

Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/11 ze dne 4. 5. 2011 (N 85/61 SbNU 315)- Volby do Zastupitelstva obce Karlova Studánka v roce 2010, otázka účelového přihlašování se voličů k trvalému pobytu

Narativní část

Stěžovatelka - volební strana Pro rozvoj Karlovy Studánky - se před krajským soudem domáhala vyslovení neplatnosti voleb do zastupitelstva obce, konaných 15. a 16. 10. 2010. V návrhu uvedla, že v období tří týdnů před konáním voleb L. Z., kandidát jedné z volebních stran a nájemce bytu v hotelu v Karlově Studánce, přihlásil k trvalému pobytu do tohoto bytu 34 osob. Podle návrhu účelově, a to s ohledem na termín úkonu i fakt, že jde o byt o velikosti 48 m², kolaudovaný v srpnu roku 2010. Jmenovaný měl také organizovat docházení těchto osob do volební místnosti, kde navíc prohlašovaly, že jdou volit pana K. a právě pana Z. Krajský soud návrh zamítl mj. proto, že se stěžovatelce nepodařilo prokázat účelovost přihlášení daných osob k trvalému pobytu. V ústavní stížnosti stěžovatelka toto rozhodnutí napadla, mj. s tvrzením o vadách procesu dokazování, kdy krajský soud některé důkazní návrhy zamítl a zároveň na stěžovatelku kladl takovou míru povinností prokázat svá tvrzení, která toto prokázání učinilo nemožným.

Odůvodnění nálezu Ústavního soudu

Ústavní soud se v nálezu na prvním místě věnoval otázce dokazování v řízení před krajským soudem. Ačkoli nebylo možné hovořit o opomenutých důkazech, přesto nebylo dokazování adekvátní rozsahu a povaze tvrzení obsažených v návrhu. Dle § 52 soudního řádu správního mohl krajský soud provést i důkazy jdoucí nad návrh stran. Pokud ve vyjádření k ústavní stížnosti výslovně považoval za možné zjistit motivy „nových“ obyvatel obce, měl s ohledem na konkrétní okolnosti případu přistoupit k jejich výslechu, popř. výslechu dalších osob.

Ústavní soud zdůraznil význam voleb v demokratické společnosti a z něho vyplývající presumpci jejich ústavnosti a zákonnosti. Z jeho judikatury plyne, že vady a pochybení ve volebním procesu je v tomto smyslu třeba považovat za relativní a jejich význam je nutno poměřovat dopadem na výsledek voleb; neplatnost voleb může způsobit jen závažné porušení volebního zákona, které zpochybňuje výsledky voleb a které odůvodněně vyvolává pochybnost o tom, zda volby a jejich výsledky jsou projevem skutečné vůle voličů.

Právo volit do zastupitelstva obce dává § 4 zákona č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí, občanu obce, pokud je v den voleb v této obci přihlášen k trvalému pobytu. Česká republika nemá speciálně upraveny další podmínky ve vztahu k bydlišti, které by voliči byli povinni splnit, než se k trvalému pobytu v obci přihlásí. Zmanipulování voleb obstaráním hlasů formálních voličů je tedy relativně snadné. Těmto praktikám lze do jisté míry předejít ve fázi sestavování seznamu voličů tím, že osoby hlášené k trvalému pobytu toliko formálně z něho budou vyškrtнутy. Výklad, dle něhož zákon č. 491/2001 Sb. takovýto aktivní postup orgánu vedoucímu stálý seznam voličů umožňuje, podporuje i možnost vyškrtnutých osob následně žádat o správní a soudní přezkum. Odpovídá to též představě čl. 100 odst. 1 Ústavy, který nepředpokládá ochranu práva podílet se na správě obecních záležitostí u těch, kdo se skutečným životem obce nemají objektivně nic společného. Je ale zřejmé, že právní úprava je nedokonalá. Ústavní soud proto apeluje na zákonodárce, aby uvážil, zda podmínky aktivního volebního práva do zastupitelstev obcí nezměnit, aby bylo znemožněno či alespoň podstatně znesnadněno zneužití stávajícího benevolentně nastaveného kritéria trvalého pobytu.

Otázka trvalého pobytu občanů je sice obecně záležitostí evidenční, a ne faktickou, avšak ve věcech volebních je nutno tento pojem vykládat materiálně. Příležitější je proto postoj zaujatý v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 9/94](#), vycházející z trvalého pobytu jako stavu faktického. Tento závěr podporuje i ústavní vymezení územních samosprávných celků jako územních společenství občanů, která mají právo na samosprávu. Smyslem formální existence obce je, aby si její obyvatelé mohli sami spravovat vlastní záležitosti. Činí tak prostřednictvím orgánů obce. Proto také oprávnění tyto orgány vytvářet je podmíněno faktickým poutem obyvatele - voliče k obci. O existenci tohoto pouta nesvědčí sama subjektivní vůle osoby v podobě zápisu mezi občany obce, ale musí být odpovídajícím způsobem objektivizována. V situaci, kdy je trvalý pobyt rozhodujícím kritériem pro vznik aktivního i pasivního volebního práva do orgánů samosprávy obce, je třeba vzhledem k závažnosti možných dopadů pečlivě zkoumat i skutečnost, zda přihlášení nebylo zcela účelovým jednáním, jehož jediným cílem byl právě vznik aktivního volebního práva, tedy jednáním obcházejícím volební zákon.

Krajský soud provedl nedostatečné dokazování, kdy konkrétní okolnosti svědčily o zneužití volebního zákona. Proto se nezabýval porušením zásady rovného volebního práva a svobodné soutěže politických sil ve vztahu ke stěžovateli. Je tudíž třeba, aby v dalším řízení materiálně posoudil účel změny trvalého pobytu, jež svou intenzitou mohla ovlivnit volební výsledky a též (ne)existenci příčinné souvislosti mezi namítaným postupem před volbami a jejich výsledkem, a to se zřetelem na možné obcházení volebního zákona a ovlivnění výsledku voleb v souvislosti s intenzitou zásahu, tedy možnými dopady účelové změny trvalého pobytu přihlášením se kupř. do objektu v užívání (vlastnictví) určitého kandidáta.

Ústavní soud uzavřel, že krajský soud formalisticky zúžil přezkum neplatnosti voleb pouze na posouzení platnosti ve vztahu k zákonu č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel. Porušil tak právo stěžovatelky na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 Listiny a čl. 6 odst. 1 Úmluvy tím, že neposkytl dostatečnou ochranu jejímu právu na rovný přístup k voleným a jiným veřejným funkcím (čl. 21 odst. 4 Listiny). Je na krajském soudu, aby znovu přezkoumal zákonnost a platnost voleb a posoudil, zda jednotlivé volební strany měly či mohly mít stejné příležitosti, nebo naopak jen některé mohly mít prospěch z „nových voličů“, a zda daná praktika ovlivnila a zpochybnila věrohodnost volebních výsledků takovým zásadním způsobem, jenž by mohl prokazatelně způsobit jejich neplatnost.

Nález sp. zn. III. ÚS 263/09 ze dne 9. 2. 2012 (N 27/64 SbNU 285) - Přípustnost místního referenda (ve věcech týkajících se smluvních závazků obce)

Narativní část

Stěžovatel - Přípravného výboru pro účely místního referenda o prodeji městských pozemků pro firmu Wanemí CZ a.s - navrhl v ústavní stížnosti zrušení rozhodnutí Krajského soudu v Ostravě z 20. 11. 2008, č. j. 22 Ca 309/2008-17, jímž byl zamítnut jeho návrh na vyhlášení místního referenda (předtím již o tom, že se referendum nevyhlásí, rozhodlo zastupitelstvo obce). Krajský soud své rozhodnutí odůvodnil poukazem na smlouvu o smlouvě budoucí, uzavřené mezi obcí jako budoucím prodávajícím a společností WANEMI CZ a. s. jako budoucím kupujícím; z této smlouvy učinil závěr, že se obec zavázala prodat WANEMI CZ a. s. ve smlouvě označené pozemky. Dle krajského soudu by výsledek místního referenda mohl být v rozporu s obecnou právní zásadou, že smlouvy mají být plněny. Konání místního referenda k navrhované otázce bylo tudíž dle krajského soudu nepřípustné podle § 7 písm. d) zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu (pro možný rozpor rozhodnutí v místním referendu s právními předpisy). Stěžovatel byl přesvědčen, že postup krajského soudu porušuje právo občanů podílet se přímo na správě věcí veřejných.

Odůvodnění nálezu Ústavního soudu

Ústavní soud v nálezu uvedl, že ve své judikatuře dovozuje existenci subjektivního veřejného práva iniciovat místní referendum, přičemž jeho ochrany je možné se domáhat před správním soudem v intencích čl. 36 odst. 1 a 2 Listiny. Na zákonné úrovni se jedná o § 91a s. ř. s., dle jehož písm. b) se u soudu lze domáhat vyhlášení místního referenda.

Krajský soud přitom ve svém rozhodnutí dospěl k závěru, že by výsledek předmětného referenda mohl zavázat obec k protiprávnímu jednání v podobě nedodržení smlouvy. Tuto interpretaci § 7 písm. d) zákona o místním referendu však Ústavní soud odmítl jako příliš extenzivní, jsoucí v rozporu se smyslem a účelem daného zákona, který má umožnit občanům přímou správu věcí náležejících do samostatné působnosti obce. Místní, resp. krajské referendum, totiž představují významné prvky přímé demokracie. Při výkladu právních předpisů, jež omezují možnosti vyhlášení místního referenda, je tak třeba mít na zřeteli čl. 22 Listiny, požadující, aby nejen zákonná úprava politických práv, ale i jejich výklad umožňovaly a ochraňovaly svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti. V intencích tohoto článku je nutné vykládat i § 7 zákona o místním referendu, jež taxativně vymezuje podmínky, kdy místní referendum nelze konat. Toto ustanovení musí být dle názoru Ústavního soudu vykládáno restriktivním způsobem (přitom zastupitelstvo obce v případě, že jsou splněny všechny podmínky vyplývající ze zákona o místním referendu, má povinnost takové referendum vyhlásit, nehledě na to, zda samo jako orgán s konáním referenda k otázce navrhované přípravným výborem souhlasí či nikoli).

Dle Ústavního soudu by názor krajského soudu v podstatě znamenal, že orgán obce může uzavřením určitých soukromoprávních smluv zabránit tomu, aby se k otázkám veřejného zájmu mohli občané obce vyjádřit v referendu. Dle krajského soudu by totiž nebylo možné místní referendum konat, pokud by jeho výsledek mohl, byť i jen potenciálně, stát v cestě plnění závazků obce ze soukromoprávních smluv.

Dle názoru Ústavního soudu je však třeba rozlišovat charakteristiku obce jako politického územního společenství občanů a obce jako právního subjektu v soukromoprávních vztazích.

Podstata místního referenda spočívá ve formování politické vůle uvnitř společenství, kterou orgány obce mají teprve realizovat navenek. Z rozhodování v místním referendu nevznikají či nezanikají bezprostředně žádné soukromoprávní vztahy, podobně jako např. z odevzdání hlasů ve volbách. Jde o způsob, jímž občané mohou usměřňovat v konkrétních otázkách veřejného zájmu politickou reprezentaci obce, a vůči této reprezentaci (tzn. zastupitelstvu a dalším orgánům obce) rozhodnutí v místním referendu také výhradně směřuje. Výsledek referenda, spočívající v tom, že občané obce vyjadřují nesouhlas s realizací určitého projektu na území obce, neporušuje právní normy ve smyslu § 7 písm. d) zákona o místním referendu. Takový výsledek je nutno interpretovat tak, že orgány obce jsou zavázány prosazovat názor občanů těmi prostředky, které jim právní řád dává k dispozici. Neplatí tak tvrzení krajského soudu, že by samotným uspořádáním referenda s určitým výsledkem docházelo k prolomení smluvního závazku.

Ústavní soud uzavřel, že nelze žádným smluvním ujednáním mezi obcí a třetí osobou předem vyloučit občany z přímého podílu na správě věcí veřejných. Pouhým poukazem na existenci předchozího soukromoprávního závazku nelze zabránit občanům obce, aby k určité otázce veřejného zájmu zaujali postoj demokratickým aktem místního referenda. Ústavní soud proto napadené rozhodnutí pro porušení práva na soudní ochranu dle čl. 36 odst. 1 Listiny zrušil.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 52/10 ze dne 29. 3. 2011 (N 56/60 SbNU 693) - Volby do Zastupitelstva hlavního města Prahy v říjnu 2010

Narativní část

Ústavní stížností napadeným usnesením Městského soudu v Praze ze dne 11. 11. 2010, č. j. 12 A 8/2010-166 byl zamítnut návrh stěžovatelů na prohlášení neplatnosti voleb do Zastupitelstva hlavního města Prahy konaných 15.-16. 10. 2010. Městský soud v něm konstatoval, že podání stěžovatelů P. D., V. J., P. K., P. K., O. M., D. Š., M. U. K., J. W., Strany zelených, SNK Evropských demokratů a Věcí veřejných je namířeno především proti usnesení Zastupitelstva hl. města Prahy č. 39/17 ze 17. 6. 2010, jímž byl stanoven počet volebních obvodů, počet členů zastupitelstva města a počet zastupitelů volených v jednotlivých obvodech. Toto usnesení přitom již dříve tři ze stěžovatelů napadli u Nejvyššího správního soudu (NSS), který jejich návrh rozsudkem ze dne 9. 8. 2010, sp. zn. 4 Ao 4/2010, zamítl jako nedůvodný s tím, že nepřípustné omezení poměrného volebního systému se přijetím předmětného rozhodnutí prokázat nepodařilo. V ústavní stížnosti pak stěžovatelé poukazovali mj. na neústavnost napadeného § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev, nezákonnost usnesení č. 39/17 a vady předmětného usnesení městského soudu.

Odůvodnění nálezu Ústavního soudu

Ústavní soud v nálezu uvedl, že je orgánem ochrany ústavnosti. Nemůže tedy hodnotit výsledek voleb optikou toho, že proběhly podle pravidel, která se mu nejeví jako nejlepší. Zajímá ho, zda byly dodrženy pokyny ústavodárce, tedy zda ve volbách rozhodla vůle většiny při respektování menšiny a zda nebyla účelovými kroky předem deformována vůle voličů a rovnost jejich hlasů. Poukázal též na „samoočistný“ efekt voleb, kdy nápravy stavu mohou dosáhnout zejména voliči v pravidelných termínech opakujících se volbách.

Ústavní soud se dále odmítl zabývat návrhem na zrušení § 27 odst. 1 zákona o volbách do zastupitelstev obcí, neboť dané ustanovení bylo aplikováno v řízení o zrušení opatření obecné povahy (usnesení č. 39/17) před NSS (a nebylo tedy aplikováno v řízení před městským soudem) a proti jeho rozhodnutí ústavní stížnost podána nebyla. Předmětem řízení u městského soudu byl přezkum platnosti voleb, nikoliv přezkum rozhodnutí, která volbě předcházela a jen vytvořila podmínky, za nichž volby měly proběhnout a také proběhly.

Co se týká citovaného rozhodnutí zastupitelstva, kterým byla Praha rozdělena na volební obvody, jedná se dle Ústavního soudu o pravidlo organizace, které má z hlediska soudní kontroly samostatnou povahu a není třeba s příslušným návrhem čekat na výsledek voleb. O takovém návrhu již rozhodl NSS a nebylo možno otázku zákonnosti nastavení voleb po uskutečněné volbě znovu otevírat.

Rozdělení obce na obvody však dle Ústavního soudu nemůže být předmětem svévolného jednání aktuální většiny zastupitelstva, zvláště s ohledem na to, že uvedeným ustanovením část politických soutěžitelů určuje pravidla ostatním účastníkům volební soutěže, kteří jsou v zastupitelském orgánu v menšině, či v něm ani nefigurují. Ani samotné zjištění existence racionálních důvodů pro aplikaci daného ustanovení ale nemůže obstát, pokud by v řízení o volebním přezkumu byly zjištěny skutečnosti, které by svědčily o ústavně neakceptovatelných cílech rozhodujícího orgánu (např. úmysl potlačit volnou soutěž politických stran) či o faktických protiústavních účincích parametrů volebního systému (nepřiměřená nerovnost hlasu aj.). Důkaz o takových účincích však předložen nebyl, a Ústavní soud tudíž v daném

ohledu nezjistil ani porušení čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny (svobodná soutěž politických sil).

Ústavní soud dále vyložil, že v ČR je volební formule výslovně ústavně stanovena pouze u voleb do Poslanecké sněmovny a do Senátu (čl. 18 odst. 1, 2 Ústavy), zatímco u voleb do zastupitelstev obcí volební formule ústavně předepsána není (viz čl. 102 odst. 1 Ústavy). Pro volby do obecních zastupitelstev vybral zákonodárce systém poměrného zastoupení a zakomponoval do volebního vzorce i další parametry, a to uzavírací klauzuli a možnost vytvářet volební obvody, přičemž teprve jejich kombinace určuje charakter voleb do zastupitelstev obcí. Vytváření volebních obvodů současně limitoval nastavením podmínek dělení, aby zachoval, v duchu § 2 zákona o volbách do zastupitelstev, jejich poměrný charakter. Princip rovnosti volebního práva přitom nemá absolutní charakter, jedná se o rovnost relativní. V určitých případech je dokonce přípustné i určité omezení rovnosti volebního práva. Tato specifická rovnost se konkrétně projevuje zejména v takových otázkách jako jsou např. uzavírací klauzule, podmínky podávání kandidátních listin, volební kampaň, volební geometrie a volební aritmetika. Jde tedy v podstatě o nalezení ústavní hranice přijatelnosti či přibližné rovnosti v počtu aktivně legitimovaných obyvatel volebních obvodů ve vztahu k počtu mandátů, resp. o ústavně přijatelnou odchylku v počtech oprávněných občanů potřebných ke zvolení člena zastupitelstva. Na proporcionalitu voleb, a tudíž i rovnost hlasů, má dopad samotné rozdělení území do volebních obvodů. Přitom se snižující se velikostí obvodu, tedy snižujícím se počtem přidělovaných mandátů, se k nim ztěžuje přístup pro strany s nižší voličskou podporou. To je přímý důsledek zvyšujícího se volebního prahu; k tomu sice v praxi došlo a určitý počet hlasů tak propadl, avšak samotnou možností vytvoření volebních obvodů vlastně zákonodárce možnost navýšení volebního prahu imanentně zakotvil. Samotný fakt, že byly vytvořeny volební obvody, ještě nedokládá, že to bylo namířeno proti konkrétním subjektům účastnícím se politického boje (ochranu menšiny tedy nelze zaměňovat s nárokem na mandát), neboť jejich skutečný volební výsledek není předem známý. Pouze kvalifikované překročení volebního prahu by mohlo vést k disproporcionálnímu (protiústavnímu) ovlivnění voleb.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.) - Regulace hazardu jako součást práva obcí na samosprávu (VLT aneb videoloterijní terminály)

Návrh a řízení před Ústavním soudem

Navrhovatel podal ústavní stížnost proti nezákonnému zásahu Ministerstva financí spojenou s návrhem na zrušení ustanovení čl. II bodu 4 zákona č. 300/2011 Sb. Napadené přechodné ustanovení dočasně suspendovalo možnost obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her (včetně VLT) prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Navrhovatel měl za to, že toto ustanovení ve spojení se správní praxí Ministerstva financí, spočívající v nezahajování správních řízení vedoucích ke zrušení již vydaných povolení, porušuje právo obcí na samosprávu garantované čl. 8, čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu

Ústavní soud nejdříve posoudil proceduru přijetí napadeného ustanovení a dospěl k závěru, že předmětný zákon byl přijat ústavně předepsaným způsobem.

Následně zkoumal otázku, zda napadené ustanovení protiústavně zasahuje do práva obcí na samosprávu. Připomněl, že dle ustálené judikatury do práva na samosprávu spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů. Za takové záležitosti v minulosti označil zejména zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty veřejných prostranství, ochranu životního prostředí apod. Podle nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 56/10](#) ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.) mezi tyto záležitosti patří i rozhodování o tom, zda a kde se mohou na území obcí provozovat loterie a jiné podobné hry, neboť se jedná o otázku místního pořádku a tedy otázku spadající do samostatné působnosti obcí. Ustanovení vylučující, byť jen dočasně, možnost obcí regulovat provoz loterií a jiných podobných her, je tudíž zásahem do práva obcí na samosprávu.

Ústavní soud se následně zabýval otázkou, zda se jedná o zásah proporcionální. Tento zásah nicméně neuspěl již v prvním kroku testu proporcionality, neboť nesplňoval podmínku sledování legitimního cíle.

Ústavní soud neakceptoval jako legitimní žádný ze tří cílů právní úpravy předestřených Ministerstvem financí, a sice řešení intertemporálních problémů souvisejících s vyvážením protichůdných zájmů provozovatelů zařízení a obcí, ochranu legitimního očekávání provozovatelů či obavy z hrožících mezinárodních arbitrážních sporů.

Předpokladem existence intertemporálního problému by musela být dle Ústavního soudu skutečnost, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterijních terminálů na jejich území zpřístupněna až v důsledku legislativní změny, což se však nestalo, neboť toto oprávnění vyplývá již ze samotného práva na samosprávu a existovalo tedy již před přijetím předmětné právní úpravy. Již z tohoto důvodu nelze mluvit ani o legitimním očekávání provozovatelů VLT, že jejich činnost nebude ze strany obcí regulována. Konečně, hrozbu arbitrážních sporů považoval Ústavní soud za ryze spekulativní.

Vzhledem k tomu, že napadené ustanovení nesledovalo legitimní cíl, jednalo se o neproporcionální zásah do práva obcí na samosprávu a Ústavní soud tudíž přistoupil k jeho zrušení.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.) - Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (VLT aneb videoloterijní terminály)

Návrh a řízení před Ústavním soudem

Předmětná obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu, byla vydána podle § 10 písm. a) zákona o obcích, tedy k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Dle navrhovatele je však rozsah právní regulace dle § 10 písm. a) zákona o obcích omezen základními právy a svobodami. Čl. 26 odst. 2 Listiny přitom vyhrazuje stanovení podmínek a omezení pro výkon určitých povolání nebo hospodářských činností zákonu. Podnikání v oblasti hazardních her je komplexně regulováno loterijním zákonem, a to včetně výkonu státní správy v dané oblasti, stanovení věcné příslušnosti k povolování loterií a jiných podobných her. Pro regulaci loterií a jiných podobných her povolovaných ministerstvem financí dle čl. 50 odst. 3 loterijního zákona obecně závaznými vyhláškami tak dle navrhovatele není dán prostor a jedná se o zásah do oblasti státní správy. Navrhovatel uvedl, že je srozuměn s tím, že obce mají právo věcně upravovat a regulovat oblast hazardu v rámci definice podle § 2 písm. e) loterijního zákona, jak tuto pravomoc ozřejmil Ústavní soud v nálezu [sp. zn. Pl. ÚS 29/10](#) ze dne 14. 6. 2011. Nicméně město Františkovy Lázně nevyužilo § 10 písm. d) zákona obcí, resp. § 50 odst. 4 loterijního zákona, ale využívá § 10 písm. a) zákona o obcích, což znamená, že reguluje činnosti, které mohou narušit veřejný pořádek. Ministerstvo vnitra zastává názor, že tato oblast by neměla být řešena tímto zákonným zmocněním, neboť již samo ministerstvo financí v rámci povolovacího procesu zkoumá i případné porušování veřejného pořádku.

Odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu

Ústavní soud odkázal na svůj předchozí nálezn [sp. zn. Pl. ÚS 29/10](#), v němž již dospěl k závěru, že regulace videoloterijních terminálů do působnosti obcí nepochybně spadá, a to na základě § 10 písm. d) zákona o obcích ve spojení s § 50 odst. 4 a § 2 písm. e) loterijního zákona.

V tomto případě však Ústavní soud nad rozsah již uvedeného zkoumal, zda nebylo jednáním ultra vires či zneužitím působnosti to, že obec vydala obecně závaznou vyhlášku odkazem na jiné (obecné) ustanovení zákona [§ 10 písm. a) zákona o obcích]. Ústavní soud k tomu uvedl, že právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem, avšak Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu. To však dle Ústavního soudu neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat. Ústavní soud proto konstatoval, že nelze připustit takový výklad podústavních předpisů, který by ve svém důsledku vedl k popření ústavně zaručeného práva územních samosprávných celků na samosprávu v tom smyslu, že by obce byly zbaveny možnosti rozhodovat ve formě obecně závazných vyhlášek o tom, kde se mohou na jejím území vyskytovat provozovny loterií a jiných podobných her, bez ohledu na to, jaké je jejich vnitřní technické uspořádání. Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem

zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již nejeví jako podstatné.

Ústavní soud dále posoudil, zda není jednáním ultra vires či zneužitím působnosti, pokud vyhláška omezuje provozování videoloterijních terminálů na jediné místo v obci, a to provozovnu kasina. Dospěl přitom k závěru, že tato regulace se nepříčí požadavkům na obecnost právních předpisů, které Ústavní soud formuloval ve své předchozí judikatuře (např. nálezn [sp. zn. Pl. ÚS 24/08](#) ze dne 17. 3. 2009). V daném případě nelze odhlížet od toho, že město Františkovy Lázně je městem lázeňským, což zastupitelstvo města zřejmě motivovalo k tomu, aby provozování videoloterijních terminálů vyhláškou takto zásadně omezilo a vytěsnilo toliko do prostor, které jsou již tak jako tak k hazardu určeny. Taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřijatelné diskriminace, ale naopak ji Ústavní soud považoval za racionálně odůvodněnou. Současně pak jednotliví provozovatelé nejsou dle Ústavního soudu zbaveni ani soudního přezkumu, neboť obec je sice zmocněna k regulaci míst, na nichž umístění tzv. innominátních loterií zakazuje, avšak rozhodování o jejich povolení je v pravomoci ministerstva financí, které je povinno k obecní regulaci při svém rozhodování přihlížet. Jednotliví provozovatelé proto mají možnost soudní cestou brojít proti rozhodnutí ministerstva financí a správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. případně i to, zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně. Je to podle Ústavního soudu také správní soud, který má možnost v této části obecně závaznou vyhlášku případně i neaplikovat (obdobně viz nálezn [sp. zn. Pl. ÚS 5/07](#) ze dne 30. 4. 2008). Ústavní soud proto neshledal, že by město Františkovy Lázně přijetím vyhlášky jednalo ultra vires či zneužilo svou působnost, avšak neshledal ani to, že by se vyhláška příčila kritériu rozumnosti (4. krok testu).

V závěru Ústavní soud poznamenal, že je na ministerstvu financí, aby zahájilo přezkum povolení vydaných dle § 50 odst. 3 loterijního zákona tam, kde existuje kolize těchto povolení s obsahem obecně závazných vyhlášek obcí. Pokud tak ministerstvo nepostupuje, zasahuje do ústavně garantovaného práva na územní samosprávu a Ústavní soud je připraven případně obcím poskytnout ochranu v příslušném řízení.

**Nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.) -
Vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně**

Návrh a řízení před Ústavním soudem

Napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, stanovovalo vlastníkům nebo uživatelům veřejné zeleně na katastru města Jirkova povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí s tím, že četnost sečí je minimálně 2x ročně, přičemž první seč musí být provedena do 25. 5. příslušného roku, druhá a případně další seč v závislosti na vegetačních podmínkách. Dále stanovilo povinnost provést hrabání trávy z provedených sečí do tří dnů po seči a odvoz odpadu po seči nejdéle následující den po nahrabání.

Odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu

Ústavní soud se nejprve zabýval otázkou aktivní legitimace navrhovatele – ministra vnitra, který učinil návrh podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu ve znění účinném do 30. června 2006 (do novely provedené zákonem č. 234/2006 Sb.). Ústavní soud (s odkazem na nálezný [Pl. ÚS 9/04](#)) konstatoval, že toto ustanovení nespárovalo aktivní legitimaci ministra vnitra dalšími podmínkami, a že tedy ministr vnitra byl v okamžiku zahájení řízení nadán originární pravomocí navrhnout ke zrušení právní předpis obce, a to zásadně bez ohledu na průběh řízení o dozoru podle tehdy platného a účinného zákona o obcích. Námitka města Jirkova, že v dozorovém řízení nebyla dodržena lhůta k rozhodnutí tedy neměla z hlediska aktivní legitimace navrhovatele žádný význam.

Ústavní soud dále potvrdil výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek a že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. Tím Ústavní soud překonal výklad zastávaný dříve, podle něhož obce tak jako tak vždy potřebovaly výslovné zákonné zmocnění k regulaci určitých jevů obecně závaznými vyhláškami.

Ústavní soud vyložil, že meze samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Provedením tohoto zmocnění je vymezení věcných oblastí, v nichž mohou obce bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, v § 10 zákona o obcích. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti pak platí společná podmínka, že musí jít vždy o místní záležitost, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy, a dále se právní předpis obce nesmí dostat do rozporu se zákonem (§ 35 zákona o obcích).

Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, pak podle Ústavního soudu předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé.

V daném případě Ústavní soud dospěl k závěru, že předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje

(primárně) ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení. V tomto smyslu ochrana veřejné zeleně může zahrnovat i širší nebo jiné cíle, např. zlepšování estetického vzhledu měst a obcí, což bylo také cílem napadeného ustanovení vyhlášky. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že město Jirkov se pohybovalo v zákonem svěřené věcné oblasti pro vydání obecně závazné vyhlášky podle § 10 písm. c) zákona o obcích. Ústavní soud tak překonal dřívější právní názor vyplývající z nálezu [Pl. ÚS 38/05](#) a [Pl. ÚS 44/06](#).

Ústavní soud konečně testoval napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky i obecnými kritérii kladenými na právní předpisy a vyplývajícími z pojmu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 a z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy. Přestože od menších obcí nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci, nelze ani v jejich případě připustit, aby ustanovení právních předpisů obcí byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování. V daném případě však nic takového, i s ohledem na místní podmínky dané obce, nezjistil.

**Nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) –
Vyhláška města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně)**

Obec se při výkonu samostatné působnosti [ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů] řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně, tj. bez zákonného zmocnění, v pravém smyslu tvořit právo.

Zákon [§ 10 písm. c) zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů] sice obci svěřuje ukládání povinností na poli životního prostředí a veřejné zeleně, avšak obsah těchto povinností nelze stanovit tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo s ústavním pořádkem.

Tím, že napadená obecně závazná vyhláška zavedla, sice v rozsahu věcně vymezené samostatné působnosti obce, právní institut - poplatek, a přitom přehlédla, že jeho zavedení je vyhrazeno toliko zákonu, dopustila se obec zneužití své věcně vymezené samostatné působnosti tak, že její výkon realizovala při současném opomenutí vzít v potaz příkaz plynoucí z ústavního pořádku, tj. z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod při aplikaci a interpretaci ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/06 ze dne 24. 3. 2009 (N 66/52 SbNU 649; 119/2009 Sb.) - Nařízení města Ostrova č. 1/2005, tržní řád

Návrh a řízení před Ústavním soudem

Ustanovení čl. 3 odst. 2 nařízení vymezilo místa pro prodej a poskytování služeb v případě tržiště nebo stálého tržního místa. Zároveň zmocnilo radu města k vyslovení souhlasu s určením dalších míst pro takovou činnost. Ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. b) nařízení stanoví povinnost provozovatele tržiště dohlížet na dodržování pravidel podle tržního řádu všemi dotčenými osobami a nepřipustit jejich porušování.

Odůvodnění rozhodnutí Ústavního soudu

Obce mohou vydávat nařízení jen na základě a v mezích konkrétního zákona, resp. za předpokladu jeho výslovného zmocnění. Musí se jednat o obecný právní předpis, jenž musí upravovat právní poměry neurčité množiny adresátů, nemůže zasahovat do věcí vyhrazených zákonu a jiným právním předpisům (nesmí být s nimi v rozporu) a musí obsahově vystihnout pro další právní úpravu otevřený prostor, jenž odpovídá rámci vymezenému zmocňujícím zákonem a jeho intenci. Nařízení tedy nesmí být vydáno mimo věcnou působnost obce (*ultra vires*) a rovněž musí dostát obecným kritériím tvorby právních předpisů spočívajících v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti.

Ústavní soud dospěl k závěru, že napadené ustanovení čl. 3 odst. 2 nařízení vybočuje ze zákonného zmocnění podle § 18 odst. 1 písm. a) živnostenského zákona. Podle tohoto ustanovení je obec oprávněna v tržním řádu, který má formu nařízení, vymezit místa pro prodej a poskytování služeb, jimiž jsou zejména tržnice a tržiště, a jejich rozdělení. Toto zmocnění je potřeba vykládat takovým způsobem, že v tržním řádu musí být vymezena prodejní místa všechna, mají-li sloužit prodeji zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona. Logicky tak neobstojí požadavek, aby rada města mohla mimo tržní řád vymezit tato místa svým „souhlasem“. Samotný způsob určení „souhlasem“ podle napadeného ustanovení navíc neobstojí ani z hlediska požadavku určitosti. Napadené ustanovení tedy představovalo vybočení ze zákonného zmocnění, pročež ho Ústavní soud pro rozpor s čl. 79 odst. 3 Ústavy zrušil.

Důvod pro zrušení naopak neshledal ve vztahu k čl. 7 odst. 1 písm. b) nařízení. Povinnost dohledu ze strany provozovatele nezasahuje do kontrolní působnosti jiných orgánů založené zákonem. Tato skutečnost plyne jednak z obsahu povinností, na které je provozovatel tržiště povinen dohlížet, a jednak ze skutečnosti, že samotné nařízení ve svém čl. 8 odst. 1 a 2 stanovuje, že porušení tržního řádu bude postihováno podle zvláštních předpisů, jakož i, že dozor nad dodržováním tohoto nařízení přísluší určeným kontrolním orgánům dle zvláštního právního předpisu. Ústavní soud přitom považuje za legitimní, pokud v případě, že tím není zasahováno do zákonem stanovených kontrolních působností jiných orgánů, svěří obec svým orgánům kontrolu dodržování ustanovení vlastních právních předpisů.

Dále Ústavní soud dodal, že provozovatel je oprávněným k provozování tržiště na základě soukromoprávního důvodu, totiž nájemní smlouvy. Napadené ustanovení přitom míří do této oblasti, přičemž povinnost dohlížení je namísto ztotožnit s povinnostmi soukromoprávní provenience, které již jinak vyplývají ze soukromoprávní části jeho vztahu k obci. V části veřejnoprávní, tedy soukromoprávně nepokrytého „zbytku“ veřejného pořádku tržiště, je pak

namístej dovodit, že povinnost dohlížení na dodržování tržního řádu skýtá zjevnou a dostatečnou „podporu“ v § 18 odst. 1 písm. e) živnostenského zákona, podle kterého může obec v tržním řádu stanovit pravidla, která musí dodržet provozovatel tržistiše k zajištění jeho řádného provozu.