

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta

Meze normotvorby obcí

(komparativní rozbor úpravy v ČR a SRN)

Studentská vědecká odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2012
V. ročník SVOČ

Autorka: Marie Pechancová
Konzultant: JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D.

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do V. ročníku Studentské vědecké a odborné činnosti (SVOČ) vypracovala samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla dříve publikována, nebyla vcelku ani částečně obhájena jako práce diplomová či bakalářská a nebyla přihlášena do předchozích ročníků SVOČ či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK.

V Praze dne 16. 4. 2012

.....
Marie Pechancová

OBSAH

Čestné prohlášení.....	- 2 -
Obsah.....	- 3 -
1. Úvod.....	- 4 -
2. Právní předpisy obcí v ČR.....	- 5 -
2.1. Vydávání obecně závazných vyhlášek a jejich cesta k Ústavnímu soudu.....	- 5 -
2.2. Řízení před Ústavním soudem – tzv. test čtyř kroků.....	- 6 -
2.2.1. Otázka první – měla obec pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky? ...	- 7 -
2.2.2. Otázka druhá – nejednala obec ultra vires?	- 8 -
2.2.3. Otázka třetí – nezneužila obec zákonem svěřenou působnost?.....	- 10 -
2.2.4. Otázka čtvrtá – není obecně závazná vyhláška „nerozumná“?	- 10 -
2.3. Aplikace testu čtyř kroků v konkrétních příkladech	- 11 -
2.3.1. Nález sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010 (publikován pod č. 304/2010 Sb.).....	- 11 -
2.3.2. Nález sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010	- 12 -
2.4. Shrnutí.....	- 14 -
3. Právní předpisy obcí ve Spolkové republice Německo	- 15 -
3.1. Ústavní zakotvení práva na samosprávu.....	- 15 -
3.2. Právo normotvorby obcí	- 17 -
3.2.1. Příklady zakotvení práva vlastní normotvorby obcí v konkrétním zemském zákonodárství	- 18 -
3.2.2. Přezkum právních předpisů obce.....	- 19 -
3.2.3 Příklady řešení problematických otázek.....	- 20 -
3.3. Shrnutí.....	- 22 -
4. Závěr	- 22 -
5. Seznam literatury	- 25 -

1. ÚVOD

Všichni občané tohoto státu mají povědomí o tom, že na ně dopadají zákony a další právní předpisy naší republiky. Často je také o novém zákonodárství vedena celospolečenská diskuze. Ovšem nejsou to pouze právní předpisy s celostátní působností, které se nás dotýkají. Málokdy si uvědomíme, že na nás dopadají také předpisy s územní působností, obecně závazné vyhlášky, které vydávají na základě čl. 104 odst. 3 z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky ve znění pozdějších předpisů (dále jen *Ústava*), v mezích své působnosti zastupitelstva obcí či vyšších územních samosprávných celků (krajů),¹ a nařízení vydávaná orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 11 odst. 1 z. č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen *obecní zřízení*) a § 7 z. č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen *krajské zřízení*). Jsou to tedy nařízení, která územní samosprávné celky vydávají v přenesené působnosti, zatímco obecně závazné vyhlášky vydávají obce v působnosti samostatné. Proto bude zaměřena pozornost na tento druh právního předpisu, neboť mnohdy členové zastupitelstev (zejména v menších městech a obcích) nejsou nadáni dostatečnou znalostí práva, a proto nelze očekávat, že odborná úroveň jejich novotvorby bude srovnatelná s úrovní celostátního zákonodárství.² Obecně závazné vyhlášky jsou tak často formulovány vágně, případně jimi zastupitelstva překračují meze své pravomoci a působnosti, v četných případech je znění obecně závazných vyhlášek *contra legem*. Z tohoto důvodu se tak některé obecně závazné vyhlášky mohou dostat až k Ústavnímu soudu, který posuzuje jejich soulad s ústavním pořádkem a se zákony dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Byl to právě Ústavní soud, který vytvořil bohatou judikaturu v souvislosti s posuzováním obecně závazných vyhlášek a definoval tak meze normotvorby obcí.³ Pro úplné nastínění problematiky bude představen také komparativní pohled, kdy bude popsáno, jak a v jakých případech mohou obce ve Spolkové republice Německo vydávat vlastní právní předpisy.

¹ Území České republiky je tvořeno územím obcí, které pak vymezují hranice krajů. Kromě těchto dvou územních útvarů je na našem území také pět vojenských újezdů, kterým však právo na samosprávu přiznáno není. Tyto tvoří správní jednotku, v níž státní správu vykonává újezdní úřad.

² Srov. bod 46. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010 ve věci obecně závazné vyhlášky města Břeclav, shodně také Kolektiv autorů. (2011) *Zákonodárský proces (teorie a praxe)*, s. 169

³ Co se týče obecně závazných vyhlášek vyšších územních samosprávných celků, judikatura Ústavního soudu k této otázce v podstatě neexistuje. Příčinu lze nalézt v prostém faktu, že vyšší územní samosprávné celky vydávají obecně závazné vyhlášky jen velmi zřídka, pokud vůbec.

2. PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCÍ V ČR

2.1. Vydávání obecně závazných vyhlášek a jejich cesta k Ústavnímu soudu

Obecně závazná vyhláška je jedním z druhů statutárního předpisu,⁴ který vydávají územní samosprávné celky jakožto veřejnoprávní korporace. Je výrazem práva obcí a krajů na samosprávu, autonomii, tj. práva samostatně upravovat vlastní záležitosti (včetně vydání vlastních předpisů), pokud stát zákonem nebo rozhodnutím na základě zákona určitému subjektu takovou pravomoc deleguje. Mluvíme tak o autonomních právních předpisech.⁵ Jak bylo zmíněno výše, obecně závazné vyhlášky vydává v mezích své působnosti zastupitelstvo územního samosprávného celku na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 84 odst. 1 písm. h) obecního zřízení. Tento zákon nestanoví žádnou speciální proceduru přijímání obecně závazných vyhlášek; dodává však, že tyto jsou podepisovány starostou a místostarostou obce (absence podpisu však nemá vliv na platnost právního předpisu).⁶ Podmínkou platnosti obecně závazné vyhlášky je její vyhlášení. To dle § 12 odst. 1 obecního zřízení nastává dnem vyvěšení na úřední desce obecního úřadu.⁷ Právní předpisy pak mohou být uveřejněny i dalším v místě obvyklým způsobem (v dnešní době nejčastěji na webových stránkách obce). Účinnosti pak obecně závazná vyhláška nabývá, není-li v ní stanoveno jinak, patnáctým dnem po dni vyhlášení (§ 12 odst. 2 obecního zřízení). Dle odst. 6 zmíněného paragrafu pak obec musí neprodleně po dni vyhlášení odeslat paré obecně závazné vyhlášky Ministerstvu vnitra, které nad normotvorbou obce v samostatné působnosti vykonává dozor dle § 123 obecního zřízení.

Dle procedury pospané v § 123 obecního zřízení ministerstvo vnitra obecně závaznou vyhlášku posoudí a shledá-li, že odporuje zákonu, vyzve obec ke zjednání nápravy, na což má 60 dnů od doručení výzvy. Nedojde-li ke zjednání nápravy (zrušením či změnou vyhlášky), Ministerstvo vnitra přistoupí k sistaci (tj. pozastavení účinnosti vyhlášky) a opět stanoví lhůtu, v níž může obec zjednat nápravu. Pokud by vyhláška odporovala lidským právům a základním svobodám, může Ministerstvo vnitra pozastavit její účinnost i bez předchozí výzvy (§ 123 odst. 2 obecního zřízení), zároveň

⁴ HENDRYCH, Dušan a kol. (2009) *Správní právo. Obecná část.*, s. 200

⁵ GERLOCH, Aleš a kol. *Teorie a praxe tvorby práva.* Praha: ASPI, 2008, s. 12,

⁶ Kolektiv autorů. (2011) *Zákonodárský proces (teorie a praxe)*, s. 174

⁷ Obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy se vyhláší uveřejněním ve Sbírce právních předpisů hlavního města Prahy.

však musí taktéž stanovit lhůtu pro zjednání nápravy. Obec může proti takovýmto rozhodnutím podat rozklad přímo k ministru vnitra. Je-li rozklad zamítnut nebo uplyne-li marně lhůta ke zjednání nápravy, podá Ministerstvo vnitra ve stanovených lhůtách⁸ k Ústavnímu soudu návrh na zrušení dané obecně závazné vyhlášky nebo jejích jednotlivých ustanovení (srov. § 64 odst. 2 písm. g) z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů, dále jen *zákon o Ústavním soudu*). Pokud tento návrh zamítne, odmítne, nebo zastaví řízení, rozhodnutí o sistaci vyhlášky pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soud nabude právní moci.

V případech, kdy by Ministerstvo vnitra neshledalo vyhlášku protizákonnou a jedinec by byl přesto na jejím základě sankcionován, dle jeho názoru protizákonně, může použít všech opravných prostředků ve správním řízení, příp. se obrátit na správní soudnictví. V konečném důsledku se může po vyčerpání všech opravných prostředků obrátit na Ústavní soud s ústavní stížností dle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy ve spojení s § 72 odst. 2 zákona o Ústavním soudu. K ústavní stížnosti může návrhatele připojit návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky nebo jejích jednotlivých ustanovení, jestliže je podle jeho názoru v rozporu s ústavním pořádkem, popř. se zákonem a jestliže právě jejím uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti (§ 74 zákona o Ústavním soudu).

Konečně návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky může podat i senát Ústavního soudu, jestliže dojde v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti k názoru, že tato vyhláška, na jejímž základě nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, je v rozporu s ústavním pořádkem, příp. zákonem (§ 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). V daném případě řízení zahájí plénum Ústavního soudu dle § 64 odst. 4 Ústavy.

2.2. Řízení před Ústavním soudem – tzv. test čtyř kroků

Nejsou-li dány důvody pro odmítnutí návrhu dle § 43 zákona o Ústavním soudu nebo pro zastavení řízení dle § 67 zákona o Ústavním soudu, zkoumá tento dle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nejdříve to, zda byl předpis přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem (zde tedy přijetí dle

⁸ Tj. 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu Ústavnímu soudu, příp. 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut.

čl. 104 odst. 3 Ústavy). Je-li toto splněno, posoudí Ústavní soud soulad obsahu obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony.

Na základě ustálené judikatury aplikuje na posouzení souladu obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem a zákony tzv. *test čtyř kroků*, který byl prve explicitně použit v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ve věci vyhlášky města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně), ačkoliv jej fakticky Ústavní soud používal i dříve. V jeho rámci Ústavní soud přezkoumává, zda 1. měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, 2. zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), 3. zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně 4. zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Dále musí obecně závazná vyhláška splňovat požadavky kladené obecně na právní předpisy – její ustanovení musí být určitá a vzájemně nerozporná.

2.2.1. Otázka prvá – měla obec pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky?

Prvním krokem, který spadá pod tzv. kritéria formální, je přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky. „[...] Ústavní soud zjišťuje, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a ve formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje.“⁹ Je tedy zapotřebí, aby vyhláška splnila kritéria stanovená čl. 104 odst. 3 Ústavy. Tento ji dle bohaté judikatury Ústavního soudu zmocňuje k originární normotvorbě a nevyžaduje, aby pro uložení povinností bylo zapotřebí speciálního zákonného zmocnění. Takto tomu však nebylo vždy; Ústavní soud tento názor poprvé uplatnil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně), neboť do té doby vycházela judikatura Ústavního soudu z teze, že k uložení povinností obecně závaznou vyhláškou je zapotřebí výslovného zákonného zmocnění. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 však dle svých slov Ústavní soud opouští dosavadní restriktivní výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy.¹⁰

⁹ Bod 12 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06

¹⁰ Shrnutí této situace pak přináší v bodě 13 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06: „*Tímto ustanovením jsou obce zmocněny k (originární) normotvorbě, k níž již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Pokud Ústavní soud dříve tento závěr v řadě svých nálezů relativizoval dodatkem, že pro uložení povinností v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem, činil tak proto, že konkrétní vymezení věcných oblastí, v nichž se mohlo právo*

Postup Ústavního soudu v rámci tohoto kroku však dle jeho vlastních slov „nemůže spočívat v prosté (byť povětšinou postačující) konstataci Ústavního soudu, že dle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva obcí v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, čili že tuto pravomoc k originární normotvorbě mají ústavně zaručenou.“¹¹ K prostému přezkumu toho, zda vyhláška byla přijata ústavně souladným způsobem, tedy zda byla dána tato pravomoc a byla vykonána formálně bez vad, přistupuje další kritérium, a sice posouzení, zda obec při výkonu této pravomoci nevykročila z „mezí jiných – též ústavně zaručených – kautel“.¹² Pokud by Ústavní soud došel k názoru, že vydáním vyhlášky obec tyto kautely ústavnosti popřela, je toto důvodem ke zrušení obecně závazné vyhlášky pro vykročení obce z existující pravomoci obecně závaznou vyhláškou vydat.

2.2.2. Otázka druhá – nejednala obec ultra vires?

Bod druhý představuje přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání ultra vires). Vymezení samostatné věcné působnosti přenechal Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ve věci vyhlášky města Kopřivnice o veřejné zeleni obecnímu zřízení: „Jde o záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“ Ústavní soud tak v podstatě cituje § 35 odst. 1 obecního zřízení. Toto ustanovení je třeba chápat jako „požadavek zákonodárce k zamezení kolize obecně závazných vyhlášek s normou vyšší právní síly.“¹³ K posouzení toho, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti a nenormuje tak otázku, která je

na samosprávu územních samosprávných celků uplatnit, nebylo dostatečné. Ústavní garance práva na územní samosprávu postrádající konkrétnější obrysy tohoto práva byla promítnuta pouze na zákonné úrovni, na počátku 90. let však nikoliv dostatečně. Novou právní úpravou obecního zřízení a i v důsledku bohaté judikatury Ústavního soudu byla hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesněna, a Ústavní soud tak mohl restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy opustit a interpretovat je v linii svých některých i dřívějších nálezů tak, že (s výjimkou sbora uvedenou) není pro stanovení právních povinností obcí při výkonu samostatné působnosti existence explicitního zákonného zmocnění podmínkou nezbytnou.“ Pro úplnost doplňme citaci bodu 26 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06: „Ústavní soud konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.“

¹¹ Pl. ÚS 35/01

¹² Tamtéž

¹³ Pl. ÚS 46/01

svěřena zákonu nebo kterou již zákon normoval, je třeba porovnat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé.¹⁴ Pokud se tyto liší, lze za splnění dalších kritérií regulovat takovou otázku i obecně závaznou vyhláškou. Konečně, není-li stanoveno, zda se jedná o působnost samostatnou nebo přenesenou, v jejímž rámci může obec regulovat chování občanů pouze formou nařízení ve smyslu § 79 odst. 3 Ústavy, jedná se dle § 8 obecního zřízení o působnost samostatnou. Zároveň platí, že se obec při výkonu samostatné působnosti řídí zákonem (§ 35 odst. 2 písm. a) obecního zřízení).

Až do vydání tzv. jirkovského nálezu (výše zmíněný nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06) bylo nutné v situacích, kdy obec ukládala obecně závaznou vyhláškou povinnosti, postupovat na základě výslovného zákonného zmocnění. Právě toto zmocnění zakládá § 10 obecního zřízení, když stanoví tři oblasti, v nichž mohla obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky. První oblastí je ve zkratce zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; druhou pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték; třetí oblast je pak vymezena jako zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Další věcné oblasti pak mohou dle písm. d) stanovit zvláštní zákony. Tato podmínka výslovného zákonného zmocnění pro ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou však byla překonána právě nálezem ve věci obecně závazné vyhlášky města Jirkova a nadále se tedy neuplatní.

¹⁴ Praktický příklad tohoto porovnání obsahuje např. nález sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích, jehož čl. 1 písm. c) označil za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, mimo jiné i provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. V dřívější judikatuře se Ústavní soud klonil k názoru, že tato problematika je dostatečně normována zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, a na základě toho obdobná ustanovení obecně závazných vyhlášek nelitostně rušil. Ústavní soud však v tomto nálezu své stanovisko přehodnotil, když porovnal účel zmíněného zákona a obecně závazné vyhlášky: „*Účelem zákona o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě (§ 1 zákona) je stanovení podmínek pro provádění tam uvedených činností, jakož i podmínek pro nakládání s výbušninami a jimi podobnými předměty a pomůckami. Dále je účelem citovaného zákona stanovit podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví při těchto činnostech. (...) Účelem napadené vyhlášky je ovšem zajištění veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá i ochrana majetku. (...) Účelem napadené vyhlášky tedy primárně zjevně není ochrana bezpečnosti osob, nýbrž právě ochrana majetku, a to v jeho kulturně-sociální dimenzi.*“ Na základě tohoto srovnání tak obecně závazná vyhláška města Nový Bor vyhověla jak druhému kroku testu, tak i krokům ostatním a Ústavní soud návrh na její zrušení zamítl.

2.2.3. Otázka třetí – nezneužila obec zákonem svěřenou působnost?

Třetím bodem v testu čtyř kroků je vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem svěřenou působnost. Tohoto zneužití by se obec dopustila, jak je uvedeno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04, ve třech případech. Prvním z nich je situace, kdy by obec vykonávala svou moc sice v zákonem svěřené oblasti, avšak sledovala by tím účel, který není zákonem aprobován; ke druhému případu zneužití dojde, pokud obec vykonává svou moc cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí; opačná situace, tedy přihlížení k nerelevantním úvahám při přijímání rozhodnutí, představuje třetí případ zneužití svěřené působnosti a je také důvodem pro zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavním soudem.

2.2.4. Otázka čtvrtá – není obecně závazná vyhláška „nerozumná“?

Posledním krokem je přezkum obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (*unreasonableness*). Toto kritérium bylo podrobněji vymezeno v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05, ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích. Ústavní soud v tomto nálezu odkazuje na původ pojmu v anglosaské právní oblasti.¹⁵ Sám dodává, že „aplikace principu ‚nerozumnosti‘ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí.“

¹⁵ Dle bodu 22 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 byl tento princip poprvé použit „Lordem Greenem, M.R., při projednávání případu *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v. Wednesbury Corporation* ([1948] 1 K. B. 223). Soudce Green uvedl: „Soud je oprávněn přezkoumávat činnost (rozhodnutí) orgánů místní samosprávy s ohledem na to, zda tyto vzaly do úvahy (...) všechny okolnosti, které měly být uváženy. Jakmile si orgán místní samosprávy vyloží projednávanou otázku ve svůj prospěch, může být nicméně vysloveno, že ačkoliv orgán místní samosprávy nevybočil z vytyčeného rozsahu projednávané záležitosti, který měl uvážít, došel přece jenom k závěru tak nerozumnému, že by žádný rozumně uvažující subjekt (orgán veřejné moci) nemohl nikdy k takovému závěru dojít. V takovém případě může zasáhnout soud (...) Jedná se o případy tak absurdní, že by se nikdy žádnému rozumnému člověku nemohlo jevit, že takovou věc je orgán místní samosprávy oprávněn učinit.“

2.3. Aplikace testu čtyř kroků v konkrétních příkladech

Od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ve věci vyhlášky města Prostějov aplikuje Ústavní soud test čtyř kroků na všechny obecně závazné vyhlášky, o nichž rozhoduje. Pro bližší nastínění praktických dopadů testu čtyř kroků tak byly vybrány dvě obecně závazné vyhlášky, o nichž Ústavní soud rozhodoval a na něž test uplatnil.

2.3.1. Nález sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010 (publikován pod č. 304/2010 Sb.)

Návrh na zrušení částí ustanovení § 2 odst. 2 a § 2 odst. 3 obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholu na veřejném prostranství, pocházel z pera Ministerstva vnitra, které jej podalo k Ústavnímu soudu dle výše popsaných čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu a § 123 odst. 3 obecního zřízení. Ministerstvo především namítalo, že město Jeseník překročilo vydáním dané obecně závazné vyhlášky svou samostatnou působnost, když upravilo otázky, které „*vybočují z mezí ‚veřejného pořádku‘ a jejichž úprava přísluší výlučně zákonu*“. Ministerstvo vnitra namítalo, že předmětná vyhláška nemůže obstát v posuzování dle testu čtyř kroků, konkrétně má být v rozporu s bodem druhým. Město Jeseník argumentovalo § 10 písm. a) obecního zřízení, neboť i v § 1 obecně závazné vyhlášky uvedlo, že „*[c]ílem této vyhlášky v rámci zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku je vymezit některá místa veřejného prostranství, na kterých se zakazuje konzumovat alkoholické nápoje a zjevné umožňování konzumace alkoholických nápojů*“. V celé věci hraje důležitou roli nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ve věci obecně závazné vyhlášky města Krupky č. 12/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, neboť právě v tomto případě se již Ústavní soud vyjadřoval k problematice regulace konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích formou obecně závazné vyhlášky. Plénium Ústavního soudu i ve smyslu tohoto nálezu usoudilo, že „*je-li abrobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci ‚přípravná‘ (její ‚předpolí‘), pak je stejně tak – logicky i věcně – udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou ‚veřejnou‘ konzumaci svým účelem umožňují*“. Ve smyslu těchto argumentů Ústavní soud setrval na svém stanovisku, když usoudil, že „*zákaz zadržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem subsumovat pod zákaz konzumace alkoholu na veřejnosti lze*“.

Obecně závazná vyhláška města Jeseník nakonec obstála bez sebemenších problémů ve všech čtyřech krocích testu, a proto Ústavní soud návrh na její zrušení zamítl.

2.3.2. Nález sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010

Naopak zrušením obecně závazné vyhlášky skončilo řízení o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města. Navrhovatelem bylo i v tomto případě Ministerstvo vnitra, které se domnívalo, že některá ustanovení předmětné vyhlášky jsou v rozporu se zákonem. Poněkud kuriózní je, že když Ministerstvo vnitra vyzvalo město Břeclav ke zjednání nápravy, město v podstatě předem souhlasilo s předložením věci Ústavnímu soudu, neboť, jak uvádí sám nález, „*je v zájmu obcí, aby byl v této konkrétní věci vydán ústavní náleží*“. Zásadním problémem dle názoru Ministerstva vnitra bylo, že Břeclav vyhláškou regulovala provozní dobu hostinských provozoven,¹⁶ čímž omezila možnost podnikatelských aktivit, což představuje rozpor s čl. 26 odst. 1 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod (dále jen *Listina*). Z něj ve spojení s čl. 41 odst. 1 Listiny vyplývá, že domáhat se práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost je možné pouze v mezích zákonů, které tato ustanovení provádějí. Do řízení vstoupil dle § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu Veřejný ochránce práv, který se svým vyjádřením přiklonil na názorovou stranu města Břeclav.

Pokud by hypoteticky byla vyhláška vydána do 30. 9. 2003, byla by ústavně konformní, neboť do tohoto data bylo účinné původní znění § 96 z. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, které obsahovalo výslovné zákonné zmocnění obce k regulaci provozní doby hostinských provozoven. Po jeho zrušení Ústavní soud zastával názor,¹⁷ že omezení počátku a konce provozní doby hostinských zařízení je v rozporu s právem podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost dle čl. 26 odst. 1 Listiny. V tomto případě však Ústavní soud přihlédl i k dalším faktorům. Zejména posuzoval vyhlášku z pohledu jejího deklarovaného předmětu a cíle, kterým není ochrana zdraví, ale zabezpečení veřejného pořádku, Ústavní soud také zohlednil názor Veřejného ochránce práv. V nálezu je citován také nález sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (město Jeseník), když právě provozování hostinské činnosti, které samo o sobě

¹⁶ Začátek provozní doby byl ustanovením čl. 3 odst. 1 vyhlášky stanoven nejdříve na 6:00 hodin, konec pak ve dnech předcházejících dnu pracovního klidu na 24:00, v ostatních dnech na 22:00.

¹⁷ Srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 42/05 či Pl. ÚS 58/05

veřejný pořádek nenarušuje, může být určitým „předpolím“ pro narušování veřejného pořádku. Ve světle těchto bodů a také některých starších odlišných stanovisek k možnému omezení práva dle čl. 26 Listiny¹⁸ se plénum Ústavního soudu rozhodlo přehodnotit svůj dřívější názor a stanovit, že obec má možnost omezit provozní dobu hostinských zařízení v nočních hodinách, pokud jejich provozováním může docházet k narušování veřejného pořádku. Tuto pravomoc má dle názoru pléna obec na základě § 10 obecního zřízení a čl. 104 Ústavy. „*Ústavní soud tedy nevylučuje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv*“.¹⁹ Dá se shrnout, a Ústavní soud tak učinil v bodu 42, že v prvních třech krocích testu ústavnosti napadená vyhláška obstála.

Ovšem Ústavní soud objevil jiný problém, pro který následně obecně závaznou vyhlášku města Břeclavi zrušil. Právní předpisy obcí totiž musí splňovat určité požadavky, zejména určitost, srozumitelnost a adekvátní interpretovatelnost.²⁰ Nejsou-li tyto požadavky splněny, je dán dle názoru pléna důvod pro zrušení obecně závazné vyhlášky nebo některých jejích ustanovení. A právě neurčitost shledal Ústavní soud ve formulaci pojmu „*v obytné zástavbě*“, který není definován ani celostátním zákonodárstvím, ani předpisy obce. Tato formulace zapříčiňuje nepředvídatelnou aplikaci celé vyhlášky, a proto se stala důvodem ke zrušení obecně závazné vyhlášky ze strany Ústavního soudu.

Předmětný nález se dočkal také dvou disentů. První pochází z pera soudkyně Ivany Janů, která se domnívá, že „*Ústavní soud rozšířil prostor pro originární normotvorbu obcí, ačkoliv výslovné zmocňující ustanovení bylo z právního řádu odstraněno a obecné ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je natolik vágní, že bylo a bude nadále zdrojem interpretačních a aplikačních nejasností*.“ Autorkou druhého odlišného stanoviska je soudkyně Michaela Židlická, která se domnívá, že pokud je upřednostněno ústavně zaručené právo na ochranu soukromí před právem podnikat, je nutné, aby omezení z toho plynoucí nepřekračovalo rámec nezbytný pro dosažení sledovaného cíle. Připomíná, že mezi pohostinskou činností se řadí i různé čajovny či internetové kavárny, kde se alkohol neprodává. Majitelé těchto podniků jsou dle soudkyně bezdůvodně kráceni na svých právech svobodně podnikat.

¹⁸ Zejm. se jedná o odlišné stanovisko soudců Vojena Güttlera a Pavla Varvařovského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/97 a odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wignerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/05.

¹⁹ Bod 41 citovaného nálezu.

²⁰ Srov. bod 44 nálezu

2.4. Shrnutí

Z výše popsané praxe Ústavního soudu při rozhodování o zrušení obecně závazných vyhlášek lze vyabstrahovat meze normotvorby obcí, jak je definuje zákon a upřesňuje judikatura Ústavního soudu. Prve musí být obecně závazná vyhláška přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené **kompetence, kompetentním orgánem** (tj. zastupitelstvem obce), ústavně předepsaným **způsobem** a ve **formě**, kterou zákon předepisuje. Kromě těchto formálních kritérií bezvadná obecně závazná vyhláška musí splnit i kritérium další, a sice být v souladu s jinými ústavně zaručenými **kautelami**.

Další mezí je podmínka, že obec se musí při vydávání obecně závazné vyhlášky pohybovat **v rámci** zákonem vymezené věcné **působnosti** (nejedná tedy ultra vires), tj. vydáním obecně závazné vyhlášky sleduje správu záležitosti definovaných v § 35 odst. 1 obecního zřízení.

Meze normotvorby obcí jsou zachovány, pokud obec při vydávání vlastního právního předpisu **nezneužije** zákonem svěřenou **působnost**, tj. obec vykonává svou moc v zákonem svěřené oblasti a sleduje tím účel, který je zákonem aprobován, neopomíjí relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí a zároveň nepřihlíží k nerelevantním úvahám.

Konečně, poslední mezí normotvorby obcí je kritérium „nerozumnosti“ (*unreasonables*). Pokud právní předpis obce je „rozumný“, jsou tyto meze zachovány a obecně závazná vyhláška nebude zrušena Ústavním soudem.

3. PRÁVNÍ PŘEDPISY OBCÍ VE SPOLKOVÉ REPUBLICCE NĚMECKO

3.1. Ústavní zakotvení práva na samosprávu

Právo na samosprávu je tradičním základním prvkem německého státního zřízení²¹ a je zakotveno v čl. 28 odst. 2 německého Základního zákona,²² který stanoví, že obcím musí být zaručeno právo spravovat všechny záležitosti místního společenství v mezích zákona a na vlastní odpovědnost. Dle věty druhé tohoto odstavce mají právo vlastní správy v mezích zákonem vymezené oblasti úkolů i svazky obcí.²³ Toto stručné vymezení tak v podstatě představuje minimální standart kladený na zemského zákonodárce, který má otázku práv a povinností obcí rozvést podrobněji, neboť GG se dále práv obcí a svazků obcí nedotýká. Právo zakotvené v čl. 28 odst. 2 GG není základním právem (*Grundrecht*), nýbrž jeho záruka má institucionální charakter.²⁴ Obce totiž nejsou dle čl. 19 odst. 3 GG²⁵ *a contrario* způsobilé být nositeli základních práv. Ustanovení tak má dle Nierhouse²⁶ v podstatě dvojí smysl. Zaprvé představuje institucionální garanci právní subjektivity obcí – zaručuje tedy instituci obce jakožto základ správního systému, z ustanovení také vyplývá záruka právní subjektivity a místní svrchovanosti obcí. Druhým významem je pak garance subjektivního právního postavení. Tato zaručuje právní ochranu proti porušení práv obcí, která je zaručena institutem komunální ústavní stížnosti.²⁷

²¹ NIERHAUS, Michael in SACHS, Michael. (2002) *Grundgesetz. Kommentar*, s. 1043

²² Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1, dále jen GG

²³ „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.“

²⁴ Tamtéž, shodně LÖWER, Wolfgang in KUNIG, Philip, MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 343 a TETTINGER, Peter J. in STARCK, Christian, MANGOLDT, Hermann von (2000) *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band 2, Art. 20 – 79*, s. 706

²⁵ Čl. 19. odst. 3 GG: „Základní práva platí také pro vnitrostátní právnické osoby, pokud jsou dle jejich podstaty na ně uplatnitelná.“

²⁶ NIERHAUS, Michael in SACHS, Michael. (2002) *Grundgesetz. Kommentar*, s. 1046

²⁷ V orig. *Kommunalverfassungsbeschwerde*, institut zakotvený v čl. 93 odst. 1 č. 4b GG a § 13 č. 8 a § 91 zákona o spolkovém ústavním soudu (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, BGBl. I S. 243). Tuto projednává Spolkový ústavní soud, nejedná-li se o zásah učiněný prostřednictvím zemského zákona, kdy je Spolkový ústavní soud příslušný pouze tehdy, pokud věc není možné projednat před zemským ústavním soudem (zásada subsidiarity). Aktivně legitimovány jsou obce a svazky obcí, které mají právo spravovat na vlastní odpovědnost své záležitosti; nikoliv občané či jejich organizace a účelová sdružení (tito mohou využít „běžné“ ústavní stížnosti dle čl. 93 odst. 1 č. 4a GG). Komunální ústavní stížnost může být na základě § 93 odst. 3 BVerfGG podána nejpozději do jednoho roku od okamžiku, kdy zákon nebo jiný akt, proti němuž směřuje, nabyl účinnosti či byl vydán.

Záležitostmi, které jsou svěřeny do vlastní správy obcí, se rozumí²⁸ výsost územní (*Gebietshoheit*) jakožto oprávnění vykonávat na území obce vlastní správu, výsost organizační (*Organisationshoheit*) jakožto oprávnění vytvořit vlastní vnitřní organizační strukturu; do těchto záležitostí ve smyslu čl. 28 odst. 2 GG spadá také výsost kooperační (*Kooperationshoheit*) představující oprávnění zabezpečovat společně s jinými nižšími správními jednotkami provádění úkolů vlastní správy; výsost personální (*Personalhoheit*), tj. oprávnění k výběru, zaměstnávání, povyšování a propouštění zaměstnanců obce; výsost finanční (*Finanzhoheit*), tedy právo spravovat vlastní majetek a nakládat s ním na vlastní odpovědnost. Do dalších oprávnění jsou řazeny výsost plánovací (*Planungshoheit*), na základě níž má obec oprávnění spravovat a určovat využití vlastního území zejména z pohledu jeho stavebního využití; konečně mezi tyto záležitosti patří takové oprávnění vydávat vlastní správní akty a také právní předpisy (*Rechtssatzungshoheit, Satzungshoheit*), tedy oprávnění spravovat všechny vlastní záležitosti pomocí vlastních právních aktů, ať už individuálního, či obecného charakteru. Právě obecné právní akty obcí, tj. vlastní právní předpisy – vyhlášky obcí²⁹ – budou těžištěm následujícího rozboru. Nierhaus³⁰ řadí do těchto záležitostí dále oprávnění na stanovení vlastního názvu obce (*Gemeindehoheit*) a oprávnění k založení a užívání vlastní pokladny jakožto důležitou činnost zajištěnou právem na vlastní správu (*Sparkassehoheit*).

Podrobnější úpravu práva na samosprávu pak obsahují zemské ústavy. Pro příklad zmiňme čl. 11 bavorské ústavy,³¹ který ve svém druhém a třetím odstavci stanoví, že obce jsou územními korporacemi veřejného práva a mají právo v mezích zákona řídit a spravovat vlastní záležitosti, zejména pak volit svého starostu a zastupitelský sbor. Vedle této samostatné působnosti zakotvuje i působnost přenesenou, kdy zákonem mohou být na obce přeneseny úkoly, které musí vykonávat jménem státu. To ústava spolkového státu Severní Porýní – Vestfálsko³² reguluje postavení obcí v čl. 78 a 79. Shodně jako bavorská ústava stanoví, že obce (a svazky obcí) jsou územními korporacemi s právem na vlastní správu vykonávanou prostřednictvím zvolených orgánů, dodává, že jsou na svém území *jediným* nositelem veřejné správy, pokud zákon nestanoví něco jiného. I zde je zakotveno právo spolkové země pověřit obec nebo

²⁸ Viz např. LÖWER, Wolfgang in KUNIG, Philip, MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 362 an. a TETTINGER, Peter J. in STARCK, Christian, MANGOLDT, Hermann von (2000) *Das Bonner Grundgesetz. Kommentar. Band 2, Art. 20 – 79*, s. 723

²⁹ V orig. *Satzungen*, pro účely tohoto textu bude překládáno jako vyhláška obce, neboť v kontextu české právní terminologie může být pojem stanov v souvislosti s normotvorbou obcí poněkud matoucí.

³⁰ NIERHAUS, Michael in SACHS, Michael. (2002) *Grundgesetz. Kommentar*, s. 1052

³¹ Verfassung des Fraistaates Bayern vom 8. Dezember 1946 (GVBl. S. 333), dále jen *BayVerf*

³² Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (Fn 1), dále jen *Verf NRW*

svazek obcí převzít a provést určitý úkol veřejné správy, ovšem zároveň velmi podrobně stanoví pravidla k pokrytí nákladů takového úkolu – obec je tedy povinna splnit úkol pouze pokud, pokud jí bude zaručeno finanční krytí. Konečně oproti poměrně stručné úpravě obsažené v BayVerf zakotvuje Vefr NRW také dozor spolkové země nad zákonností správy prováděné obcemi a svazky obcí. V čl. 80 Verf NRW je pak zakotveno právo obcí vybírat daně. Jako příklad tzv. nových spolkových zemí uijme Saska jakožto součásti bývalé Německé demokratické republiky. Jeho zemská ústava³³ neupravuje postavení obcí v samostatném článku či oddílu, nýbrž práva a povinnosti obcí jsou rozesety v celém textu SächsVerf. Lze však soudit, že obsahuje zakotvení všech výše zmíněných práv a povinností – obce jsou tedy nositeli veřejné správy, nestaví-li zákon jinak (čl. 82 odst. 2 ve spojení s čl. 84 odst. 1 SächsVerf), zaručena je také svobodná volba zástupců obce (čl. 86 SächsVerf) apod.

3.2. Právo normotvorby obcí

Právo vlastní normotvorby obcí pramení, jak bylo výše uvedeno, z čl. 28 odst. 2 GG. Pomocí vlastních právních předpisů – vyhlášek – obec normuje své vlastní záležitosti, pomocí nich také zveřejňuje a činí závaznými územní plány³⁴ a organizuje vlastní činnost.³⁵ Vyhlášky tak lze dělit dle jejich účinku na ty, které mají účinek vnější (tj. zavazují třetí osoby nacházející se na území obce) a předpisy s pouhým vnitřním účinkem (tedy interní předpisy).

Vyhlášky obcí vydávají obecní zastupitelstva, ovšem ve zcela výjimečných případech, kdy je to nezbytně nutné nebo kdy zastupitelstvo není schopno se usnášet, může být toto pravidlo porušeno³⁶ (podrobnosti pak případně upraví zemské obecní řády). Legitimace k vydávání místních právních předpisů je však omezena. Předně nelze přijímat takové právní předpisy obcí, které by zasahovaly do základních práv bez zákonného zmocnění.³⁷ Tak tedy pokud by měla vyhláška zasáhnout např. do vlastnických práv nebo osobních svobod občanů, je třeba zmocnění obsaženého ve

³³ Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SaGVBl. S. 243), dále jen *SächsVerf*

³⁴ V tomto lze spatřit rozdíl od úpravy tuzemské, kde územně plánovací dokumenty mají povahu opatření obecné povahy, které definuje část šestá zákona č. 500/2004 Sb., správní řád.

³⁵ Na rozdíl od nařízení, která jsou vydávána v oblasti přenesené působnosti stejně, jak je tomu v ČR.

³⁶ LÖWER, Wolfgang in KUNIG, Philip, MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 369

³⁷ Obce by mohly být zmocněny k vydání takového předpisu na základě čl. 80 odst. 1 GG, dle něž je zákonodárce oprávněn zmocnit prostřednictvím zákona spolkovou vládu, spolkového ministra nebo zemskou vládu k vydání nařízení. Předvídá-li to předmětný zákon, mohou tyto dále zmocnit další subjekty (tedy i obce), a to prostřednictvím nařízení.

zvláštním zákoně nebo v obecním řádu. Týká-li se záležitost pouze místních poměrů, není zákonného zmocnění třeba, v čemž lze spatřovat shodu s tuzemskou praxí. Obsahem vyhlášky je regulace vlastních záležitostí, přičemž je možné ukládat i povinnosti (nejčastěji např. povinnost k připojení na vodovodní síť či povinnost k užívání kanalizace atd.). Donucení však musí být odůvodněna stanoveným cílem – dosažením veřejným blahem.³⁸

V podstatě shodně jako v české úpravě je jedinou podstatnou podmínkou platnosti vyhlášky obce její oznámení. Podmínky tohoto upřesňují obecní řády, tedy zemské zákony, které obsahují konkrétnější úpravu práva obcí vydávat právní předpisy a k jejichž vydávání jsou země oprávněny na základě čl. 70 odst. 1 GG. Jedná se o zákony normující postavení, práva a povinnosti obcí, tzv. *Gemeindeordnungen*.³⁹

Ačkoliv má obec na základě čl. 28 odst. 2 GG rozhodovací svobodu (*Entscheidungsfreiheit*),⁴⁰ tato může být zemskými obecními řády omezena v tom smyslu, že tyto zemské zákony stanoví povinnost obcí vydat určitý druh vyhlášky.⁴¹

3.2.1. Příklady zakotvení práva vlastní normotvorby obcí v konkrétním zemském zákonodárství

Čl. 24 bavorského obecního řádu⁴² demonstrativně stanoví, které oblasti mohou obce vydáním vyhlášky normovat (např. využití vlastního majetku, zřizování přípojek vody, uklízení místních komunikací, odpady apod.). Podrobně také stanoví, ve kterých případech mohou obce založit právním předpisem povinnost zaplatit pokutu za porušení těchto jejich předpisů. Jak bylo naznačeno výše, norma upravuje i podmínky vyhlášení a platnosti vyhlášky, a sice v čl. 26. Dle něj tyto nabývají účinnosti jeden týden od jejich zveřejnění, není-li stanoveno v té které vyhlášce jinak, nesmí to být však dříve než den po jejich zveřejnění. Vyhlášky se zveřejňují v obecní sbírce (*Amtblatt*), pokud tuto sbírku obec nevede, zveřejňují se ve sbírce kraje nebo krajské rady, jinak v místě obvyklým způsobem.

³⁸ STIMPFL, H. SCHOLLER, H. (1997) *Handbuch der internationalen Rechts - und Verwaltungssprache. Reihe T Band 2. Kommunale Selbstverwaltung*. s. 145

³⁹ V překl. obecní řád, příp. obecní zřízení; společně s krajským řádem jsou v některých zemích nazývány jako komunální ústavy.

⁴⁰ LÖWER, Wolfgang in KUNIG, Philip, MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 371

⁴¹ Většinou stanoví povinnost vydat rozpočtová či daňová pravidla či jakousi ústavu obce (*Hauptsatzung*, v překladu hlavní stanovy).

⁴² Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl 1998, S. 796)

To § 7 obecního řádu spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko⁴³ obecně zakotvuje, že obce mohou spravovat své záležitosti pomocí vlastních právních předpisů, pokud zákon nestaví jinak. Je-li to zákonem výslovně stanoveno, vyžaduje se k jejich platnosti souhlas dozorujícího úřadu. Také tato právní norma zakotví oprávnění stanovit právním předpisem obce pokuty. Právě toto zemské obecní zřízení je také příkladem toho, které povinně předepisuje vydání určité vyhlášky obce, a sice hlavní vyhlášky (*Hauptsatzung*, § 7 odst. 2). Opět je zakotvena povinnost zveřejnit vyhlášku obce, obecné pravidlo zde obsažené pak stanoví, že účinnosti nabývají již den po jejich zveřejnění.

Konečně saský obecní řád⁴⁴ v § 4 shodně zakotvuje právo obcí normovat vlastní záležitosti, pokud tyto záležitosti nejsou upraveny zákonem nebo nařízením. Dodává, že vyhlášky přijímá zastupitelstvo obce. Povinnost vyhotovit a uveřejnit je ukládá starostovi. Účinnosti nabývají taktéž den po jejich zveřejnění, není-li stanoveno jinak. Trpí-li tyto právní předpisy vadami formy nebo procesu přijetí, po jednom roce od nabytí účinnosti se má za to, jako by byly bezvadné.⁴⁵ Obdobnou konstrukci můžeme nalézt i obecním řádu Severního Porýní – Vestfálska.

3.2.2. Přezkum právních předpisů obce

Obecně lze dohled nad výkonem pravomocí obce rozdělit do dvou skupin. První z nich je dohled odborný (*Fachaufsicht*), který se uplatňuje v oblasti přenesené působnosti. Na rozdíl od právního dohledu (*Rechtsaufsicht*), v rámci něhož je dohlíženo na dodržování práva a zákona v rámci výkonu úkolů v samostatné působnosti, se prvně jmenovaný soustředí i na posouzení přiměřenosti cíle, tedy hodnotí použitý způsob řešení daného úkolu. Koncepce dohledu dokresluje celkový obraz veřejné správy a je ústavněprávně nařízeným korelátorem samosprávy. Spolkový ústavní soud přitom opakovaně zdůrazňuje zákaz takového dohledu, který by znamenal nepřiměřené vměšování se do vnitřních záležitostí obcí.⁴⁶ Obec je povinna dozorujícímu orgánu zpravidla ještě před nabytím účinnosti vyhlášku předložit, aby tento posoudil její zákonnost. Oprávněním dohlížejícího orgánu v rámci právního dohledu je žádat na

⁴³ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994 (Fn 1, 35)

⁴⁴ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2003 (SächsGVBl. Jg. 2003 Bl.-Nr. 4 S. 55, 159)

⁴⁵ Výjimku z tohoto pravidla tvoří například situace, kdy právní předpis nebyl vůbec nebo byl chybně vypracován, byl porušen předpis o jeho zveřejnění nebo obligatorním povolení k jeho vydání.

⁴⁶ LÖWER, Wolfgang in KUNIG, Philip, MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 360

příslušném orgánu změnu nebo zrušení vadné vyhlášky, případně může pozastavit její účinnost.

Proces přezkumu právního předpisu obce obsahuje § 47 německého soudního řádu správního⁴⁷, který zakládá pravomoc vrchních zemských správních soudů rozhodovat o platnosti 1. vyhlášek a nařízení vydaných podle ustanovení stavebního zákona a 2. jiných podzákoných (myšleno z hlediska práva zemského) právních předpisů, pokud tak stanoví zemské právo.⁴⁸ Tento druhý bod tak zahrnuje všechny abstraktní a obecné předpisy s vnějším účinkem, tedy i vyhlášky obcí. Řízení je zahajováno výslovně na návrh, který je oprávněna podat jakákoliv fyzická či právnická osoba, která tvrdí, že byla (či v dohledné době bude) zkrácena na svých právech vydáním nebo uplatňováním takového právního předpisu. Aktivně legitimován je také každý úřad státní správy. Je však nutné dodržet lhůtu, která činí jeden rok od zveřejnění daného předpisu. Pasivně legitimovány jsou korporace, instituce a nadace, které předpis vydaly.

Pokud správní soud shledá, že právní předpis je v rozporu s normami vyšší právní síly, vysloví jeho neúčinnost, přičemž takové rozhodnutí je všeobecně závazné a musí být odpůrcem zveřejněno stejným způsobem, jakým zveřejnil napadený právní předpis. V rámci tohoto řízení je také možné vydat předběžné opatření, hrozí-li značné nebezpečí nebo jsou-li dány jiné závažné důvody (§ 47 odst. 6 VwGO).

3.2.3 Příklady řešení problematických otázek

Obdobně jako u nás i v Německu se mnohé obce snaží vypořádat s problémem konzumace alkoholu na veřejnosti a jejími negativními důsledky na poklidné fungování obce. Proto mnohé přistoupily k regulaci této konzumace prostřednictvím vyhlášek obce regulujících využití veřejných prostranství (*Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grünanlage*). V souvislosti s nimi se tedy objevila stejně jako u nás otázka, zda obce mohou vlastním právním předpisem zakázat konzumaci alkoholu na těchto veřejně přístupných místech. Na tuto otázku nepřímo odpověděl Vrchní zemský soud⁴⁹

⁴⁷ Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17), dále jen *VwGO*

⁴⁸ Viz např. čl. 5 bavorského prováděcího zákona k VwGO (Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl S. 162, BayRS 34-1-I). Naproti tomu například Severný Porýní – Vestfálsko ve svém zemském zákonodárství nezakotvuje daný přezkum, proto je nutné využít postupu dle § 43 VwGo, tedy určovací žaloby. K tomu více FRENZ, W. (2011) *Öffentliches Recht*, s. 142

⁴⁹ V tomto případě řešil spor vrchní zemský soud, neboť se jednalo o řízení ve věcech pokut, v němž se stěžovatel bránil udělení pokuty na základě zmiňované vyhlášky obce, nejednalo se tedy o řízení dle § 47 VwGO.

v Hammu (spolková země Severný Porýní – Vestfálsko), který ve svém rozhodnutí sp. zn. 3 RBs 12/10 ze dne 5. 4. 2010 vyslovil názor, že obce k tomu oprávněna není. Takový obecný zákaz by totiž zasahoval do svobody jedince zaručené čl. 2 odst. 1 GG.⁵⁰

Nutno dodat, že mnohdy je problém konzumace alkoholu na veřejnosti řešen formou nařízení obce, jak tomu bylo ve městě Freiburg ve spolkové zemi Bádensko – Württembersko na základě zmocnění zemského zákona (zde bylo dovozováno ze zákona o policii, který umožňoval vydat nařízení obce k zabránění „abstraktního nebezpečí“). Vrchní správní soud v Mannheimu o této otázce rozhodl rozsudkem sp. zn. Az. 1 S 2200/08 a 1 S 2340/08 ze dne 28. 7. 2009, v němž vyslovil názor, že zákaz konzumace alkoholu na veřejnosti je přípustná jen tehdy, pokud v praxi tato konzumace vede pravidelně a zcela typicky ke vzniku škody či násilí. Vyžaduje se, aby konzumace alkoholu představovala reálné nebezpečí pro místní bezpečnost. V případě freiburského zákazu soud takové důvody neshledal a označil jej za protiprávní. Na základě takové judikatury lze však dovodit, že bez větších omezení lze konzumaci alkoholu zakázat na takových místech, jako jsou školy, školky knihovny, sportovních zařízení a jejich okolí.⁵¹

Jiné otázky podobného rázu jsou v Německu často řešeny zemským zákonodárstvím. Příkladem může být spolková země Bádensko – Württembersko, kde byl zemským zákonem⁵² zakázán prodej alkoholu mezi 22:00 hod a 5:00 hod.⁵³ Tento zákon se stal také předmětem přezkumu ze strany BVerfG, který však návrh na jeho zrušení zamítl. O podobné úpravě uvažovalo město Aachen, ovšem zde se nabízí otázka, zda by taková regulace na místní úrovni formou právního předpisu obce obstála, neboť dle názoru většiny by tímto obec překročila meze své normotvorby.⁵⁴

⁵⁰ Čl. 2 odst. 1 GG: „Každý má právo na svobodné rozvíjení vlastní osobnosti, pokud tím nezasáhne do práv jiných a neodporuje-li to ústavněprávnímu zřízení či pravidlům mravnosti.“

⁵¹ Srov. článek dostupný na World Wide Web: <http://www.weka.de/kommunalverwaltung/13.01.2011-Kann-eine-Gemeinde-ein-generelles-Alkoholverbot-in-einer-Benutzungsordnung-zu-einer-Gemeindeeinrichtung-anordnen-.html>

⁵² Gesetz zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren (Alkoholverkaufsverbotsgesetz) vom 4. November 2009

⁵³ Návrh podobného zákona, který by obce zmocnil k vydání nařízení zakazujícího prodej alkoholu v určitý čas na určitých místech je momentálně projednáván v zemském sněmu spolkové země Porýní – Vestfálsko.

⁵⁴ Zdroj: článek dostupný na World Wide Web <http://www.ferner-alsdorf.de/2010/06/alkoholverbot-im-aachener-pontviertel-pontstrasse-juristisch-haltbar/wettbewerbsrecht/strafrecht/rechtsanwalt/verkehrsrecht/>

3.3. Shrnutí

Právo na obecní samosprávu zakotvuje čl. 28 odst. 2 GG. Z pohledu obcí se nejedná o právo základní, nýbrž jeho záruka má institucionální charakter. Vzhledem k tomu, že Německo je spolkovou republikou, další rozvedení této ústavněprávní garance je ponecháno na úpravě zemské. GG tak představuje minimální nutný standard, který musí zemský zákonodárce respektovat. V zemských ústavách lze zakotvení práva obcí na samosprávu nalézt v různých podobách, základní obsah však zůstává v duchu čl. 28 odst. 2 GG stejný – právo na správu vlastních záležitostí, právo volit si své zástupce, právo spravovat vlastní majetek apod. Jako obrana obcí a jejich svazků proti zásahům státu do práva na vlastní samosprávu slouží institut komunální ústavní stížnosti. Jednou ze záležitostí, která spadá do vlastní působnosti obce, je právo vydávat vlastní právní předpisy. Tuto kompetenci podrobněji rozvádějí konkrétní zemské obecní řády, které stanoví náležitosti přijetí a platnosti obecních právních předpisů. Nestanoví-li obecní řád nutnost preventivní kontroly takové normy, je její revize možná na základě § 47 VwGO, pokud to zemské zákonodárství umožňuje. Výsledkem tohoto přezkumu pak je vyslovení neúčinnosti vyhlášky obce.

4. ZÁVĚR

Obce jsou oprávněny vydávat své vlastní právní předpisy v samostatné působnosti, tzv. obecně závazné vyhlášky, na základě čl. 104 odst. 2 Ústavy. Tyto vyhlášky by měly splňovat alespoň základní požadavky stanovené pro normotvorbu (určitost, srozumitelnost, jasnost atd.). Tyto vyhlášky také musí být v souladu s právními předpisy vyšší právní síly, zejména tedy se zákony, mezinárodními smlouvami a samozřejmě ústavním pořádkem. Pokud nespĺňují některá ze stanovených kritérií, mohou být proti vůli zastupitelstva obce zrušeny pouze Ústavním soudem, a to na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Toto zrušení navrhuje Ministerstvo vnitra dle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu.

Ústavní soud při posuzování souladu obecně závazné vyhlášky s normami vyšší právní síly postupuje dle tzv. testu čtyř kroků, který již dostatečně definoval a vymezil ve své judikatuře. Ústavní soud přihlíží kromě práva také ke společenským souvislostem, z nichž mimo jiné vyvodil, že v současné době je u nás místní samospráva již etablovaným demokratickým prvkem, v zásadě bezproblémově funguje a reguluje chování svých členů – obyvatel obcí, měst, krajů. Proto se snaží svou judikaturou

podávat spíše extenzivní výklad § 10 obecního zřízení a přispívat tak k tomu, aby obce měly široké pravomoci v regulaci vlastních otázek.

Institut korespondující obecně závazné vyhlášce představují v Německu vyhlášky obcí (*Satzungen*) vydávané na základě čl. 28 odst. 2 GG ve spojení s jednotlivými úpravami zemských ústav a zemských obecních řádů. I tyto musí být v souladu s normami vyšší právní síly, a pokud se dotýkají pouze a výlučně záležitostí té které obce, není třeba k jejich vydání výslovného zákonného zmocnění. Na rozdíl od úpravy české může být v jednotlivých právních rádech spolkových zemí zakotvena povinnost vydat určitý druh právního předpisu obce (zejména tzv. základní právní předpis a právní předpisy regulující finanční záležitosti obce).

Na rozdíl od úpravy tuzemské neposuzuje právní předpisy obcí německý spolkový ústavní soud, nýbrž jsou to vrchní zemské správní soudy, které se zabývají zákonností těchto územních právních předpisů. Spolkový ústavní soud rozhoduje pouze ve věci tzv. komunální ústavní stížnosti, kterou se obce a jejich svazky brání proti státnímu zásahu do jim zaručeného práva na samosprávu. Lze uzavřít, že se jedná úpravu podobnou úpravě české obsažené v čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu. Tedy zatímco v tomto se obě úpravy v hrubších rysech shodují, ve věci přezkumu konkrétního právního předpisu obce tomu tak není. Předně u nás je tato záležitost svěřena ústavnímu soudnictví, zatímco v Německu se těmito návrhy zabývá soudnictví správní. Zatímco u nás je Ústavním soudem takový právní předpis zrušen, v Německu je vyslovena jeho neúčinnost.

Stejně tak nelze zcela porovnat vymezení meze normotvorby obcí v obou zemích. Tento poznatek pramení zejména z toho, že Německo je spolkovou zemí, a tak mnohá úprava místních poměrů je svěřena právě zemskému zákonodárství. Tak zatímco v některých zemích mohou právní předpisy obcí regulovat určité otázky na základě zemského zmocnění, v jiných zemích takové zmocnění chybí a obce tak tyto záležitosti samy řešit nemohou, ač se jedná o záležitosti v samostatné působnosti (viz zmíněná regulace alkoholu na základě zemského zákona). V Německu jsou navíc často otázky, které u nás regulují obecně závazné vyhlášky, regulovány nařízením obcí. Forma obecního právního předpisu obce bývá nejčastěji prostředkem k regulaci otázek územního plánování.

Lze uzavřít, že v obou zemích je široce zakotveno právo na samosprávu obcí, které má mimo jiné ten praktický dopad, že obce jsou oprávněny vydávat vlastní právní předpisy v mezích své působnosti. Proto je nutné vnímat, že také na poli územní

samosprávy bují rozličná normotvorba ať už kvalitní či méně hodnotná. Vzhledem k tomu, že orgány obcí nebývají příliš poučeny v pravidlech tvorby právního předpisu, často se lze setkat s obecně závaznými vyhláškami zasahujícími do základních práv občanů. V takovém případě je namístě rozhodnutí Ústavního soudu, který může tuto situaci napravit. Právě tento konkretizuje ve své judikatuře meze normotvorby obcí a upřesňuje tak polohu pomyslných mantinelů na normotvorném poli obcí. Podobnou situaci lze vysledovat v Německu, kde však musíme přihlídnout ke spolkovému charakteru státu, a proto to není pouze zákon a rozhodující orgán, kteří určují polohu těchto mantinelů, ale je to také zemský zákonodárce, který má do problému co mluvit.

5. SEZNAM LITERATURY

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 7. vyd. Praha: C.H. Beck, 2009, 837 s. Právnícké učebnice (C.H. Beck). ISBN 978-807-4000-492

GERLOCH, Aleš. *Teorie a praxe tvorby práva*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, 422 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3573-621.

FRENZ, Walter. *Öffentliches Recht*. 5. Aufl. München: Verlag Franz Vahlen, 2011, 388 s. ISBN 978 3 8006 3826 0

KUNIG, Philip, MÜNCH, Ingo von. *Grundgesetz-Kommentar: Band 2. Art. 20 – 69*. 5. Aufl. München: C.H. Beck, 2001, 1250 s. ISBN 3406497306.

KUNIG, Philip, MÜNCH, Ingo von. *Grundgesetz-Kommentar: Band 3. Art. 70 – 146*. 5. Aufl. München: C.H. Beck, 2003, 1692 s. ISBN 3406497306.

KOLEKTIV AUTORŮ. *Legislativní proces (teorie a praxe)*. Vyd. 1. Praha: Tiskárna ministerstva vnitra, 2011, 547 s.

SACHS, Michael. *Grundgesetz: Kommentar*. 3. Aufl. München: Beck, 2003, 2594 s. ISBN 34-064-9233-9.

STARCK, Christian, MANGOLDT, Hermann von. *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Band 2, Art. 20 – 79*. 4. Aufl. München: Vahlen, München: Verlag Franz Vahlen, 2000, 2744 s. ISBN 38-006-2383-8.

STIMPFL, Hans, SCHOLLER, Heindrich. *Handbuch der internationalen Rechts - und Verwaltungssprache. Reihe T Band 2. Kommunale Selbstverwaltung*. München: Bayerische Verwalt, 1997. 212 s. ISBN 39-317-9709-0.

UMBACH, Dieter C., CLEMENS, Thomas, DOLLINGER, Franz-Wilhelm. *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar*. 2. Aufl. Heidelberg: C.F. Müller Verlag, 2005, 1436 s. ISBN3-8114-3109-9