

Marie Pechancová

Několik poznámek k normotvorbě obcí ve Spolkové republice Německo

1. Úvod

Celostátní zákonodárství je často předmětem diskuse v médiích i mezi laickou veřejností. Ovšem nejsou to pouze právní předpisy s celostátní působností, které se nás dotýkají. Málokdy si uvědomíme, že na nás dopadají také předpisy s územní působností, obecně závazné vyhlášky, které v České republice vydávají na základě čl. 104 odst. 3 z. č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen *Ústava*), v mezích své působnosti zastupitelstva obcí či vyšších územních samosprávných celků (krajů), a nařízení vydávaná orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (čl. 79 odst. 3 Ústavy ve spojení s § 11 odst. 1 z. č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen *obecní zřízení*) a § 7 z. č. 129/2000 Sb., o krajích (dále jen *krajské zřízení*). Jsou to tedy nařízení, která územní samosprávné celky vydávají v přenesené působnosti, zatímco obecně závazné vyhlášky vydávají obce v působnosti samostatné. Institut obecně závazné vyhlášky vychází z práva na samosprávu obcí, jehož definici a obsah se u nás zejména v 90. letech určoval zejména Ústavní soud.¹⁾ Vzhledem k historickým danostem byla cesta k vymezení práva na samosprávu obcí a vytyčení mezí normotvorby obcí poněkud složitější. Proto je zajímavé zaměřit se na vymezení tohoto práva v zahraničních právních řádech, kde je právo na samosprávu obcí a jejich vlastní normotvorbu etablovaným demokratickým institutem. V těchto řádcích bude stručně nastíněn systém

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

Důležitým mezníkem k judikatuře Ústavního soudu byl také tzv. jirkovský nálezh (sp. zn. Pl. ÚS 45/06, vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně), neboť do té doby vycházela judikatura Ústavního soudu z teze, že k uložení povinnosti obecně závaznou vyhláškou je zapotřebí výslovného zákonného zmocnění. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 však dle svých slov Ústavní soud opouští dosavadní restriktivní výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy a k uložení povinnosti obecně závaznou vyhláškou tak již není zapotřebí výslovného zákonného zmocnění.

německý, neboť německé právo a německá právní kultura jsou té naší velmi blízké a často se stávají inspirací i pro našeho zákonodárce.

2. Ústavní zakotvení práva na samosprávu v SRN

Právo na samosprávu je tradičním základním prvkem německého státního zřízení²⁾ a je zakotveno v čl. 28 odst. 2 německého Základního zákona,³⁾ který stanoví, že obcím musí být zaručeno právo spravovat všechny záležitosti místního společenství v mezích zákona a na vlastní odpovědnost. Dle věty druhé tohoto odstavce mají právo vlastní správy v mezích zákonem vymezené oblasti úkolů i svazky obcí. Toto stručné vymezení tak v podstatě představuje minimální standard kladený na zemského zákonodárce, který má otázku práv a povinností obcí rozvést podrobněji, neboť GG se dále práv obcí a svazků obcí nedotýká. Garance zakotvená v čl. 28 odst. 2 GG není základním právem (*Grundrecht*), nýbrž se jedná o institucionální záruku územní samosprávy.⁴⁾ Obce totiž nejsou dle čl. 19 odst. 3 GG⁵⁾ a *contrario* způsobilé být nositeli základních práv. Ustanovení tak má dle Nierhausa⁶⁾ v podstatě dvojí smysl. Zaprvé představuje institucionální garanci právní subjektivity obcí – zaručuje tedy instituci obce jakožto základ správního systému, z ustanovení také vyplývá záruka právní subjektivity a místní svrchovanosti obcí. Druhým významem je pak garance subjektivního právního postavení. Tato zaručuje právní ochranu proti porušení práv obcí, která je zaručena institutem komunální ústavní stížnosti.⁷⁾

Záležitostmi, které jsou svěřeny do vlastní správy obcí, se rozumí⁸⁾ výsost

²⁾ NIERHAUS, M. in SACHS, M. *Grundgesetz. Kommentar*, 3. Aufl. München: Beck, 2003, s. 1043.

³⁾ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, BGBl. S. 1, dále jen „GG“.

⁴⁾ Tamtéž, shodně LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, Ingo von. *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, 5. Aufl. München: C. H. Beck, 2001, s. 343 a TETTINGER, Peter J. in STARCK, Christian, MANGOLDT, Hermann von. *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Band 2, Art. 20 – 79*, 4. Aufl. München: Verlag Franz Vahlen, 2000, s. 706.

⁵⁾ Čl. 19. odst. 3 GG: „Základní práva platí také pro vnitrostátní právnické osoby, pokud jsou dle jejich podstaty na ně uplatnitelná.“

⁶⁾ NIERHAUS, M. in SACHS, M. (2003) *Grundgesetz. Kommentar*, s. 1046.

⁷⁾ V orig. *Kommunalverfassungsbeschwerde*, institut zakotvený v čl. 93 odst. 1 č. 4b GG a § 13 č. 8 a § 91 zákona o spolkovém ústavním soudu (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht vom 12. März 1951, BGBl. I S. 243). Tuto projednává Spolkový ústavní soud, nejedná-li se o zásah učiněný prostřednictvím zemského zákona, kdy je Spolkový ústavní soud příslušný pouze tehdy, pokud věc není možné projednat před zemským ústavním soudem (zásada subsidiarity). Aktivně legitimovány jsou obce a svazky obcí, které mají právo spravovat na vlastní odpovědnost své záležitosti; nikoliv občané či jejich organizace a účelová sdružení (tito mohou využít „běžné“ ústavní stížnosti dle čl. 93 odst. 1 č. 4a GG). Komunální ústavní stížnost může být na základě § 93 odst. 3 BVerfGG podána nejpozději do jednoho roku od okamžiku, kdy zákon nebo jiný akt, proti němuž směřuje, nabyl účinnosti či byl vydán. Srov. čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu.

⁸⁾ Viz např. LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 362 an. a TETTINGER, P. J. in STARCK, Ch., MANGOLDT, H. von (2000) *Das Bonner Grundgesetz: Kommentar. Band 2, Art. 20 – 79*, s. 723.

územní (*Gebietshoheit*) jakožto oprávnění vykonávat na území obce vlastní správu, výsost organizační (*Organisationshoheit*) jakožto oprávnění vytvořit vlastní vnitřní organizační strukturu; do těchto záležitostí ve smyslu čl. 28 odst. 2 GG spadá také výsost kooperační (*Kooperationshoheit*) představující oprávnění zabezpečovat společně s jinými nižšími správními jednotkami provádění úkolů vlastní správy; výsost personální (*Personallhoheit*), tj. oprávnění k výběru, zaměstnávání, povyšování a propouštění zaměstnanců obce; výsost finanční (*Finanzhoheit*), tedy právo spravovat vlastní majetek a nakládat s ním na vlastní odpovědnost. Do dalších oprávnění jsou řazeny výsost plánovací (*Planungshoheit*), na základě níž má obec oprávnění spravovat a určovat využití vlastního území zejména z pohledu jeho stavebního využití; konečně mezi tyto záležitosti patří takové oprávnění vydávat vlastní správní akty a také právní předpisy (*Rechtssatzungshoheit*, *Satzungshoheit*), tedy oprávnění spravovat všechny vlastní záležitosti pomocí vlastních právních aktů, ať už individuálního, či obecného charakteru. Právě obecné právní akty obcí, tj. vlastní právní předpisy – vyhlášky obcí⁹⁾ – budou těžištěm následujícího rozboru. Nierhaus¹⁰⁾ řadí do těchto záležitostí také oprávnění k založení a užívání vlastní pokladny jakožto důležitou činnost zajištěnou právem na vlastní správu (*Sparkassehoheit*).

Podrobnější úpravu práva na samosprávu pak obsahují zemské ústavy. Pro příklad zmiňme čl. 11 bavorské ústavy,¹¹⁾ který ve svém druhém a třetím odstavci stanoví, že obce jsou územními korporacemi veřejného práva a mají právo v mezích zákona řídit a spravovat vlastní záležitosti, zejména pak volit svého starostu a zastupitelský sbor. Vedle této samostatné působnosti zakotvuje i působnost přenesenou, kdy zákonem mohou být na obce přeneseny úkoly, které musí vykonávat jménem státu. To ústava spolkového státu Severní Porýní – Vestfálsko¹²⁾ reguluje postavení obcí v čl. 78 a 79. Shodně jako bavorská ústava stanoví, že obce (a svazky obcí) jsou územními korporacemi s právem na vlastní správu vykonávanou prostřednictvím zvolených orgánů, dodává, že jsou na svém území *jediným* nositelem veřejné správy, pokud zákon nestanoví něco jiného. I zde je zakotveno právo spolkové země pověřit obec nebo svazek obcí převzít a provést určitý úkol veřejné správy, ovšem zároveň velmi podrobně stanoví pravidla k pokrytí nákladů takového úkolu – obec je tedy povinna splnit úkol pouze pokud, pokud jí bude zaručeno finanční krytí. Konečně oproti poměrně stručné úpravě obsažené v BayVerf zakotvuje Vefr NRW také dozor spolkové země nad zákonností správy prováděné obcemi a svazky obcí. V čl. 80 Verf NRW je pak zakotveno právo obcí vybírat daně. Jako příklad tzv. nových spolkových zemí uijme Saska jakožto součásti bývalé Německé demokratické republiky.

⁹⁾ V orig. *Satzungen*, pro účely tohoto textu bude překládáno jako vyhláška obce, neboť v kontextu české právní terminologie může být pojem stanov v souvislosti s normotvorbou obcí poněkud matoucí.

¹⁰⁾ NIERHAUS, M. in SACHS, M. (2003) *Grundgesetz. Kommentar*, s. 1052.

¹¹⁾ Verfassung des Freistaates Bayern vom 8. Dezember 1946 (GVBl. S. 333), dále jen *BayVerf*.

¹²⁾ Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. Juni 1950 (Fn 1), dále jen *Verf NRW*.

Jeho zemská ústava¹³⁾ neupravuje postavení obcí v samostatném článku či oddílu, nýbrž práva a povinnosti obcí jsou rozesety v celém textu SächsVerf. Lze však soudit, že obsahuje zakotvení všech výše zmíněných práv a povinností – obce jsou tedy nositeli veřejné správy, nestanoví-li zákon jinak (čl. 82 odst. 2 ve spojení s čl. 84 odst. 1 SächsVerf), zaručena je také svobodná volba zástupců obce (čl. 86 SächsVerf) apod.

3. Právo normotvorby obcí

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

Vyhlášky obcí vydávají obecní zastupitelstva, ovšem v případech, kdy je to nezbytně nutné nebo kdy zastupitelstvo není schopno se usnášet, to může být i obecní rada¹⁴⁾ (podrobnosti pak případně upraví zemské obecní řády). Legitimace k vydávání místních právních předpisů je však omezena. Předně nelze přijímat takové právní předpisy obcí, které by zasahovaly do základních práv bez zákonného zmocnění.¹⁵⁾ Tak tedy pokud by měla vyhláška zasáhnout např. do vlastnických práv nebo osobních svobod občanů, je třeba zmocnění obsaženého ve zvláštním zákoně nebo v obecním řádu. Týká-li se záležitost pouze místních poměrů, není zákonného zmocnění třeba. Obsahem vyhlášky je regulace vlastních záležitostí, přičemž je možné ukládat i povinnosti (nejčastěji např. povinnost k připojení na vodovodní síť či povinnost k užívání kanalizace atd.). Donucení však musí být odůvodněno stanoveným cílem – dosažením veřejného blaha.¹⁶⁾

V podstatě jedinou podstatnou podmínkou platnosti vyhlášky obce je její oznámení. Podmínky tohoto upřesňují obecní řády, tedy zemské zákony, které obsahují konkrétnější úpravu práva obcí vydávat právní předpisy a k jejichž vydávání jsou země oprávněny na základě čl. 70 odst. 1 GG. Jedná se o zákony normující postavení, práva a povinnosti obcí, tzv. *Gemeindeordnungen*.¹⁷⁾

Ačkoliv má obec na základě čl. 28 odst. 2 GG rozhodovací svobodu

¹³⁾ Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SaGVBl. S. 243), dále jen *SächsVerf*.

¹⁴⁾ LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, Ingo von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 369.

¹⁵⁾ Obce by mohly být zmocněny k vydání takového předpisu na základě čl. 80 odst. 1 GG, dle něž je zákonodárce oprávněn zmocnit prostřednictvím zákona spolkovou vládu, spolkového ministra nebo zemskou vládu k vydání nařízení. Předvídá-li to předmětný zákon, mohou tyto dále zmocnit další subjekty (tedy i obce), a to prostřednictvím nařízení.

¹⁶⁾ STIMPFL, H., SCHOLLER, H. *Handbuch der internationalen Rechts- und Verwaltungssprache. Reihe T Band 2. Kommunale Selbstverwaltung*. München: Bayerische Verwalt, 1997, s. 145.

¹⁷⁾ V překl. obecní řád, příp. obecní zřízení; společně s krajským řádem jsou v některých zemích nazývány jako komunální ústavy.

(*Entscheidungsfreiheit*),¹⁸⁾ tato může být zemskými obecními řády omezena v tom smyslu, že tyto zemské zákony stanoví povinnost obcí vydat určitý druh vyhlášky.¹⁹⁾

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

Čl. 24 bavorského obecního řádu²⁰⁾ demonstrativně stanoví, které oblasti mohou obce vydáním vyhlášky normovat (např. využití vlastního majetku, zřizování přípojek vody, uklízení místních komunikací, odpady apod.). Podrobně také stanoví, ve kterých případech mohou obce založit právním předpisem povinnost zaplatit pokutu za porušení těchto jejich předpisů. Jak bylo naznačeno výše, norma upravuje i podmínky vyhlášení a platnosti vyhlášky, a sice v čl. 26. Dle něj tyto nabývají účinnosti jeden týden od jejich zveřejnění, není-li stanoveno v té které vyhlášce jinak, nesmí to být však dříve než den po jejich zveřejnění. Vyhlášky se zveřejňují v obecní sbírce (*Amtblatt*), pokud tuto sbírku obec nevede, zveřejňují se ve sbírce kraje nebo krajské rady, jinak v místě obvyklým způsobem.

To § 7 obecního řádu spolkové země Severní Porýní – Vestfálsko²¹⁾ obecně zakotvuje, že obce mohou spravovat své záležitosti pomocí vlastních právních předpisů, pokud zákon nestanoví jinak. Je-li to zákonem výslovně stanoveno, vyžaduje se k jejich platnosti souhlas dozorujícího úřadu. Také tato právní norma zakotví oprávnění stanovit právním předpisem obce pokuty. Právě toto zemské obecní zřízení je také příkladem toho, které povinně předepisuje vydání určité vyhlášky obce, a sice hlavní vyhlášky (*Hauptsatzung*, § 7 odst. 2). Opět je zakotvena povinnost zveřejnit vyhlášku obce, obecné pravidlo zde obsažené pak stanoví, že účinnosti nabývají již den po jejich zveřejnění.

Konečně saský obecní řád²²⁾ v § 4 shodně zakotvuje právo obcí normovat vlastní záležitosti, pokud tyto záležitosti nejsou upraveny zákonem nebo nařízením. Dodává, že vyhlášky přijímá zastupitelstvo obce. Povinnost vyhotovit a uveřejnit je ukládá starostovi. Účinnosti nabývají taktéž den po jejich zveřejnění, není-li stanoveno jinak. Trpí-li tyto právní předpisy vadami formy nebo procesu přijetí, po jednom roce od nabytí účinnosti se má za to, jako by byly bezvadné.²³⁾ Obdobnou konstrukci můžeme nalézt i obecním řádu Severního Porýní – Vestfálska.

¹⁸⁾ LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, I. von. (2001) *Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69*, s. 371.

¹⁹⁾ Většinou stanoví povinnost vydat rozpočtová či daňová pravidla či jakousi ústavu obce (*Hauptsatzung*).

²⁰⁾ Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. August 1998 (GVBl 1998, S. 796).

²¹⁾ Gemeindeordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, Bekanntmachung der Neufassung vom 14. Juli 1994 (Fn 1, 35).

²²⁾ Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen in der Fassung der Bekanntmachung vom 18. Mai 2003 (SächsGVBl. Jg. 2003 Bl.-Nr. 4 S. 55, 159).

²³⁾ Výjimku z tohoto pravidla tvoří například situace, kdy právní předpis nebyl vůbec nebo byl chybně vypracován, byl porušen předpis o jeho zveřejnění nebo obligatorním povolení k jeho vydání.

3.2. Přezkum právních předpisů obce

Obecně lze dohled nad výkonem pravomocí obce rozdělit do dvou skupin. První z nich je dohled odborný (*Fachaufsicht*), který se uplatňuje v oblasti přenesené působnosti. Na rozdíl od právního dohledu (*Rechtsaufsicht*), v rámci něhož je dohlíženo na dodržování práva a zákona v rámci výkonu úkolů v samostatné působnosti, se prvně jmenovaný soustředí i na posouzení přiměřenosti cíle, tedy hodnotí použitý způsob řešení daného úkolu. Koncepce dohledu dokresluje celkový obraz veřejné správy a je ústavněprávně nařízeným korelátem samosprávy. Spolkový ústavní soud přitom opakovaně zdůrazňuje zákaz takového dohledu, který by znamenal nepřiměřené vměšování se do vnitřních záležitostí obcí.²⁴⁾ Obec je povinna dozorujícímu orgánu zpravidla ještě před nabytím účinnosti vyhlášku předložit, aby tento posoudil její zákonnost. Oprávněním dohlížejícího orgánu v rámci právního dohledu je žádat na příslušném orgánu změnu nebo zrušení vadné vyhlášky, případně může pozastavit její účinnost.

Proces přezkumu právního předpisu obce obsahuje § 47 německého soudního řádu správního²⁵⁾, který zakládá pravomoc vrchních zemských správních soudů rozhodovat o platnosti 1. vyhlášek a nařízení vydaných podle ustanovení stavebního zákona a 2. jiných podzákonných (myšleno z hlediska práva zemského) právních předpisů, pokud tak stanoví zemské právo.²⁶⁾ Tento druhý bod tak zahrnuje všechny abstraktní a obecné předpisy s vnějším účinkem, tedy i vyhlášky obcí. Řízení je zahajováno výslovně na návrh, který je oprávněna podat jakákoliv fyzická či právnická osoba, která tvrdí, že byla (či v dohledné době bude) zkrácena na svých právech vydáním nebo uplatňováním takového právního předpisu. Aktivně legitimován je také každý úřad státní správy. Je však nutné dodržet lhůtu, která činí jeden rok od zveřejnění daného předpisu. Pasivně legitimovány jsou korporace, instituce a nadace, které předpis vydaly.

Pokud správní soud shledá, že právní předpis je v rozporu s normami vyšší právní síly, vysloví jeho neúčinnost, přičemž takové rozhodnutí je všeobecně závazné a musí být odpůrcem zveřejněno stejným způsobem, jakým zveřejnil napadený právní předpis. V rámci tohoto řízení je také možné vydat předběžné

²⁴⁾ LÖWER, W. in KUNIG, P., MÜNCH, I. von (2001) Grundgesetz-Kommentar. Band 2. Art. 20 – 69, s. 360; shodný názor můžeme vysledovat v judikatuře Ústavního soudu ČR, a to v souvislosti se čtvrtým krokem přezkumu souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem, tj. přezkumem obsahu obecně závazné vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (unreasonableness), kdy zdůrazňuje že „(..)[n]erozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí.“ (nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 57/05, ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích).

²⁵⁾ Verwaltungsgerichtsordnung vom 21. Januar 1960 (BGBl. I S. 17), dále jen „VwGO“.

²⁶⁾ Viz např. čl. 5 bavorského prováděcího zákona k VwGO (Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Juni 1992 (GVBl. S. 162, BayRS 34-1-I). Naproti tomu například Severní Porýní – Vestfálsko ve svém zemském zákonodárství nezakotvuje daný přezkum, proto je nutné využít postupu dle § 43 VwGo, tedy určovací žaloby. K tomu více FRENZ, W. *Öffentliches Recht*, 5. Aufl. München: Verlag Franz Vahlen, 2011, s. 142.

opatření, hrozí-li značné nebezpečí nebo jsou-li dány jiné závažné důvody (§ 47 odst. 6 VwGO).

3.3. Příklady řešení problematických otázek

Obdobně jako u nás i v Německu se mnohé obce snaží vypořádat s problémem konzumace alkoholu na veřejnosti a jejími negativními důsledky na poklidné fungování obce.²⁷⁾ Proto mnohé přistoupily k regulaci této konzumace prostřednictvím vyhlášek obce regulujících využití veřejných prostranství (*Satzung über die Benutzung der öffentlichen Grünanlage*). V souvislosti s nimi se tedy objevila otázka, zda obce mohou vlastním právním předpisem zakázat konzumaci alkoholu na těchto veřejně přístupných místech. Na tuto otázku nepřímo odpověděl Vrchní zemský soud²⁸⁾ v Hammu (spolková země Severní Porýní – Vestfálsko), který ve svém rozhodnutí sp. zn. 3 RBs 12/10 ze dne 5. 4. 2010 vyslovil opačný názor, že obec k tomu oprávněna není. Takový obecný zákaz by totiž zasahoval do svobody jedince zaručené čl. 2 odst. 1 GG.²⁹⁾

Nutno dodat, že mnohdy je problém konzumace alkoholu na veřejnosti řešen formou nařízení obce, jak tomu bylo ve městě Freiburg ve spolkové zemi Bádensko – Württembersko na základě zmocnění zemského zákona (zde bylo dovozováno ze zákona o policii, který umožňoval vydat nařízení obce k zabránění „abstraktního nebezpečí“). Vrchní správní soud v Mannheimu o této otázce rozhodl rozsudkem sp. zn. Az. 1 S 2200/08 a 1 S 2340/08 ze dne 28. 7. 2009, v němž vyslovil názor, že zákaz konzumace alkoholu na veřejnosti je přípustný jen tehdy, pokud v praxi tato konzumace vede pravidelně a zcela typicky ke vzniku škody či násilí. Vyžaduje se, aby konzumace alkoholu představovala reálné nebezpečí pro místní bezpečnost. V případě freiburského zákazu soud takové důvody neshledal a označil jej za protiprávní. Na základě takové judikatury lze však dovodit, že bez větších omezení lze konzumaci alkoholu zakázat na takových místech, jako jsou školy, školky, knihovny, sportovní zařízení a jejich okolí.³⁰⁾

Jiné otázky podobného rázu jsou v Německu často řešeny zemským zákonodárstvím. Příkladem může být spolková země Bádensko – Württembersko, kde byl zem-

²⁷⁾ Srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ve věci obecně závazné vyhlášky města Krupky č. 12/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích či nález sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ve věci obecně závazné vyhlášky města Jeseník č. 1/2008, o zákazu konzumace alkoholu na veřejném prostranství.

²⁸⁾ V tomto případě řešil spor vrchní zemský soud, neboť se jednalo o řízení ve věcech pokut, v němž se stěžovatel bránil udělení pokuty na základě zmiňované vyhlášky obce, nejednalo se tedy o řízení dle § 47 VwGO.

²⁹⁾ Čl. 2 odst. 1 GG: „Každý má právo na svobodné rozvíjení vlastní osobnosti, pokud tím nezasáhne do práv jiných a neodporuje-li to ústavněprávnímu zřízení či mravnímu zákonu.“

³⁰⁾ Srov. článek dostupný na World Wide Web: <http://www.weka.de/kommunalverwaltung/13.01.2011-Kann-eine-Gemeinde-ein-generelles-Alkoholverbot-in-einer-Benutzungsordnung-zu-einer-Gemeindeeinrichtung-anordnen-.html>.

ským zákonem³¹⁾ zakázán prodej alkoholu mezi 22:00 hod a 5:00 hod.³²⁾ Tento zákon se stal také předmětem přezkumu ze strany BVerfG, který však návrh na jeho zrušení zamítl. O podobné úpravě uvažovalo město Aachen, ovšem zde se nabízí otázka, zda by taková regulace na místní úrovni formou právního předpisu obce obstála, neboť dle názoru většiny by tímto obec překročila meze své normotvorby.³³⁾

4. Shrnutí

Právo na obecní samosprávu zakotvuje čl. 28 odst. 2 GG. Z pohledu obcí se nejedná o právo základní, nýbrž jeho záruka má institucionální charakter. Vzhledem k tomu, že Německo je spolkovou republikou, další rozvedení této ústavněprávní garance je ponecháno na úpravě zemské. GG tak představuje minimální nutný standard, který musí zemský zákonodárce respektovat. V zemských ústavách lze zakotvení práva obcí na samosprávu nalézt v různých podobách, základní obsah však zůstává v duchu čl. 28 odst. 2 GG stejný – právo na správu vlastních záležitostí, právo volit si své zástupce, právo spravovat vlastní majetek apod. Jako obrana obcí a jejich svazků proti zásahům státu do práva na vlastní samosprávu slouží institut komunální ústavní stížnosti.

Jednou ze záležitostí, která spadá do vlastní působnosti obce, je právo vydávat vlastní právní předpisy. Institut korespondující obecně závazné vyhlášce představují v Německu vyhlášky obcí (*Satzungen*) vydávané na základě čl. 28 odst. 2 GG ve spojení s jednotlivými úpravami zemských ústav a zemských obecních řádů. I tyto musí být v souladu s normami vyšší právní síly, a pokud se dotýkají pouze a výlučně záležitostí té které obce, není třeba k jejich vydání výslovného zákonného zmocnění. V jednotlivých právních rádech spolkových zemí může být zakotvena i povinnost vydat určitý druh právního předpisu obce (zejména tzv. základní právní předpis a právní předpisy regulující finanční záležitosti obce). Právě konkrétní zemské obecní řády stanoví náležitosti přijetí a platnosti obecních právních předpisů. Nestanoví-li obecní řád nutnost preventivní kontroly takové normy, je její revize možná na základě § 47 VwGO, pokud to zemské zákonodárství umožňuje. Výsledkem tohoto přezkumu pak je vyslovení neúčinnosti vyhlášky obce.

Právní předpisy obcí pak posuzují vrchní zemské správní soudy, které se zabývají zákonností těchto územních právních předpisů. Spolkový ústavní soud rozhoduje pouze ve věci komunální ústavní stížnosti.

Meze normotvorby jsou v Německu vymezeny několika skutečnostmi. Zejména

³¹⁾ Gesetz zur Abwehr alkoholbeeinflusster Störungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung während der Nachtzeit und zum Schutz vor alkoholbedingten Gesundheitsgefahren (Alkoholverkaufsverbotsgesetz) vom 4. November 2009.

³²⁾ Návrh podobného zákona, který by obce zmocnil k vydání nařízení zakazujícího prodej alkoholu v určitý čas na určitých místech je momentálně projednáván v zemském sněmu spolkové země Porýní – Vestfálsko.

³³⁾ Zdroj: článek dostupný na World Wide Web <http://www.ferner-alsdorf.de/2010/06/alkoholverbot-im-aachener-pontviertel-pontstrasse-juristisch-haltbar/wettbewerbsrecht/strafrecht/recht-sanwalt/verkehrsrecht/>.

je nutné vzít v potaz, že Německo je spolkovou zemí, a tak mnohá úprava místních poměrů je svěřena právě zemskému zákonodárství. Tak zatímco v některých zemích mohou právní předpisy obcí regulovat určité otázky na základě zemského zmocnění, v jiných zemích takové zmocnění chybí a obce tak tyto záležitosti samy řešit nemohou, ač se jedná o záležitosti v samostatné působnosti (viz zmíněná regulace alkoholu na základě zemského zákona). V Německu jsou navíc často otázky, které u nás regulují obecně závazné vyhlášky, regulovány nařízeními obcí. Forma obecného právního předpisu obce bývá nejčastěji prostředkem k regulaci otázek územního plánování.

Lze uzavřít, že v Německu je široce zakotveno právo na samosprávu obcí, které má mimo jiné ten praktický dopad, že obce jsou oprávněny vydávat vlastní právní předpisy v mezích své působnosti. Proto je nutné vnímat, že také na poli územní samosprávy bují rozličná normotvorba ať už kvalitní či méně hodnotná. V případě Německa je nutné přihlídnout ke spolkovému charakteru státu, a proto to není pouze zákon a rozhodující orgán, které určují polohu těchto mantinelů, jak je tomu u nás, ale je to také zemský zákonodárce, který má do problému co mluvit.

Shrnutí:

V článku je věnována pozornost právu na samosprávu obcí ve Spolkové republice Německo, z práv, které z něj vyplývají, je podrobněji popsáno právo normotvorby obcí. Jsou vypočteny ústavní základy práva na samosprávu na spolkové úrovni. Zakotvení práva na vlastní normotvorbu je demonstrováno na příkladech zemských ústav spolkových zemí Bavorska, Severního Porýní – Vestfálska a Saska. Představen je institut vyhlášek obcí (*Satzungen*) a systém jejich přezkumu správními soudy dle § 47 soudního řádu správního. Jsou nastíněna také rozhodnutí soudů ve věci zákazu konzumace alkoholu právním předpisem obce. Cílem článku je obecně představit zakotvení práva na normotvorbu obcí v Německu a nastínění některých aktuálních problémů, se kterými se tamní systém potýká.

Einige Anmerkungen zur Rechtsetzung durch die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland – Resümee:

Der Artikel befasst sich mit dem Recht auf kommunale Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland und mit den Hoheiten einer Gemeinde, wobei die Rechtssatzungshoheit breiter beschrieben wird. Auf einer Seite sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen auf Bundesebene genannt, auf der anderen Seite wird die Rechtssatzungshoheit an den Beispielen der Verfassungen der Bundesländer Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen demonstriert. Die öffentlich-rechtliche Satzung und die Normenkontrollklage gemäß § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung sind ebenfalls erfasst. Es sind auch einige Gerichtsentscheidungen aufgeführt, die sich mit dem Alkoholverbot beschäftigen. Der Artikel deutet allgemein auf das Recht der Selbstverwaltung und der Rechtssatzungshoheit hin und zeigt gleichzeitig auch die aktuellen Probleme des ganzen Systems.