



Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

k obecně závazné vyhlášce obce, kterou vydává Požární řád obce

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, v platném znění (dále jen „zákon o požární ochraně“), ukládá obcím řadu povinností a úkolů, které jsou obce povinny zabezpečit na úseku požární ochrany. Pro účely tohoto stanoviska se zaměřujeme pouze na ty z nich, které jsou obce povinny zajistit v samostatné působnosti a které úzce souvisí s požárním řádem obce.

Východiskem je ustanovení § 29 zákona o požární ochraně, které vedle toho, že ukládá obcím povinnost plnit povinnosti obdobné těm, které jsou zákonem uložené právnickým a fyzickým podnikajícím osobám (odst. 2), vyjmenovává v odst. 1 rovněž specifické úkoly, které je obec povinna v samostatné působnosti na úseku požární ochrany zajistit.

Jedná se zejména o povinnost *zřídit jednotku sboru dobrovolných hasičů obce a udržovat její akceschopnost* (písm. a, b), *zabezpečit odbornou přípravu členů jednotky sboru dobrovolných hasičů obce* (písm. c), *zpracovat stanovenou dokumentaci požární ochrany* (písm. i), *zřídit ohlašovnu požárů a další místa, odkud lze hlásit požár* (písm. j), *či zabezpečit zdroje vody pro hašení požárů a jejich trvalou použitelnost a stanovit další zdroje vody pro hašení požárů a podmínky pro zajištění jejich trvalé použitelnosti* (písm. k) apod.

V ust. § 29 odst. 1 písm. o) bod 1 zákona o požární ochraně je uvedeno, že obec „*obecně závaznou vyhláškou vydává požární řád obce*“. Podle ust. § 30 zákona o požární ochraně¹ a ust. § 1 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 172/2001 Sb., k provedení zákona o požární ochraně, v platném znění (dále jen „nařízení vlády č. 172/2001 Sb.“), zároveň platí, že požární řád je součástí tzv. *dokumentace požární ochrany obce*, kterou je obec povinna vést podle ust. § 29 odst. 1 písm. i) zákona o požární ochraně. V této souvislosti může vyvstat otázka, zda je obec povinna požární řád vydat či nikoliv.

Dle čl. 104 odst. 3 Ústavy *mohou* zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž působnost zastupitelstev může být dle téhož článku odst. 1 stanovena jen zákonem. Z uvedeného lze dle našeho názoru vyvodit, že Ústava formuluje pravomoc zastupitelstev (obecních i krajských) k vydání obecně závazných vyhlášek jako *fakultativní možnost*, nikoliv jako povinnost územně samosprávných celků vydat obecně závaznou vyhlášku obce. Rovněž teorie

¹ § 30 písm. a) zákona o požární ochraně zní: „*Vláda stanoví nařízením druhy dokumentace požární ochrany krajů a obcí, jejich obsah a vedení.*“



správního práva² uvádí, že obecně závazné vyhlášky jsou výrazem Ústavou zaručené autonomie subjektů územních samosprávných celků, přičemž závisí pouze na vůli těchto subjektů, zda přikročí k právní úpravě, nebo zda budou věc řešit jiným způsobem. Z uvedených důvodů se proto přikláníme k závěru, že **vydání požárního řádu obce závisí na vůli obce a není v rozporu se zákonem, pokud obec nepřistoupí k vydání obecně závazné vyhlášky a bude některé záležitosti, jejichž plnění jí ukládá zákon o požární ochraně, zabezpečovat jiným způsobem.**

Přestože ze zákona o požární ochraně nevyplývá povinnost obce požární řád vydat, je třeba uvést, že vydáním požárního řádu obec eliminuje riziko chybného nastavení podmínek, které se týkají organizace a zabezpečení požární ochrany obce, což může mít za následek nedostatečnou úroveň ochrany osob, zvířat a majetku.

Pokud se obec rozhodne zákonného zmocnění ust. § 29 odst. 1 písm. o) zákona o požární ochraně využít, a tedy upravit některé záležitosti související se zajištěním požární ochrany v obci formou právního předpisu obce, může z hlediska obsahových náležitostí požárního řádu vyjít z ust. § 15 nařízení vlády č. 172/2001 Sb., které uvádí, že:

„(1) Požární řád obce upravuje organizaci a zásady zabezpečení požární ochrany v obci a obsahuje

a) vymezení činnosti osob pověřených zabezpečováním požární ochrany v obci,

b) podmínky požární bezpečnosti při činnostech, v objektech nebo v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru se zřetelem na místní situaci,

c) způsob nepřetržitého zabezpečení požární ochrany v obci,

d) kategorii jednotky sboru dobrovolných hasičů obce, její početní stav a vybavení,

e) přehled o zdrojích vody pro hašení požárů a podmínky jejich trvalé použitelnosti,

f) stanovení dalších zdrojů vody pro hašení požárů a podmínky pro zajištění jejich trvalé použitelnosti,

g) seznam ohlašoven požárů a dalších míst odkud lze hlásit požár, jejich označení, přičemž ohlašovny požárů jsou označeny tabulkou "Ohlašovna

² Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 71, obdobně též Kadečka, S. Právní předpisy místní samosprávy v českých obecních zřízeních a jejich novelizacích. Správní právo, 362-32003144-169, s. 144-169



požárů" a další místa pro hlášení požárů tabulkou "Zde hlase požár" nebo symbolem telefonního čísla 150,

h) způsob vyhlášení požárního poplachu v obci.

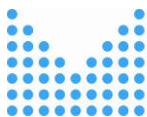
- (2) *Součástí požárního řádu obce je seznam sil a prostředků jednotek požární ochrany z požárního poplachového plánu kraje.*"

Rovněž v tomto případě se domníváme, že obsahové náležitosti požárního řádu, které jsou vymezené ve výše citované části nařízení vlády, nejsou pro obce závazné (a podmínky požární bezpečnosti v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru ani dobu samotnou si obce v obecně závazné vyhlášce upravit nemohou – srov. níže podaný výklad). Jinými slovy, pokud obec nebude v požárním řádu upravovat záležitosti výše vyjmenované, nebude možno takový požární řád považovat za nezákonný. Tento závěr vyplývá z již shora zmíněného článku 104 odst. 1 a 3 Ústavy ve spojení s ustanoveními zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění (dále jen „zákon o obcích“), konkrétně ve spojení s ust. § 35 odst. 3 písm. a), dle kterého se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek, tedy i požárního řádu obce, řídí (pouze a jenom) zákonem, a dále s ust. § 123, který zavazuje Ministerstvo vnitra k přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí pouze ve vazbě na zákon. Z pohledu zákonnosti není tudíž pro obec relevantní, zda bude její obecně závazná vyhláška, kterou se vydává požární řád obce, odpovídat jinému právnímu předpisu nežli zákonu.^{3,4} Nařízení vlády č. 172/2001 Sb. nicméně obce v praxi při tvorbě požárního řádu hojně využívají, a proto i ministerstvem zpracovaný vzorový požární řád zohledňuje obsahové náležitosti požárního řádu příkladmo uvedené v ust. § 15 nařízení, s jednou výjimkou, a sice že neobsahuje podmínky požární bezpečnosti v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru.

Zákon o obcích totiž v ust. § 35 odst. 1 uvádí, že do samostatné působnosti obce patří *„záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon“*. Podle ust. § 27 odst. 2 písm. b) bod 3 zákona o požární ochraně kraj stanoví nařízením podmínky k zabezpečení požární ochrany v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru, přičemž obdobně zákon nestanoví v případě obcí. Z výše uvedeného

³ Závaznost nařízení vlády pro vydání obecně závazné vyhlášky nelze dovodit s odkazem na § 29 odst. 1 písm. i) zákona o požární ochraně ve spojení s § 30 zákona o požární ochraně a § 1 odst. 2 písm. d) nařízení vlády č. 172/2001 Sb., neboť uvedená ustanovení zákona o požární ochraně nejsou speciální vůči ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. K tomu, aby byla obec povinna řídit se vedle zákona též jiným právním předpisem, by bylo třeba výslovného zákonného příkazu. V opačném případě by byla samostatná působnost obce „závislá“ na podzákonných právních předpisech, což by odporovalo čl. 104 odst. 1 Ústavy, dle kterého může být působnost zastupitelstev stanovena jen zákonem.

⁴ Srov. též nález Pl. ÚS 16/06 bod 27: *„...Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí pouze zákonem, a nikoli již jinými právními předpisy. V oblasti samostatné působnosti se přitom uplatňuje tzv. výhrada zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy): samostatnou působnost obcí a krajů tak lze ústavně konformním způsobem regulovat právním předpisem, který má minimálně sílu zákona, nikoli normou nižší právní síly.“*



vyvozujeme, že stanovení podmínek k zabezpečení požární ochrany v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru zákon o požární ochraně vyjímá ze samostatné působnosti obcí, když tuto problematiku zcela svěřuje kraji jakožto výkon přenesené působnosti formou nařízení kraje. V požárním řádu tudíž obce nejsou dle našeho názoru oprávněny dobu zvýšeného nebezpečí vzniku požáru ani podmínky požární bezpečnosti v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru upravovat, mohou pouze pro informaci odkázat na nařízení kraje.

S ohledem na výše podané argumenty týkající se vztahu obecně závazných vyhlášek obcí a jiných právních předpisů dále dodáváme, že z pohledu zákonnosti požárního řádu obce není rovněž relevantní, zda požární řád odpovídá dokumentaci kraje⁵ upravující požární ochranu v kraji. Vzájemnou provázanost požárního řádu obce s nařízeními kraje lze však pochopitelně doporučit z věcných důvodů, zejména rozhodne-li se obec v požárním řádu uvést přehled zdrojů vody k hašení požáru. Dle § 27 odst. 2 písm. b) bodu 2 zákona o požární ochraně stanoví rada kraje nařízením kraje „*podmínky k zabezpečení zdrojů vody k hašení požárů a tyto zdroje určí*“. Protože tyto zdroje vody je obec v samostatné působnosti povinna zabezpečit podle § 29 odst. 1 písm. k) zákona o požární ochraně, lze v požárním řádu uvést jejich přehled. Vedle těchto krajem určených zdrojů vody k hašení požárů je obec oprávněna stanovit též další zdroje vody k hašení požárů a ve vztahu k nim rovněž podmínky pro zajištění jejich trvalé použitelnosti. Tyto další zdroje, které si obec před vydáním vyhlášky zajistila se souhlasem jejich vlastníka, je vhodné zařadit do přehledu o zdrojích vody pro hašení požárů.

-
- tento materiál popisuje právní stav ke dni zpracování (aktualizace);
 - právní názor uvedený v tomto materiálu není právně závazný, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze soud
-

Vydáno k datu: 1. únor 2015

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ve spolupráci s odborem bezpečnostní politiky a generálním ředitelstvím Hasičského záchranného sboru ČR

⁵ Srov. nálezní Pl. ÚS 9/04: „*Ústava nesvěřuje Ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákonné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonnými předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákonným právním předpisem téže právní síly. V rovině abstraktní kontroly norem tak Ústavní soud není univerzálním strážcem souladu hierarchicky budovaného právního řádu na všech jeho stupních. Rozpor podzákonných právních předpisů různé nebo i téže právní síly je v našem ústavním systému řešitelný zejména v rovině konkrétní kontroly norem při jejich aplikaci ve smyslu čl. 95 odst. 1 Ústavy.*