, obecní úřad (jeho příslušný odbor). Je možné uložit sankci ve formě pokuty či napomenutí, kombinace obou však není dovolena. Při uložení výše pokuty přihlédne příslušný orgán k závažnosti přestupku, zejména ke způsobu jeho spáchání a jeho následkům, k okolnostem, za nichž byl přestupek spáchán, dále pak k míře zavinění, k pohnutkám, k osobě pachatele atd. Pokuta uložená orgánem obce je příjmem obce. [1]

#### 4.1.3 Jiný správní delikt

Pro jiný správní delikt je skutková podstata a další právní úprava stanovena § 58 odst. 4 a 5 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, nebo jiným zvláštním zákonem. Za jiný správní delikt je označeno chování právnických osob či fyzických osob podnikajících, které porušily právní předpisy obce.

„§58 (4) Obec může uložit pokutu až do výše 200 000 Kč osobě uvedené v odstavci 1, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce.

§58 (5) Při stanovení výše pokuty podle odstavců 1 až 4 obec přihlíží zejména k povaze, závažnosti, době trvání a následkům protiprávního jednání.“ [15]

Uložení pokuty za jiné správní delikty jsou upraveny v § 59 odst. 1 až 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

## 4.2 Sankce za porušení místních právních předpisů obce

Sankce je velmi důležitá součást právních předpisů, zaručuje totiž jejich dodržování. V případě právních předpisů, které ukládají nějaké právní povinnosti, ale nestanovují sankci, by se subjekty nemusely chovat dle pravidel, protože by normy postrádaly potřebnou hrozbu. Mezi další funkce sankce patří reparační funkce – náhrada újmy, která nastala a funkce satisfakční – zadostiučinění či funkce represivní – potrestání subjektu, který se choval protiprávně.

Pro případ územní samosprávy, jak jsem již uvedla v legislativně technických pravidlech, není možné, aby si obce samy stanovovaly v obecně závazných vyhláškách obcí či v nařízeních obcí sankce za porušení svých právních předpisů, protože sankce je možné udělit pouze na základě zákona, obec může ve svém právním předpise pouze odkázat na konkrétní sankci uvedenou v zákoně.



## 5 KONTROLA ZÁKONNOSTI OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ A NAŘÍZENÍ OBCÍ

### 5.1 Obecně - kontrola a dozor vůči obcím

V rámci kontrolních činností vykonávaných vůči obcím je třeba rozlišovat mezi pojmy dozor a kontrola, a to nejen v samostatné, ale také v přenesené působnosti.

**Dozor** nad právními předpisy obcí a jinými akty obcí, je činnost, kterou stát zjišťuje, zda obce při výkonu své působnosti respektují zákony. Dozor se provádí následně a podléhá mu zásadně pouze finální akty. Dozorové orgány nezákonnost nejen vyhledávají, ale mohou ji přímo odstraňovat zrušením nebo toto zrušení iniciovat u příslušného soudu. **Kontrola** výkonu působnosti obcí je naopak výhradně vyhledávací činnost. Zjištěné nedostatky nenapravují, ale iniciují jejich nápravu. Kontrola není prováděna pouze následně, může mít i preventivní charakter a nezaměřuje se pouze na finální akty, ale hodnotí i celý postup. Z hlediska současné legislativy je nutno dodat, že terminologie v oblasti kontrolních činností je poněkud roztříštěná, často se užívá různých pojmů, jako např. kontrola, dozor, dohled, inspekce, apod., aniž by mezi všemi termíny existovala určitá rozlišovací kritéria. [18]

Z výše uvedeného vyplývá, že se při užívání pojmu „kontrola“ zákonnosti právních předpisů samosprávy se správně jedná o pojem „dozor“ nad právotvorbou samosprávy, v mém případě konkrétně obcí, protože splňuje jeho charakteristiky – kontrolují se zásadně až vyhlášené právní předpisy obce – tedy jde o následný dozor, kontroluje se pouze zákonnost předpisů obcí a při nezákonnosti může sám orgán dozoru zjednat nápravu. V současné době se Ministerstvo vnitra snaží o nápravu v nejasnosti těchto pojmů a především o zpřehlednění velkého množství právních předpisů. Snaha o nápravu je znatelná například v „Analýze provedených kontrol a dozoru u územních samosprávných celků v letech 2006-2010“, kde stanovuje cíle, kterých by mělo být nápravou dosaženo a možné varianty a návrhy řešení dané problematiky.

## 5.2 Dozor nad právotvorbou obcí

Dozor nad obcemi vychází ze zásady, že stát kontroluje samosprávu jen z ohledu na zákonnost a ústavnost jejich aktů. Jinou správnost může stát sledovat jen při kontrole výkonu přenesené státní správy. Dozor nad oběma působnostmi obce provádí příslušné orgány dozoru z úřední povinnosti. Jde především o Ministerstvo vnitra a příslušné krajské úřady. **Ministerstvo vnitra** si pro výkon dozoru zřídilo **dozorová pracoviště** rozmístěná po ČR, která sledující výkon působnosti obcí. [5]

### 5.2.1 Zásady dozoru:

- nedílnou součástí dozorové činnosti vůči obcím je preventivní působení na dozorované subjekty s cílem omezovat nutnost uplatňování represivních dozorových zásahů (např. pozastavení účinnosti právního předpisu obce), k těmto zásahům přistupují pouze v případech, kdy takový zásah zcela nepochybně vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy, odpovídající ustanovení zákonů o územních samosprávných celcích a příslušná judikatura Ústavního soudu), nebo v případech, kdy dozorovaný subjekt odmítne nápravu dobrovolně zjednat nebo, kdy přislíbenou nápravu ve stanovené lhůtě nezjednal. Tyto zásahy se současně omezují pouze na míru nezbytně nutnou k odstranění zjištěných nezákonností,
- dozorové orgány respektují při výkonu dozoru též základní principy dobré správy, zejména vyřizují věc v přiměřené lhůtě, poskytují metodickou pomoc dozorovaným subjektům a vzájemně spolupracují s cílem sjednotit postup při výkonu dozoru,
- dozorové orgány jsou vázány nálezy Ústavního soudu. Dozorové orgány dále vycházejí z publikované judikatury ostatních soudů a z dostupných výkladových stanovisek věcně příslušných ústředních správních úřadů. Dozorové orgány také vzájemně spolupracují. [22]

Dozor nad výkonem normotvorné činnosti obce, lze charakterizovat jako činnost oprávněných orgánů dozoru vůči obcím, při níž se posuzuje zda jsou obecně závazné vyhlášky či nařízení obce vydány v působnosti obce a v souladu s právními předpisy.

Dozor nad právotvorbou obcí je upraven zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a to především v ustanoveních hlavy VI, díl 1, 2 a 4. Dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek provádí Ministerstvo vnitra (dále také „MVČR“), u nařízení obcí provádí dozor příslušný krajský úřad.

Tab. 1 Přehled právní úpravy kontroly zákonnosti právních předpisů obcí (zdroj: přepracované znázornění [23] )

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů				
Kontrolní orgán	Kontrolovaná osoba	Předmět kontroly	Právní úprava	
			Hmotněprávní úprava	Procesněprávní úprava
Ministerstvo vnitra	obec	soulad obecně závazné vyhlášky se zákonem	§ 123 zákona o obcích	§ 123 a § 128 zákona o obcích
krajský úřad	obec	soulad nařízení se zákonem nebo jiným právním předpisem	§ 125 zákona o obcích, § 69a zákona o krajích	§ 125 a § 128 zákona o obcích

### 5.2.2 Průběh kontroly zákonnosti obecně závazných vyhlášek

- na základě § 12 odst. 6 zákona o obcích jsou obce povinny neprodleně zaslat vyhlášenou obecně závaznou vyhlášku MVČR,
- MVČR posoudí soulad se zákony, s lidskými právy a základními svobodami, postupuje tak dle § 123 zákona o obcích, dozor vykonává na základě vlastních zjištění nebo na základě vnějších podnětů,
- jestliže MVČR obdrží vnější podnět k doзору, posoudí zákonnost vyhlášky a podle výsledků posouzení ve lhůtě stanovené § 42 správního řádu písemně sdělí podateli své stanovisko. [20], [22]
- v případě, že má MVČR na základě vlastního či vnějšího podnětu za to, že je obecně závazná vyhláška nezákonná, užije následného postupu:
  - vyzve obec ke **zjednání nápravy**, výzvy není třeba v případě zřejmého rozporu obecně závazné vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami,
  - nezjedná-li obec nápravu do 60-ti dnů od doručení výzvy ke zjednání nápravy, vydá **rozhodnutí o pozastavení účinnosti** obecně závazné vyhlášky, v němž stanoví obci další přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Proti tomuto rozhodnutí lze podat rozklad,
  - účinnost obecně závazné vyhlášky je doručením rozhodnutí pozastavena,

- nezjedná-li obec nápravu, podá MVČR do 30-ti dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu nebo, byl-li podán rozklad, ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, **Ústavnímu soudu návrh na zrušení**,
- MVČR rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky zruší neprodleně, zjedná-li obec nápravu ve stanovené lhůtě nebo do 15-ti dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy v případě, že obec, zjedná až po uplynutí stanovené lhůty, avšak před vydáním rozhodnutí Ústavního soudu,
- rozhodnutí o pozastavení účinnosti pozbývá platnosti dnem právní moci rozhodnutí Ústavního soudu o odmítnutí, zamítnutí nebo zastavení řízení o návrhu na zrušení dané obecně závazné vyhlášky. [20], [22]

### 5.2.3 Průběh kontroly zákonnosti nařízení obcí

- na základě § 12 odst. 6 jsou obce povinny zaslat nařízení obce neprodleně po dni jeho vyhlášení příslušnému krajskému úřadu,
- dle § 125 zákona o obcích krajský úřad posoudí soulad nařízení obcí se zákony, jinými právními předpisy a s lidskými právy a základními svobodami, na jeho postup se nevztahuje správní řád, s výjimkou ustanovení o základních zásadách činnosti správních orgánů,
- krajský úřad vykonává dozor nad nařízeními obcí na základě vlastních zjištění nebo na základě vnějších podnětů, postup krajského úřadu je obdobný jako u postupu dozoru MVČR nad obecně závaznými vyhláškami obcí. [20], [22]

#### 5.2.4 Dodatek k doзору nad právtvorbou obcí

V § 128 odst. 1 zákona o obcích je pak stanovena povinnost obcí vyvěsit na úřední desce obecního úřadu rozhodnutí o pozastavení účinnosti právního předpisu obce a jeho zrušení rozhodnutím a rozhodnutí soudu, nález či rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech týkajících se vydaných obecně závazných vyhlášek či nařízeních obcí.

Právní úprava průběhu dozoru dozorových orgánů, tj. zákon o obcích prošla v posledních letech velkými změnami, podle mého názoru jednoznačně kladnými. Byl zjednodušen celý postup dozoru, došlo ke změně kompetencí například u krajského úřadu z důvodu dřívější duality dozoru s Ministerstvem vnitra nad nařízením obcí. Konkrétně šlo o umožnění příslušnému krajskému úřadu sistovat nezákonné nařízení obce, (v předchozích letech mohl krajský úřad pouze navrhnout Ministerstvu vnitra pozastavení účinnosti nařízeních obce).

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 6 ÚSTAVNÍ SOUD

Ústavní soud má své sídlo v Brně. Jeho postavení a pravomoci jsou upraveny již v hlavě čtvrté, člancích 83 až 89 Ústavy České republiky. V článku 83 Ústavy ČR je definován pojem Ústavní soud:

„Článek 83 Ústavní soud je soudním orgánem ochrany ústavnosti.“ [14]

Úkolem Ústavního soudu je chránit ústavnost, základní práva a svobody vyplývající z Ústavy, Listiny základních práv a svobod a dalších ústavních zákonů České republiky a garantovat ústavní charakter výkonu státní moci. Ústavní soud tvoří patnáct soudců, z nichž je jmenován předseda a dva místopředsedové Ústavního soudu. Aktuální seznam soudců Ústavního soudu je uveden v příloze bakalářské práce. Rozhodování Ústavního soudu probíhá ve čtyřech tříčlenných senátech nebo v plénu. Soudce Ústavního soudu je jmenován prezidentem republiky na dobu deseti let (mandát není možno opakovat). Dle čl. 84, 85 a 86 Ústavy ČR je soudce Ústavního soudu:

- bezúhonný občan volitelný do senátu
- má vysokoškolské právnické vzdělání
- je nejméně deset let činný v právnickém povolání
- platí zde neslučitelnost funkcí
- má imunitu soudce Ústavního soudu [10]

Článkem 87 Ústavy České republiky je upraveno rozhodování Ústavního soudu. V kontextu s normotvornou činností obcí jde především o článek 87, odst. 1, písm. b), který stanovuje:



„Článek 87 (1) Ústavní soud rozhoduje:

b) o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“ [14]

Ústava ČR potvrzuje v posledních dvou článcích týkajících se Ústavního soudu skutečnost, že soudci Ústavního soudu jsou vázáni při svém rozhodování pouze ústavním pořádkem a zákonem (čl. 88, odst. 2 Ústavy ČR), a že rozhodnutí Ústavního soudu je vykonatelné po jeho vyhlášení (čl. 89, odst. 1 Ústavy ČR).

Dále je Ústavní soud upraven zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. Zákon o Ústavním soudu stanoví konkrétní organizaci Ústavního soudu, postavení soudců a jejich asistentů, definuje plénum a senáty. Dále pak upravuje řízení před Ústavním soudem.

## 6.1 Řízení před Ústavním soudem

„Každý návrh na zahájení řízení je přidělen podle klíče stanoveného rozvrhem práce jednomu ze soudců, který pak vystupuje jako **soudce zpravodaj** (shromažďuje podklady pro rozhodnutí a předkládá návrh na rozhodnutí, případně rozhodne ve stanovených případech sám o odmítnutí návrhu na zahájení řízení).“ [10]

### Účastníci řízení:

V řízení o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce či nařízení obce jsou účastníky řízení navrhovatel a obec, které se návrh týká a další osoby dle zákona.

Navrhovatelé na zrušení jiného právního předpisu než zákona nebo jeho části mohou být dle § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů mimo jiné následující:

- Ministerstvo vnitra ČR,
- skupina poslanců nebo senátorů,
- Veřejný ochránce práv,
- vláda,
- ředitel krajského úřadu
- stěžovatelé FO/PO dle § 74 téhož zákona

„O nejdůležitějších věcech, které jsou Ústavnímu soudu svěřeny, rozhoduje podle zákona Ústavní soud v plném složení, tzn. **v plénu**. Z výše uvedených věcí jsou to např. návrhy na zrušení zákonů či jiných právních předpisů, kompetenční spory, ústavní žaloba Senátu proti prezidentu republiky, návrhy na přijetí stanoviska pléna k překonání právního názoru, který Ústavní soud zaujal ve svém dřívějším nálezu, a jiné věci, které si plénum k rozhodování vyhradilo.

Jinak o převážné většině ústavních stížností a jiných návrhů na zahájení řízení rozhodují s konečnou platností tříčlenné senáty.

**Plénum** Ústavního soudu je usnášeníschopné, je-li přítomno alespoň deset soudců. Rozhoduje většinou hlasů, ke zrušení zákona a v některých jiných případech je však třeba k přijetí rozhodnutí dosažení kvalifikované většiny alespoň devíti hlasů.“ [10]

Proti rozhodnutí Ústavního soudu se není možné odvolat. Rozhodnutí Ústavního soudu mohou být provedena ve dvou formách. V první formě rozhodne Ústavní soud nálezem – tak rozhodne ve věci samé. Pro ostatní záležitosti rozhodne Ústavní soud druhou formou, tedy usnesením. Odůvodnění nálezů se považují za jeden z pramenů práva a zachází se s nimi jako s precedenty. Nesouhlasí-li soudce s přijatým rozhodnutím, může k rozhodnutí připojit své odlišné stanovisko. [10]

Ústavní soud má při svém rozhodování následující možnosti:

- dá zapravdu důvodům navrhovatele, který podal návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky či nařízení obcí, návrhu tedy bude **vyhověno**,
- Ústavní soud shledá důvody pro zrušení obecně závazné vyhlášky obce či nařízení obce za neopodstatněné a návrh tedy **zamítne**,
- Ústavní soud může dále řízení o návrhu **zastavit**,
- či **odmítnout**, a to z různých důvodů.

Důvody pro **odmítnutí** návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky či nařízení obce dle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů mohou být například:

- neoprávněnost navrhovatele (tedy nejedná se o výslovně stanoveného navrhovatele v § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu),
- nepřipustnost (Ústavní soud již ve věci rozhoduje či dříve rozhodl - § 35 téhož zákona),
- zjevná neopodstatněnost,
- nedodržení lhůty,
- nepřislušnost procesní.

## 7 ANALÝZA ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU TÝKAJÍCÍ SE PROBLEMATIKY NORMOTVORBY OBCÍ

Pro provedení analýzy statistických údajů Ústavního soudu jsem si určila různá porovnávací hlediska. Jde o hlediska počtu návrhů, kterými se Ústavní soud zabýval v průběhu let, osoby navrhovatele, či výsledku rozhodnutí Ústavního soudu. Pro analýzu jsem využila informací z databáze NALUS, tedy z databáze rozhodnutí Ústavního soudu.

### 7.1 Počet návrhů na projednání Ústavního soudu v letech 2006 až 2010

Návrhy projednané Ústavním soudem, které byly podány v období 1.1.2006 až 31.12.2010 jsou v celkovém počtu 47. Jedná se o veškeré návrhy, tedy vůči obecně závazným vyhláškám obcí i nařízením obcí, kterými se Ústavní soud v daném období zabýval.

Tab. 2 Počet rozhodnutí Ústavního soudu (zdroj: vlastní zpracování hodnot z [8])

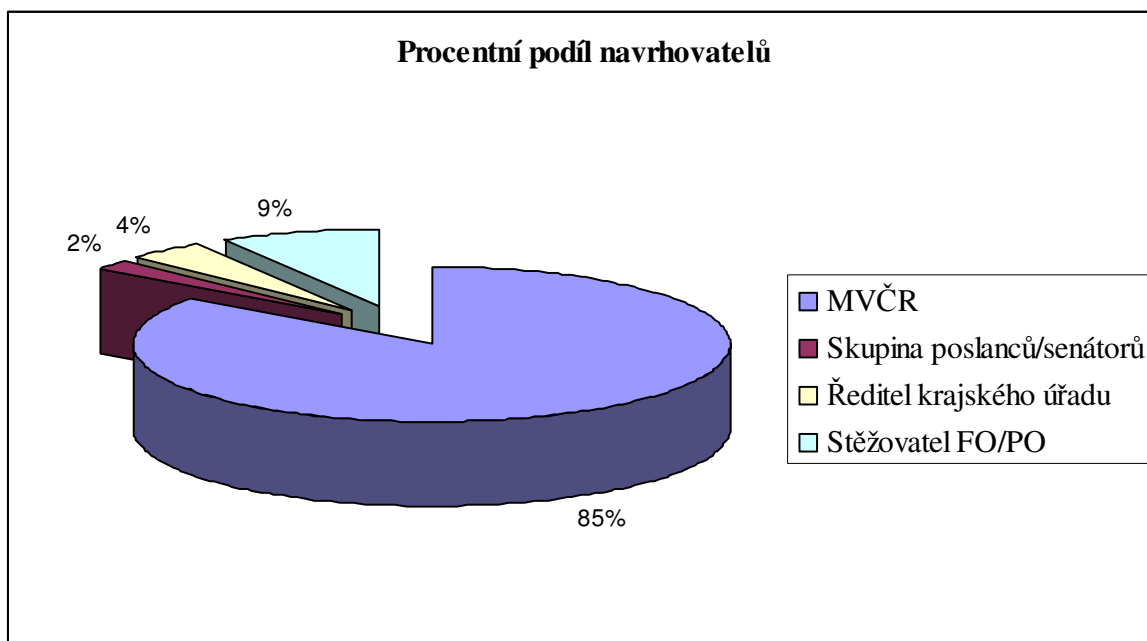
Napadený právní předpis obce	Počet rozhodnutí za rok				
	2006	2007	2008	2009	2010
Obecně závazná vyhláška	9	10	5	7	8
Nařízení	2	0	0	4	2

Množství návrhů, kterými se Ústavní soud zabýval v jednotlivých letech je přibližně stejné, patrná je však rozdílnost mezi počty návrhů, kterými byly napadeny obecně závazné vyhlášky obcí či nařízení obcí. Rozdílnost by mohla spočívat v jiné právní úpravě, v oblastech, kterých se právní předpisy týkají nebo v subjektu dozorového orgánu a navrhovatele.

## 7.2 Rozdělení počtu návrhů projednaných Ústavním soudem v letech 2006 až 2010 dle navrhovatelů

Tab. 3 Počet návrhů od jednotlivých navrhovatelů (zdroj: vlastní zpracování hodnot z [8])

Navrhovatel	Počet
MVČR	40
Skupina poslanců/senátorů	1
Ředitel krajského úřadu	2
Stěžovatel FO/PO	4
Celkem	47



Obr. 4 Procentní podíl navrhovatelů, jejichž návrh byl projednán u Ústavního soudu v letech 2006-2010 (zdroj: vlastní zpracování hodnot z [8])

Z uvedeného porovnání je již zcela zřejmé, že největší množství návrhů bylo podáno Ministerstvem vnitra ČR. Tedy od dozorového orgánu, který provádí kontrolu obecně závazných vyhlášek obcí, což by mohlo být důvodem rozdílu mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními obcí z porovnání kapitoly 7.1.

### 7.3 Porovnání výsledků rozhodování Ústavního soudu

Jak jsem již blíže definovala v šesté kapitole, Ústavní soud má několik možností jak o návrhu rozhodnout. V letech 2006 až 2010 rozhodnul následně:

*Tab. 4 Výsledky rozhodování Ústavního soudu v letech 2006-2010  
(zdroj: vlastní zpracování hodnot z [8])*

Výrok rozhodnutí	Počet
Vyhověno	14
Odmítnuto	6
Zastaveno	5
Zamítnuto	8
Kombinace	14
Celkem	47

Z tabulky vyplývá, že velká část návrhů je Ústavním soudem shledána za oprávněnou, a proto návrh potvrdí, tedy navrhovatelé vyhoví. Zajímavý je také výrok rozhodnutí Ústavního soudu, kdy odmítnul návrh. V daných případech z let 2006 - 2010 ho odmítnul například z důvodu neoprávněnosti navrhovatele či nedodržení lhůty navrhovatelem.

## **8 PODROBNÁ ANALÝZA NÁLEZU ÚSTAVNÍHO SOUDU TÝKAJÍCÍ SE OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY MĚSTA JESENÍK**

### **8.1 Úvod**

Pro analýzu rozhodnutí Ústavního soudu jsem si vybrala napadenou obecně závaznou vyhlášku města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství. Tento komunální předpis jsem zvolila nejen z důvodu zvláštnosti obsahu obecně závazné vyhlášky, týkající se s problémovou definicí „otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem,“ ale i z důvodu účasti veřejného ochránce práv na řízení Ústavního soudu.

Vesměs většina obecně závazných vyhlášek, týkajících se jakýmkoli způsobem veřejného prostranství, je problémová. Protože obce ve snaze odstranit problémy, „přeplňují“ obecně závazné vyhlášky množstvím právní úpravy, které do této oblasti nespádají nebo vůbec nespádají do pravomoci a působnosti obcí. Často také stanovují povinnosti nebo zákazy nad rámec zákonného zmocnění. Pro zajištění zákonnosti obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí byly dány příslušné kompetence dozorovým orgánům a Ústavnímu soudu.

### **8.2 Vyhláška a návrh na zrušení**

Ministerstvo vnitra provedlo sístaci (zde: návrh k Ústavnímu soudu týkající se nezákonného právního předpisu) vybrané obecně závazné vyhlášky města Jeseník (dále také „vyhláška“), schválené na zasedání zastupitelstva města Jeseník dne 26. 6. 2008 a nabyté účinnosti dne 19. 7. 2008.

Ministerstvo vnitra, z pozice navrhovatele, podalo návrh na zrušení některých ustanovení vyhlášky ke dni 15. 5. 2009. Vzhledem ke skutečnosti, že Ministerstvo vnitra podalo svůj návrh Ústavnímu soudu na zrušení vyhlášky řádně, se všemi náležitostmi a ve lhůtě, zahájil Ústavní soud řízení. Soudcem zpravodajem se stal Vladimír Kůrka, který připravil podklady pro jednání Ústavního soudu.

Ministerstvo vnitra napadlo konkrétně ustanovení § 2 odst. 2 a § 2 odst. 3 obecně závazné vyhlášky města Jeseník, která zní:

## § 2 Vymezení pojmů

odst. 2:

„Konzumací alkoholických nápojů na veřejném prostranství se rozumí požívání alkoholického nápoje nebo zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou láhví anebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem.“ [12]

odst. 3:

„Zjevným umožňováním konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství se rozumí rozlévání alkoholických nápojů nebo výdej otevřené láhve anebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem.“ [12]

Pojem „veřejné prostranství“ město Jeseník upravilo v prvním odstavci téhož ustanovení, kde stanovilo, že:

„Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.“ [12]



Zároveň do příloh k vyhlášce uvedlo jmenovitě určená a na mapě vyznačená místa, kryté čekárny a dětská hřiště, na která se zákaz vztahuje.

Mezi jinými jde například o:

- náměstí Hrdinů a okolí
- náměstí Svobody a autobusové nádraží
- lokalita Bukovice

dětská hřiště na:

- ulici Lipovská
- Smetanovy sady
- ulici U Kasáren (za domem č.p. 1268)
- ulici Zeyerova

autobusové zastávky na:

- ulici Bezručova
- ulici Jaroslava Ježka
- ulici Priessnitzova
- ulici Puškinova
- ulici Šumperská [12]

Ministerstvo vnitra podalo návrh na zrušení části ustanovení této vyhlášky z důvodu, že se domnívalo, že ustanovení, která zakazovala konzumaci alkoholických nápojů na vymezených veřejných prostranstvích a konkretizovala, co se rozumí konzumací alkoholu, byla v rozporu s ústavním pořádkem, konkrétně čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, [17] která zní:

**čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy ČR**

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

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“ [14]

**čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod**

„Článek 2 (2) Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

Článek 4 (1) Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ [13]

Ministerstvo vnitra mělo podezření, že město Jeseník překročilo svoji samostatnou působnost, neboť v napadených ustanoveních vyhlášky upravilo i otázky, jež vybočují z mezí „veřejného pořádku“ a jejichž úprava přísluší výlučně zákonu. Tak by došlo k překročení rámce svěřené působnosti ve smyslu § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, respektive § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících předpisů. [11]

Konkrétně se Ministerstvu vnitra nelíbilo, že město Jeseník pod pojem konzumace alkoholických nápojů podřadilo i „zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem“ a pod pojem „zjevné umožňování konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství“ podřadilo i „výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem“. [19]

Ministerstvo vnitra neuznalo výše uvedená jednání upravená ve vyhlášce za činnosti, které narušují veřejný pořádek nebo jsou v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. A proto by podle něj měl Ústavní soud takovou obecně závaznou vyhlášku zrušit. [19]

Město Jeseník se vyjádřilo, že důvodem přijetí této obecně závazné vyhlášky bylo ulehčit dokazování při projednávání přestupků, týkajících se konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Konkrétně město chtělo přijatou právní úpravou „vyřešit i ty situace, kdy se adresát právní povinnosti brání tím, že on alkohol nekonzumuje, neboť ho v daném okamžiku nepije“. Ministerstvo vnitra však tento důvod neuznalo. [19]

„Argumentace ministerstva spočívala v tom, že zákaz „zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou láhví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem“ dopadá i na naprosto běžné životní situace, při nichž nedochází k narušení veřejného pořádku, takže v rozporu s vyhláškou by bylo např. i nesení točeného piva ve džbánu, termosce či kelímku, které zcela jistě neznamená narušení veřejného pořádku a ke konzumaci ani nemusí dojít na veřejných prostranstvích vymezených vyhláškou.

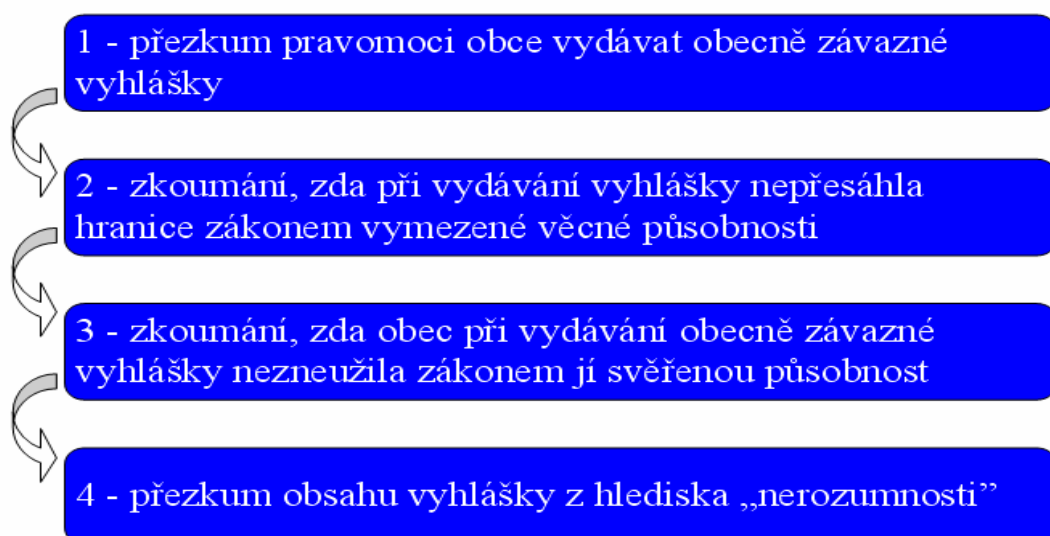
Bez povolení výjimky radou města by pak toto jednání nebylo možné, přičemž dle vyhlášky není rada města oprávněna k udělení jiné výjimky než pro kulturní, sportovní a jiné akce. Pokud by navíc důvod k přijetí vyhlášky spočíval jen v ulehčení dokazování orgánům obce při projednávání přestupků, týkajících se zákazu konzumace alkoholu na obcích vymezených veřejných prostranstvích, pak stanovením právní domněnky či fikce, že již při držení otevřené láhve či jiné nádoby s alkoholickým nápojem dochází k zakázané konzumaci, by obec, dle ministerstva, zasáhla takovou úpravou do oblasti procesu dokazování a důkazního břemene při projednávání přestupků, která je vyhrazena zákonu a není možné do ní jakkoliv zasahovat předpisy nižší právní síly.“ [19]

### 8.3 Rozhodovací praxe Ministerstva vnitra a Ústavního soudu

Na základě právního názoru o průběhu rozhodování Ústavního soudu a jednání kolektivu odborníků Mgr. Vítězslava Šemory, JUDr. Jaroslava Budinského a Mgr. Petra Faltuse odboru dozoru a kontroly MVČR je při posouzení souladu obecně závazných vyhlášek rozhodující splnění jejich formálních a obsahových náležitostí. Mezi formální náležitosti patří například, zda byla obecně závazná vyhláška přijata a vydána v mezích kompetence obcí a dále, zda se tak stalo Ústavou a zákony předvídaným způsobem. [9]

U obsahové stránky je potom posuzován soulad ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony. K posouzení formální a obsahové stránky obecně závazných vyhlášek užívá Ústavní soud precedentního nálezu Pl. ÚS 63/04 tzv. “test čtyř kroků”, který lze v současnosti považovat za standard a způsob při rozhodování o souladu vyhlášek a který ve své rozhodovací praxi uplatňuje rovněž Ministerstvo vnitra ČR. [9]

#### 8.3.1 Test čtyř kroků:



Obr. 5 Test čtyř kroků využívaný Ústavním soudem a Ministerstvem vnitra (zdroj: vlastní zpracování na základě [9])

### **1 - Přezkum pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky**

Posuzuje se, zda byla obecně závazná vyhláška vydána orgánem k tomu zmocněným (zastupitelstvem obce) a zda se tak stalo zákonem stanoveným způsobem (přijetím platného usnesení zastupitelstva obce, k němuž je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce a následným vyhlášením - vyvěšením po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu). Pokud je krok jedna splněn, pokračuje Ústavní soud k posouzení druhého kroku testu. [9]

### **2 - zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepřesáhla hranice zákonem vymezené věcné působnosti – „ultra vires“**

Posuzuje se, zda obec jednala v rámci své samostatné působnosti dle § 35 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů, ze kterého rovněž vyplývá, že se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákony. Obec nesmí zasahovat do oblastí již zákonem či dokonce Ústavou upravených, smyslem obecně závazných vyhlášek rovněž není reprodukce zákonů týkajících se úkolů státní správy nebo normování této oblasti, ale samostatná správa vlastních záležitostí (např. náleží Pl. ÚS 16/97). Je nutné zmínit rovněž skutečnost, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt ukládající povinnosti fyzickým a právnickým osobám, je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, dle kterých je třeba k ukládání povinnosti výslovného zákonného zmocnění (viz např. náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 17/02). Při souladu prvního a druhého kroku testu, postupuje Ústavní soud ke třetímu kroku. [9]

### **3 - zkoumání, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost**

Ústavní soud či Ministerstvo vnitra posuzuje, zda obec nezneužila svoji zákonem stanovenou působnost. Jsou stanoveny tři základní formy tohoto zneužití:

- 1 - obec jednala za jiným účelem, než stanovil zákon
- 2 - opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí
- 3 - přihlížení k nerelevantním úvahám

K tomuto kroku je možné podřadit případy neurčitosti právního příkazu, například nedostatečně konkretizovaná veřejná prostranství pro účely zákazu či omezení některých činností. [9]

#### 4 - přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ – „unreasonableness“

Za „nerozumnou“ by měl Ústavní soud či Ministerstvo vnitra označit pouze ty obecně závazné vyhlášky, které se jeví jako zjevně absurdní. „Nerozumnost“ nesmí být použita jako záminka k zásahu jen z důvodu věcného nesouhlasu Ústavního soudu. [9]

I ve věci vyhlášky města Jeseník bylo navrhovatelem užito testu čtyř kroků. Ministerstvo vnitra neshledalo závady v kroku prvním. Posuzovaná vyhláška však podle jeho názoru nevyhověla v napadených bodech druhému kroku testu. Obec, podle jeho názoru, překročila rámec jí svěřené věcné působnosti pro vydání obecně závazné vyhlášky stanovené v ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. [11]

„To pak navrhovatel shledává v tom, že obec pod pojem „konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství“ podřadila i „zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem“, což je jednání, které podle jeho názoru není způsobilé narušit „veřejný pořádek“ nebo být „v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku“, a není tudíž možné je obecně závaznou vyhláškou zakázat. Přitom, jak je mu známo z vyjádření, jímž město Jeseník vyhlášku obhajovalo, primárním důvodem pro její přijetí, bylo ulehčit dokazování při projednávání přestupků týkajících se konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Ačkoliv úprava procesu dokazování a důkazního břemene je v tomto řízení vyhrazena zákonu a není možné do ní obecně závaznou vyhláškou obce zasahovat.“ [11]

„Rovněž v případě sporného ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky, kterým se pod pojmem „zjevné umožňování konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství“ rozumí i „výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem“,

jde podle navrhovatele o úpravu, která překračuje meze věcné působnosti obce. Ani toto jednání totiž nelze považovat za jednání způsobilé narušit veřejný pořádek, a nadto zvolená úprava vybočuje též ze zmocnění založeného pro obecně závaznou vyhlášku ustanovením § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, neboť přijaté omezení (zákaz) má významně širší dosah, než toto ustanovení předjímá.“ [11]

Myslím, že tímto řešením chtělo Ministerstvo vnitra zabránit, podle něj nesprávně formulovanému ustanovení vyhlášky s definicí otevřené nádoby s alkoholem, to však nemusí nutně znamenat, že se jedná o nezákonnou vyhlášku. Podle mého názoru pouze hledalo „záminku“ pro uplatnění sistace nevhodně vyjádřených ustanovení vyhlášky.

Naopak z pohledu obce, která vyhlášku vydala, tedy města Jeseník, se jednalo o jediný možný způsob, jak problémovou situaci řešit. Město Jeseník jednalo ve snaze co nejefektivněji upravit a vymáhat povinnosti stanovené v dané vyhlášce. Při své obraně adresované navrhovateli se vyjádřilo takto:

„Jde o to, aby strážníci, policisté a správní orgán měli ve vyhlášce jednoznačný výklad a výslovnou oporu, jak danou věc posuzovat“,

čehož bylo také dosaženo. Vyhláška již konkrétně stanovovala celý proces požívání alkoholu v zakázané oblasti, tedy včetně pořízení alkoholického nápoje, časového období před požitím a průběhu požívání alkoholu. Tím se obci podařilo omezit negativní jevy spojené s požíváním alkoholu na veřejnosti. Díky možnosti užít sankci odnětí věci – tedy, v mém případě láhve či jiné nádoby s alkoholem, dle zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii, je pak možné z dané oblasti odstranit i negativní jevy skupin osob, u níž je ukládání pokut, vzhledem k jejich nevymožitelnosti, bezpředmětné. [11]

### 8.3.2 Účast veřejného ochránce práv na řízení

Na řízení Ústavního soudu se podílel také veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl, který dne 26. 10. 2009 sdělil Ústavnímu soudu, že vstupuje do řízení o vyhlášce města Jeseník jako vedlejší účastník. V řízení o vyhlášce poukázal na náleží Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 33/05. Svůj názor odůvodnil tím, že mezi vyhláškou města Jeseník a právními závěry nálezu Ústavního soudu 33/05 existují „výrazné skutkové podobnosti“, a je tudíž „bezpředmětné ohledně tzv. testu čtyř kroků vést další úvahy o pravomoci obce k vydání obecně závazné vyhlášky týkající se zákazu konzumace alkoholu na vymezených veřejných prostranstvích“. [11]

Na základě tohoto nálezu, a tedy ani v případě vyhlášky města Jeseník, která je předmětem analýzy, nepřesáhlo město hranice zákonem vymezené věcné působnosti a nezneužilo své pravomoci. Zároveň nelze použít hlediska nerozumnosti, protože ustanovení jsou pouze „rozvedením pojmu konzumace alkoholických nápojů“, přičemž tak lze „lépe reagovat na vynalézavost právní argumentace osob, jež v obci veřejný pořádek požíváním alkoholických nápojů fakticky narušují“. Tedy dle názoru veřejného ochránce práv by bylo vhodné návrh Ministerstva vnitra na zrušení vyhlášky zamítnout. [11]

## 8.4 Průběh rozhodování Ústavního soudu

Ústavní soud použil také test čtyř kroků při svém rozhodování o souladu vyhlášky města Jeseník se zákony a Ústavou ČR. V prvním kroku zkoumal, zda mělo město Jeseník pravomoc vydat napadené ustanovení vyhlášky.



### 8.4.1 První krok testu

Město Jeseník v prvním kroku obstálo, protože napadenou obecně závaznou vyhláškou vydalo na základě své pravomoci dle ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, které opravňuje obce k vlastní normotvorné činnosti. Dále dle § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, se město Jeseník při výkonu samostatné působnosti řídilo při vydávání obecně závazné vyhlášky zákonem. Ústavní soud vyvrátil zároveň i podezření Ministerstva vnitra na překročení rámce svěřené působnosti ve smyslu § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, v následujícím znění:

„§ 10 Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.“ [15]

a to především proto, že právě o toto ustanovení se město Jeseník ve své vyhlášce opírá ve snaze vymezit některá místa veřejného prostranství, na kterých se zakazuje konzumovat alkoholické nápoje a umožňovat konzumaci alkoholických nápojů. [11]

#### 8.4.2 Napadené ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky města Jeseník - druhý krok testu

(ve znění „zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem“)

V dalším kroku musel Ústavní soud posoudit, zda-li zakázaná činnost v napadeném § 2 odst. 2 vyhlášky spadá, dle výše uvedeného § 10 písm. a) zákona o obcích, do oblasti místních záležitostí veřejného pořádku, nebo jde-li o činnost, která je způsobilá narušit veřejný pořádek, případně být v rozporu s dobrými mravy či ochranou zdraví. Také Ústavní soud se tak, jako veřejný ochránce práv obrací k dřívější odpovídající judikatuře, tedy nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008 ve věci obecně závazné vyhlášky města Krupky č. 12/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. V tomto nálezu Ústavní soud konstatoval, že „regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce je dle zákona možná, pokud se vzhledem ke konkrétním místním podmínkám jedná o jev, který je způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci“. [11]

Veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl se k napadenému ustanovení obecně závazné vyhlášky vyjádřil takto:

„Pakliže Ústavní soud nemíní závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 opustit (k čemuž důvod není), jde – ve vztahu k výše vymezené otázce – již jen o to, zda zákaz dle § 2 odst. 2 vyhlášky je vskutku podřaditelný, jak míní veřejný ochránce práv, „regulaci konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích“ ve smyslu aprobovaném nálezem sp. zn. Pl. ÚS 33/05.“ Ústavní soud se s názorem veřejného ochránce práv v tomto případě ztotožnil. [11]

„Konzumace alkoholu – se znakem způsobilosti narušit veřejný pořádek – se věcně i logicky neomezuje na samotné (vlastní) požívání alkoholického nápoje (tj. pití jako

takové), nýbrž zahrnuje i obdobně tomu imanentní a veřejně reflektovatelné činnosti, jež počínají opatřením alkoholického nápoje a pokračují jeho „veřejnou“ připraveností ke skutečné konzumaci. Právě znak takové „veřejné připravenosti“ obec přiléhavě vystihuje v dotčeném ustanovení podmínkou, že jde o alkoholický nápoj v „otevřené lahvi či jiné nádobě“, jakož i podmínkou „zdržování se“; ta je významná nejen proto, že je typovým „předpolím“ konzumace, nýbrž i tím, že ze zákazu vylučuje pouhý přenos nádoby (přes veřejné prostranství), jenž – oproti tomu – sám o sobě veřejnou konzumaci alkoholu neimplikuje. “ [17]

„Lze proto uzavřít, že zákaz zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem subsumovat pod zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství lze, protože je možné i na ně vztáhnout uznání jeho regulace obecně závaznou vyhláškou, jak bylo dovozeno nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008 (N 138/50 SbNU 217; 434/2008 Sb.).“ [17]

#### **8.4.3 Napadené ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky města Jeseník- třetí krok testu**

Ve třetím kroku testu se posuzovalo, zda tímto ustanovením město Jeseník nezneužilo jím svěřenou věcnou působnost. Toto kritérium však souvisí s druhým kritériem, kde již byla vyloučena existence jak „neaprobovaného účelu“, tak „nerelevantních úvah“, i opomenutí „úvah relevantních“. A zároveň ani Ministerstvo vnitra netvrdilo, že by ustanovení vyhlášky mohly zasahovat do ústavně garantovaných práv osob. Proto Ústavní soud zhodnotil i ve třetím kroku o ustanovení § 2 odst. 2, vyhlášku za zákonnou. [11]

Ústavní soud dodal, že město Jeseník v souladu s požadavky principu proporcionality a právní jistoty konkrétně určilo veřejná prostranství, kde je konzumace alkoholických nápojů zakázána. Město Jeseník ještě upravilo v § 3 odst. 3 napadené vyhlášky, že „Rada města Jeseník může, na základě písemné žádosti, svým usnesením udělit výjimku ze zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství

při konání kulturních, sportovních či jiných akcí.“, a zákaz ve vyhlášce stanoveného jednání nelze posoudit jako absolutní bez možnosti výjimky. V následujícím čtvrtém paragrafu pak stanovil další výjimky ze zákazu, a to že se zákaz konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství nevztahuje na 31. prosinec a 1. leden příslušného kalendářního roku a na restaurační předzahrádky, které jsou součástí restauračních zařízení, případně jiných provozoven. [11]

#### **8.4.4 Čtvrtý krok testu – napadené ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky města Jeseník**

Ve čtvrtém kroku testu přezkoumal Ústavní soud, zda obecně závazná vyhláška ob stojí z hlediska nerozumnosti. Za nerozumné obecně závazné vyhlášky lze označit pouze ty vyhlášky, které se Ústavnímu soudu jeví jako zjevně absurdní a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Aplikace principu nerozumnosti tedy také nemohla být uplatněna, protože je zřejmé, že tyto podmínky pro její uplatnění vyhláška neobsahuje. [11]

#### **8.4.5 Napadené ustanovení § 2 odst. 3 vyhlášky města Jeseník – 2-4 krok testu**

(ve znění: výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem)

Závěry dosažené v předchozích krocích k ustanovení § 2 odst. 2 vyhlášky lze stejně dobře aplikovat i na druhé napadené ustanovení § 2 odst. 3. Tato ustanovení jsou totiž spjatá s ustanovením § 3 odst. 1 vyhlášky, kde vyhláška zakazuje, jak dosud analyzovanou konzumaci alkoholických nápojů, tak i zjevné umožňování této konzumace. [11]

Je-li tedy možné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, tak musí být umožněno upravovat i přípravnou část před požitím alkoholu, tedy činnosti, které zakázanou konzumaci umožňují. Druhý, třetí a čtvrtý krok testu tedy vyznívá shodně jako v ustanovení předchozím. [11]

## 8.5 Výsledek rozhodování Ústavního soudu

Z výsledků všech čtyř kroků tedy jasně vyplývá, že návrh na zrušení vyhlášky města Jeseník je neopodstatněný a nebyly splněny podmínky pro zásah Ústavního soudu, proto:

„Ústavní soud rozhodl dne 7. září 2010 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného, Elišky Wagnerové a Michaely Židlické o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení části § 2 odst. 2 a části § 2 odst. 3 obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008 o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství, za účasti města Jeseník a veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka takto:

**Návrh na zrušení ustanovení § 2 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008 ve slovech „nebo zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem“ a § 2 odst. 3 téhož právního předpisu ve slovech „nebo výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem“ se zamítá.** [11]

## ZÁVĚR

Rozhodnutí Ústavního soudu je velmi důležitým nástrojem pro posouzení a možnou nápravu obecně závazných vyhlášek obcí a nařízení obcí. Chtěla bych připomenout, že právní předpisy obce vydává zastupitelstvo obce, popřípadě rada obce, jak jsem již uvedla v teoretické části mé práce. Jedná se o orgány obce, složené ze zástupců politických stran. Ve většině případů tedy nejde o juristy, kteří by měli zkušenosti se zákonodárstvím. Přesto jim Ústava ČR dává právo normy tvořit (i když jen v místní působnosti). I pro tuto skutečnost jsou dozor nad normotvorbou obcí a judikatura Ústavního soudu podstatnými prvky zachování zákonnosti.

Ministerstvo vnitra i Ústavní soud se snaží o předcházení možných nezákonností týkajících se normotvorby obcí. Ministerstvo vnitra vydává například metodické příručky týkající se normotvorby obcí, na svých internetových stránkách zveřejňuje vzory nejčastějších právních předpisů obcí a poskytuje obcím potřebnou právní pomoc. Snaha Ministerstva vnitra je přesvědčit obce, aby samy zjednali nápravu a až v případě, že toto není možné, musí z pozice dozorového orgánu zasáhnout. I Ústavní soud je vůči obcím benevolentní, především když se jedná o nejproblémovější předpisy, týkající se veřejných prostranství a veřejného pořádku v obci. Dle mého názoru, důvodem benevolence Ústavního soudu je skutečnost, že obce se velmi často potýkají s nedodržováním veřejného pořádku v obcích. Obecně závazné vyhlášky proto často upravují chování a jednání občanů přísněji než umožňuje zákon, a to z důvodu například výchovného vlivu na občany.

S ohledem na výše uvedené, jsem v mé práci chtěla poukázat na skutečnost, že i tak významná instituce, jakou je Ministerstvo vnitra ČR, může mít na docela jednoduchou upravovanou záležitost obecně závaznou vyhláškou, jakou je v daném případě „zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem“, „nebo výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem“ rozdílný právní názor než Ústavní soud, případně veřejný ochránce práv.

Z uvedeného vyplývá, že i názor dozorového orgánu není vždy správný a pravomoci Ústavního soudu zakotvené v Ústavě České republiky jsou stěžejním bodem při posuzování zákonnosti, v daném případě, obecně závazného právního předpisu obce.

Možné poučení a vyvarování se chyb mohou obce získat z případů, o kterých Ústavní soud již rozhodl. Výsledky jeho veškeré judikatorní činnosti jsou veřejně dostupné, například na oficiální internetové databázi rozhodnutí Ústavního soudu – „NALUS“, která je podle mého názoru velmi přehledně a uživatelsky příjemně zpracovaná.

## SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

### Použitá literatura

- [1] GROSPÍČ, J., SVOBODA, K. *Místní právní předpisy a jejich tvorba*. 1. vyd. Praha: Oeconomica, 2005, 138 s. ISBN 80-245-0892-3.
- [2] KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, 425 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [3] KÁŇA, P. *Základy veřejné správy*. 3. vyd. Ostrava: Montanex, 2010, 352 s. ISBN 978-80-7225-319-7.
- [4] KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vyd. Praha: Linde Praha, 2001, 297 s. ISBN 80-7201-274-6.
- [5] KOUDELKA, Z. *Samospráva* 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2007. 399 s. ISBN 978-80-7201-665-5.
- [6] PRŮCHA, P. *Veřejná správa a samospráva*. 1. vyd. Praha: Vysoká škola aplikovaného práva, 2004, 241 s. ISBN 80-86775-03-8.
- [7] SVOBODA, I., SCHELLE, K. *Základy organizace veřejné správy*. 1. vyd. Ostrava: KEY Publishing, 2006, 206 s. ISBN 80-239-8011-4.

### Elektronické prameny

- [8] *NALUS: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu* [online]. 2006 [cit. 2011-04-17]. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx?page=0>>.
- [9] ŠEMORA, V.; BUDINSKÝ, J.; FALTUS, P. Stanovisko odboru dozoru a kontroly MV ČR: Hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem. *VEŘEJNÁ SPRÁVA* [online]. 2007, 21, [cit. 2011-03-24]. Dostupný z WWW: <<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2007/21/stanovisko.html>>.
- [10] *ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY* [online]. [cit. 2011-03-17]. O Ústavním soudu. Dostupné z WWW: <<http://www.ustavisoud.cz/clanek/2023>>.



**Použité právní předpisy a použítá soudní judikatura**

- [11] Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl.ÚS 11/09. Dostupný také z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/ResultDetail.aspx?id=67553&pos=1&cnt=1&typ=result>>.
- [12] Obecně závazná vyhláška města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholu na veřejném prostranství. Dostupná také z WWW: <<http://www.mujes.cz/obecne-zavazne-vyhlasky-a-narizeni/4-obecne-zavazne-vyhlasky/1051-obecne-zavazna-vyhlaska-012008.html>>.
- [13] Usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992, ústavní zákon č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- [14] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále také „Ústava ČR“).
- [15] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů; (dále také „zákon o obcích“).
- [16] Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

**Ostatní zdroje**

- [17] Abstrakt a právní věty k nálezu Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl.ÚS 11/09. Dostupné z WWW: <<http://nalus.usoud.cz/Search/Abstrakt.aspx?id=67553&searchnumber=2&tms=634401140258046875>>.
- [18] *Analýza provedených kontrol a dozoru u územních samosprávných celků v letech 2006 – 2010 s návrhem konkrétních opatření směřujících k jasnému rozdělení kompetencí mezi Nejvyšší kontrolní úřad, Ministerstvo financí a ostatní kontrolní orgány ve veřejné správě.* Praha : Ministerstvo vnitra České republiky, 8. února 2011. 35 s. Dostupné také z WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/analyza-provedenych-kontrol-a-dozeru-u-usc-2006-2010-pdf.aspx>>.

- [19] DRÁBEK, P.; MATĚJKOVÁ, L. Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 9/2010: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník)-obecně závazná vyhláška města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství. Ministerstvo vnitra České republiky, 2010 [cit. 2011-04-06]. Dostupné také z WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/dokument/stanovisko-c-9-2010-jesenik-pdf.aspx>>.
- [20] Informace získané z rozhovoru se zaměstnanci oddělení dozoru MVČR v Ostravě.
- [21] *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy : Metodická pomůcka*. Praha : Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, 1. února 2010. 11 s. Dostupné také z WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/pravidla-pro-vydavani-prav-predp-obci-a-kraju-pdf.aspx>>.
- [22] Příloha k usnesení vlády České republiky ze dne 18. října 2006 č. 1181 : Postup ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hl. města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků. In *Věstník vlády pro orgány krajů a orgány obcí*. 2006, 6, s. 339-356. Dostupná také z WWW:<<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/vestnik/2006/vest606.pdf>>.
- [23] Příloha 2. Přehled kontrolních činností ve veřejné správě. In *Analýza provedených kontrol a dozoru u územních samosprávných celků v letech 2006 – 2010 s návrhem konkrétních opatření směřujících k jasnému rozdělení kompetencí mezi Nejvyšší kontrolní úřad, Ministerstvo financí a ostatní kontrolní orgány ve veřejné správě*. K 1. lednu 2011, MVČR. Dostupný také z WWW: <<http://www.mvcr.cz/odk2/soubor/priloha-2-k-analyze-provedenych-kontrol-prehled-kontrolnich-cinnosti-k-01-01-2011-xls.aspx>>.

**SEZNAM POUŽITÝCH SYMBOLŮ A ZKRATEK**

apod. - a podobně

atd. - a tak dále

č. - číslo

čl. - článek

ČR - Česká republika

FO - fyzická osoba

Listina - Listina základních práv a svobod, součást ústavního pořádku ČR (č. 2/1993 Sb.)

MVČR- Ministerstvo vnitra České republiky

Odst. - odstavec

PO - právnická osoba

popř. - popřípadě

Sb. - Sbírka

tj. - to je

Tzv. - takzvaný

Úst. - Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.), ve znění pozdějších předpisů

**SEZNAM OBRÁZKŮ**

Obr. 1 Organizační schéma veřejné správy (zdroj: vlastní znázornění [6]).....	13
Obr. 2 Složení právních norem (zdroj: vlastní znázornění [4]) .....	15
Obr. 3 Zobrazení legislativního procesu (zdroj: vlastní znázornění [21]) .....	25
Obr. 4 Procentní podíl navrhovatelů, jejichž návrh byl projednán u Ústavního soudu v letech 2006-2010 (zdroj: vlastní zpracování hodnot z [8]) .....	45
Obr. 5 Test čtyř kroků využívaný Ústavním soudem a Ministerstvem vnitra (zdroj: vlastní zpracování na základě [9]) .....	52

**SEZNAM TABULEK**

Tab. 1 Přehled právní úpravy kontroly zákonnosti právních předpisů obcí (zdroj: přepracované znázornění [23] ).....	35
Tab. 2 Počet rozhodnutí Ústavního soudu (zdroj: vlastní zpracování hodnot z [8]) .....	44
Tab. 3 Počet návrhů od jednotlivých navrhovatelů (zdroj: vlastní zpracování hodnot z [8]).....	45
Tab. 4 Výsledky rozhodování Ústavního soudu v letech 2006-2010 (zdroj: vlastní zpracování hodnot z [8]) .....	46

## SEZNAM PŘÍLOH

P I Seznam soudců Ústavního soudu

## PŘÍLOHA P I: SEZNAM SOUDCŮ ÚSTAVNÍHO SOUDU

Tab. 1 Aktuální seznam patnácti soudců Ústavního soudu (zdroj: [10])

1	JUDr. Pavel Rychetský - předseda Ústavního soudu
2	prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. - místopředseda Ústavního soudu
3	JUDr. Eliška Wagnerová, Ph.D. - místopředsedkyně Ústavního soudu
4	JUDr. Ivana Janů
5	JUDr. Vojen Güttler
6	JUDr. František Duchoň
7	JUDr. Jiří Mucha
8	JUDr. Miloslav Výborný
9	JUDr. Dagmar Lastovecká
10	prof. JUDr. Jan Musil, CSc.
11	JUDr. Jiří Nykodým
12	JUDr. et PhDr. Stanislav Balík
13	doc. JUDr. Michaela Židlická, Dr.
14	JUDr. Vlasta Formánková
15	JUDr. Vladimír Kůrka