

Samosprávná normotvorba obcí – pohledy do sousedství

Stanislav Kadečka

Tvorba místního práva, jeho charakter a specifika jsou v české odborné literatuře i v praxi veřejné správy tématem hojně diskutovaným a současně značně sporným. V této stati se pokouším v souvislosti s řešením otázky svobodné normotvorby obcí uvést tuto do širších evropských souvislostí, jakož i nahlédnout do nejbližšího sousedství, neboť se domnívám, že zejména v době na přelomu tisíciletí je naprosto nezbytné rozšířit naše horizonty a v právní vědě daleko více uplatňovat komparatistické prvky.

Úvodem je třeba připomenout i to, že v platnost (ne však účinnost) již vstoupil celý balík zákonů tvořících (alespoň v organizačním pojetí) páteř reformy české veřejné správy¹, a tak bude pro čtenáře jistě zajímavé posoudit, do jaké míry jsou v nové české úpravě naplňovány evropské prvky. Je totiž v bytostném zájmu České republiky, aby i v úpravě samosprávné normotvorby obcí jako projevu práva na územní samosprávu co nejlépe naplnila evropské principy veřejné správy².

Vzhledem k rozsahu této stati však samozřejmě nelze na těchto místech očekávat skutečnou komparaci právní úpravy, spíše půjde o vyzvednutí některých zá-

sadních skutečností, a to zejména v souvislosti s právní povahou samosprávné normotvorby obcí.

RADA EVROPY

Rada Evropy, vzniklá v roce 1949 a mající dnes přes 40 členů, je významná mezinárodní organizace, která usiluje o rozvoj spolupráce svých členů zejména v oblasti práva, a to za účelem realizace základních lidských práv a svobod způsobem obvyklým v moderní demokratické společnosti. Jednou z oblastí, kam Rada Evropy zaměřuje svou pozornost již od padesátých let 20. století, je problematika místní samosprávy (ostatně již v roce 1957 byla v rámci Rady Evropy zřízena Stálá konference místních samospráv Evropy). Nemohla tak její aktivita zůstat stranou pozornosti této stati.

Za nejvýznamnější dokumenty Rady Evropy v souvislosti s problematikou samosprávné normotvorby obcí je třeba dle mého názoru považovat Evropskou chartu místní samosprávy³ a Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. R (98) 12 týkající

¹ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), zákon č. 157/2000 Sb., o přechodu některých věcí, práv a závazků z majetku České republiky do majetku krajů, zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů, zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze.

² K pojmu „evropské principy veřejné správy“ a jeho chápání v rámci Evropské unie blíže viz. TRNKA, D.: Evropské principy veřejné správy, Veřejná správa, 2000, č. 5, str. 26–27.

³ Evropská charta místní samosprávy byla v rámci Rady Evropy přijata ve Štrasburku 15. října 1985 a jménem ČR byla podepsána 28. května 1998, aby byla následně publikována ve Sbírce zákonů pod č. 181/1999 Sb. a vstoupila v platnost pro ČR dne 1. září 1999.

⁴ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy z 18. září 1998 č. R (98) 12 týkající se dozoru nad úkony místních samospráv (<http://www.coe.fr/cm/ta/rec/1998/98r12.htm>).

se dozoru nad úkony místních samospráv⁴. Chtěl bych proto zmínit některé myšlenky obsažené ve výše uvedených dokumentech, případně stručně komentovat jejich postavení v české právní úpravě. K podrobnějšímu rozboru Evropské charty místní samosprávy však vzhledem k rozsahu práce nezbývá než odkázat na jiné studie.⁵

Co se týče Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. R (98) 12 týkajícího se dozoru nad úkony místních samospráv, je třeba rovněž zdůraznit, že toto neexistuje dosud v oficiální české verzi, ani dosud nebylo komentováno v odborném tisku.

Nyní, ještě než se budeme věnovat přímo jednotlivým ustanovením Evropské charty místní samosprávy, jejichž aplikace se dotýká úpravy samosprávné normotvorby obcí, zmiňme některé zásadní myšlenky obsažené již v preambuli této významné mezinárodní smlouvy. Evropská charta místní samosprávy totiž zdůrazňuje, že *místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení; že právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy; že toto právo lze nejpříměji vykonávat na místní úrovni; že existence skutečně odpovědných místních společenství může vést ke správě, která je jak účinná, tak občanu blízká; že ochrana a posilování místní samosprávy v různých evropských zemích je důležitým příspěvkem k budování Evropy založené na zásadách demokracie a decentralizace moci; že to vyžaduje, aby existovala místní společenství vybavená demokraticky vytvořenými rozhodovacími sbory a mající vysokou míru autonomie, pokud jde o jejich odpovědnosti a způsoby a prostředky její realizace, i zdroje potřebné k tomu, aby této odpovědnosti dostála.*

Bohužel se domnívám, že česká politická reprezentace ani česká společnost si tyto skutečnosti dosud neuvědomily. Úloha místních společenstev je u nás dosud značně podceňována, pohled na ně je často velice nedůvěřivý, někdy se snad považují i za něco podezřelého, co ubližuje státu. Z výše uvedeného pak samozřejmě logicky vyplývá význam normotvorby obcí jako místních společenství občanů, jakož i její postavení na území Čech, Moravy a Slezska.

Z tezí preambule se pak již odvíjejí jednotlivé články Charty. Ve smyslu čl. 3 odst. 1 Charty *místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.* Domnívám se, že uváděné právo úpravy a správy veřejných záležitostí si vyžaduje i možnost normotvorby. *Toto právo, a zde je Evropská charta místní samosprávy českou úpravou samosprávné normotvorby naplněna (ovšem*

naopak v příkrém rozporu s chartou je zde § 84 odst. 4 nového zákona o obcích), *vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné.*

Princip subsidiarity zakotvený v čl. 4 odst. 3 Evropské charty místní samosprávy (*Odpovědnost za věci veřejné obvykle poneseu především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá v rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti.*) má dle mého názoru zásadní význam. A je tomu tak nejen proto, že **otázka samosprávné normotvorby obcí je otázkou po rozsahu místní samosprávy.** Domnívám se přitom, že v českém prostředí není tento princip skutečně dostatečně realizován.

Princip subsidiarity⁶ v mnohém zcela obrací pohled na veřejnou správu. Přístup, který u nás často zřetelně převládá, spočívá v centralizaci veřejné správy, kdy se centrální orgány jen nerady zřikají moci, kterou považují za sobě vlastní. Pouze tam, kde je centralizace či koncentrace zjevně neúnosná, je pak centrum ochotné milostivě přesunout moc blíže k občanům. Princip subsidiarity vychází z pojetí naprosto opačného: svěřit moc orgánům, které jsou občanu nejbližší, a pouze pokud jsou pro to závažné důvody, tuto moc přesunout na různé centrální úrovně (od občana vzdálenější).

Zákonnou úpravou přijímání obecně závazných vyhlášek je naplněn čl. 7 odst. 1 Charty, podle kterého *podmínky, za kterých místní volení zástupci pracují, musí umožňovat svobodný výkon jejich funkcí.*

V souvislosti se samosprávnou obecní normotvorbou má neopomenutelné místo i **problematika státního dozoru.** Evropská charta místní samosprávy v této souvislosti ve svém ustanovení čl. 8 stanoví, že *jakýkoli správní dozor nad místními společenstvími lze vykonávat jen tak a v takových případech, jak to stanoví ústava nebo zákon. Jakýkoli správní dozor nad činností místních společenství běžně usiluje pouze o zajištění souladu se zákonem a ústavními zásadami. Správní dozor nad místními společenstvími se vykonává tak, aby se zajistilo, že zasahování kontrolujícího orgánu je přiměřené významu zájmů, které má chránit.* I zde je třeba konstatovat, že česká právní úprava státního dozoru nad samosprávnou normotvorbou obcí je plně v souladu s ustanoveními Charty (viz. § 123 odst. 1, § 123 odst. 2 písm. b), jakož i § 124 odst. 1 nového zákona o obcích, jakož i obdobná ustanovení starého zákona o obcích).

Zmínit je ovšem nutné i ustanovení čl. 11 Evropské charty místní samosprávy, podle kterého *za účelem zajištění svobodného výkonu svých pravomocí a dodr-*

⁵ Viz. např. MRKÝVKA, P.: Evropský základ územní samosprávy, Časopis pro právní vědu a praxi, 1999, č. 3, str. 277–281.

⁶ K principu subsidiarity a jeho pojetí v Evropské unii viz. ПОМАНАЧ, R.: Protokol o použití zásad subsidiarity a proporcionality, Veřejná správa, 2000, č. 2, str. 7.

žování zásad místní samosprávy zakotvených v ústavě nebo ve vnitrostátním zákonodárství mají místní společnosti právo obracet se na soudy. Tento požadavek soudní ochrany samosprávné normotvorby obcí jako jejich ústavního práva je naplněn v České republice možností ústavní stížnosti ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy České republiky.

Z výše řečeného tedy vyplývá, že česká úprava samosprávné normotvorby obcí se v obecné rovině odehrává v duchu Evropské charty místní samosprávy, když je však třeba za problém označit dle mého názoru nedostatečné uplatnění principu subsidiarity. Připomenout je však třeba i to, že Evropská charta místní samosprávy je spíše výčtem základních pravidel, snahou o evropský standard, než nějakou maximou právní úpravy v této oblasti. Ostatně v Evropě se již objevují požadavky na její doplnění.⁷

Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. R (98) 12 týkající se dozoru nad úkony místních samospráv bylo přijato Výborem ministrů na 641. zasedání zástupců ministrů dne 18. září 1998. Východiskem tohoto dokumentu (jak se ostatně uvádí v jeho preambuli) jsou zejména již výše zmiňovaná ustanovení čl. 4 odst. 3, čl. 8 a čl. 11 Evropské charty místní samosprávy.

V souvislosti s problematikou, které je věnována tato stať, je třeba zdůraznit zejména následující doporučení vládám členských států Rady Evropy:

- rozšířit využívání principů zakotvených v čl. 8 Evropské charty místní samosprávy na všechny formy dohledu nad činností místních samospráv,
- uznat podstatnou úlohu politického dohledu vykonávaného občany a podporovat realizaci této formy dohledu, prostřednictvím inter alia užití nástrojů přímé demokracie tam, kde je to vhodné,
- provést, jestliže je to nezbytné, patřičné legislativní změny, aby se zlepšil soulad mezi systémem dohledu a principem subsidiarity a efektivnost těchto systémů.

Z konkrétních kroků, které je třeba učinit k realizaci uváděných doporučení, je v souvislosti s obecní normotvorbou nutné uvést zejména preferenci vlastní působnosti před delegací působnosti, což vede k redukci vhodnosti dozoru.

Zvláštní pozornost je pak věnována i prevenci nebezpečí neformálního dozoru, když je doporučováno předcházet tomu, aby pracovníci místních samospráv při přijímání rozhodnutí v rámci jejich pracov-

ních povinností byli závislí na jiných úřadech, než na těch, které je zaměstnávají.

Výše zmiňovaná doporučení přitom zcela správně vycházejí z teze, že povaha a rozsah dozoru nad akty místních samospráv musí být diferencována v závislosti na tom, zda jde o úkoly vykonávané jménem nadřízených orgánů, nebo o akty vykonávané v rámci samostatné působnosti.

Pro otázku samosprávné normotvorby obcí je pak třeba ještě jednou zdůraznit preferenci vlastní působnosti před působností přenesenou (tedy preferenci obecně závazných vyhlášek obcí před nařízeními obcí), zásadní úlohu politického dohledu vykonávaného občany, jakož i nutnost prevence nebezpečí neformálního dozoru. Toto nebezpečí přitom výrazně souvisí právě se smíšeným modelem výkonu veřejné správy, který je u nás (nejen) na úrovni obcí uplatňován.

SLOVENSKÁ REPUBLIKA

Vzhledem k několika desetiletím společného státu Čechů a Slováků a nejen s tím související blízkostí právních řádů obou nástupnických států Československa bude mít vždy při srovnávání naší právní úpravy de lege lata i de lege applicata s úpravou zahraniční své specifické místo srovnání se stavem ve Slovenské republice.

Východiskem právní úpravy postavení obcí na Slovensku jsou ustanovení Ústavy Slovenské republiky⁸. Podle jejího čl. 64 je základem územní samosprávy na Slovensku obec, a to jako samostatný územní a správní celek SR, sdružující osoby, které mají na jejím území trvalý pobyt. Čl. 67 Ústavy Slovenské republiky pak stanoví, že ve věcech územní samosprávy rozhoduje obec samostatně; povinnosti a omezení je jí možno ukládat jen zákonem. Územní samospráva se uskutečňuje na shromážděních obyvatel obce, místním referendem anebo prostřednictvím orgánů obce.

Ústavní zakotvení má ve Slovenské republice i samosprávná normotvorba obcí, když čl. 68 Ústavy Slovenské republiky stanoví, že ve věcech územní samosprávy může obec vydávat všeobecně závazná nařízení.

Z dosud uvedeného pak vyplývá, že základní principy ústavního zakotvení samosprávné normotvorby obcí ve Slovenské republice jsou obdobné ústavním principům českým.

I ve slovenské ústavě pak najdeme ustanovení upravující realizaci státní moci a ukládání povinností, jak je známe z ústavní úpravy české. Článek 2 odst. 3 Ústavy České republiky obsahově odpo-

⁷ Viz např. CZERNÁ, I.: Rada Evropy o regionalizaci: Regiony nemají být iluzí decentralizace moci, Veřejná správa, 2000, č. 5, str. 29.

⁸ Ústavní zákon SNR č. 460/1992 Zb., Ústava Slovenskej republiky, vo znení úst. z. č. 244/1998 Z. z., úst. z. č. 9/1999 Z. z.

vidá ustanovení čl. 2 odst. 2 Ústavy Slovenské republiky, který stanoví, že státní orgány mohou konat jen na základě ústavy, v jejích mezích a v rozsahu a způsobem, který stanoví zákon. Obdobou ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, jakož i čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, je na Slovensku čl. 2 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky, podle kterého každý může konat, co není zákonem zakázané, a nikoho není možné nutit, aby konal něco, co zákon neukládá. Konečně v Ústavě Slovenské republiky nalezneme i ustanovení shodné s čl. 4 odst. 1 české Listiny základních práv a svobod, a to v jejím čl. 13 odst. 1. (Povinnosti možno ukladať len na základe zákona, v jeho medziach a pri zachovaní základných práv a slobôd.)

Srovnáme-li tedy ústavní základy samosprávné normotvorby obcí ve spojení s ústavní regulací ukládání povinností v České republice a ve Slovenské republice, dojdeme k závěru o jejich principiální shodnosti. Ještě dříve však, než přistoupíme k vyvození následků z konstatovaného, je třeba alespoň ve stručnosti uvést i zákonnou úpravu samosprávné normotvorby obcí ve Slovenské republice, jak ji zná slovenské obecní zřízení⁹.

Zákonnou úpravu samosprávné normotvorby obcí přináší v koncentrované podobě (tedy včetně procesu státního dozoru) ustanovení § 6 slovenského zákona o obecním zřízení pod rubrikou všeobecně závazná nařízení obce:

1. Na plnenie úloh samosprávy obce, alebo ak to ustanovuje zákon, obec vydáva pre územie obce všeobecne záväzné nariadenia (ďalej len „nariadenie“). Nariadenie obce nesmie odporovať ústave ani zákonu. Vo veciach, v ktorých obec plní úlohy štátnej správy (§ 5), môže vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnomu predpisu.
2. Ak nariadenie odporuje ústave alebo zákonu, zruší ho Slovenská národná rada na návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky, vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) alebo z vlastného podnetu. Jeho výkon až do jeho rozhodnutia sa podaním návrhu pozastavuje.
3. Nariadenie sa musí vyhlásiť. Vyhlásenie sa vykoná vyvesením nariadenia na úradnej tabuli v obci najmenej na 15 dní; účinnosť nadobúda

pätnástym dňom od vyvesenia, ak v ňom nie je ustanovený neskorší začiatok účinnosti. V prípade živelného pohromy alebo všeobecného ohrozenia, ak je to potrebné na odstraňovanie následkov živelného pohromy alebo na zabránenie škodám na majetku, možno určiť skorší začiatok účinnosti nariadenia.

4. Vyvesenie nariadenia na úradnej tabuli v obci je podmienkou jeho platnosti; okrem toho sa nariadenie zverejní aj spôsobom v obci obvyklým.
5. Nariadenia musia byť každému prístupné na obecnom úrade obce, ktorá ich vydala.

Stejně jako v České republice je orgánem obce k přijímání všeobecně závazných nařízení obce obecní zastupitelstvo (§ 11 odst. 4 písm. g) slovenského obecního zřízení). Proces přijímání pak blíže specifikuje § 12 slovenského obecního zřízení (viz. zejména jeho odst. 2 a 6). Za zmínku stojí ještě ustanovení § 27 odst. 2 bod 2 slovenského obecního zřízení, podle něhož na výkon všeobecného dozoru nad důsledným vykonávaním a zachovávaním zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov obcami sa vzťahujú všeobecné predpisy o výkone prokurátorského dozoru s týmito odchýlkami: protest prokurátora podaný proti nariadeniu obce alebo uzneseniu obecného zastupiteľstva, ako aj upozornenie prokurátora na nečinnosť alebo na porušovanie zákonov obecným zastupiteľstvom a jeho orgánmi, prerokuje obecné zastupiteľstvo za účasti prokurátora.

V dalším textu se zaměříme pouze na dva zásadní okruhy spojené se samosprávnou normotvorbou obcí. V duchu této práce to zcela samozřejmě budou právní povaha všeobecně závazných nařízení obcí a státní dozor nad samosprávnou normotvorbou obcí. I na Slovensku jsou přitom tyto okruhy považovány za problematické.¹⁰ K problematice státního dozoru je však třeba upozornit ještě na ustanovení čl. 125 písm. c) Ústavy Slovenské republiky, podle kterého Ústavní soud Slovenské republiky¹¹ rozhoduje o souladu všeobecně závazných nařízení orgánů územní samosprávy s ústavou a zákony.

De facto shodná právní regulace právní povahy samosprávné normotvorby obcí by mohla na první pohled vést k názoru o shodném režimu normotvorby obcí v České republice a na Slovensku. Díky diferencovanému působení ústavních soudů tomu tak však není. Ústavní soud Slovenské republiky totiž není protisamosprávně laděný tak, jak je tomu v případě jeho české obdoby. I v jeho nalézací

⁹ Zákon SNR č. 369/1990 Zb., o obecnom zriadení, vo znení z. č. 401/1990 Zb., z. č. 96/1991 Zb., z. č. 130/1991 Zb., z. č. 421/1991 Zb., z. č. 500/1991 Zb., z. č. 564/1991 Zb., z. č. 11/1992 Zb., z. č. 295/1992 Zb., z. č. 43/1993 Z. z., z. č. 252/1994 Z. z., z. č. 287/1994 Z. z., z. č. 229/1997 Z. z., z. č. 225/1998 Z. z., z. č. 233/1998 Z. z., z. č. 185/1999 Z. z.

¹⁰ Viz. např. SOTOLÁŘ, J.: Aktuální otázky normotvorby na Slovensku, in PRŮCHA, P. (RED.): K normotvorné pravomoci obcí (sborník příspěvků z konference), Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 97–101.

¹¹ Za povšimnutí zde stojí, že Ústava Slovenské republiky skutečně označuje slovenský ústavní soud jako „Ústavní soud Slovenské republiky“, což je odlišné od ustanovení Ústavy České republiky, která užívá výhradně pojem „Ústavní soud“. Nicméně sluší se poznamenat, že ani Ústava SR tak nečiní důsledně.

činnosti¹² přitom sehrávají spory o soulad normotvorby obcí s ústavou významné místo.

Tak ve svém nálezu z 13. května 1997¹³ (i když jím rozhodl o nesouladu předmětného všeobecně závazného nařízení hlavního města Bratislavy s ústavou) judikoval Ústavní soud Slovenské republiky, že:

1. Normotvornú právomoc podľa čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky môže obec uplatniť kedykoľvek, bez splnomocnenia v zákone. Túto právomoc nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy. Normotvornú právomoc môže uplatňovať len v tej časti správy svojich vnútorných vecí, ktorou realizujú územnú samosprávu podľa čl. 65 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Všeobecne záväzné nariadenie obce nemá povahu prameňa práva, ktorým v súlade s Ústavou Slovenskej republiky možno ustanoviť oprávnené zásahy do súkromného a rodinného života.

Velmi správně pak Ústavní soud Slovenské republiky v odůvodnění tohoto nálezu konstatoval, že obec podle čl. 65 ods. 1 ústavy je právníčkou osobou, která za podmínek ustanovených zákonem samostatně hospodáří s vlastním majetkem a so svojimi finančnými prostriedkami. Týmito svojimi právami sa obec neodlišuje od iných typov právnických osôb. Pri výkone štátnej správy obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia, ak je na to splnomocnená zákonom. Ani touto podmienenčne priznanou právomocou sa obec zásadne neodlišuje od všetkých ostatných právnických osôb, pretože aj iné právnické osoby môžu mať delegovanú normotvornú právomoc. Právnická osoba obec má privilegované postavenie len vo veciach územnej samosprávy. Normotvornú právomoc podľa čl. 68 ústavy nemôže obec uplatňovať v neobmedzenej miere na úpravu všetkých spoločenských vzťahov existujúcich v územnom obvode orgánu územnej samosprávy.

Obsahově shodně pak Ústavní soud SR judikoval

i ve svém nálezu z 15. října 1997¹⁴. Ve výše uvedeném duchu jsou ostatně i nálezy z roku letošního. Tak např. ve svém nálezu z 24. května 2000¹⁵ judikoval Ústavní soud Slovenské republiky, že *správa miestnych komunikácií patrí podľa § 4 ods. 3 písm. e) zákona o obecnom zriadení medzi veci územnej samosprávy podľa čl. 68 ústavy, a teda obec môže vo veciach miestnych komunikácií vydávať všeobecne záväzné nariadenia bez ďalšieho zákonného zmocnenia, ale musí pri ich vydávaní rešpektovať právne normy vyššej právnej sily. Obec teda môže v rámci platného práva upravovať používanie miestnych komunikácií všeobecne záväzným nariadením.*

Z výše uvedeného pak vyplývá, že slovenskému ústavnímu soudu se podařilo velmi vhodně vyvážit právo obcí na samosprávu se základními lidskými právy jednotlivců. Rovněž jsou uváděna rozhodnutí argumentem, který potvrzuje názory autora této práce na právní povahu samosprávné normotvorby obcí.

Své přesvědčení o originární povaze všeobecně závazných nařízení obce pak na Slovensku vyjadřuje i doktrína. Tak např. profesor Josef Prusák uvádí, že „samosprávná nařízení zařazujeme podobně jako ústavu, ústavní zákony a ostatní zákony do skupiny primárních norem.“

Normativní právní akty obsahující primární normy vydávají orgány státní moci, když státní moc vychází od občanů, kteří ji vykonávají prostřednictvím volebných zástupců anebo přímo. Ústava v souladu s tím proto stanovuje, že ve věcech územní samosprávy rozhoduje obec samostatně, že povinnosti a omezení je jí možno ukládat pouze zákonem.¹⁶

Pro pořádek je ovšem nutné zmínit, že i na Slovensku se objevují názory, podle kterých všeobecně závazným nařízením obce „nemohou být ukládány občanům ani jiné povinnosti, než jsou stanovené v zákonech.“¹⁷

K otázce státního dozoru nad samosprávnou normotvorbou obcí je pak třeba upozornit, že ve Sloven-

¹² Zajímavé úvahy o významu jednání slovenského ústavního soudu o souladu právních předpisů s ústavou viz. KVASNIČKOVÁ, J.: Skryté možnosti konania o súlade právnych predpisov, *Justičná revue*, 51, 1999, č. 1, str. 1–19.

¹³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 13. mája 1997 sp. zn. II. ÚS 19/97 o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy s Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi, in *Justičná revue*, 1997, č. 8–9, str. 60–71, in *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*, č. 141/1997, in *Ústavný súd Slovenskej republiky: Zbierka nálezov a uznesení 1997*, Košice 1998, str. 118–133 (č. 8/97), shodně judikoval Ústavní soud Slovenské republiky i ve svém nálezu z 18. března loňského roku – Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 18. februára 1999 sp. zn. II. ÚS 7/99 o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Košice – Sever o chove zvierat s Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi, in *Justičná revue*, 1999, č. 5, str. 83–88.

¹⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 15. októbra 1997 sp. zn. II. ÚS 59/97 o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava – Petržalka s Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi, in *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*, č. 293/1997, in *Ústavný súd Slovenskej republiky: Zbierka nálezov a uznesení 1997*, Košice 1998, str. 278–300 (č. 18/97).

¹⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. mája 2000 sp. zn. III. ÚS 1/00 o nesúlade všeobecne záväzného nariadenia mesta Trnava č. 104/1997 o podmienkach státiu v zóne s dopravným obmedzením na území centrálnej mestskej zóny Trnava v znení zmien a doplnkov s Ústavou Slovenskej republiky, zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, zákonom Slovenskej národnej rady č. 544/1990 Zb. o miestnych poplatkoch v znení neskorších predpisov a zákonom č. 315/1996 Z. z. o premávke na pozemných komunikáciách.

¹⁶ PRUSÁK, J.: Vydávanie a zrušovanie všeobecne záväzných nariadení obce v systéme tvorby slovenského práva, *Právny obzor*, 1993, č. 5, str. 431.

¹⁷ ZLOCH, P.: Vymedzenie vecnej pôsobnosti obcí v Slovenskej republike ako limitujúci faktor ich normotvornej činnosti, in PRŮCHA, P. (red.): *K normotvorné pravomoci obcí (sborník příspěvků z konference)*, Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 81, jakož i literatura tam zmíněná.

ské republiky má právo iniciovat zrušení všeobecně závazného nařízení obce generální prokurátor Slovenské republiky.¹⁸ Stejně tak, jak tomu bývalo v České republice, má obecně závazná nařízení dle slovenského zákona o obecním řízení rušit Národní rada SR. Ani na Slovensku se však tento postup většinou nevyužívá a v souladu s Ústavou SR rozhoduje v této věci Ústavní soud Slovenské republiky.¹⁹

POLSKÁ REPUBLIKA

Polsko k sobě opakovaně přitáhlo v posledních letech pozornost české administrativistiky, a to v pozitivním slova smyslu. Bylo tomu tak zejména v souvislosti s přijetím nové Ústavy Polské republiky ze dne 2. dubna 1997²⁰, jakož i vzhledem k rozsáhlé reformě veřejné správy, která se uskutečnila v Polsku k 1. lednu loňského roku (1999). Tato reforma přitom přinesla Polsku nové třístupňové členění státu, když došlo k zavedení samosprávy v okresech a vojvodstvích.²¹ V souladu s v této stati opakovaně citovaným principem subsidiarity přitom stanoví čl. 163 Ústavy Polské republiky, že *územní samospráva vykonáva veřejné úkoly, které nejsou Ústavou nebo zákony vyhrazeny jiným veřejným orgánům.*

Nová Ústava Polské republiky přinesla zcela novou úpravu pramenů práva (včetně místního), přičemž je třeba zdůraznit, že východiskem této nové úpravy bylo to, „že se polská právní věda soustavně a dlouhodobě zabývá teoretickými otázkami tvorby práva, zobecňováním legislativní praxe a činnosti legislativních orgánů.“²² A tak je nyní samostatnou součástí polské ústavy její oddíl III označený rubrikou *Prameny práva.*

Z výše uvedeného vyplývá, že polská úprava samosprávné místní normotvorby nemohla zůstat stranou pozornosti této práce. I v Polsku je tedy vhodné hledat inspiraci při našich úvahách o místním právu, ať už půjde z našeho pohledu o zamýšlení de lege lata či de lege ferenda.

Pro naše účely podtrhneme zejména dvě ustanovení Ústavy Polské republiky. Její článek 87 odst. 2 totiž stanoví, že prameny obecně závazného práva Polské republiky jsou v územním obvodu působ-

nosti orgánů, které je vydaly, akty místního práva.

Současně v souladu s ustanovením čl. 94 platí, že orgány územní samosprávy a územní vládní správy vydávají na základě a v mezích zmocnění obsažených v zákoně akty místního práva, které jsou závazné v územním obvodu působnosti těchto orgánů. Zásady a způsob vydávání aktů místního práva stanoví zákon.

Z citovaných ustanovení polské ústavy by se na první pohled mohlo zdát, že místní právo Polské republiky je pouze právem derivativním a sekundárním, neboli odvozeným a podzákoným. Tím spíše, že i v Polsku (ač to není výslovně stanoveno v ústavě) se uplatňuje demokratická zásada „co není zakázáno, je dovoleno“. Ani náhodou tomu však tak není.

Zákonnou konkretizací ústavní úpravy obecní normotvorby je totiž zákon o obecní samosprávě z 8. března 1990, v platném znění²³. Ten ve své hlavě čtvrté normativně reguluje místní normotvorbu, přičemž místní právní předpisy se v polské vědě správního práva již tradičně dělí na předpisy prováděcí (przepisy wykonawcze)²⁴ a předpisy pořádkové (przepisy porzadkowe). Z nich právě tzv. předpisy pořádkové mohou být charakterizovány jako originární sekundární, neboli neodvozené podzákonné prameny práva, proto jim bude věnována další pozornost v tomto textu.

Pořádkové předpisy jsou vydávány na základě ustanovení čl. 40 odst. 3 polského zákona o obecní samosprávě. (*W zakresie nie uregulowanym w odrębnych ustawach lub innych przepisach powszechnie obowiązujących rada gminy może wydawać przepisy porzadkowe, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony życia lub zdrowia obywateli oraz dla zapewnienia porzadku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.*) Jde zde přitom o generální klauzuli, která umožňuje, aby se místní pořádkové předpisy staly originárními sekundárními prameny práva a současně naplnily ústavní požadavek jejich vydávání na základě a v mezích zákonného zmocnění.

Jak shodně uvádí Zbigniew Janku, „je to zmocnění generální, jehož důsledkem je, že akty obsahující pořádkové předpisy nejsou prováděcími předpisy konkrétních zákonů, ale upravují věci dosud právem nere-

¹⁸ Blíže viz. MACHAJOVÁ, J.: Všeobecne záväzné nariadenia obcí a ich súlad s ústavou a zákonmi v Slovenskej republike, in PRŮCHA, P. (red.): K normotvorné pravomoci obcí (sborník příspěvků z konference), Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 75–76.

¹⁹ Blíže viz. PRUSÁK, J.: Vydávanie a zrušovanie všeobecne záväzných nariadení obce v systéme tvorby slovenského práva, Právny obzor, 1993, č. 5, str. 438–442.

²⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

²¹ Blíže k reformě veřejné správy v Polsku viz. SVOBODA, K.: Reforma veřejné správy v Polsku, Moderní obec, 2000, č. 1, str. 30.

²² ŚÍŃ, Z.: Moderní základ tvorby práva v Ústavě Polské republiky, Právnik, 1999, č. 7, str. 624.

²³ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, in Dziennik ustaw, rocznik 1996, numer 13, zmiana: Nr. 58/96 Dz. U., Nr. 106/96 Dz. U., Nr. 132/96 Dz. U., Nr. 9/97 Dz. U., Nr. 106/97 Dz. U., Nr. 107/97 Dz. U., Nr. 113/97 Dz. U., Nr. 123/97 Dz. U., Nr. 155/98 Dz. U., Nr. 162/98 Dz. U.

²⁴ K nim, jakož i k některým obecním otázkám obecní normotvorby v Polsku, blíže viz. LEOŃSKI, Z.: Obecní prováděcí předpisy v Polsku, in PRŮCHA, P. (red.): K normotvorné pravomoci obcí (sborník příspěvků z konference), Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 59–64.

gulované. Proto též věda správního práva pořádkové předpisy, na rozdíl od prováděcích předpisů, chápe jako předpisy primární.²⁵

Z textu citovaného zákonného ustanovení pak vyplývají dvě podmínky, které musí být současně naplněny, aby mohl být vydán tento akt místního práva. Jedná se o:

- nezbytnost pro ochranu života nebo zdraví obyvatel, nebo zabezpečení veřejného pořádku, klidu a bezpečnosti a současně
- neexistenci regulace v zákonech nebo jiných právních předpisech.

Generální klauzule tak svou konstrukcí dává obcím poměrně široké zmocnění k samosprávné obecní normotvorbě. Relativně široký rozsah tohoto zmocnění vychází přitom z důvěry zákonodárce v občany, a to jak v ty, kteří tvoří polské obecní rady, tak i v ty, kteří do těchto obecních rad volí.

Výše uvedené poznatky o charakteru a podmínkách vydávání pořádkových předpisů přitom opakovaně stvrdil polský Nejvyšší správní soud. Pro nás se jeví jako zvlášť zajímavé jeho rozhodnutí z dubna 1994, ve kterém judikoval, že je přípustné, aby obecní rada přijala usnesení, kterým se omezuje kouření tabáku na veřejných místech a v úřadech. Zákaz kouření tabáku se týká ochrany zdraví občanů, což je jeden z vlastních úkolů obce. Pořádkové předpisy mohou být vydávány radami nejen v situacích, kdy nutnost ochrany lidského života nebo zdraví souvisí s nezbytností zajištění veřejného pořádku, klidu a bezpečnosti. Pořádkové předpisy jsou pojety jako akty regulující netypické situace a mají spíše mimořádnou povahu. Nelze však souhlasit s názorem, že mohou být vydávány výlučně v situacích typu živelní pohromy, katastrofy nebo epidemie, tedy v mimořádných nahodilých situacích.²⁶

Zdůrazněme přitom, že místní pořádkové předpisy, ač jsou v polském právním řádu známy ode dávna, nejsou příliš frekventovaným pramenem polského práva. „Neznamená to však, že obcím přiznané oprávnění ztratilo své opodstatnění. Snad žádný normotvůrce, zvláště pak na centrální úrovni, není schopen předvídat všechna možná ohrožení těchto vysoce vážených hodnot, jakými jsou zvláště život a zdraví občanů, a tak zajistit jim odpovídající bezprostřední a úplnou právní ochranu.“²⁷ Zdá se, že český zákonodárce, stejně jako český

Ústavní soud, jsou jiného názoru ...

ZÁVĚREČNÉ ÚVAHY

Závěrem této stati bych rád zdůraznil, že otázka samosprávné normotvorby obcí je otázkou po rozsahu místní samosprávy. Za samosprávné právní předpisy obcí je třeba pokládat takové, které mohou stanovit práva a povinnosti svým adresátům, aniž by k tomu bylo třeba výslovného zákonného zmocnění, tedy na základě vůle samosprávného společenství.

Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí není v rozporu s principem demokratického právního státu, ba právě naopak taková pravomoc obce je projevem naplnění principu subsidiarity, vědomí toho, že místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoli demokratického zřízení.

Za nejvýznamnější dokumenty Rady Evropy v souvislosti s problematikou samosprávné normotvorby obcí je třeba dle mého názoru považovat Evropskou chartu místní samosprávy a Doporučení výboru ministrů Rady Evropy č. R (98) 12 týkající se dozoru nad úkony místních samospráv. Česká úprava samosprávné normotvorby obcí se v obecné rovině odehrává v duchu Evropské charty místní samosprávy. Za problém je však třeba označit nedostatečné uplatnění principu subsidiarity.

Inspiraci při úvahách o samosprávné normotvorbě obcí lze hledat i na Slovensku či v Polsku. Základní ústavní i zákonné principy samosprávné normotvorby obcí ve Slovenské republice jsou obdobné ústavním principům českým. Ústavní soud Slovenské republiky není však protisamosprávně laděný tak, jak je tomu v případě jeho české obdoby, a tak se mu podařilo velmi vhodně vyvážit právo obcí na samosprávu se základními lidskými právy jednotlivců. Své přesvědčení o originární povaze všeobecně závazných nařízení obce pak na Slovensku vyjadřuje i doktrína.

V Polské republice platí, že orgány územní samosprávy a územní vládní správy vydávají na základě a v mezích zmocnění obsažených v zákoně akty místního práva, které jsou závazné v územním obvodu působnosti těchto orgánů. Místní právní předpisy se v polské vědě správního práva dělí na předpisy prováděcí a předpisy pořádkové. Právě tzv. předpisy pořádkové, vydávané na základě ustanovení čl. 40 odst. 3 polského zákona o obecní samosprávě, mohou být charakterizovány jako originární sekundární prameny práva.

²⁵ JANKU, Z.: Obecní pořádkové předpisy v Polsku (Gminne przepisy wykonawcze w Polsce), in PRŮCHA, P. (red.): K normotvorné pravomoci obcí (sborník příspěvků z konference), Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 54.

²⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu z 6. dubna 1994, sp. zn. SA/Kr 317/93, citováno dle KOTULSKI, J.: Prameny práva podle Ústavy Polské republiky a akty místního práva jednotek územní samosprávy, Správní právo, 1999, č. 5, str. 314.

²⁷ Viz JANKU, Z.: Obecní pořádkové předpisy v Polsku (Gminne przepisy wykonawcze w Polsce), in PRŮCHA, P. (red.): K normotvorné pravomoci obcí (sborník příspěvků z konference), Masarykova univerzita, Brno 1998, str. 53 a str. 58.

SUMMARY

The social development in the second part of the 20th century leads in the modern world to the important position of legal comparative studies. The author of the text presents the question of self-governing law making of municipalities in wider European relations. The text is especially concerned with The European Charter of Local Self-government and The Recommendation of the Commit-

tee of Ministers of the Council of Europe No. R (98) 12 on Supervision of Local Authorities' Action, both based on the idea that public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen. Then the author consults the legal situation of self-governing law making of municipalities in the nearest neighbourhood: the Slovak Republic and the Republic of Poland.