

USUKIPo

Ukládání povinnosti

Pl. ÚS 5/93

> 1. Podle **čl. 4 odst. 1** Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle **čl. 2 odst. 4** Ústavy České republiky a **čl. 2 odst. 3** Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení **čl. 2 odst. 4** Ústavy české republiky a **čl. 2 odst. 3** Listiny základních práv a svobod. Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.

Z uvedeného plyne, že výčet obsažený v § 14 odst. 1 zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí považovat za výčet taxativní. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce obsaženou v § 14 odst. 2 zákona o obcích nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.

2. Podle ustanovení **§ 43 odst. 1 písm. d)** zákona č. **182/1993 Sb.**, o Ústavním soudu, je podání návrhu "zjevně neoprávněnou osobou" důvodem jeho odmítnutí. **Za zjevně neoprávněnou osobu k podání návrhu nutno považovat navrhovatele toliko v těch případech, kdy při posouzení aktivní legitimace nevzniká žádná pochybnost.** Posouzení samostatné působnosti obce pod skupinu těchto případů podřadit nelze. <

Plénium Ústavního soudu České republiky rozhodlo o návrhu přednosty Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou: Zásady prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou

t a k t o :

Vyhláška města Žďár nad Sázavou "Zásady prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou", přijatá Městským zastupitelstvem ve Žďáru nad Sázavou s účinností ode dne 6. dubna 1992, se zrušuje dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů.

O d ů v o d n ě n í

I.

Dne 16. 7. 1993 obdržel Ústavní soud České republiky návrh přednosty Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou "Zásady prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou", přijaté Městským zastupitelstvem ve Žďáru nad Sázavou s účinností ode dne 6. dubna 1992. Znění uvedené vyhlášky je následující:

"Město Žďár nad Sázavou

Vyhláška

o zásadách prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou

Vydává se podle § 14 a 16 zákona č.367/1990 Sb., o obcích.

Na území města Žďár nad Sázavou se stanovuje prodejní doba provozních jednotek v tomto minimálním rozsahu:

1) v centru města

a) potravinářské prodejny

pondělí - pátek

do 19.00 h

sobota

do 12.00 h

b) nepotravinářské prodejny

pondělí - pátek

do 18.00 h

sobota

do 12.00 h

2) sídlištní prodejny (centra sídlišť)

a) potravinářské prodejny rozhodujícího významu

pondělí - pátek

do 19.00 h

sobota

do 12.00 h

b) ostatní potravinářské prodejny

pondělí - pátek

do 18.00 h

sobota

do 11.00 h

c) nepotravinářské prodejny

pondělí - pátek

do 18.00 h

sobota

do 11.00 h

3) okrajové prodejny

- a) potravinářské prodejny
pondělí - pátek do 17.00 h
sobota do 11.00 h
- b) nepotravinářské prodejny
pondělí - pátek do 17.00 h

Společná ustanovení: V případě, že majitel provozovny nemůže z vážných důvodů stanovenou minimální prodejní dobu respektovat, může požádat městský úřad o individuální stanovení prodejní doby. Porušení povinností, stanovených touto vyhláškou, lze u fyzické osoby postihnout jako přestupek proti pořádku ve státní správě podle [§ 46](#) zákona ČNR č. [200/1990 Sb.](#), o přestupcích. Právníkům a podnikatelům lze uložit pokutu podle [§ 50](#) zákona ČNR č. [367/1990.](#), o obcích.

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem 6. dubna 1992."

Okresní úřad ve Žďáru nad Sázavou podal dne 1. 4. 1992 podnět Okresní prokuratuře ve Žďáru nad Sázavou k prověření zákonnosti citované vyhlášky. Dne 14. května 1992 pozastavil Okresní úřad podle [§ 61](#) odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, výkon vyhlášky z důvodu jejího rozporu s citovaným zákonem. Okresní úřad argumentoval přitom tím, že obecně závazné vyhlášky ve věcech státní správy může obec vydávat jen tehdy, byla-li k tomu zmocněna zákonem ([čl. 86](#) odst. 5 Ústavy ČSFR ve znění ústavního zákona č. 294/1990 Sb.). V době vydání vyhlášky byl již zrušen zákon České národní rady č. [127/1981 Sb.](#), o vnitřním obchodě, ve znění pozdějších předpisů, který takovéto zmocnění obsahoval. Dále okresní úřad odůvodnil své rozhodnutí ustanoveními § 14 a 16 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Konstatoval, že podle § 16 odst. 1 citovaného zákona obec může k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky, přičemž rozsah úkolů obce obsahuje demonstrativní výpočet v § 14 citovaného zákona. Okresní úřad považoval za nepřijatelné z ustanovení § 14 citovaného zákona dovodit, že je úkolem obce stanovit minimální rozsah prodejní doby. Takový zásah do podnikatelské činnosti považoval za možný zakotvit pouze zákonem. Okresní úřad poukázal dále na skutečnost, že vydávat správní rozhodnutí, v uvedeném případě o výjimkách, lze jen na základě zákona. V případě dané vyhlášky města Žďár nad Sázavou by podkladem pro rozhodnutí nebyl zákon, nýbrž právní předpis obce.

Na svém zasedání dne 22. 6. 1992 Městské zastupitelstvo ve Žďáru nad Sázavou projednalo pozastavení výkonu uvedené vyhlášky Okresním úřadem ve Žďáru nad Sázavou s tím, že odmítlo její zrušení.

Na výše uvedený podnět Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou dne 8. 6. 1992 podala okresní prokurátorka ve Žďáru nad Sázavou podle § 15 odst. 1 zákona č. [60/1965 Sb.](#), o prokuratuře, ve znění pozdějších předpisů, proti vyhlášce města Žďár nad Sázavou, kterou byly stanoveny zásady prodejní doby na území města Žďáru nad Sázavou, protest.

Ve svém protestu okresní prokurátorka ve Žďáru nad Sázavou poukázala na rozpor vyhlášky města Žďár nad Sázavou s ustanovením § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Citované ustanovení dovoľovalo obcím samostatně podnikat v maloobchodě a ve svých prodejnách stanovit takovou prodejní dobu, kterou obec považuje za potřebnou pro uspokojování potřeb svých občanů (§ 14 odst. 2 písm.d/ citovaného zákona), nebo zřídit zařízení, zabývající se maloobchodním prodejem potravin a jiného zboží a v rámci správy takového zařízení jim potom stanovit minimální pracovní dobu (§ 14 odst. 2 písm. b/ citovaného zákona). Z uvedeného ustanovení a contrario vyplývá, že v jiných, než svých prodejnách, stanovit prodejní dobu nemůže. Stanovením rozsahu prodejní doby ve vyhlášce města byla určena povinnost podnikatelům něco konat. Prokurátorský protest poukázal na skutečnost, že podle [článku 4](#) odst. 1 Listiny základních práv a svobod lze však povinnost ukládat toliko na základě zákona a v jeho mezích. Uložení povinnosti něco konat považuje proto protest okresní prokurátorky ve Žďáru nad Sázavou za rozpor s ustanovením [článku 9](#) odst. 1 Listiny základních práv a svobod, tudíž za uložení nucené práce. Obdobně jako rozhodnutí Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou o pozastavení výkonu citované vyhlášky i prokurátorský protest argumentuje

neexistenci zákonného podkladu vydání takovéto vyhlášky (schvalování prodejní doby obcím umožňoval zákon ČNR č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě, ve znění pozdějších předpisů, zrušený zákonem ČNR č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, přičemž zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, v § 31 odst. 2 písm. c/ stanoví pouze, že na každé provozovně musí být viditelně označena prodejní nebo provozní doba, určená pro styk se zákazníky; jiná povinnost v tomto směru uložena není). Za další důvod podání protestu považuje okresní prokurátorka ve Žďáru nad Sázavou rozpor citované vyhlášky, obsahující možnost individuálního posouzení žádosti podnikatele o odchýlné stanovení prodejní doby, se zákonem č. 71/1967 Sb., o správním řízení. Podle názoru, vyjádřeného v prokurátorském protestu, musí být každá změna správního řízení provedena zákonem, proto obecně závazná vyhláška obce sama o sobě nemůže zavádět nové případy, ve kterých by obec rozhodovala.

S ohledem na již vzpomenutou skutečnost, že Městské zastupitelstvo ve Žďáru nad Sázavou dne 22. 6. 1992 odmítlo zrušit vyhlášku, jejíž výkon pozastavil Okresní úřad ve Žďáru nad Sázavou, tento dne 2. 7. 1992 podle § 62 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, předložil věc České národní radě. Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky dne 22. dubna 1993 oznámila přednostovi Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou, že podle článku 87 odst. 1 písm. b/ Ústavy České republiky je k rozhodnutí v uvedené věci příslušný Ústavní soud České republiky. Doporučila v něm Okresnímu úřadu ve Žďáru nad Sázavou obrátit se na Ústavní soud České republiky v předmětné věci po jmenování jeho soudců prezidentem republiky.

Na vyžádání Ústavního soudu České republiky podle § 69 zákona č. 182/1993 Sb. starosta města Žďár nad Sázavou ve svém vyjádření ze dne 20. 10. 1993 k návrhu na zrušení předmětné vyhlášky odůvodňuje její přijetí oprávněním obce vydávat k plnění svých úkolů obecně závazné vyhlášky (§ 16 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů), přičemž podle § 14 citovaného zákona je povinností obce zajišťovat ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj. Za důvod přijetí vyhlášky o zásadách prodejní doby považuje starosta města nutnost umožnit občanům města obstarávání nákupů především v mimopracovní době.

II.

Podle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. b/ Ústavy České republiky rozhoduje Ústavní soud České republiky o zrušení jiných právních předpisů, jako jsou Ústava nebo zákon, nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy České republiky. Podle § 67 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb. se zastaví řízení před Ústavním soudem, jestliže pozbude platnosti ústavní zákon nebo zákon anebo jestliže přestane být pro Českou republiku závazná mezinárodní smlouva podle článku 10 Ústavy České republiky, s nimiž je podle návrhu zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, v rozporu. Z uvedeného vyplývá, že Ústavní soud České republiky v případě návrhu podle § 64 zákona č. 182/1993 Sb. zkoumá soulad zákona, jiného právního předpisu, případně jejich ustanovení, jenom s ústavními zákony, zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky, platnými v čase řízení.

S ohledem na tuto skutečnost při posuzování souladu předmětné vyhlášky s ústavními zákony, zákony a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy České republiky není možno v její prospěch nebo resp. v její neprospěch uvádět právní předpisy, resp. jejich znění, které není platné v čase řízení před Ústavním soudem České republiky. Jedná se v této souvislosti o zákon České národní rady č. 127/1981 Sb., o vnitřním obchodě, ve znění pozdějších předpisů, který do svého zrušení zákonem České národní rady č. 570/1991 Sb., o živnostenských úřadech, umožňoval vydání právních předpisů, upravujících prodejní dobu. Obdobně platí pro argument proti zákonitosti vyhlášky, opírající se o znění zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (§ 14 odst. 2 písm. b/, d/ cit. zákona) v čase vydání protestu okresní prokurátorky ve Žďáru nad Sázavou (8. 6. 1992).

Ústavní soud České republiky v řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů (tedy i v řízení o zrušení právního předpisu obce) posuzuje obsah zákona nebo jiného právního předpisu

podle hledisek, obsažených v ustanovení [§ 68 odst. 2](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#), k nimž u obecně závazné vyhlášky obce patří kompetence (zákonné zmocnění), soulad s právními předpisy vyššího stupně právní síly a dodržení právní úpravy normotvorného procesu.

K problematice platnosti napadené vyhlášky Ústavní soud České republiky provedl zjištění na ústním jednání dne 19.1.1994. Na otázku Ústavního soudu České republiky zástupce Státního zastupitelství ve Žďáře nad Sázavou uvedl, že v souvislosti s přezkoumáním vyhlášky o zásadách prodejní doby ve městě Žďár nad Sázavou byla zkoumána i otázka jejího správného vyhlášení a účinnosti a v tomto směru závady zjištěny nebyly.

Podle [čl. 79](#) odst. 3 Ústavy České republiky mohou orgány územní samosprávy vydávat právní předpisy na základě a v mezích zákona, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Podle [čl. 104](#) odst. 3 Ústavy České republiky zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Rozdílnou dikci uvedených zmocňovacích ustanovení nutno interpretovat systematickým zařazením cit. norem v Ústavě České republiky. Pakliže [čl. 79 odst. 3](#) Ústavy České republiky je zařazen v hlavě třetí: Moc výkonná, potom [čl. 104 odst. 3](#) Ústavy České republiky v hlavě sedmé: Územní samospráva. Z toho lze dovodit, že zmocňující ustanovení, obsažené v [čl. 79 odst. 3](#) Ústavy České republiky, se vztahuje na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti (tj. jestli obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony) a zmocňující ustanovení, obsažené v [čl. 104 odst. 3](#) Ústavy České republiky, na pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce.

V první řadě nutno tudíž objasnit otázku, v jaké působnosti byla vydána napadená vyhláška obce a jestli k jejímu vydání existuje zákonné zmocnění.

Podle ustanovení [§ 21](#) zákona č. [367/1990 Sb.](#), o obcích, ve znění pozdějších předpisů, vykonává obec státní správu (přenesenou působnost) v rozsahu stanoveném zvláštními zákony, přičemž podle [§ 24](#) odst. 1 cit. zákona ve věcech, patřících do přenesené působnosti na základě zmocnění v zákoně a v jeho mezích, může obec vydávat obecně závazné vyhlášky.

V právním řádu České republiky se problematikou "časově regulovaného prodeje výrobků" zabývá toliko zákon č. [634/1992 Sb.](#), o ochraně spotřebitele, ve znění zákona č. [217/1993 Sb.](#) Podle [§ 22](#) odst. 4 cit. zákona "časově regulovaný prodej výrobků vyhláší orgány příslušné podle zákona". Uvedený zákon, zmocňující orgány k vyhlášení časově regulovaného prodeje výrobků, však doposud vydán nebyl. V oblasti přenesené působnosti obcí tudíž pro vydání obecně závazné vyhlášky k regulaci prodejní doby neexistuje zákonné zmocnění.

Vývoj pojmu samosprávy vyšel z jeho chápání právního. Podle něj "právní pojem samosprávy znamená, že spravuje někdo jiný jako stát" (J. Hoetzel, Československé správní právo. Část všeobecná. Praha 1937, s. 161), tj. spravuje veřejnoprávní korporace. V současnosti je čistě formální způsob chápání 'právní samosprávy' však již překonán. Na samosprávu nutno hledět jako na demokratickou organizační formu péče 'o vlastní záležitosti' dotčených skupin občanů, nezávislou a pod státním dohledem (např. P. Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, Wien-New York 1986. s. 269-270). Pro samosprávu pojem nezávislosti a státního dohledu znamená, že vzniká a uskutečňuje se na základě zákona (práva) a pod státním dohledem právnosti jejich rozhodnutí (prováděným soudy). Je však státním orgánům (především orgánům státní správy) nepodřízená, tj. v zákonem (nebo všeobecně právem) vymezeném rámci působí samostatně.

Podle [čl. 8](#), [99](#) a [čl. 100](#) odst. 1 Ústavy České republiky je obec územním společenstvím občanů, které má právo na samosprávu. Obec je tudíž samosprávným celkem, vykonávajícím veřejnou moc.

Pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí také jednostranné zakládání práv a povinností fyzických a právnických osob, je působnost obcí limitována [čl. 2 odst. 4](#) Ústavy České republiky, [čl. 2 odst. 3](#) a [čl. 4 odst. 1](#) Listiny základních práv a svobod.

Podle [čl. 4 odst. 1](#) Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích; rovněž podle [čl. 2 odst. 4](#) Ústavy České republiky a [čl. 2 odst. 3](#) Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení nutno pro oblast působnosti obce dovodit závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení [čl. 2 odst. 4](#) Ústavy České republiky a [čl. 2 odst. 3](#) Listiny základních práv a svobod.

Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, obsahem kterých jsou právní povinnosti, jenom na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.

Z uvedeného plyne, že výčet, obsažený v ustanovení [§ 14 odst. 1](#) zákona č. [367/1990 Sb.](#), o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí považovat za výčet taxativní. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce, obsaženou v [§ 14 odst. 2](#) zákona č. [367/1990 Sb.](#), o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.

Podle [§ 14 odst. 1 písm. i\), p\)](#) zákona č. [367/1990 Sb.](#), ve znění pozdějších předpisů, obec může vydat obecně závaznou vyhlášku o provozování zařízení sloužících k uspokojování občanů, jsou-li ve vlastnictví obce. Vyhláška města Žďár nad Sázavou: Zásady prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou se však týká všech "provozních jednotek na území města Žďár nad Sázavou", v důsledku čehož je v rozporu s cit. zmocňujícími ustanoveními zákona o obcích, a tím také s ustanovením [čl. 104 odst. 3](#) Ústavy České republiky.

Podle ustanovení [§ 64 odst. 3](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#) je přednosta okresního úřadu aktivně legitimován k návrhu na zrušení právního předpisu, vydaného obcí v její samostatné působnosti. Napadená všeobecně závazná vyhláška byla z pozice obce přijímána v samostatné působnosti, o čemž svědčí i stanovisko obsažené ve vyjádření starosty města Žďár nad Sázavou ze dne 20. října 1993. Svým obsahem však porušila příslušná zmocňovací ustanovení Ústavy České republiky a zákona č. [367/1990 Sb.](#), o obcích, ve znění pozdějších předpisů, a tudíž ji není možno považovat za právní předpis vydaný obcí v její samostatné působnosti. Z uvedeného plyne otázka, zdali v daném případě přednosta obce splňuje podmínky aktivní legitimace podle [§ 64 odst. 3](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#)

Podle ustanovení [§ 43 odst. 1 písm. d\)](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#) je podání návrhu "zjevně neoprávněnou osobou" důvodem jeho odmítnutí. Za zjevně neoprávněnou osobu k podání návrhu nutno považovat navrhovatele toliko v těch případech, kdy při posouzení aktivní legitimace nevzniká žádná pochybnost. Posouzení samostatné působnosti obce pod skupinu těchto případů podřadit nelze. V předmětné věci nejde proto u navrhovatele o "osobu zjevně neoprávněnou", a tudíž tím není splněna pod- mínka odmítnutí návrhu podle [§ 43 odst. 1 písm. d\)](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#)

Nebyl-li návrh odmítnut a nevzniknou-li v průběhu řízení důvody pro zastavení řízení, je Ústavní soud České republiky podle [§ 68 odst. 1](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#) povinen věc meritorně projednat a rozhodnout. Jak bylo již uvedeno, posuzování jiných, než zákonných právních předpisů, "jsou-li v rozporu s ústavním zákonem, zákonem nebo mezinárodní smlouvou podle [čl. 10](#)" Ústavy České republiky ([čl. 87 odst. 1 písm. b\)](#) Ústavy České republiky), spočívá podle [§ 68 odst. 2](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#) nejprve v přezkoumání, "zda byly přijaty a vydány v mezích Ústavou stanovené kompetence". Porušení ústavní kompetence při vydání podzákonného právního předpisu je proto podle [čl. 87 odst. 1 písm. b\)](#) Ústavy České republiky a [§ 70 odst. 1](#) zákona č. [182/1993 Sb.](#) důvodem zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou: Zásady prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou.

P o u č e n í:

Proti rozhodnutí Ústavního soudu České republiky se nelze odvolat.

V Brně 19. 1. 1994