

V druhé fázi druhé reformy veřejné správy opět došlo ke zrušení okresních úřadů, aniž by byly zrušeny okresy. Samotné zrušení okresních úřadů a přechod většiny jejich funkcí na obce s rozšířenou působností v počtu 205 však způsobily také značný zásah do územního uspořádání a definitivně narušily konstrukci územně správní reformy z roku 1960.

V souvislosti se zrušením okresních úřadů bylo často namítáno, že okresní uspořádání má na území ČR dlouholetou tradici a narušuje se historicky vzniklá struktura. Při hodnocení těchto námitek je třeba přihlídnout ke skutečnosti, že okresy z roku 1960 byly územně zcela diskontinuitní s vývojem okresního uspořádání v předcházejících desetiletích. Počet okresů se v první polovině dvacátého století dlouhodobě výrazně neměnil, docházelo jen k mírnému nárůstu. V roce 1949 se počet okresů zvýšil v porovnání s dosavadními správními okresy ze 151 na 178. Tyto počty jsou daleko bližší dnešnímu počtu obcí s rozšířenou působností než počtu 76 okresů. Stejný jev by bylo možno pozorovat při porovnání struktury konkrétních center. Uspořádání obcí s rozšířenou působností tak představuje i výraznější kontinuitu s historickým vývojem do roku 1948 než okresy vytvořené územně správní reformou z roku 1960.

Také ve druhé fázi reformy veřejné správy zůstaly některé specializované orgány státní správy a soudy uspořádány podle dosavadních okresů. Paralelní existence dvou systémů územního členění se tak projevuje na mikroregionální i mezoregionální úrovni. Z dlouhodobého hlediska tato paralelnost komplikuje územně správní strukturu a ztěžuje koordinaci procesů v území. Z pragmatických důvodů, zejména se zřetelem k finančním nákladům spojeným s přesuny správních úřadů a soudů a zvýšením jejich počtů při prostorové decentralizaci, není možný úplný přechod na nové členění dané samosprávnými kraji a obvody obcí s rozšířenou působností.

V dalším vývoji může být reforma veřejné správy z hlediska územního uspořádání úspěšná jen tehdy, pokud se sníží počet specializovaných správních uspořádání na případy odůvodněné specifickou povahou daného oboru správy, zvýší se skladebnost správního uspořádání (tedy zejména úprava okresů tak, aby je tvořily celé obvody obcí s rozšířenou působností, a starých krajů tak, aby je tvořily celé obvody samosprávných krajů) a důsledně se bude vycházet z preference uspořádání založeného v duchu koncepce reformy na obcích s rozšířenou působností a samosprávných krajích. Pragmatické důvody, které znemožňují okamžitou úplnou realizaci této koncepce, by neměly vést k delšímu přetrvávání starých okresů a krajů a jiných speciálních členění státní správy tam, kde nejsou věcně odůvodněná, než je nezbytně nutné.

Právo tvorba územní samosprávy v České republice*

JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.

Právnická fakulta MU Brno a advokát se sídlem advokátní kanceláře v Hradci Králové

Problematika právo tvorby územní samosprávy, jak již bylo mnou opakovaně zdůrazněno i v dřívějších statích, nebyla v České republice nikdy vnímána jako skutečný předmět reformování veřejné správy. Přesto jsem přesvědčen, že pokud se nyní ohlížíme zpět na (organizační) reformu územní veřejné správy v České republice, je – ke komplexnímu pohledu na současnou (postreformní) územní samosprávu v České republice – nezbytně nutné neopomíjet ani tuto oblast. Je tomu tak nejen proto, že reformování české veřejné správy a související procesy s sebou zákonitě přinesly nezanedbatelné změny i v této oblasti, ale především proto, že na straně jedné decentralizace a dekoncentrace české veřejné správy nezpochybnitelně vedla ke zvýšení významu práva tvořeného územními samosprávnými celky, současně však můžeme konstatovat, že právní vývoj proběhlý v posledních letech nezměnil nic na tom, že (alespoň dle mého přesvědčení) právo tvorba územní samosprávy se dlouhodobě jeví jako zřetelně problematický institut, jehož místo v českém právním řádu a při výkonu veřejné moci zůstává poněkud nevyjasněné.¹

1. Ústavněprávní východiska

Byť nutně omezený rozsah tohoto příspěvku nedává příliš prostoru na širší a obsáhlejší náhled, přesto je třeba úvodem této stati alespoň ve stručnosti poukázat na **ústavněprávní východiska právo tvorby územní samosprávy**,

¹ Srov. obdobně MATES, P., OLŠOVÁ, P. K některým otázkám pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek. In: Louda, T., Grospič, J., Vostrá, L. (eds.): Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. *Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 129.

neboť právě od nich se odvíjí relevantní judikatura Ústavního soudu, (navazující) zákonná úprava i sama veřejnosprávní praxe.

In concreto je zde třeba poukázat především na:

- ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky² (*zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*), jež tvoří ústavní základ samosprávné právo tvorby územní samosprávy³, a na
- ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR (*orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny*) představující výchozí (pořadí) zmocnění k právo tvorbě územní samosprávy při výkonu dekoncentrované státní správy.

Citovanými ustanoveními je tak (již na úrovni předpisu nejvyšší právní síly) zřetelně konstituována odlišnost mezi právo tvorbu pravomocí realizovanou prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí a krajů (jež je podřazena režimu čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR) a právo tvorbu pravomocí realizovanou prostřednictvím nařízení obcí a krajů (plynoucí – stejně jako v případě právních předpisů vydávaných orgány státní správy – z ustanovení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR).

Nemohu než i zde opakovaně poukázat na to, že patrně právě zde – na ústavní úrovni – má své počátky zásadní problém, kterým je (při interpretaci a aplikaci shora citovaných právních norem, a to z pohledu právní teorie stejně tak jako praxe veřejné správy) to, **jakou právní povahu (sílu) uvedeným dvěma typům místních a regionálních právních předpisů přiznat** (a to *de lege lata* i *de lege ferenda*). Konstatují, že z mnoha důvodů, které pro nutně omezený rozsah tohoto příspěvku zde nemohu blíže specifikovat, avšak byly mnou již dříve opakovaně publikovány,⁴ se při výkladu ústavní úpravy právo tvorbu pravomocí obcí a krajů plně ztotožňují s mnohými autory, kteří z citovaného dovozují, že:

² Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, dnes ve znění úst. zák. č. 347/1997 Sb., úst. zák. č. 300/2000 Sb., úst. zák. č. 395/2001 Sb., úst. zák. č. 448/2001 Sb., úst. zák. č. 515/2002 Sb.

³ Koncentrovaně k ústavním základům samosprávné právo tvorby územní samosprávy viz též VEDRAL, J. Právní úprava postavení územních samosprávných celků (K ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice. *Právník*, 2006, č. 1, s. 38–39.

⁴ Viz tak zejm. KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha: C. H. Beck, 2003; či KADEČKA, S. K právní povaze obecně závazných vyhlášek obcí v samosprávné působnosti. *Správní právo*, Praha: 1998, č. 5, s. 276–295.

- v případě obecně závazných vyhlášek „tato pravomoc zastupitelstev podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR náleží do tzv. původní, originální právně normotvorné pravomoci“,⁵ zatímco
- v případě nařízení vydávaných podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR jde nejen o podzákonou, ale navíc i o odvozenou (derivativní) tvorbu práva.

Nařízení obcí a krajů jsou tedy nesporně sekundárním derivativním normativním správním aktem.⁶ Jsou vydávána na základě právní normy jiné a k jejímu provedení, legislativní pravomoc je tedy u nich podmíněná zmocňujícím zákonem. Jako prováděcí předpisy mohou být vydávána jen *secundum et intra legem*.

Oproti tomu je třeba poukázat na to, že citované (na první pohled jednoznačně položené) ústavní základy **samosprávné právo tvorby obcí a krajů** se v české právní praxi (přinejmenším při rušení obecně závazných vyhlášek místní samosprávy Ústavním soudem) aplikují podstatně odlišným způsobem, než jaký by dle mého právního názoru vyplýval z konstatované originárnosti obecně závazných vyhlášek obcí.

Judikatura Ústavního soudu ve věci právo tvorby územní samosprávy totiž sice (v souladu s diferenciací shora uvedenou) formálně rozlišuje ústavní zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek a ústavní zmocnění k vydávání nařízení územní samosprávy (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR), přičemž tak činí se závěrem, že k vydávání obecně závazných vyhlášek (na rozdíl od nařízení) principiálně není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění (neboť obce a kraje jsou k právo tvorbu činnosti při výkonu samosprávy zmocněny přímo ústavou, jde o tzv. originární právo tvorbu),⁷ zároveň však **Ústavní soud konstantně aplikuje právní názor, podle kterého k vydání obecně závazné vyhlášky, je-**

⁵ GROSPÍČ, J. Vydávání závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti. *Právní rádce*, 1994, č. 7, s. 7. Shodně rovněž KOUDELKA, Z. Druhy obecně závazných vyhlášek. *Právní rádce*, 1999, č. 9, s. 15.

⁶ Z toho vyplývá, že nařízení nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší úrovně (ve vztahu mezi zákony a nařízeními se uplatní pravidlo *lex superior derogat legi inferiori*) a nemohou ani provést další delegaci legislativní pravomoci (subdelegaci).

⁷ Viz tak z poslední doby např. Nález pléna Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2005 sp. zn. Pl. ÚS 27/04 ve věci návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Planá ze dne 18. června 2003 č. 2/2003, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Planá (náleží byl vyhlášen pod č. 476/2005 Sb.): *Obce, resp. jejich zastupitelstva, jsou dle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR nadány pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti. Vzhledem k ústavně zakotvené pravomoci obce jde o originární normotvorbu.*

jímž obsahem jsou právní povinnosti, jsou obce a kraje oprávněny jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.⁸ Tak v podstatě „Ústavní soud samosprávu v této oblasti redukoval na možnost volby určitou věc obecně závaznou vyhláškou upravit nebo neupravit a v případě upravení jí přisoudil povahu pouhého prováděcího předpisu.“⁹

Právě zde shledávám onen shora naznačený **základní problém spoje-
ný s právotvorbou územní samosprávy v České republice:**

- *de lege lata* jde především o to, zda Ústavním soudem prováděná interpretace Ústavy ČR skutečně odpovídá českému ústavnímu pořádku,¹⁰
- *de lege ferenda* pak o to, jakým pochybností a nejasností nevzbuzujícím způsobem by měly být ústavní základy místního a regionálního práva pozitivně právně zakotveny, stejně tak jako o nalezení jejich odpovídajícího místa v českém právním řádu a veřejnosprávní praxi.

⁸ Viz tak např. již náleží pléna Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou ze dne 6. dubna 1992 o zásadách prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou (náleží byl vyhlášen pod č. 35/1994 Sb.). In: Ústavní soud: Sbirka nálezů a usnesení – svazek 1. Praha : C. H. Beck, 1994, s. 35–40 (č. 4 Sb. nález. a usn. – sv. 1.). Dále pak např. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 5. dubna 1994 sp. zn. Pl. ÚS 26/93 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Teplicích na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bíliny ze dne 28. ledna 1993 o ochraně majetku občanů a města a zabezpečení veřejného pořádku ve městě Bílině (náleží byl vyhlášen pod č. 94/1994 Sb.). In: Ústavní soud: Sbirka nálezů a usnesení – svazek 1. Praha : C. H. Beck, 1994, s. 87–93 (č. 12 Sb. nález. a usn. – sv. 1.). Obdobně z novějších nálezů viz např. náleží pléna Ústavního soudu ze dne 10. prosince 2002 sp. zn. Pl. ÚS 16/02 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Vír ze dne 6. prosince 2001 o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (náleží byl vyhlášen pod č. 556/2002 Sb.). In: Ústavní soud: Sbirka nálezů a usnesení – svazek 28. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 367 an. (č. 152 Sb. nález. a usn. – sv. 28.): *Ve svých dřívějších nálezech Ústavní soud několikrát judikoval, že podle čl. 4 odst. 1, čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 Ústavy pro oblast působnosti obce vyplývá, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění. Přestože tyto nálezy byly učiněny za dřívější právní úpravu, závěry v nich vyslovené si nepochybně zachovávají svoji platnost i v současnosti.*

⁹ FILIP, J. Ústavní právo České republiky. I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno : Masarykova univerzita v Brně a Doplněk, 1999, s. 474.

¹⁰ Obdobně In: MATES, P., OLŠOVÁ, P. K některým otázkám pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek. In: LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí.* Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 138 an.

Závěrem k problematice ústavněprávních východisek právotvorby územní samosprávy ještě poukazuji na to, že **právo tvorná pravomoc územní samosprávy je** – shodně v případě obou druhů místních a regionálních právních předpisů – **Ústavou ČR konstituována jako pravomoc fakultativní.** To znamená, že (viděno ústavněprávním pohledem) jde o možnost oprávněného subjektu územní samosprávy příslušný místní či regionální právní předpis vydat, nikoliv o povinnost. I to považuji za poněkud problematické. Z pohledu teorie správního práva (vycházejícího především ze samotné podstaty těchto dvou typů právních předpisů) má totiž podstatná odlišnost mezi obecně závaznými vyhláškami a nařízeními územní samosprávy (mimo jiné) spočívat právě v tom, že v případě samosprávních právních předpisů je právo tvorným subjektům „přiznána zákonem pravomoc abstraktní akt vydat, ale současně se ponechává na vůli, zda a kdy tak učiní.“¹¹ Oproti tomu ze samotné podstaty nařízení jako předpisů prováděcích však vyplývá, že tyto mají být vydávány obligatorně.¹²

2. Zmocnění k vydávání místních a regionálních právních předpisů v obecním zřízení, krajském zřízení a ve zvláštních zákonech

Jelikož shora uvedené znamená, že **bez výslovného (a dostatečně konkrétního) zákonného zmocnění lze prakticky skutečně jen stěží přijmout jakýkoliv místní či regionální právní předpis** (opomeneme-li jakousi pofiderní skupinu obecně závazných vyhlášek neukládajících žádné povinnosti)¹³ – což ovšem v moderním demokratickém státě nepovažují za správné – je třeba následně věnovat náležitou pozornost právě oněm zákonným zmocněním k realizaci právo tvorné pravomoci jednotek územní samosprávy (jejichž existenci je při stávající judikatuře Ústavního soudu

¹¹ HENDRYCH, D. Normativní činnost veřejné správy (K problematice nařízení a obdobných předpisů). In: SOUKUP, L. (uspořadatel): *Pocta prof. JUDr. Karlu Malému, DrSc.* Praha : Univerzita Karlova – Vydavatelství KAROLINUM, Praha 1995, s. 314.

¹² Tomuto pojetí, zdá se, odpovídá normativní regulace obsažená v českém krajském zřízení (srov. především ustanovení § 7), nicméně pro změnu zde vznikají určité pochybnosti nad tím, zda taková zákonná úprava poněkud nepřipustně nemodifikuje ústavní normu.

¹³ Srov. k tomu i můj komentář viz KADEČKA, S.: *Právo obcí a krajů v České republice.* Praha : C. H. Beck, 2003, s. 193.

podmíněna reálná možnost normativní regulace na místní či regionální úrovni stejně tak v přenesené, jako i v samostatné působnosti územních samosprávných celků).

De lege lata platí, že zákonnou konkretizaci shora zmiňovaných ústavních základů právotvorné pravomoci územní samosprávy ve formě **zmocnění k vydání jednotlivých obecně závazných vyhlášek a nařízení obcí či krajů** nalezneme (alespoň částečně) jak v obecním zřízení¹⁴ a v krajském zřízení,¹⁵ tak i v relativně bohatém množství zvláštních zákonů.

2.1 Zmocnění k vydávání nařízení

Nejprve tedy k nařízením, přičemž jako východisko nutno připomenout, že vydávání nařízení obce či kraje podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR je výkonem státní správy v rozsahu stanoveném zvláštními zákony.¹⁶

V aktuálně platném a účinném obecním zřízení je zmocnění k vydávání nařízení obce obsaženo v ustanovení § 11, a to takto:

(1) *Obec může v přenesené působnosti vydávat na základě zákona a v jeho mezích nařízení obce, je-li k tomu zákonem zmocněna.*

(2) *Obec vykonávající rozšířenou působnost (§ 66) může za podmínek stanovených v odstavci 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem.*

Podle ustanovení § 61 odst. 2 písm. a) obecního zřízení se pak orgány obce při vydávání nařízení obce *řídí zákony a jinými právními předpisy.*

¹⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění zák. č. 273/2001 Sb., zák. č. 320/2001 Sb., zák. č. 450/2001 Sb., zák. č. 311/2002 Sb., zák. č. 313/2002 Sb., zák. č. 59/2003 Sb., zák. č. 22/2004 Sb., zák. č. 216/2004 Sb., zák. č. 257/2004 Sb., zák. č. 421/2004 Sb., zák. č. 501/2004 Sb., zák. č. 626/2004 Sb., zák. č. 413/2005 Sb., zák. č. 61/2006 Sb., zák. č. 186/2006 Sb., zák. č. 189/2006 Sb., zák. č. 245/2006 Sb., zák. č. 234/2006 Sb.

¹⁵ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění zák. č. 273/2001 Sb., zák. č. 320/2001 Sb., zák. č. 450/2001 Sb., zák. č. 231/2002 Sb., nálezu ÚS č. 404/2002 Sb., zák. č. 229/2003 Sb., zák. č. 216/2004 Sb., zák. č. 257/2004 Sb., zák. č. 421/2004 Sb., zák. č. 501/2004 Sb., zák. č. 626/2004 Sb., zák. č. 413/2005 Sb., zák. č. 186/2006 Sb., zák. č. 189/2006 Sb., zák. č. 234/2006 Sb.

¹⁶ Viz též nálezy pléna Ústavního soudu ze dne 11. června 1996 sp. zn. Pl. ÚS 45/95 ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky města Pardubic č. 26/94 ze dne 21. září 1994 o zákazu komunistické, nacistické, fašistické a rasistické propagandy na území města (nálezy byly vyhlášeny pod č. 202/1996 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka náleží a usnesení – svazek 5. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 379–385 (č. 46 Sb. nález a usn. – sv. 5.).

V relativně obdobné podobě je pak v aktuálně platném a účinném krajském zřízení zmocnění k vydávání nařízení kraje obsaženo v ustanovení § 7 (Na základě a v mezích zákona rada vydává právní předpisy v přenesené působnosti, je-li k tomu kraj zákonem zmocněn; tyto právní předpisy se nazývají nařízení kraje.), přičemž dle ustanovení § 8 téhož zákona nařízení kraje musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými vládou a ústředními správními úřady.

K uvedenému možno konstatovat, že shora uvedená **obecná zákonná ustanovení zmocňující obce a kraje k vydávání právních předpisů v přenesené působnosti (nařízení) v podstatě nepůsobí žádné obecné interpretační ani aplikační obtíže**¹⁷ (a problémem – na rozdíl od dřívější právní úpravy¹⁸ – již není ani rozeznání toho, zda zákonné zmocnění k vydání místního či regionálního právního předpisu směřuje do oblasti samostatné či přenesené působnosti). Přesto se domnívám, že **v obecnější rovině by si přece jen hlubšího zamyšlení zasloužila otázka fakultativnosti respektive obligatornosti právotvorné pravomoci územních samosprávných celků v jejich přenesené působnosti.**¹⁹

Samostatnou „kapitolou“ (na niž však již v této stati bohužel prostoru nezbývá) jsou pak **jednotlivá (více či méně zdařilá) zmocnění obsažená ve zvláštních zákonech**, přičemž alespoň informativně poukazuji na to, že v českém právním řádu lze nalézt (pracovní údaje k 1. 1. 2007):

- 12 zmocnění k vydání nařízení obce,²⁰

¹⁷ Z toho pak ostatně vyplývá i velmi nízký počet náleží Ústavního soudu k nařízením obcí. Konkrétně tak lze poukázat toliko na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 22/02, Pl. ÚS 9/04, Pl. ÚS 35/04 a Pl. ÚS 16/06.

¹⁸ K tomu viz např. VEDRAL, J. Nařízení nebo vyhláška. *Moderní obec*, 2001, č. 7, s. 31–32. V podrobnostech pak viz ke staré právní úpravě VOPÁLKA, V. Vyhlášky obcí v oblasti výkonu státní správy. *Správní právo*, 1996, č. 6, s. 321 an. V této souvislosti rovněž viz **usnesení Ústavního soudu** ze dne 18. listopadu 2002 sp. zn. Pl. ÚS 22/02 ve věci návrhu přednosti Okresního úřadu v Chomutově na zrušení nařízení obce Jirkov ze dne 11. července 2001 o stanovení koeficientů pro přepočty sazeb daně z nemovitosti.

¹⁹ Viz též MATES, P. Nařízení obcí. *Právní fórum*, 2006, č. 4, s. 140.

²⁰ Jen příkladmo poukazuji na to, že (z vícera důvodů) značně problematickým je (návrhem orgánu státní správy) podmíněné zmocnění k vydání nařízení obce obsažené v ustanovení § 46 písm. b) zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění předpisů pozdějších: *Obec vydává na návrh krajské veterinární správy nařízení obce o nařízení mimořádných veterinárních opatření, ruší tato nařízení a dozírá na jejich plnění.* Nemluvě již o tom, že Krajská veterinární správa sama rozhoduje o nařízení, změně a ukončení mimořádných veterinárních opatření v obvodu své působnosti nebo jeho části, přesahující územní obvod obce.

- 5 zmocnění k vydání nařízení obce s rozšířenou působností²¹, a
- 13 zmocnění k vydání nařízení kraje.

2.2 Zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek

Zatímco v případě nařízení obcí a krajů a zákonných zmocnění k jejich vydávání jsme v nejobecnější rovině dospěli k závěru o neexistenci zásadních problémů, nutno konstatovat, že ohledně (samosprávných) obecně závazných vyhlášek obcí a krajů je situace poněkud odlišná.

Zdůrazněme zde ovšem nejprve, že při studiu, interpretaci či aplikaci jednotlivých zákonných zmocnění je nezbytně třeba reflektovat, že (vedle shora zmíněného zásadního požadavku výslovného zákonného zmocnění) z (dosa- vadní) ustálené judikatury českého Ústavního soudu vztahující se k právním předpisům územní samosprávy plynou (lze dovodit) též tyto další základní **požadavky na vydávání obecně závazných vyhlášek obcí a krajů:**

1. Územní samosprávný celek *může v rámci samostatné působnosti řešit obecně závaznými vyhláškami jen ty úkoly veřejné správy, které jsou zákony (zejména zákonem o obcích a zákonem o krajích) jako úkoly obce či kraje v rámci samostatné působnosti označeny, pokud tak učiní způsobem, který neodporuje²² ústavnímu pořádku ČR. Přitom podle čl. 104 Ústavy ČR může být působnost zastupitelstva obce či kraje stanovena jen zákonem, což znamená, že zastupitelstvo si nemůže samo tuto působnost rozšiřovat cestou obecně závazných vyhlášek.²³*
2. Prostřednictvím obecně závazných vyhlášek územní samosprávný celek *nemůže právně regulovat úseky, které jsou upraveny dalšími*

²¹ Blíže k jednotlivým zákonným zmocněním obcí i obcí s rozšířenou působností viz např. MATES, P. Nařízení obcí. *Právní fórum*, 2006, č. 4, s. 140–142. Případně v podrobnostech (s vědomím proběhlých novelizací) viz KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 163 an.

²² *Nález pléna Ústavního soudu* ze dne 11. června 1996 sp. zn. Pl. ÚS 45/95 ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky města Pardubic č. 26/94 ze dne 21. září 1994 o zákazu komunistické, nacistické, fašistické a rasistické propagandy na území města (nález byl vyhlášen pod č. 202/1996 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 5., Praha : C. H. Beck, 1997, s. 379–385 (č. 46 Sb. nál. a usn. – sv. 5.).

²³ *Nález pléna Ústavního soudu* ze dne 19. ledna 1999 sp. zn. Pl. ÚS 17/98 ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky města Jeseníku č. 8/94 ze dne 9. listopadu 1994 o zákazu fašistické, komunistické, nacistické a rasové propagandy (nález byl vyhlášen pod č. 28/1999 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 13., Praha : C. H. Beck, 2000, s. 39–44 (č. 6 Sb. nál. a usn. – sv. 13.).

správními předpisy, ani věci regulované soukromoprávně (např. občanským zákoníkem). Vždy musí zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmkoliv právními předpisy vyšší právní síly.²⁴ Obecně závazné vyhlášky tedy nesmí odporovat zákonu jako předpisu vyšší úrovně a nemohou provést další delegaci legislativní pravomoci (subdelegaci). Ze zásady, že obecně závazná vyhláška musí být v souladu se zákony, vyplývá, že to, co je upraveno zákonem, nemůže obec či kraj upravovat odchylně.²⁵ Česká právní věda tak jednoznačně pokládá obecně závazné vyhlášky za podzákonny (sekundární) pramen práva, neboť tyto nemohou být v rozporu s ústavním zákonem, zákonem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy ČR a v oblasti již normované zákonem tak není místo pro obecně závaznou vyhlášku.

3. *Účel a funkce vydávání obecně závazných vyhlášek směřují jen do oblasti samostatné působnosti, v níž obec či kraj spravuje své záležitosti samostatně. Nelze je proto spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.²⁶ Pokud by snad mělo být smyslem obecně závazné vyhlášky poskytnout občanům přehledný souhrn jejich právních povinností, je třeba poznamenat, že k takovému informování občanů má obec či kraj řadu jiných možností a nástrojů, nikdy však podobnému účelu nemůže sloužit obecně závazný právní předpis.²⁷*

²⁴ *Nález pléna Ústavního soudu* ze dne 8. listopadu 1995 sp. zn. Pl. ÚS 13/95 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Kutné Hoře na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kutná Hora č. 10/94 ze dne 1. července 1994 o dopravě ve městě (nález byl vyhlášen pod č. 272/1995 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 4., Praha : C. H. Beck, 1996, s. 225–229 (č. 75 Sb. nál. a usn. – sv. 4.).

²⁵ *Nález pléna Ústavního soudu* ze dne 8. července 1997 sp. zn. Pl. ÚS 9/97 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu Kladno na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna č. 17 ze dne 17. února 1993 o zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě (nález byl vyhlášen pod č. 221/1997 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 8., Praha : C. H. Beck, 1998, s. 357–360 (č. 93 Sb. nál. a usn. – sv. 8.).

²⁶ *Nález pléna Ústavního soudu* ze dne 30. září 1997 sp. zn. Pl. ÚS 16/97 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu Louny na zrušení obecně závazné vyhlášky města Žatce č. 47 ze dne 26. 9. 1996 o regulaci trhového prodeje ve městě Žatci, ve znění vyhlášky č. 51 ze dne 27. 2. 1997 (nález byl vyhlášen pod č. 300/1997 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 9., Praha : C. H. Beck, 1998, (č. 116 Sb. nál. a usn. – sv. 9.), s. 83 an.

²⁷ *Nález pléna Ústavního soudu* ze dne 19. října 1999 sp. zn. Pl. ÚS 14/99 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Berouně na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Svinaře č. 1/99 ze dne 8. dubna 1999 o veřejném pořádku, udržování čistoty a ochraně životního prostředí na území obce (nález byl vyhlášen pod č. 239/1999 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 16., Praha : C. H. Beck, 2000, s. 75 an. (č. 143 Sb. nál. a usn. – sv. 16.).

A nyní již k samotné avizované problematice oněch výslovných zákonných zmocnění k samosprávné právo tvorbě územních samosprávných celků:

Restriktivní judikatura Ústavního soudu na straně jedné a neudržitelnost situace, kdy obcím nebylo na úseku veřejného pořádku umožněno efektivně realizovat jejich právo tvornou pravomoc, na straně druhé vedla zákonodárce k tomu, že **ústavní normu obsaženou v ustanovení článku 104 odst. 3 Ústavy ČR provedl ve vztahu k obcím na zákonné úrovni ustanovením § 10 obecního zřízení** (s účinností od 1. 1. 2003) takto:

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.*

Současná právní úprava obsažená v českém obecním zřízení tedy vyslyšela jak kritiku Ústavního soudu, tak i volání obcí např. po možnosti regulovat na svém území pořádání zejména různých zábav či diskoték.²⁸ Zdá se tedy na první pohled být téměř bezvadnou. Domnívám se však, že ve skutečnosti tato **zákonná úprava vyvolává zásadní pochybnosti o svém souladu s ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR**. Jestliže totiž Ústava ČR jako konkretizaci práva na územní samosprávu stanoví, že *zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*, pak **není**

²⁸ Viz též např. VEDRAL, J. Změny v návrhu zákona o obcích. *Moderní obec*, 2000, č. 5, s. 35; VEDRAL, J. Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků. *Správní právo*, 2001, č. 4, s. 200–201. Dále rovněž viz KADEČKA, S. Obec a diskotéky. *Právní rádce*, Praha: 2001, č. 6, s. 33–36.

možné, aby toto právo územního společenství občanů restriktivně omezoval zákon. To, že působnost obcí při ukládání povinností obecně závaznými vyhláškami obcí je užší, než obecná samostatná působnost obcí, je přitom zcela zřejmé (srov. § 10 na straně jedné a § 35 odst. 1 a 2 obecního zřízení na straně druhé). Nadto lze úspěšně pochybovat i o tom, že je taková zákonná restrikce (byť i jejím účelem bylo naopak rozšíření reálné právo tvorné pravomoci na úrovni obcí) skutečně projevem decentralizace, jak se jí (alespoň údajně) reforma veřejné správy snažila přinést.²⁹

Rovněž tak kriticky je třeba vyjádřit se k systematickému zařazení § 10 zákona o obcích. S jistou mírou zjednodušení lze totiž pozitivněprávní úpravě vytknout, že ještě dříve, než se ze zákona adresát dozví, že i obce mohou přijímat právní předpisy a jaké, je mu sděleno, za jakých podmínek lze v jednom z druhů takových předpisů ukládat povinnosti.

Pokud jde o zákonnou regulaci na úrovni krajů, zde je pak na místě věnovat pozornost ustanovení § 6 krajského zřízení:

Obecně závaznou vyhláškou kraje vydanou zastupitelstvem v mezích jeho samostatné působnosti lze ukládat povinnosti fyzickým a právníckým osobám, jen stanoví-li tak zákon.

K citovanému mi nezbývá než stručně podotknout, že pokud jsem na úrovni obecního zřízení měl pochybnosti o systematickém zařazení předmětného ustanovení, **ve vztahu k ustanovení § 6 krajského zřízení mám zásadní pochybnosti o samotné jeho povaze a smyslu** a ptám se (aniž bych nacházel rozumné odpovědi), co toto ustanovení (při nepopiratelné existenci ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR) vlastně přináší a znamená (že by snad v tomto případě zákonná úprava sloužila k informování o právních názorech Ústavního soudu?).

V každém případě je pak třeba si povšimnout toho, že **žádné výslovné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky kraje přímo v českém krajském zřízení nenalezneme**.

Konečně nutno ještě dodat, že – obdobně jako v případě nařízení obcí a krajů – lze i zde za samostatnou „kapitolu“ považovat **jednotlivá** (opět více či méně zdařilá) **zmocnění obsažená ve zvláštních zákonech**, přičemž

²⁹ Pochybnosti o tom obdobně publikovali i MATES, P., OLŠOVÁ, P. K některým otázkám pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek. In: LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 139.

alespoň informativně poukazují na to, že v českém právním řádu lze nalézt (pracovní údaje k 1. 1. 2007):

- 27 zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce³⁰, a
- 1 zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky kraje.

Zde si neodpustím ještě stručný komentář k uvedeným číslům: 1. Počet zákonných zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky kraje nejspíše pozitivě svědčí o tom, jak moc vážně je státem přistupováno ke své vlastní decentralizaci... 2. Počet zákonných zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce lze pak dle mého vnímat daleko spíše jako praktické zpochybné restriktce místní právotvorné pravomoci, kterou přinesla judikatura Ústavního soudu, než jako doklad o důsledném naplňování principu subsidiarity v České republice (opravdu by nebylo lepší jen jediné zmocnění stanovující, že obce mohou přijímat své obecně závazné vyhlášky a ukládat jimi povinnosti v mezích své působnosti?).

3. Orgán oprávněný vydat právní předpis

Dále se budeme věnovat již spíše dílčím otázkám právní regulace, přičemž ovšem nutno podotknout, že i zde je k nalezení celá řada zajímavých témat. Jedním z takových je i **problematika orgánů územních samosprávných celků, jejichž prostřednictvím je realizována právotvorná pravomoc územních samosprávných celků.**³¹

Jak již bylo shora uvedeno, v **případě obecně závazných vyhlášek obcí je ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR pravomoc k vydávání těchto právních předpisů výslovně svěřena orgánu jednotky územní samosprá-**

³⁰ Blíže viz např. MATES, P., OLŠOVÁ, P. K některým otázkám pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek. In: LOUDA, T., GROSPÍČ, J., VOSTRÁ, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice. Sborník příspěvků z workshopu s mezinárodní účastí*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006, s. 132 an. Případně v podrobnostech (s vědomím proběhlých novelizací) viz KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 205 an.

³¹ Nepovažuji přitom za účelné zde jakkoliv opakovat, komentovat či dále rozvíjet základní premisu o tom, že – ačkoliv ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR i čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR hovoří o orgánech obce – **subjektem právotvorby na místní a regionální úrovni je samozřejmě obec či kraj jako veřejnoprávní korporace, obec či kraj jako subjekt práva** (nikoliv jejich orgány). Shodný názor viz již VOPÁLKA, V. *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy. Správní právo*, 1996, č. 3, s. 144. Viz též VEDRAL J. *Obecně závazné vyhlášky obcí v judikatuře Ústavního soudu. Správní právo*, 1999, č. 1, s. 23.

vy konstituovanému občany územního společenství přímou demokratickou volbou – tedy zastupitelstvu obce. Oproti tomu v **případě nařízení ponechává Ústava ČR na vůli zákonodárce, kterému orgánu obce svěří právotvornou pravomoc.** A jaký odraz toto nalézá na zákonné úrovni?

3.1 Orgán vydávající nařízení

Vydávání nařízení obce/kraje je zákonem stabilně vyhrazeno radě obce/kraje (srov. ustanovení § 102 odst. 2 písm. d) obecního zřízení a ustanovení § 7, § 59 odst. 1 písm. k) krajského zřízení, přičemž však nutno na tomto místě kriticky poukázat na – zcela zbytečně – odlišnou textaci ustanovení § 11 odst. 1 obecního zřízení a ustanovení § 7 krajského zřízení).

Schválení nařízení obce/kraje se děje **formou usnesení**, přičemž obecní/krajské zřízení stabilně stanoví, že k přijetí platného usnesení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů rady obce/kraje.

Ještě dodávám, že v těch obcích, kde se nevolí rada obce, platí od roku 2000 výjimka z obecního pravidla o plnění funkce rady obce starostou (viz aktuálně § 99 odst. 2 obecního zřízení). Podle ustanovení § 102 odst. 4 obecního zřízení je totiž v obcích, kde starosta vykonává pravomoc rady obce, zastupitelstvu obce vyhrazeno též rozhodovat o vydávání nařízení obce. Domnívám se však, že o důvodnosti takové výjimky z obecního pravidla lze směle pochybovat.

De lege ferenda pak ještě doporučuji důkladně zvážit, **zda je opravdu na místě, aby orgánem schvalujícím nařízení obce/kraje byla právě rada obce/kraje, jež ve své podstatě nepochybně představuje samosprávný zastupitelský sbor.** Vycházet je třeba při takových úvahách dle mého především z toho, že vydávání nařízení obce/kraje je dekoncentrovaným výkonem státní správy, přičemž charakter nařízení je charakterem (pouhých) prováděcích předpisů. Jak v této souvislosti správně uvádí Pavel Mates, „... lze asi sotva nalézt věcné důvody pro to, aby státní správu vykonával jakýkoli představitel územní samosprávy, zvláště pokud jde o ryze odborné činnosti, které beztak musí připravit specializované složky.“³²

3.2 Orgán vydávající obecně závaznou vyhlášku

Výlučným orgánem přijímajícím obecně závazné vyhlášky obce/kraje je pak již od počátků obnoveného obecního/krajského zřízení zastupitel-

³² MATES, P. *Nařízení obcí. Právní fórum*, 2006, č. 4, s. 139.

stvo obce/kraje, a to v souladu se shora uvedenou ústavní úpravou, která jiných možností vůbec nepřipouští. Schválení obecně závazné vyhlášky se pak stejně jako v případě nařízení děje formou usnesení, jehož platné přijetí je podmíněno souhlasem nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce/kraje (spornou otázkou se v této souvislosti jeví snad jen to, co je určující pro stanovení oné nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva – zda toliko, relativně nahodilý, počet členů zastupitelstva, kteří vykonávají svou funkci, nebo plný počet členů zastupitelstva plynoucí ze zákona).

Dále připomínám, že **právní úprava do roku 2000 umožňovala přijetí obecně závazné vyhlášky i obecní radě**, a to v nutných a neodkladných případech. Taková obecně závazná vyhláška pak potřebovala ke své další právní existenci ratihabici. Aktuální obecní ani krajské zřízení však již neumožňuje přijetí obecně závazné vyhlášky za žádných okolností nikomu jinému než zastupitelstvu obce/kraje. Tak významnou pravomoc samosprávy, jakou vydávání místních či regionálních právních normativních aktů bezesporu je, svěřuje tedy zákon pro oblast samosprávy bez jakýchkoliv výjimek pouze orgánu konstituovanému přímo občany (což je nejspíše správně).

Konečně otázkou se za dřívější právní úpravy jevílo být i **přijímání obecně závazných vyhlášek zastupitelstvy městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst**. Praxe tuto možnost hojně využívala a domnívám se, že to bylo nejen ku prospěchu věci, ale i v souladu s tehdy platnou právní úpravou. Argumentů pro tento právní názor je vícero, ostatně je zde možno poukázat i na náleží Ústavního soudu, který za tehdejší zákonné úpravy právo tvorbu městských obvodů a městských částí územně členěných statutárních měst výslovně připustil.³³ Spornou (i když spíše z hlediska správně vědního než správně právního) se pak s ohledem na uvedené jeví aktuální právní úprava (účinná od 12. 11. 2000). Zákon o obcích totiž ve svém ustanovení § 134 odst. 2 *expressis verbis* stanoví, že *městské obvody a městské části nemohou vydávat obecně závazné vyhlášky nebo nařízení*. To

³³ **Nález pléna Ústavního soudu** ze dne 17. dubna 1996 sp. zn. Pl. ÚS 40/95 ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení obecně závazné vyhlášky Městské části Brno – střed č. 1/93 o zvláštním režimu užívání veřejného prostranství náměstí Svobody (náleží byl vyhlášen pod č. 123/1996 Sb.). In: Ústavní soud: Sběrka nálezů a usnesení – svazek 5. Praha : C. H. Beck, 1997 (č. 30 Sb. nálezů a usnesení – sv. 5.), s. 253: *Jestliže tedy platná právní úprava výslovně nevylučuje možnost přenést pravomoc k vydávání obecně závazných vyhlášek na městské části či obvody, lze dovodit, že v tomto směru ponechal zákonodárce zastupitelstvům statutárních měst prostor, aby zvážila, v jakém rozsahu připustí či nepřipustí vydávání obecně závazných vyhlášek částmi města.*

v praktické rovině znamená zřetelné stopy pro decentralizaci statutárních měst (aniž by to ovšem bylo jakkoliv racionálně zdůvodněno).

3.3 Stručná poznámka k nařízení obcí s rozšířenou působností

S účinností od 1. 1. 2003 se (v souvislosti s realizací druhé fáze reformy územní veřejné správy) stalo novým pramenem českého práva tzv. **nařízení obce s rozšířenou působností** vydávané radou obce s rozšířenou působností (fakticky došlo k převzetí předchozí právo tvorné pravomoci okresních úřadů tzv. obcemi třetího stupně),³⁴ s čímž koresponduje ustanovení § 11 odst. 2 obecního zřízení: *Obec vykonávající rozšířenou působnost (§ 66) může za podmínek stanovených v odstavci 1 vydávat nařízení obce pro správní obvod stanovený zvláštním právním předpisem*. Nařízení obcí s rozšířenou působností tedy mají být závazná na území všech obcí ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.

Konstatuji, že **přiznání zvláštní právo tvorné pravomoci v oblasti svěřené státní správě obcím s rozšířenou působností hodnotím negativně** a – i přes relativizaci či zpochybňování mého stanoviska v části odborné literatury³⁵ – zvláště se domnívám, že **přijímání nařízení obcí obcemi s rozšířenou působností pro obvod tzv. malého okresu naprosto postrádá demokratickou legitimitu** a jako takové je v rozporu zejména s ústavním pořádkem České republiky (je tomu tak z toho důvodu, že na přijímání těchto právních předpisů se podílejí radní zvolení zastupitelstvem pouze jedné obce, zatímco jejich působnost se má vztahovat i na obce jiné – radní obce s rozšířenou působností postrádají jakýkoliv, byť i nepřímý, demokratický mandát od občanů ostatních obcí v jejich správním obvodu, nejsou jimi k výkonu veřejné moci žádným způsobem demokraticky legitimováni, což navíc vytváří nepřijatelnou nerovnost mezi občany obce s rozšířenou působností, kteří nepochybně mohou složení rady obce ovlivnit volbou zastupitelstva své obce, a občany ostatních obcí ve správním obvo-

³⁴ V propadlosti historie se pak již ocitlo (dle mého názoru) zcela nepochopitelné ustanovení § 43 odst. 3 zákona o rostlinolékařské péči, které (od 1. 1. 2003 do 31. 5. 2004) zmocňovalo k vydání nařízení obce též „**pověřené obecní úřady**“. Nutno ovšem připomenout, že nedostatky a nejasnosti této zákonné úpravy vedly v době její účinnosti k zásadním pochybnostem o tom, zda vůbec bylo prakticky možno tohoto zmocnění využít, a ostatně z praxe ani není žádný příklad jeho realizace znám.

³⁵ Viz tak např. MATES, P. Nařízení obcí. *Právní fórum*, 2006, č. 4, s. 139–140; SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha : ASPI, 2004, s. 53.

du obce s rozšířenou působností, kteří nemají jakýkoliv vliv na složení a rozhodování rady obce s rozšířenou působností).

4. Vyhlášení, platnost a účinnost právního předpisu

Dále je třeba učinit několik poznámek i k **postupu, který následuje po schválení právního předpisu obce/kraje**, tzn. k problematice podepisování, vyhlášení a platnosti místních a regionálních právních předpisů.

4.1 Podepisování

Na **obecní úrovni platí, že pravomoc podepisovat právní předpisy** je (již od roku 1990 beze změny) svěřena starostovi obce. Jistý vývoj zde prodělala právní úprava pouze ohledně toho, kdo místní právní předpisy podepisuje společně se starostou. V současné době (od 1. 1. 2003) platí (§ 104 odst. 2 obecního zřízení), že právní předpisy obce podepisuje starosta *spolu s místostarostou* (tedy nikoliv již jakýmkoliv jiným radním, jak bylo v obecních zřízeních stanoveno až do konce roku 2002).

Zdůraznit je ovšem v této souvislosti nezbytné, že od počátků revitalizované samosprávy panuje právní názor, dle něhož **tyto podpisy mají spíše symbolický význam, neboť starosta ani místostarosta nemají právo veta**.³⁶ V tomto směru judikoval ostatně i Ústavní soud, podle kterého právní důsledky chybějících či irelevantních *podpisů na obecně závazných vyhláškách zákon o obecním zřízení výslovně neupravuje. Zároveň stanoví jedinou podmínku jejich platnosti, a to vyhlášení na úřední desce. Z uvedeného se tedy podává, že nedostatky v podpisech obecně závazné vyhlášky, byla-li tato jinak v souladu se zákonem přijata a publikována, platnost takovéto vyhlášky nijak neovlivňují*.³⁷

³⁶ Tento právní názor lze nepřímou dovodit i z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 17. dubna 1996 sp. zn. Pl. ÚS 40/95 ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky na zrušení obecně závazné vyhlášky Městské části Brno – střed č. 1/93 o zvláštním režimu užívání veřejného prostranství náměstí Svobody (nález byl vyhlášen pod č. 123/1996 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 5. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 249–256 (č. 30 Sb. nál. a usn. – sv. 5.).

³⁷ Nález pléna Ústavního soudu ze dne 19. listopadu 1996 sp. zn. Pl. ÚS 1/96 ve věci návrhu skupiny poslanců Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR na zrušení obecně závazné vyhlášky města Vysokého nad Jizerou č. 5 ze dne 25. července 1994 o zákazu agitace a propagace KSČM a hnutí a stran projevujících sympatie ke komunismu (nález byl vyhlášen pod č. 294/1996 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírka nálezů a usnesení – svazek 6. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 369–376 (č. 120 Sb. nál. a usn. – sv. 6.).

Zdá se přitom, že od přijetí obecního zřízení z roku 2000 již nelze v případě nařízení obce uplatnit ani starostovo právo pozastavit výkon usnesení rady obce dle ustanovení § 105 odst. 1 obecního zřízení (jinak tomu bylo do roku 2000 v případě obecně závazných vyhlášek obcí, které přijímala obecní rada z důvodu nutnosti a neodkladnosti³⁸).

Pokud jde o úroveň krajskou, zde nalezneme zákonnou regulaci podepisování právních předpisů v ustanovení § 61 odst. 3 písm. a) krajského zřízení: **hejtman s náměstkem hejtmána podepisuje právní předpisy kraje**. Je-li náměstků více, postačí nejspíše podpis jediného z nich. Podpisy mají však dle mého přesvědčení i zde spíše symbolický význam, hejtman ani jeho náměstek nemají právo veta vůči schváleným právním předpisům. Nedostatky v podpisech právního předpisu kraje, byl-li tento jinak v souladu se zákonem přijat a publikován, platnost takového právního předpisu nijak neovlivňují. Rovněž tak i na krajské úrovni platí, že na nařízení nelze uplatnit ani hejtmanovo právo pozastavit výkon usnesení rady kraje dle ustanovení § 62 krajského zřízení (usnesení rady se řídí jiným právním režimem, nejsou podepisována hejtmanem – pouze jsou uvedena v zápise o průběhu schůze rady, který podepisuje hejtman nebo jeho náměstek).

Problematiku podepisování právních předpisů obce/kraje lze tedy s ohledem na shora uvedené označit za marginální (pouze pokud by mělo dojít ke změně systému ustavování starosty směrem k jeho přímé volbě občany, bylo by snad na místě zvážit starostovo právo veta vůči právním předpisům obce).

4.2 Vyhlášení

Podepsání právního předpisu obce/kraje příslušnými osobami je následováno vyhlášením právních předpisů obcí/krajů jako nezbytným předpokladem jejich platnosti a následně účinnosti.

V podstatě konstantně přitom platí, že **vyhlášení právního předpisu se provádí**

- na **obecní úrovni: vyvěšením na úřední desce obecního úřadu po dobu (nejméně) 15 dnů** (dnem vyhlášení je přitom již první den vyvěšení na úřední desce)³⁹ – aktuálně viz ustanovení § 12 odst. 1 obecního zřízení,

³⁸ Viz ustanovení § 53 odst. 2 zákona o obcích z roku 1990.

³⁹ Právní předpis obce vstupuje tedy v platnost okamžikem svého vyvěšení na úřední desce obecního úřadu, jeho další uveřejnění (§ 12 odst. 1 *in fine* obecního zřízení) je toliko fakultativní,

- na krajské úrovni: **uveřejněním ve Věstníku právních předpisů kraje** (dnem vyhlášení právního předpisu kraje je den rozeslání příslušné částky Věstníku právních předpisů kraje, který musí být uveden v jejím záhlaví)⁴⁰ – aktuálně viz ustanovení § 8 odst. 2, odst. 3 krajského zřízení.

Uvedená (relativně stabilní) **právní úprava publikace místních a regionálních právních předpisů nečiní žádných podstatnějších potíží.**

Jisté **pochybnosti jsou naopak spjaty s následujícími dvěma specifickými případy vyhlásování právních předpisů:**

- 1) Podle ustanovení § 12 odst. 3 obecního zřízení se totiž (již shora kriticky zmiňovaná) **nařízení obce vykonávající rozšířenou působnost zveřejní též na úřední desce obecních úřadů působících ve správním obvodu obce s rozšířenou působností.** Zákon zde přitom nijak neupravuje vztah mezi nabytím platnosti právního předpisu obce III. stupně a jeho publikací v obcích I. a II. stupně (zdá se, že takové zveřejnění podmínkou nabytí platnosti tohoto právního předpisu obce spíše není, což ovšem poněkud podryvá rovnost mezi jednotlivými adresáty nařízení s ohledem na existenci či neexistenci jejich občanství obce s rozšířenou působností).
- 2) V ustanovení § 8 odst. 5 krajského zřízení je pak zakotven zvláštní způsob vyhlášení právního předpisu kraje pro **případy, kdy naléhavý obecný zájem vyžaduje dřívější nabytí účinnosti právního předpisu kraje, než po uplynutí obvyklé patnáctidenní legisvakanční lhůty: V těchto případech se právní předpis kraje zveřejní též na úřední desce krajského úřadu, na úředních deskách obecních úřadů obcí, kterých se dotýká, a v hromadných informačních prostředcích.** Povinnost publikovat takový právní předpis ve Věstníku právních předpisů kraje tím ovšem dle všeho zůstává nedotčena. Právní předpis kraje se tedy i v tomto případě (shodně jako v obvyklém případě) vyhlásí uveřejněním ve Věstníku právních předpisů kraje a teprve dnem jeho rozeslání může vstoupit v platnost (a následně či zároveň v účinnost). K tomu při-

a nemá proto již žádný vliv na platnost právního předpisu obce (to bude nejspíše zcela obdobně platit i pokud jde o povinnost obce zveřejnit obsah úřední desky i způsobem umožňujícím dálkový přístup, založenou ustanovením § 26 odst. 1 správního řádu).

⁴⁰ Právní předpis kraje vstupuje tedy v platnost dnem rozeslání Věstníku právních předpisů kraje, ve kterém je publikován. Ačkoliv to zákon nestanoví, i kraj může uveřejnit takový právní předpis též jiným způsobem, např. v médiích. Toto další uveřejnění však již samozřejmě nebude mít vliv na jeho platnost.

stupuje další publikační povinnost kraje. Ono další zveřejnění však již dle všeho nelze považovat za vyhlášení právního předpisu, proto obecně závazná vyhláška či nařízení vstoupí v platnost tak jako tak (tedy i bez splnění povinnosti založené citovaným ustanovením).

4.3 Nabytí účinnosti

Pokud jde o nabytí účinnosti, lze generalizovat tak, že dlouhodobě platí i na místní a regionální úrovni osvědčené pravidlo **vyklučující retroaktivitu právních předpisů, podmiňující nabytí účinnosti vyhlášením právního předpisu zákonem stanoveným způsobem a pro obvyklé případy stanovující patnáctidenní legisvakanční lhůtu (*vacatio legis*).** Tak je tomu aktuálně jak podle ustanovení § 12 odst. 2 obecního zřízení⁴¹ (přičemž poslední jeho novelizace odstranila i po jistou dobu panující pochybnosti o počátku běhu oné patnáctidenní lhůty), tak i podle ustanovení § 8 odst. 4 krajského zřízení⁴².

Rovněž tak standardně **zákony** (pro výjimečné situace) **vždy umožňovaly podmínku uplynutí oné minimálně patnáctidenní lhůty** (ode dne vyhlášení) **nerespektovat.** Ustanovením § 12 odst. 2 věta druhá obecního zřízení je tak aktuálně stanoveno: *Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.* Obdobně dle ustanovení § 8 odst. 5 věta první krajského zřízení platí: *Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti právního předpisu kraje, nejdříve však dnem vyhlášení.*

5. Evidence právních předpisů obce/Věstník právních předpisů kraje

Na problematiku vyhlásování, platnosti a účinnosti právních předpisů územních samosprávních celků nelze navázat jinak, než stručným dovětkem o **evidenci právních předpisů obce** respektive o **vestnících právních předpisů krajů.**

⁴¹ Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinností patnáctým dnem po dni vyhlášení.

⁴² Právní předpis kraje nabývá účinností patnáctým dnem po vyhlášení ve Věstníku, pokud v něm není stanoven pozdější počátek účinnosti.

5.1 Evidence právních předpisů obce

Obecní zřízení stanovovalo obcím až do roku 2002 toliko povinnost zpřístupnit každému u obecního úřadu právní předpisy této obce.⁴³ Oproti tomu aktuálně platná a účinná právní úprava (ustanovení § 12 odst. 4 obecního zřízení ve znění účinném od 1. 1. 2003) již zakotvuje institut **obligatorní evidence obecních právních předpisů**:

Obec vede evidenci právních předpisů, které vydala. Evidence právních předpisů obsahuje číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti. Právní předpisy obce se označují pořadovými čísly. Číselná řada se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku.

Stejně tak jako právní předpisy samy, i jejich evidence musí být přístupna každému (u obecního úřadu v obci, která je vydala). Nadto – pokud jde o shora kriticky zmiňovaná nařízení obcí s rozšířenou působností – obecní zřízení (§ 12 odst. 5) dále stanoví, že *nařízení vydané obcí vykonávající rozšířenou působnost musí být každému přístupné též u obecních úřadů působících v jejím správním obvodu.*

Příslušná obec tedy (zcela správně) musí umožnit každému (tzn. bez ohledu na státní občanství či snad dokonce občanství obce) přístup ke svým právním předpisům i jejich evidenci obsahující zákonné náležitosti. Rovněž tak, co se týče nařízení obcí s rozšířenou působností, je to v první řadě starost obce III. stupně, aby její právní předpisy byly k dispozici obecním úřadům obcí I. a II. stupně v jejím správním obvodu (přesto otázku toho, kdo je povinen financovat dostupnost těchto nařízení na obecních úřadech působících ve správním obvodu příslušné obce III. stupně, nelze považovat za dosud uspokojivě vyřešenou). Evidence nařízení obcí s rozšířenou působností k dispozici na obecních úřadech obcí I. a II. stupně tedy být nemusí, ale lze to jistě doporučit.

Vedle citované právní úpravy obsažené v zákoně o obcích je pak třeba v těchto souvislostech navíc upozornit i na:

- Ustanovení § 5 odst. 2 písm. a) zákona o svobodném přístupu k informacím,⁴⁴ které stanoví, že *povinné subjekty jsou ve svém sídle povinny v úředních hodinách zpřístupnit právní předpisy vydávané v rámci je-*

⁴³ Srov. § 16 odst. 5 obecního zřízení z roku 1990 a § 12 odst. 3 obecního zřízení ve znění účinném před 1. 1. 2003.

⁴⁴ Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění zák. č. 101/2000 Sb., zák. č. 159/2000 Sb., zák. č. 39/2001 Sb., zák. č. 413/2005 Sb., zák. č. 61/2006 Sb.

lich působnosti, přičemž dle ustanovení § 5 odst. 4 téhož zákona povinné subjekty jsou povinny zveřejňovat informace uvedené v odstavci 1 a 2 též způsobem umožňujícím dálkový přístup.⁴⁵ V případě informací uvedených v odstavci 2 písm. a) postačuje ke splnění této povinnosti uvedení odkazu na místo, kde jsou tyto informace již zveřejněny způsobem umožňujícím dálkový přístup.

- Ustanovení § 5 odst. 5 zákona o svobodném přístupu k informacím,⁴⁶ jež stanoví, že *povinné subjekty, které vedou a spravují registry, evidence, seznamy nebo rejstříky obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému přístupné, jsou tyto informace povinny zveřejňovat v přehledné formě způsobem umožňujícím i dálkový přístup.*

Je tedy povinností každé obce i to, aby zpřístupnila jak své právní předpisy, tak i jejich evidenci též prostřednictvím internetu (případně jiným způsobem umožňujícím i dálkový přístup).⁴⁷

5.2 Věstník právních předpisů kraje

Jak již plyne ze shora uvedeného, na krajské úrovni plní důležitou úlohu publikačního nástroje **Věstník právních předpisů kraje**. Jeho zřízení je třeba přivítat, neboť má nepochybně daleko lepší předpoklady stát se vhodným informačním médiem, než jakým jsou (zejména ve městech) úřední desky, což je možno vnímat jako vhodný předpoklad pro efektivnější působení (krajského) práva ve společnosti.

Sama právní regulace Věstníku právních předpisů kraje je aktuálně obsažena v ustanoveních § 8 odst. 6 až 8 krajského zřízení: *Věstník se vydává v postupně číslovaných částkách označených pořadovými čísly. Právní předpisy kraje se ve Věstníku označují pořadovými čísly. Číselná řada*

⁴⁵ Strukturu zveřejňovaných informací stanovuje prováděcí právní předpis, kterým je aktuálně vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

⁴⁶ Přikláním se totiž k názoru, že v hypotéze této normy užitý pojem *registry, evidence, ... obsahující informace, které jsou na základě zvláštního zákona každému přístupné*, obsažený v citovaném ustanovení zákona o svobodném přístupu k informacím, lze vztáhnout i na evidenci právních předpisů obce.

⁴⁷ Podle ustanovení § 5 odst. 6 zákona o svobodném přístupu k informacím pak platí, že *povinnost zveřejnit informace podle odstavců 4 a 5 splní povinný subjekt tím, že je způsobem umožňujícím dálkový přístup bez zbytečného odkladu zpřístupní správci portálu veřejné správy nebo mu je předá.*

právních předpisů kraje, jakož i číselná řada jednotlivých částek Věstníku, se uzavírá vždy koncem každého kalendářního roku. Věstník musí být každému přístupný na krajském úřadu, na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra. Kraj zveřejní stejnopis Věstníku i způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Ještě dodávám, že – vedle publikace právních předpisů kraje – slouží Věstník právních předpisů kraje též k „oznámení“ aktů uvedených v ustanovení § 85 odst. 2 krajského zřízení.

Obdobně jako při interpretaci ustanovení § 12 odst. 2 věta druhá, pak i zde vznikají pochybnosti o tom, komu a na čí náklady je uložena povinnost odpovídající právu každého mít přístup k Věstníku na obecních úřadech v kraji a na Ministerstvu vnitra. To je značný nedostatek právní úpravy.⁴⁸ Z povinnosti zpřístupnit Věstník na krajském úřadu však jednoznačně vyplývá, že kraj je povinen vést evidenci vydaných věstníků a tím i evidenci právních předpisů kraje. Ta umožňuje všem zjistit číslo a název právního předpisu, datum jeho schválení, datum nabytí jeho platnosti, datum nabytí jeho účinnosti, popřípadě i datum pozbytí jeho platnosti.

6. Závěrem – především k nejnovější judikatuře Ústavního soudu v oblasti právo tvorby územní samosprávy

Závěrem této stati předně podotýkám, že s právní problematikou, již zde byla věnována pozornost, neodbytně souvisí i **právní regulace státního dozoru nad právo tvorbou územní samosprávy (incl. problematiky informování orgánu státního dozoru o přijetí místního/regionálního právního předpisu)**, což je téma nejen důležité, ale též nesmírně aktuální, a to zvláště s ohledem na tzv. dozorovou novelu obecního a krajského zřízení z roku 2006 (účinnou od 1. 7. 2006).⁴⁹ Nicméně rámec ani rozsah tohoto příspěvku

⁴⁸ V této souvislosti je možno poukázat na odlišně – lépe a jednoznačně – formulované ustanovení § 13 zákona o Sbírcě zákonů a o Sbírcě mezinárodních smluv.

⁴⁹ Zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.

již nedovolují rozvíjet autorovy úvahy i tímto směrem, proto považuji za nutné alespoň toto upozornění, a to i s odkazem na specifický sborník věnovaný právě problematice státního dozoru nad územní samosprávou.⁵⁰

Stejně tak by dále naše pozornost ostatně jistě mohla být věnována např. i zajímavé a nikoliv nedůležité problematice **změn v působnosti právo tvorného subjektu** (ať již jde o ty změny, s jejichž dopady je v pozitivněprávní úpravě výslovně počítáno – viz ustanovení § 19 odst. 5 písm. c) obecního zřízení, nebo o nejspíše daleko početnější a problematičtější skupinu změn, při nichž nezbyvá, než se opírat o právně teoretické postuláty).⁵¹ Ani pro ni však již nutně omezený rozsah tohoto příspěvku prostoru neposkytuje.

Co však v závěru této stati skutečně (bez negativního vlivu na hodnotu této stati) opomenout nelze, je **nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí**, neboť ta může (ovšem být tomu tak nemusí) představovat (alespoň v praktické rovině zásadní) zlom v dosavadním přístupu Ústavního soudu k samosprávné právo tvorbě územní samosprávy.

Konkrétně je zde třeba poukázat na nále **pléna Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 57/05**, ze dne 13. září 2006, kde – více než překvapivě a zcela revolučně⁵² – Ústavní soud při rozhodování o ústavní konformitě obecně

⁵⁰ Sborník příspěvků ze semináře „Dozor nad samostatnou a přenesenou působností územních samosprávních celků“ pořádaného odborem dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra dne 6. června 2006. 1. vyd. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2006, <http://www.mvcr.cz/sprava/mistni/dokumenty.html>.

⁵¹ Ve stručnosti možno odkázat např. na KADEČKA, S. Nařízení obcí s rozšířenou působností – nový pramen českého práva. *Právní rozhledy*, 2003, č. 5, s. 212–213.

⁵² Srov. dosavadní judikaturu Ústavního soudu v předmětné záležitosti představovanou následujícími nálezy: Nález pléna Ústavního soudu ze dne 12. června 2001 sp. zn. Pl. ÚS 2/2000 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu Teplice na zrušení obecně závazné vyhlášky města Biliny ze dne 14. 11. 1996, č. 23, o zákazu prodeje a používání pyrotechnických předmětů (nálezn byl vyhlášen pod č. 240/2001 Sb.). In: Ústavní soud: Sbirka nálezů a usnesení – svazek 22. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 215 an. (č. 85 Sb. nálezů a usnesení – sv. 22.). Zde Ústavní soud konstatoval, že *problematiku omezení prodeje a používání pyrotechnických předmětů reguluje dostatečným způsobem zákon č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, a vyhláška Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, která tento zákon provádí. Obecně závazné vyhlášky obcí jsou formou normotvorby subjektů územní samosprávy a v rámci hierarchie právních předpisů podle jejich právní síly musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení. Zákonné úpravy (a k nim vydané prováděcí předpisy) mají proto také vždy přednost: pokud zákon přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla (a v tom není v zásadě omezen), nemůže subjekt územní samosprávy postupovat při normotvorbě ve svém územním obvodu contra legem. Z dřívější doby viz nálezn pléna Ústavního soudu ze dne 17. srpna 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Šumperku*

závazné vyhlášky obce, jíž bylo mimo jiné upraveno i „provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů“ dospěl k závěru, že povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích, je nutné interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo ústavním pořádkem (§ 35 odst. 3 zákona o obcích). 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. Tento účel úpravy je zřejmý již ze samotného vymezení prostor, kde nesmí být určité činnosti vykonávány, tzn. památková zóna města. Účelem napadené vyhlášky tedy primárně zjevně není ochrana bezpečnosti osob, nýbrž právě ochrana majetku, a to v jeho kulturně-sociální dimenzi. Účel napadené vyhlášky je v daném případě nejen zákonem aprobován [§ 10 písm. a) zákona o obcích], ale obec neopomenula při přijímání takového rozhodnutí přihlídnout k povaze předmětu ochrany regulovaného napadenou vyhláškou, jehož specifčnost je deklarována i veřejnou mocí (viz výše citovaná vyhláška č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny), přičemž Ústavní soud neshledal tyto úvahy irelevantními. Naopak, úvaha obce vzala zřetel i na veřejný zájem na

na zrušení obecně závazné vyhlášky města Šumperku č. 22/93 ze dne 15. prosince 1993 o zákazu používání zábavné pyrotechniky (nález byl vyhlášen pod č. 216/1999 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 15. Praha : C. H. Beck, Praha 2000, s. 93–98 (č. 112 Sb. nál. a usn. – sv. 15.): *Oblast používání tzv. zábavné pyrotechniky reguluje dostatečným způsobem již zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, která tento zákon provádí. Obsahem této vyhlášky je mimo jiné úprava prodeje a používání pyrotechnických předmětů – § 8, v níž se např. stanoví, komu mohou být pyrotechnické předměty jednotlivých tříd prodávány a kde se některé z nich nesmí používat – např. v uzavřených prostorách, v blízkosti kostelů, nemocnic, dětských zařízení, domovů důchodců, škol, ozdravoven a při sportovních akcích. Pokud vyhláška obce (města) daleko překračuje rámeček této právní úpravy a zakazuje používání zábavné pyrotechniky na celém území města absolutně, dostává se do rozporu se zákonem č. 61/1988 Sb. a s vyhláškou č. 174/1992 Sb., tento zákon provádějící, neboť oba tyto právní předpisy úplný zákaz používání zábavné pyrotechniky na území celé obce nepředpokládají.*

ochraně kulturních památek, tak jak ji ostatně ukládá § 30 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

Onen (svými praktickými dopady nejspíše zásadní) zlom v dosavadním restriktivním přístupu Ústavního soudu by totiž mohl (i při zachování v judikatuře Ústavního soudu konstantně obsaženého principiálního požadavku na ukládání povinností pouze v případě výslovného zákonného zmocnění) nastat, pokud by Ústavní soud po rozumu citovaného nálezu posuzoval nejen to, zda již je určitá záležitost regulována jiným právním předpisem,⁵³ ale nově též to, zda regulace provedená obcí má stejný (případně protichůdný) účel, jako regulace zákonná (a pouze v takovém případě by nadále platilo, že zde již není prostoru pro samosprávnou právní regulaci), nebo zda tomu tak není, když obec přistoupila k právní regulaci z důvodů/za účelem, kterých/kterého se zákonodárce dosud nedotkl, a pak by zde místo pro samosprávnou právní regulaci (nově) bylo. To by mohlo totiž vést k otevření celého bohatého okruhu záležitostí, oprávnění k jichž regulaci bylo dosud obcím upíráno.

Nutno ovšem konstatovat, že z relativně stručného odůvodnění předmětného nálezu obecnější závěry alespoň prozatím činit nelze (a to i s ohledem na to, že Ústavní soud zde – opět překvapivě – ponechal zcela bez povšimnutí dosavadní svou judikaturu k místní regulaci používání zábavné pyrotechniky). Nová situace nám tak (přinejmenším zlehka) připomíná situaci navozenou již před několika lety – nálezem pléna Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000, ze dne 19. prosince 2000, přičemž i nyní platí, že další přístup českého Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí (na úseku veřejného pořádku) zůstává otázkou sice nesmírně zajímavou, avšak s těžko předvídatelným řešením.⁵⁴

**Příspěvek byl zpracován za finanční podpory Grantové agentury ČR – grantový projekt reg. č. 407/06/1159.*

⁵³ K tomu srov. vedle nálezů citovaných v předchozí poznámce např. nález pléna Ústavního soudu ze dne 8. listopadu 1995 sp. zn. Pl. ÚS 13/95 ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Kutné Hoře na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kutná Hora č. 10/94 ze dne 1. července 1994 o dopravě ve městě (nález byl vyhlášen pod č. 272/1995 Sb.). In: Ústavní soud: Sbírnka nálezů a usnesení – svazek 4., Praha : C. H. Beck, 1996, s. 225–229 (č. 75 Sb. nál. a usn. – sv. 4.): *Obec nemůže právně regulovat úseky, které jsou upraveny dalšími správními předpisy, ani věci regulované soukromoprávně (např. občanským zákoníkem). Vždy musí zkoumat, zda daná oblast již není, třeba i částečně, upravena jakýmkoliv právními předpisy vyšší právní síly.*

⁵⁴ Srov. k tomu též výklad o nálezech ústavního soudu č. 51/2001 Sb. a č. 129/2001 Sb. In: KADEČKA, S. Právo obcí a krajů v České republice. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 196–201.