

Obecně závazné vyhlášky a městské části

Zdeněk KOUDELKA

V rámci právní normotvorby mohou v oblasti své působnosti vydávat vlastní právní předpisy nejen centrální, ale i místní orgány veřejné moci. Jsou to obecně závazné vyhlášky obcí, jejichž institucionální zakotvení v našem právním řádu je zajištěno samotnou Ústavou ČR¹. Rada obcí vyhlásek využívá pro řešení naléhavých problémů veřejného pořádku, kdy vlastní tvorbou práva nahrazují setrávající absenci jiných právních norem, včetně zákonů. Lze říci, že institut obecně závazných vyhlásek se osvědčil. V následujícím textu je na příkladech statutárních měst bez okresního úřadu Brna a Ostravy nastíněna problematika vyhlásek ve vnitřně členěných statutárních městech.

Obecně závazné vyhlášky v městě Brně

V rámci existence Brna jako statutárního města-okresu bez okresního úřadu mohou vlastní vyhlášky vydávat i jednočlenné městské části, které v tomto případě mají analogické postavení obcí. Město Brno (Ostrava, Plzeň, Praha) též může přijímat v přenesené působnosti vyhlášky jinak příslušné okresním úřadům.

Obecně závazné vyhlášky se podle druhu upravované oblasti a způsobu přijímání rozdělují na vyhlášky v přenesené působnosti a vyhlášky v samostatné působnosti. **Vyhlášky v přenesené působnosti** přijímá rada městské části na základě výslovného zákonného zmocnění pro obce, aby dotyčnou problematiku blíže upravily vyhláškami v těch oblastech státní správy, které na základě rozdělení působnosti mezi magistrát a úřady městských částí zákonem a statutem² města vykonávají v přenesené působnosti úřady městských částí. Takovouto vyhlášku nadepsanou „Úřad městské části“ může v případě jejího rozporu se zákonem nebo jinými obecně závaznými předpisy zrušit magistrát města, případně Ministerstvo vnitra³.

Pokud se týká vyhlásek v přenesené působnosti je vzhledem k jasnému rozdělení působnosti výkonu přenesené státní správy mezi magistrát a úřady městských částí na základě zákona nebo statutu⁴ a při důsledném dodržování norem s vyšší právní

¹Čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR č. 1/1993 Sb.

²§ 61 odst. 1 zákona o obcích č. 367/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 410/1992 Sb.

³§ 62 odst. 5 zákona o obcích

⁴§ 61 odst. 1 zákona o obcích č. 367/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 410/1992 Sb.

sílou a k hierarchické výstavbě právních norem (vyhláška obce v přenesené působnosti, vyhláška okresního úřadu, vyhláška ministerstva, nařízení vlády, zákon, ústava) poměrně méně častý střed vyhlášky s vyšší právní normou a zcela jasné řešení tohoto střetu. Ve statutárních městech bez okresního úřadu je magistrát oprávněn vždy zrušit danou vyhlášku, neboť je vůči úřadu městské části ve výkonu přenesené státní správy v nadřízeném postavení (odvolací orgán). Jinak je tomu však u vyhlásek v samostatné působnosti, kde se působnost města a městské části často překrývá – např. zajišťování veřejného pořádku, přičemž rozdělovací určovatel „místní“ a „celoměstský“ význam je kategorie právně nedefinovaná a schopna různých výkladů, z čehož plyne možnost častých střetů mezi vyhláškami města a městských částí v samostatné působnosti.

Obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti nadepsanou „Městská část“ přijímá zastupitelstvo městské části po předchozím projednání v Radě města Brna⁵, přičemž se nevyžaduje souhlas, ale pouhé projednání – byť negativní. V naléhavých případech může přijmout vyhlášku v samostatné působnosti rada městské části⁶. Zde již není třeba předchozího projednání v Radě města Brna, o naléhavosti přijetí vyhlášky rozhoduje rada městské části vlastním uvážením. Vyhláška v samostatné působnosti přijatá radou městské části musí být schválena dodatečně na nejbližším zasedání zastupitelstva městské části, jinak pozbývá platnosti. Ovšem její platnost končí až aktem neschválení na zastupitelstvu městské části a tedy pravomocná rozhodnutí vydaná na jejím základě v období mezi účinností vyhlášky po schválení radou a jejím neschválení na zastupitelstvu zůstávají nedotčena. Z povahy věci plyne, že po datu neschválení však nelze vykonat práva a povinnosti z nich plynoucí. Vyhláška obce v samostatné působnosti má na rozdíl od vyhlášky v přenesené působnosti nejvyšší právní sílu z podzákoných předpisů, pokud je vydána v oblasti působnosti obcí. Do budoucna však bude zřejmě v právní síle podřazena vyhláškám vyšších samosprávných celků.

Rušení obecně závazných vyhlásek

Jestliže stejnou problematiku upravuje vyhláška města a městské části, může předložit Rada města Brna Zastupitelstvu města Brna návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky městské části. I bez takového aktu se rozporná ustanovení vyhlášky městské části stávají neúčinnými⁷. Pakliže neexistuje vyhláška města, která by upravovala stejnou oblast, pak magistrát může výkon vyhlášky pozastavit jen, je-li v rozporu se zákonem – věc pak rozhodne zastupitelstvo města. Pakliže by se tak nestalo a námitka nezákonnosti trvala, mohlo by výkon vyhlášky městské části pozastavit Ministerstvo vnitra a o věci by rozhodoval Ústavní soud⁸. Lze říci, že oblast tvorby vyhlásek je jednou z mála, kde městské části mají vedle města svébytné postavení a město jim nemůže s odvoláním na neexistenci obecné právní subjektivní

⁵čl. 10 odst. 1 písm. f) vyhlášky města Brna č. 1/1993 – Statut města Brna

⁶čl. 11, odst. 2 Statutu Brna

⁷čl. 72 Statutu Brna

⁸Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR

ty městských částí ve statutárních městech zasahovat do výkonu jejich působnosti. Dokonce jsou pasivně legitimovány pro řízení o zrušení své vyhlášky před Ústavním soudem⁹ pro rozpor se zákonem, ústavním zákonem či kvalifikovanou mezinárodní smlouvou¹⁰. Poněkud rozporná je aktivní legitimace, neboť zákon o obcích předpokládá před účinností Ústavy ČR, že po pozastavení výkonu vyhlášky předloží problém ke konečnému rozhodnutí Ministerstvo vnitra České národní radě¹¹. Ministerstvo mělo vůči Brnu, Ostravě, Plzni a Praze, případně jejich městským částem, stejnou pravomoc v oblasti nápravy nesprávných opatření jako okresní úřad k jiným obcím^{12,13}. V zákoně o Ústavním soudu je však právo podat návrh na zrušení právního předpisu vydaného obcí speciálně přiznáno vedle zastupitelstva vyššího samosprávného celku jen přednostovi okresního úřadu¹⁴. K specifickému postavení měst bez okresního úřadu se nepřihlíží, takže zde místo Ministerstva vnitra přichází v úvahu vláda jako nositelka obecného práva navrhopvat zrušení podzákonných právních předpisů¹⁵. Po vydání vyhlášky městskou částí se její kopie zasílá městu¹⁶.

Významný správně právní teoretik doc. Petr Průcha se domnívá, že po nabytí účinnosti Ústavy ČR 1. 1. 1993 zůstává Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR jako nástupkyni České národní rady na základě zákona o obcích zachováno právo na zrušení vyhlášek obcí v samostatné působnosti. Tento názor se opírá o argument, že ústava dává Ústavnímu soudu obecné právo rušit podzákonné právní předpisy, jsou-li v rozporu se zákonem, ústavou a kvalifikovanou mezinárodní smlouvou, nicméně mu toto právo neabsolutizuje. Na konkrétním příkladu rušení obecně závazných vyhlášek obcí v přenesené působnosti je dokazováno, že podzákonný právní předpis může na základě zákona o obcích zrušit okresní úřad, tedy jiný orgán než Ústavní soud. Obdobná situace je na základě zákona o okresních úřadech při rušení jimi vydaných vyhlášek Ministerstvem vnitra¹⁷. Nemůžeme s tímto názorem souhlasit, neboť již z diskuse o zmocňovacích zákonech z meziválečného období lze uvést, že parlament není vlastníkem zákonodárné moci, ale ponze jejím vykonavatelem na základě svěřeni ústavou od skutečného zdroje veškeré moci v demokratickém státě, od lidu. Bez souhlasu lidu – suveréna, tj. právním předpisem se silou ústavního zákona, nelze toto právo parlamentu přenést jeho zákonnou vůlí na jiného, například vládu, byť by to vyžadovala mimořádná situace. Touto problematikou se mimo jiné zabýval Jaroslav Krejčí¹⁸, který jako jedinou možnou cestu, jak parlament může na

⁹ § 69 zákona o Ústavním soudu č. 182/1993 Sb.

¹⁰ čl. 10 Ústavy ČR

¹¹ § 62a odst. 1 zákona o obcích

¹² § 61 odst. 1 zákona o obcích č. 367/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 410/1992 Sb.

¹³ § 62a odst. 1 zákona o obcích

¹⁴ § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu

¹⁵ § 64 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu

¹⁶ čl. 72 odst. 3 Statutu Brna

¹⁷ § 13 zákona o okresních úřadech č. 425/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění 403/1992 Sb.

¹⁸ Moc nařizovací a její meze, Praha 1923 Delegace zákonodárné moci v moderní demokracii.

jiného přenést své zákonodárné právo, viděl cestu změny ústavy přijetím ústavního zmocňovacího zákona, na jehož tvorbě se poté, co odmítl zmocňovací prostý zákon z roku 1920 a podpořil stanovisko Ústavního soudu k opatření Stálého výboru o inkorporaci Vitorazska a Valčicka¹⁹, podílel v roce 1938²⁰. Podle Ústavy ČR je lid zdrojem veškeré moci ve státě²¹ a prostřednictvím ústavy její výkon přiděluje jednotlivým orgánům, pak jakoukoliv pravomoc svěřenou určitému subjektu ústavou, byť v jejím znění není zvyrazněna slovně výlučnost svěřeni, může parlament přenést na jiného jen cestou ústavního zákona. Bez dalšího ústavního předpisu tedy nemůže ani jiný orgán než Ústavní soud rušit vyhlášky obcí v samostatné působnosti.

Toto stanovisko podporuje odlišné postavení České národní rady a Parlamentu ČR v systému orgánů státní moci. Na základě komunisty přijaté ideje o nedělitelnosti státní moci byla přes četné novelizace Česká národní rada charakterizována jako nejvyšší orgán státní moci v České republice²². Na základě tohoto ústavního pojetí mohla rozhodovat ve všech oblastech práva. V nové Ústavě ČR se plně prosadila liberální idea trojdělení státní moci, její kontroly a vzájemného vyvažování. Parlament je z ústavy nositelem moci zákonodárné²³ a nepřisluší mu rozhodovat, zda některý akt odpovídá jeho zákonu či ne, to je věc moci soudní²⁴. Ústava sama předpokládá, že orgány konstituované ústavou mohou vykonávat pravomoci jiné než jsou v ústavě výslovně uvedeny či výkon dalších úkolů státním zastupitelstvem vedle veřejné žaloby²⁵. Takovéto zmocnění ústava Parlamentu nedává a to ani odvozené pomocí obecného ustanovení, které například vládu charakterizuje jako vrcholný orgán výkonné moci, z čehož vyplývá v oblasti exekutivy ve státě konat vše, co nepřisluší prezidentovi a územní samosprávě. Zpochybněno je tak nejen právo Poslanecké sněmovny rušit vyhlášky obcí, ale i jiné akty nápravy nesprávných opatření obcí v samostatné působnosti. To vše jsou úkoly moci soudní. Parlament by mohl zrušit

Praha 1924 Moc vládní a výkonná jako ústavodárce a zákonodárce, Sborník prací k počtu 60. narozenin F. Weyra, Praha 1939 Zmocňovací zákon a ústavní soud, 1939 aj.

¹⁹ č. 337/1920 Sb., kterým se vláda zmocňovala činit opatření k úpravě mimořádných poměrů způsobených válkou Nález Ústavního soudu z 7. 11. 1922 o optření Stálého výboru č. 450/1920 Sb. o inkorporaci Vitorazska a Valčicka. Běžným zákonem byl i zákon o mimořádné moci nařizovací č. 95/1933 Sb., který vládě umožňoval měnit ustanovení zákonů nařízením v oblasti ekonomiky.

²⁰ č. 330/1938 Sb., o zmocnění k změnám Ústavní listiny a ústavních zákonů republiky Československé a o mimořádné moci nařizovací.

²¹ čl. 2 odst. 1 Ústavy ČR definuje lid jako zdroj veškeré státní moci. To je však pouze jedna část veřejné moci vedle autority samosprávných orgánů. Proto se v textu článku užívá výstižnější označení „moci ve státě“. Obdobně svrchovanost lidu konstituoval § 1 Ústavní listiny ČSR uvozené zákonem č. 121/1920 Sb.

²² čl. 102 odst. 1 ústavního zákona o československé federaci č. 143/1968 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 103/1991 Sb.

²³ čl. 15 odst. 1 Ústavy ČR.

²⁴ čl. 90 Ústavy ČR.

²⁵ čl. 63 odst. 2 a čl. 80 odst. 1 Ústavy ČR.

vyhlášku obce jen cestou zákona, který by ji derogoval z pozice vyšší právní síly. Obci však nadále zůstává možnost i proti takovému postupu se bránit ústavní stížností proti nezákonnému zásahu státu²⁶, lepší formulace by byla proti neústavnímu zásahu státu, jelikož Ústavní soud by posuzoval celý případ i z hlediska ústavy a ne jen běžných zákonů, jimiž při svém rozhodování až na výjimku zákona o Ústavním soudu není vázán²⁷.

Jiná je situace v případě vyhlášek obcí v přenesené působnosti, neboť zde okresní úřad vystupuje vůči obci jako orgán tvorby právních norem s vyšší právní silou a tudíž oprávněný k obecnému rušení předpisů s nižší právní silou. Pravdou je, že při použití klasické hierarchie právních norem by měl okresní úřad rozhodnutí, jímž ruší vyhlášku obce v samostatné působnosti anebo její některá ustanovení, vydat formou své vyhlášky jako obecně závazného předpisu. Nezáleží pak, bude-li obsahem takové vyhlášky pouze derogační ustanovení anebo okresní úřad sám upraví dotčenou problematiku bez výslovné derogační klauzule, jelikož se tak odlišná ustanovení vyhlášky obce jako předpisu s nižší právní silou stávají automaticky neúčinnými. Obdobný postup by byl ve vztahu Ministerstva vnitra k vyhláškám okresních úřadů, jež by rušilo prostřednictvím vyhlášky ministerstva. Pokud by obec měla pochybnosti o oprávněnosti zrušení své vyhlášky v přenesené působnosti okresním úřadem, pak by mohla iniciovat vydání vyhlášky ministerstva, která by rušila dotčenou vyhlášku okresního úřadu. V současnosti rozhodnutí o zrušení vyhlášek nižších orgánů nemá charakter obecně závazného právního předpisu.

Pro zpracování vyhlášky je vhodné využít názor osoby s právnickým vzděláním – ať už zaměstnanec úřadu městské části, člena zastupitelstva nebo jiného dobrovolného aktivisty působícího v komisích. Tato skutečnost však není podmínkou. Zákon kromě schválení a zveřejnění neklade na obecně závazné vyhlášky žádné náročné formální náležitosti a mnoho malých obcí vydává řadu jednoduchých vyhlášek, které přesto mají předpokládaný účinek. Důležitým faktem je, že za porušení vyhlášky městské části může úřad městské části uložit v rámci přestupkového řízení pokutu až do 5 000 Kč²⁸ a rada městské části pokutu až do výše 100 000 Kč, porušili vyhlášku právníká osoba nebo podnikatel. Tuto sankční pravomoc mají výlučně městské části i vůči narušitelům celoměstských vyhlášek²⁹.

Obecně závazné vyhlášky v městě Ostravě

Poněkud odlišně upravuje obecně závazné vyhlášky Statut města Ostravy, který nijak nepodmiňuje tvorbu vyhlášek městských částí předchozím projednáním v radě města a výslovně dává vzájemné právo normotvorné iniciativy městským částem, ale i městu³⁰. Tedy město i městské části si mohou vzájemně předkládat návrhy vyhlášek, o nichž musí příslušné orgány druhé strany jednat a rozhodnout. V ostravském

²⁶čl. 87 odst. 1 Ústavy ČR

²⁷čl. 88 odst. 2 Ústavy ČR

²⁸§ 48 zákona o přestupcích č. 200/1990 Sb. ve znění novel, úplné znění č. 124/1993 Sb.

²⁹čl. 11 odst. 3 Statutu Brna

³⁰čl. 8 odst. 2 vyhlášky města Ostravy č. 10/1992, kterou se vydává Statut města Ostravy

statutu jsou taxativně uvedeny oblasti, jež může vyhláškami upravit jen městská část³¹ (místní poplatky, cenová regulace nájemného z nebytových prostor). Výslovně zde není uveden možný rozpor vyhlášky města a městské části, v takovém případě by se užilo zřejmě pravidlo „mladší vyhláška ruší starší“ bez ohledu na vydavatele vyhlášky, pakliže by nešlo o oblast jejíž úpravu svěřuje statut města výlučně do působnosti pouze města či na druhé straně městských částí. Zde by byla rozhodující vyhláška subjektu svěřeni podle znění statutu. Nutno ovšem podotknout, že bytí je statut základní organizační obecně závazná norma ve statutárních městech členěných na městské části a vlastně jakousi obdobou ústavy pro uvedená města, nemá žádnou vyšší právní sílu vůči ostatním vyhláškám města. Může se tedy vyskytnout názor, že případná vyhláška města, která upravuje oblast výlučně svěřenou statutem městským částem se musí podle pravidla „mladší právní předpis stejné síly ruší starší“ posuzovat jako novela statutu. S tímto jistě seriozním závěrem však nelze zcela souhlasit, jelikož by tak statut mohl být novelizován aniž by si to autor vyhlášky, zastupitelstvo města, přál. Přijetí a novelizace statutu je totiž podrobováno zvláštní, byť zákonem nepředpokládané proceduře, při nichž aktivní roli hrají neformální orgány – shromáždění starostů městských částí, politické grémium aj, již „běžné“ vyhlášky neprochází. Na rozdíl od Brna je Radě města Ostravy ponechána pravomoc sankcionovat narušitele celoměstských vyhlášek z řad právnických osob a podnikatelů³².

Rozpočet města Brna a vyhlášky

Je pozoruhodné, že v oblasti rozpočtových pravidel a z toho vyplývajících rozpočtů města a městských částí, nerespektuje město Brno své vlastní a i pro něj obecně závazné vyhlášky a odvozeně zákonné předpisy. Zákon o rozpočtových pravidlech předpokládá, že statutární města provedou úpravu rozdělení finančních a především pak daňových zdrojů mezi město a městské části ve svém statutu³³, tj. obecně závaznou vyhláškou. Ve Statutu města Brna je tato úprava provedena nedostatečně, neboť v případě rozdělení základních zdrojů příjmů (daňové a zcizení majetku) odkazuje ustanovení statutu na přijetí samostatných vyhlášek pro každý kalendářní rok³⁴. Bez ohledu na skutečnost, že současné znění zákona o rozpočtových pravidlech i Statut města Brna jsou platnými právními předpisy již druhý rok, Zastupitelstvo města Brna zmíněné vyhlášky nevydalo a dotčenou problematiku upravuje v rámci přijetí samotného rozpočtu pouhým usnesením. Na území města Brna tak existuje v oblasti rozpočtových pravidel protiprávní stav, nejen vůči zákonné normotvorbě³⁵, ale i vůči vlastní tvorbě práva obecně závaznými vyhláškami (statutem). Můžeme

³¹čl. 3 odst. 1 pís. b) Statutu Ostravy

³²čl. 2 odst. 2 pís. a) Statutu Ostravy

³³§ 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech republiky č. 576/1990 Sb. ve znění zák. č. 10/1993 Sb.

³⁴čl. 70 odst. 3 Statutu Brna

³⁵§ 27 odst. 2 zákona o rozpočtových pravidlech republiky č. 576/1990 Sb. ve znění zák. č. 10/1993 Sb.

říci, že jde o klasické porušení zásad právního státu, kdy se tvůrce práva domnívá, že není vázán svými vlastními právními normami. Z hlediska zákona o obcích jde o akt nesprávného opatření města v samostatné působnosti. Na věci příliš nezmění ani připravovaná novela Statutu města Brna, která umožňuje přijímat rozpočtová pravidla pouhým usnesením, jelikož zákon vyžaduje úpravu rozpočtových pravidel ve statutu. Znění statutu, které by úpravu dané otázky přenášelo na usnesení, tj. na neobecně závazný právní předpis, lze považovat za příklad účelového obcházení zákona nepřípustným u orgánu veřejné moci.

O tom, že lze bez vážnějších komplikací dostat dikci zákona svědčí Statut města Ostravy, v němž jsou rozpočtová pravidla upravena přímo, přičemž je kladen důraz na samostatnou tvorbu rozpočtu města a městských částí podle obdobného vztahu obcí a okresních úřadů, samozřejmě při respektování funkcí města jako celistvého, přitom však vnitřně členěného celku.

* * *

S U M M A R Y

The Generally Binding Notices and the City Districts

After the new Constitution of the Czech Republic became effective, not only the supreme legal norm of the greatest legal force (together with the Charter of Fundamental Right and Liberties) was changed, but also the basic idea of the organization of powers in the state, where the idea of the threefold division of power into the legislative, executive and judicial powers was fully applied. However, there are still many pre-November norms which are based on the old constitution, considering the state power, despite numerous post-November amendments, to be uniform and represented by its single supreme body, the parliament. One of the norms, seriously affected by the adoption of the new Constitution is the Municipal Act and the whole sphere of inferior legislation made by the local self-administration entities.

Further, the article concentrates on the problems connected with generally binding notices, issued in Brno and Ostrava, statutory cities without district offices, which are internally divided into city districts. This fact leads, together with the inconsistent solution of the problem of the position of the cities and the city districts, as given in the Municipal Act or the statutes of the cities respectively, may lead to possible conflicts between the legislations of the said subjects. The situation is complicated by the fact that city districts have no legal subjectivity of their own and, except for Prague city districts, not even any delegated legal subjectivity.