

Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí

Ivo Pospíšil

JUDr. Mgr. Ivo Pospíšil, Ph.D. (1978) **ČPVP 1/2010**

Autor působí jako vedoucí analytického odboru Ústavního soudu a odborný asistent Katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Fakulty sociálních studií MU.

Kontakt: U hřiště 17, 625 00 Brno, tel. 775268730, e-mail: ipospisi@fss.muni.cz.

Pracoviště: Ústavní soud ČR, analytický odbor, Joštova 8, 660 83 Brno; Katedra mezinárodních vztahů a evropských studií FSS MU, Joštova 10, 602 00 Brno

Reflexe ústavní ochrany samosprávy – uznání originární povahy novotvorby obcí

Kontrola samosprávné normotvorby obcí bezesporu patří k významným, byť často poněkud opomíjeným kompetencím Ústavního soudu. Jde přitom o poměrně zásadní sféru ústavního pořádku, neboť se v ní v podstatě rozhraničuje vztah mezi výkonem státní moci a územní samosprávou. Tato skutečnost zůstávala do jisté míry zamlžena v samotné judikatuře Ústavního soudu, který po jistou dobu v podstatě přehlížel originární, tj. neodvozený charakter normotvorné pravomoci obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek, k jejichž přijetí nezřídka vyžadoval existenci zvláštního zákonného zmocnění.

Období let 2008 a 2009 lze proto bez nadsázky označit za období „kopernikovského obratu“ v judikatuře Ústavního soudu. Tento obrat byl předznamenán přijetím tzv. jirkovského nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007. Ústavní soud v tomto nálezu reagoval na odborné kritiky své judikatury a přiznal normotvorné činnosti obcí v samostatné působnosti povahu skutečné originární novotvorby, k níž je obec zmocněna přímo na úrovni Ústavy ČR. V takto vymezeném období přijal Ústavní soud celkem 9 nálezů, v nichž podrobil přezkumu obecně závazné vyhlášky obcí (jednotlivá řízení a oblasti regulace, jichž se dotýkaly, shrnuje následující tabulka).

Následující stať si klade za cíl představit odborné veřejnosti nejnovější judikaturu Ústavního soudu týkající se přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí a pokusit se o její kritické zhodnocení.

Tab.: Přehled nálezů Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám za období prosinec 2007 – říjen 2009

Nález	Název obce	Předmět posuzované regulace
Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007	Jirkov	povinnost sečí zeleně
Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008	Kořenov	transpozice zákonné povinnosti do vyhlášky vymezení veřejného prostranství za účelem ochrany veřejného pořádku veřejná produkce hudby, noční klid držení a chov psů povinnost seče zeleně stání a zastavení automobilů na veřejné zeleni
Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008	Plchov	vymezení veřejného prostranství za účelem stanovení poplatku

Pl. ÚS 6/08 ze dne 5. 8. 2008	Budyně nad Ohří	spalování tuhých paliv spalování odpadů ochrana ovzduší
Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008	Krupka	požívání alkoholických nápojů nabízení a provozování sexuálních služeb chov a pohyb psů a chovaných zvířat
Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008	Mariánské Lázně	poskytování sexuálních služeb umístování reklamních ploch zvláštní užívání veřejného prostranství chov a pohyb zvířat čistota veřejného prostranství regulace hluku přístup k uzávěrům plynu, vody apod. schůdnost chodníků provoz na pozemních komunikacích nakládání s odpady a autovlaky ochrana ovzduší
Pl. ÚS 41/08 ze dne 26. 5. 2009	Chrastava	spalování rostlinných materiálů dohled dospělé osoby nad spalováním deliktní odpovědnost vlastníka a nájemce pozemku
Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009	Sušice	zvláštní užívání veřejného prostranství pohyb zvířat (psů) čistota veřejného prostranství (psí exkrementy) provoz motorových vozidel na pozemních komunikacích a jiných veřejných prostranstvích schůdnost chodníků a odpovědnost vlastníků hraničních nemovitostí za škodu
Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. 9. 2009	Mariánské Lázně	ochrana veřejné zeleně

Jak již bylo konstatováno, **ve zkoumaném období Ústavní soud přehodnotil svou dosavadní judikaturu stran vymezení pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek, resp. odstranil rozpory a pochybnosti, které byly v této souvislosti již delší dobu vyslovovány odbornou veřejností.**¹ V minulosti sice Ústavní soud spatřoval základ pravomoci obcí v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, avšak k tomu zpravidla doplňoval (a tím toto ústavní pravidlo relativizoval), že pro uložení povinnosti musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem. Tím se vlastně stíral rozdíl mezi samostatnou (samosprávnou) normotvorbou a normotvorbou přenesenou (delegovanou).

¹ Viz např. Kadečka S. Právo obcí a krajů v České republice. C. H. Beck, Praha 2003, str. 80- 83; Šimíček V. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí, Právní rádce č. 10/1997, str. 6-7; Zárnecký P. K normotvorné činnosti obcí, Správní právo č. 2/1996, str. 65. V této souvislosti lze poznamenat, že tuto změnu předznamenala skupina nálezů z let 2005 – 2007, která si osvojila při přezkumu obecně závazných vyhlášek tzv. test 4 kroků: jde o nálezy Pl. ÚS 63/04 (Prostějov), Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor) a Pl. ÚS 30/06 (Ostrov). Tento přístup však Ústavní soud nezachovával do tzv. jirkovského nálezu konsistentně.

Zásadní změna tedy spočívá v tom, že Ústavní soud přiznal obecně závazným vyhláškám povahu originárních norem, k jejichž tvorbě jsou obce zmocněny přímo na úrovni Ústavy ČR a nepotřebují další výslovné zmocnění zákonem. Logickým důsledkem tohoto výkladu je, že na rozdíl od vydávání předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, jehož dikce vyžaduje explicitní zákonné zmocnění, v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek již obce žádné výslovné zmocnění nepotřebují (vyjma ukládání daní a poplatků s ohledem na čl. 11 odst. 5 Listiny). Jinak řečeno, byl opuštěn dosavadní restriktivní přístup, podle kterého muselo pro uložení jakékoliv povinnosti v obecně závazné vyhlášce existovat konkrétní zmocnění v zákoně. **Dlužno dodat, že teprve tímto obratem se od vydání prvního zákona o obcích konečně emancipovala novotvorba v oblasti samosprávy obcí.**

Tento obrat v judikatuře je spojen s dalšími otázkami. Ústavní soud totiž dosud nevyslyšel konstatování některých odborníků, že čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR zmocňuje obce k přijímání obecně závazných vyhlášek v celé šíři samostatné působnosti obcí, tj. v rozsahu, v němž je zákonem o obcích vymezena působnost zastupitelstev.² Naopak základ věcné působnosti, v níž jsou obce zákonem oprávněny provádět regulaci, **shledal toliko v § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích** (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Jinak řečeno, věcnou působnost vymezuje toliko § 10 zákona o obcích. Pokud Ústavní soud ve svých nálezech v této souvislosti používá odkaz na § 35 odst. 1 zákona o obcích, používá jej pouze jako dodatečnou podmínku, že musí jít o regulaci záležitostí v zájmu obce a občanů obce a že se při jejich vydávání obec musí řídit zákonem. Jinak řečeno, obce jsou dle judikatury Ústavního soudu nadále povolány k tvorbě obecně závazných vyhlášek pouze v rozsahu § 10 zákona o obcích, nikoliv v celé šíři působnosti zastupitelstva obce. Lze se však domnívat, že tento přístup zcela nevyklučuje regulaci širěji pojatých oblastí samosprávy (jako například pravidla pro přidělování obecních bytů), pokud ovšem bude možné identifikovat vztah této regulace ke zmocnění podle § 10 zákona o obcích, tj. například pokud bude taková regulace podřaditelná pod pojem místních záležitostí veřejného pořádku. Zde je samozřejmě třeba uvážit i jinou otázku: zda má význam, aby si obec obecně závaznou vyhláškou ukládala povinnosti sobě samotné.

Nově zvolený přístup Ústavního soudu, podle něhož obec nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, tak přirozeně připouští situace, kdy se právní úprava obsažená v obecně závazné vyhlášce bude obsahově krýt s úpravou zákonnou. I v případě, že obec nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, je však třeba zajistit, aby se úprava v obecně závazné vyhlášce nedostala do kolize s pravidlem obsaženým v zákoně. To dle judikatury Ústavního soudu předpokládá identifikaci předmětu a cíle (účelu) regulace obecně závaznou vyhláškou a zákonem; pokud se předmět a účel regulace nepřekrývají, není důvodu pro derogaci. Jinak řečeno, další novum judikatury Ústavního soudu spočívá v připuštění toho, že obec je oprávněna regulovat činnosti, které jsou současně upraveny zákonem, pokud lze vysledovat odlišný účel právních úprav. Ústavní soud zde již toliko mechanicky nekonstatuje překrytí předmětů právních úprav jako důvodu pro derogaci, ale zkoumá, zda obec nesledovala odlišný cíl právní úpravy, který lze vysledovat v místních podmínkách.

Jak posuzování účelů vypadá v praxi, předvedl Ústavní soud již v nálezu o jirkovské vyhlášce, která stanovila povinnost pravidelných sečí zeleně a kdy návrhatelem byla namítána kolize se zákonem o rostlinolékařské péči. Zatímco tento zákon sleduje realizaci tzv. hygieny rostlinstva, obec touto povinností sledovala zvýšení estetičnosti obce a pohody bydlení obyvatel.

Přístup Ústavního soudu tak otevřel nový prostor pro normotvorbu obcí, avšak to na ně jistě klade větší nároky na kvalitu přijímaných norem. Jinak řečeno, obce by si měly uvědomovat, že jejich novotvorba ani po této změně v přístupu Ústavního soudu není zjevně

² Kadečka S. op. cit.

bezbřehá, že sice jejich limitem již nemusí být kolize s předmětem zákonné úpravy, avšak jsou zde přímo ústavní limity ochrany základních práv a svobod jednotlivce. A samozřejmě to klade zvýšené nároky na kontrolu novotvorby ministerstvem vnitra a též na přezkum Ústavním soudem: v dřívější judikatuře se Ústavní soud na tuto úroveň v podstatě nedostával, neboť pro derogaci stačilo, že na úrovni zákona shledal nedostatek zmocnění či kolizi se zákonem; pokud Ústavní soud nyní připouští mnohem širší působnost obce k regulaci či přímo transpozici zákonných povinností (pokud sledují místní záležitosti), dostává se regulace obce skutečně na úroveň primární, originární tvorby práva, avšak s tím, že se vystavuje riziku porušování celé řady základních práv a svobod (kupříkladu regulace hlučných činností se může dostat do kolize s vlastnickým právem, právem podnikat a vykovávat jinou hospodářskou činnost, či dokonce svobodou projevu). Lze očekávat, že budoucí judikatura ÚS se bude ubírat právě tímto směrem.

Připustnost transpozice zákonného ustanovení do textu vyhlášky

Problematika překrývání předmětu úprav v obecně závazné vyhlášce a v zákoně je však ještě poněkud složitější a může vyvolávat řadu dodatečných problémů a otázek.

Vedle situace, kdy lze u vyhlášky identifikovat odlišný cíl (účel) regulace, a v tomto smyslu vlastně nelze hovořit o transpozici, neboť odlišný účel zakládá samostatnou normativní existenci pravidla, **totiž Ústavní soud v minulosti ve své judikatuře (například nálezy sp. zn. Pl. ÚS 6/02 – církve a náboženské společnosti; a sp. zn. Pl. ÚS 25/06 – požární řád města Ostrova) připustil, že převzetí dikce jednoho předpisu do druhého bez dalšího nezakládá protiústavnost, a je tedy přípustná.**

Ústavní soud k tomu poznamenal, že „takovéto převzetí na straně jedné činí nejasný důvod platnosti daného ustanovení a v tomto kontextu může být intenzitou dané nejasnosti založen derogační důvod, na straně druhé může být odůvodněno potřebou systematické úpravy, příp. navázáním dalších ustanovení, jež převzatá ustanovení konkretizují“.

Vedle úpravy, která je sice co do předmětu totožná, ale lze u ní identifikovat odlišný účel, je tedy možné rozlišovat prostou transpozici (převzetí, přepis) jednoho předpisu do předpisu jiného či jeho konkretizaci.

Shrnuto, lze identifikovat tři různé situace překrývání právních úprav.

- 1) Prostá transpozice textu zákona do vyhlášky, tj. přepis, u něhož nelze identifikovat odlišný účel regulace. V takovém případě nemůže mít ustanovení samostatnou normativní existenci, a to s důsledky pro vymahatelnost takového pravidla a sankcionování.
- 2) Překrývání předmětu regulace, avšak odlišení účelu regulace, který je podřaditelný pod působnost stanovenou v § 10 zákona o obcích. V takovém případě má ustanovení obecně závazné vyhlášky nepochybně svou samostatnou normativní existenci, a zakládá důvod pro samostatné sankcionování. V konkrétním případě pak bude třeba sledovat, zda porušitel povinností spíše narušil účel sledovaný obecně závaznou vyhláškou, či účel sledovaný zákonem.
- 3) Konkretizace pravidla.

Pokud jde o smysl prostého převzetí, může být shledán například v principu efektivity regulace či informační funkce práva: možnost a ochota občana seznámit se s textem obecně závazné vyhlášky může být vyšší než v případě textu zákona. To však nic nemění na tom, že v daném případě zřejmě nelze transponované normě přiznávat samostatnou normativní existenci (je pouhým informativním převzetím textu, přiblížením normy adresátovi), a to i s důsledky pro její vynucování či sankcionování (základem pro vynucení a sankci může být toliko transponovaná, převzatá norma).

Pokud však jde o konkretizaci normy, zde zřejmě lze shledat samostatnou normativní existenci konkretizující normy. Novější judikatura Ústavního soudu takovou konkretizaci výslovně připouští (například u konkretizace skutkových podstat přestupků proti veřejnému

pořádku v případě regulace hluku či znečišťování veřejného prostranství), což však může vyvolávat celou řadu navazujících problémů a rozpaků při aplikaci. Je totiž otázka, zda přípuštění konkretizace je vůbec slučitelné s originární povahou normotvorby obcí. Jednou z námitek může být, že podstatou samosprávné normotvorby je vytváření pravidel vedle normotvorné činnosti zákonodárce, nikoliv zpřesňování zákonných ustanovení (tj. zjednodušeně řečeno, pokud zákonné pravidlo reguluje jednání A, obec je oprávněna regulovat B, C. atd., nikoliv A1, A2). Konkretizace určitého pravidla jednání totiž implikuje naopak představu prováděcí delegované normotvorby, k níž je však vyžadováno konkrétní zákonné zmocnění.

Konkrétním a zcela hmatatelným problémem, který přípuštění vedle stojících úprav přináší, je totiž sankcionování porušení norem. V případě obecně závazných vyhlášek a přípuštění totožné regulace se zákonem to konkrétně znamená například konflikt mezi trestáním dle § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích (dále jen „přestupkový zákon“) (tj. jako přestupku proti pořádku ve věcech územní samosprávy) a dalšími skutkovými podstatami přestupků případně jiných správních deliktů za porušení povinností stanovených v zákoně.

Tuto problematiku Ústavní soud již ve své nejnovější judikatuře identifikoval, avšak nelze tvrdit, že zcela vyřešil. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) Ústavní soud uvedl, že obec nemá zmocnění k tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, je jen oprávněna ukládat určité povinnosti. Jinak řečeno, lze připustit, aby určitá povinnost stanovená vyhláškou se kryla s povinností zákonnou (má-li jiný účel, například omezuje-li své působení na záležitosti místní), obec však nemůže tvořit nové skutkové podstaty přestupků, tj. výslovně stanovit, že určitá povinnost je trestatelná cestou přestupku proti pořádku v územní samosprávě, což obec Kořenov v napadené vyhlášce učinila.

Jinou otázkou však je, jak (podle jaké skutkové podstaty přestupku) porušení totožné povinnosti upravené ve vyhlášce a v zákoně vlastně trestat. V kořenovském nálezu k tomu Ústavní soud poznamenal, že skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích má subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 přestupkového zákona, explicitně však nevysvětlil, proč by tomu tak mělo být. **V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) Ústavní soud tuto argumentaci zopakoval, avšak zde jej potenciální konkurence těchto dvou skutkových podstat vedla k derogaci ustanovení vyhlášky (!) (odst. 32 nálezu). Zřejmě tak nelze považovat tuto otázku za vyřešenou.**

V jirkovském nálezu k tomu Ústavní soud naopak uvedl, že nelze a priori v režimu abstraktní kontroly norem vyloučit souběh skutkových podstat, avšak otázky možné kolize přestupků a správních deliktů je nutné řešit v individuálních případech podle konkrétních okolností s tím, že jednotlivci zůstává zachována soudní ochrana.

Na tento dodatečný problém vznikající v důsledku překrývání norem dále upozornila soudkyně Ivana Janů ve svém konkurujícím stanovisku k nálezu Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří), v němž poukázala na to, že nepřesným převzetím zákonného pravidla do obecně závazné vyhlášky si obec zakládá nové sankční oprávnění (přičemž sankce v podobě pokuty se mohou výrazně lišit), což vede k právní nejistotě adresáta pravidla chování, jak bude v případě porušení sankcionován. Stranou zde však zůstává ještě další otázka, a to vyloučení dvojího trestání (ne bis in idem).

Nyní analyzovaná problematika je vlastně problematikou novou, kterou zkoumaná judikatura Ústavního soudu otevřela. Lze zde proto očekávat budoucí zpřesňování pohledů a názorů Ústavního soudu, přičemž by bylo možné hledat určité inspirativní momenty například

z evropského práva, tedy v systému, kde pluralita a multiplikace norem „hrozí“ častěji než na vnitrostátní úrovni.³

Kazuistika veřejného pořádku – vybrané případy regulace veřejného pořádku a jejich hodnocení judikaturou Ústavního soudu

V následujících částech se zaměříme na vybrané oblasti regulace veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách a jejich hodnocení ze strany Ústavního soudu v jeho novější judikatuře.

Vymezování veřejného prostranství za účelem ochrany veřejného pořádku (požadavek konkretizace)

Ústavní soud ve své starší judikatuře vyžadoval, aby obce v obecně závazných vyhláškách vždy dostatečně určitě konkretizovaly místa (veřejná prostranství), na nichž se určitá činnost omezuje, nebo zakazuje. Důvodem bylo ust. § 10 písm. a) věty za středníkem zákona o obcích, z něhož vyplývá povinnost obce stanovit zcela konkrétně místa, na nichž se určitá činnost zakazuje, omezuje, nebo se naopak stanoví určitá povinnost.

Průlomem do tohoto požadavku byl již nálezn sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007, v němž Ústavní soud předchozí požadavek konkretizace nahradil požadavkem proporcionality, tj. připustil možnost regulace činností za účelem ochrany veřejného pořádku celoplošně, pokud určitá činnost představuje potenciální zásah do veřejným pořádkem chráněného práva či statku na všech veřejných prostranstvích. V tomto konkrétním případě připustil celoplošný zákaz nabízení sexuálních služeb (prostituce) na všech veřejných prostranstvích, avšak v případě regulace žebrání, pořádání veřejných hudebních produkcí či produkce lunaparků, kolotočů cirkusů atd. trval na jejich konkretizaci s ohledem na to, že zjevně tyto činnosti nejsou s to narušit veřejný pořádek na všech veřejných prostranstvích.

Pokud se zaměříme na novější judikaturu z let 2008 – 2009, je stěžejním nálezn sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), v němž Ústavní soud upřesnil, že nechce zcela opustit požadavek specifikace konkrétních míst, kritériem budiž nikoliv § 10 zákona o obcích, ale princip proporcionality. Z tohoto principu vyplývá, že obec by měla i nadále regulaci určitého chování vztahovat zásadně pouze na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti narušit veřejný pořádek v obci (například jinak působí regulace činností způsobujících hluk v rezidenční zóně, jinak v zóně průmyslové).

Podle stávající judikatury tedy platí, že obec má i nadále povinnost specifikovat místa, na která se regulace vztahuje, a pokud přikročí k plošné regulaci, musí takovou regulaci jednoznačně zdůvodnit chráněným zájmem. Ústavní soud však dosud nalezl ospravedlnění plošné regulace toliko v případě prostituce. Mohlo by se zdát, že v kořenovském nálezu Ústavní soud rovněž připustil regulaci pohybu psů plošně na všech veřejných prostranstvích, když ponechal v platnosti ustanovení, které stanovovalo povinnost mít psa na vodítku a zabránit volnému pobíhání plošně na veřejném prostranství, avšak ve skutečnosti se z tohoto pohledu daným ustanovením vůbec nezabýval. Nález týkající se sušické vyhlášky (sp. zn. Pl. ÚS 47/06) již konkretizaci vyžadoval. Jistě totiž nelze tvrdit, že volné pobíhání psů narušuje veřejný pořádek ve stejné intenzitě jako nabízení sexuálních služeb....

Použití principu proporcionality však může vyvolávat otázku, na kterou judikatura Ústavního soudu zatím neodpověděla: totiž zda závažnost činnosti, resp. zájmu a hodnoty, které je s to tato činnost narušit, má být posuzována obecně, nebo s přihlédnutím k místním specifikům obce. V druhém případě by použití testu proporcionality mohlo vést ke zcela odlišným závěrům s ohledem na místní podmínky v té které obci. Takový důsledek by ovšem

³ Například judikatura Evropského soudního dvora prostou transkripci norem komunitárního práva (nařízení) zakazuje a připouští pouze konkretizaci tam, kde to komunitární předpis výslovně předpokládá nebo kde lze takový předpoklad konkretizace jednoznačně dovodit, což je již právě otázka normotvorné delegace.

vedl k tomu, že pokud jde o požadavek konkretizace veřejného prostranství k regulaci určitých činností, mohlo by se posouzení lišit nikoliv pouze podle charakteru té které regulované činnosti, ale v podstatě obec od obce. Lze si představit obce, v nichž je cítěn jako naléhavý místní problém alkoholismus na veřejnosti: konkrétní otázka tedy zní, zda může problematika alkoholismu na veřejnosti dosáhnout v určité konkrétní obci takové závažnosti, aby byla akceptována celoplošná regulace? Jinak řečeno, lze připustit, aby s ohledem na konkrétní místní podmínky prošel celoplošný zákaz testem proporcionality?

Byť by takové použití principu proporcionality zjevně konvenovalo smyslu regulace místních záležitostí, vedlo by k naprosté partikularizaci práva a lze je proto spíše zavrhnout. Ostatně v nálezu o prostituci Ústavní soud hodnotil celou problematiku prismatem celospolečenských měřítek (s ohledem na mezinárodní závazky státu a absenci vnitrostátní úpravy ve formě zákona), tj. nikoliv s ohledem na specifika posuzované obce.

Lze si však představit ještě jiný dosah principu proporcionality: například zákaz volného pobíhání psů v zastavěném území obce se může jevit jako zákaz s dostatečně konkretizovaným územním rozsahem, avšak jinak intenzivně bude tento zákaz působit na území malé obce a jinak ve městě o velké rozloze, kde takový zákaz znamená pro vlastníka psa při jeho venčení cestovat i několik desítek minut za město. Nemá v takovém případě, byť na první pohled místně konkretizovaná regulace, efekt obdobný regulaci plošně? Nebo lze zmínit případ, kdy obec zakáže volný pohyb a venčení psa v intravilánu obce a vykáže tak venčení do extravilánu, v němž se však nachází uznaná honitba dle zákona č. 449/2001 Sb., o myslivosti, kde je stanoven zákaz volného pobíhání. Zákaz stanovený obecně závaznou vyhláškou na intravilán obce tak má v daném případě vlastně efekt celoplošného zákazu. Na tyto otázky však judikatura Ústavního soudu dosud neodpověděla, resp. ani neměla příležitost odpovědět.

Judikatura Ústavního soudu ve sledovaném období se také pokusila o překonání rozporů v otázce, zda je obec oprávněna regulovat provoz určitých činností i v případě, že se tyto činnosti neodehrávají na veřejných prostranstvích, ale naopak soukromých pozemcích, avšak vyvolávají negativní důsledky na veřejném prostranství. V tzv. kořenovském nálezu Ústavní soud konstatoval, že pravomoc obce se neomezuje pouze na veřejná prostranství (zdánlivě by to vyplývalo z § 10, ovšem dle Ústavního soudu je jeho výčet pouze demonstrativní) – obec je oprávněna regulovat i činnosti odehrávající se v jiných místech, pokud se jejich důsledky projevují na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé narušit veřejný pořádek. Ve zkoumaném období se však Ústavní soud v této souvislosti například explicitně nevyjádřil k tomu, zda nadále platí závěry týkající se regulace hostinské činnosti v podobě omezení otevírací doby (viz například nálezn sp. zn. Pl. ÚS 42/05), kdy Ústavní soud shledal mimo jiné rozpor s čl. 26 Listiny, resp. zda tyto závěry mají obecnou platnost na regulaci jakékoliv podnikatelské činnosti (v praxi se lze setkat například s pokusy obcí regulovat hlučné činnosti v důsledku provozu pil, podnikatelského provozu motokrosových drah atd.)

Budoucí judikatura Ústavního soudu by tedy měla upřesnit (například i s ohledem na disentanční stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/05), zda je tento závěr absolutní, dopadající na jakoukoliv regulaci činností vykonávaných „v režimu soukromého podnikání“, nebo zda by bylo možno uvažovat o podrobení tohoto omezení testu proporcionality (byť disentanující soudkyně naopak argumentuje tím, že čl. 26 jakožto hospodářské právo neexistuje a priori a je naopak plně v dispozici zákonodárce, tudíž nelze hovořit o jeho omezení). Ostatně „ve hře“ nemusí být nezbytně pouze čl. 26 odst. 1 Listiny, ale v případě regulace hlučných projevů též základní právo dle čl. 17 Listiny, jak na to již Ústavní soud explicitně upozornil v tzv. kořenovském nálezu.

Požívání alkoholických nápojů

V této oblasti došlo ve sledovaném období rovněž k obratu v judikatuře Ústavního soudu. Dosavadní rozhodovací praxe byla vystavěna na tom, že lze regulovat pouze prodej a podávání alkoholických nápojů na základě zmocnění v § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami („obec v samostatné působnosti může v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholu“). Jinak řečeno, toto zmocnění se týkalo pouze případů souvisejících s pořádáním veřejně přístupných akcí, zákaz nebylo možno učinit obecně. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. 2. 2007 (Mladá Boleslav) a s. zn. Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 (Těrlicko) proto Ústavní soud zrušil regulaci zákazu konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích.

Nová konstrukce pravomoci obce a rozlišování účelů právních úprav však Ústavnímu soudu umožnila po jirkovské vyhlášce tento závěr přehodnotit. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka) proto dospěl k závěru, že účelem zákona č. 379/2005 Sb. je především ochrana zdraví, zatímco regulaci konzumace lze současně podřadit pod ochranu veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona o obcích: město Krupka posoudilo konzumaci alkoholu na některých veřejných prostranstvích jako závažný společenský problém, který je s to narušit jak veřejný pořádek, tak být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, a z toho důvodu konzumaci alkoholu zakázalo. Ústavní soud však i zde trvá na konkretizaci veřejného prostranství, byť tento závěr výslovně neopřel o test proporcionality (a nevysvětlil, proč prostituce je společensky závažnějším problémem, než alkoholismus). Ostatně zde je patrný problém, na který již bylo poukázáno shora, totiž že použití testu proporcionality by mohlo vést ke zcela odlišným závěrům s ohledem na místní podmínky v obci: tj. může problematika alkoholismu na veřejnosti dosáhnout v určité konkrétní obci takové závažnosti, aby byla akceptována celoplošná regulace?

Opatření omezující hluk a zajišťující noční klid, hostinská zařízení a jejich provozní doba

Judikatura ve sledovaném období let 2008 a 2009 překonala předchozí rozpory v otázce, zda je obec oprávněna regulovat provoz činností způsobujících hluk, zda je oprávněna definovat pojem noční klid a stanovit jeho časové rozmezí a zda má obec takové oprávnění i v případě, že se tyto činnosti neodehrávají na veřejných prostranstvích.

V tzv. kořenovském nálezu Ústavní soud konstatoval, že skutečnost, že jsou otázky vystavení hluku regulovány zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a § 47 přestupkového zákona, nevylučuje regulaci v obecně závazné vyhlášce, a to s ohledem na odlišné účely právní úpravy. Zatímco § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví směřuje k zamezení hluku děledobému a intenzivnímu, který překračuje určité hygienické limity a může ohrozit zdraví obyvatelstva, regulace vyhláškou může směřovat k ochraně veřejného pořádku, tj. proti méně intenzivním projevům hluku. Rovněž skutečnost, že proti hlukovým imisím se lze bránit soukromoprávní žalobou, nevylučuje regulaci prostřednictvím vyhlášky. Také soukromoprávní regulace směřuje naplnění jiného účelu. Tyto závěry pak Ústavní soud znovu zopakoval též v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

Regulace pohybu zvířat po veřejných prostranstvích a chovu zvířat

Do sledovaného období byla judikatura Ústavního soudu založena na odmítnutí toho, že by obec byla oprávněna v obecně závazné vyhlášce regulovat pohyb zvířat na veřejných prostranstvích, nejkuli regulovat chov zvířat v soukromých chovech. Rozhodnutí Ústavního soudu vycházela z toho, že vypouštění domácího a hospodářského zvířectva na veřejné prostranství či zákaz volného pobíhání psů nejsou v rozsahu samostatné působnosti, neboť

spadají do oblasti regulované zákony (z. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, občanským zákoníkem, přestupkovým zákonem).

Obrat představuje náleze ve věci kořenovské vyhlášky: i na tomto poli se prosadil důraz na rozlišení předmětů a cílů regulace. Ústavní soud proto připustil, že obec je oprávněna v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat pohyb psů na veřejných prostranstvích, zakázat jejich volný pohyb, stanovit povinnost mít psa na vodítku či jej vybavit náhubkem. Tomuto oprávnění nebrání ani výslovné zmocnění podle ust. § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání (které se kazuisticky týká toliko regulace pohybu psů).

Závěr stran oprávnění obce se sice v tomto nálezu týkal psů, avšak zmocnění dle § 10 písm. a) zákona o obcích lze přirozeně použít i na jiná zvířata pohybující se na veřejných prostranstvích. Tuto skutečnost Ústavní soud výslovně potvrdil v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), pokud jde o pohyb koček. V tomto nálezu pak Ústavní soud možnost omezení pohybu zvířat prostřednictvím vyhlášek vztáhl též na dětská hřiště, pískoviště či koupaliště (zde shledal odlišný cíl regulace od úpravy obsažené v zákoně o ochraně veřejného zdraví), vyjma hřbitovů (v jejich případě shledal kolizi s § 19 zákona o pohřebnictví, který předpokládá úpravu povinností návštěvníků v řádu pohřebiště). Tyto závěry Ústavní soud zopakoval též v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice). Avšak v časově předcházejícím nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka) Ústavní soud uvedl, že lze regulovat pohyb v prostorách dětských hřišť a pískovišť, k nimž je zajištěn veřejný přístup, na rozdíl od koupališť, stadionů či hřbitovů, jež mají své provozovatele, kteří jsou oprávněni sami v provozním řádu regulovat přístup, a nejedná se tedy vlastně o veřejná prostranství.

Podle § 6 odst. 3 písm. c) zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdější předpisů je uložena provozovateli koupaliště ve volné přírodě, umělého koupaliště nebo sauny povinnost vypracovat provozní řád, v němž stanoví podmínky provozu těchto zařízení. Podobně ukládá § 13 odst. 2 téhož zákona provozovateli venkovní hrací plochy určené pro hry dětí (včetně hracích ploch s pískovišti) upravit podmínky provozu zařízení provozním řádem. Tato úprava se nijak zásadně neliší od úpravy obsažené v § 13 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, který ukládá provozovateli upravit mj. povinnosti návštěvníků v souvislosti s pořádkem na veřejném pohřebišti a zachováním důstojnosti tohoto místa.

Lze se proto domnívat, že rozlišovacím kritériem zde nemůže být toliko regulace těchto míst v podobě provozního řádu. Rozlišování mezi hracími plochami a koupališti na straně jedné a hřbitovy na straně druhé je zřejmě udržitelné, avšak toliko prostřednictvím odlišení účelů úpravy: účel sledovaný obecně závaznou vyhláškou v režimu § 10 zákona o obcích se liší od účelu, který sleduje úprava v zákoně o ochraně veřejného zdraví, resp. účelu sledovaného provozními řády (zatímco provozní řády více méně sledují ochranu zdraví návštěvníků a dodržení hygienických limitů, obecně závazná vyhláška sleduje naplnění veřejného pořádku či čistoty v těchto místech – volné pobíhání psů mezi hrajícími si dětmi, návštěvníky koupaliště, prevence vzniku škody v případě hrozícího pokousání dítěte atd.). V takovém případě by však Ústavní soud měl striktně tyto závěry aplikovat na všechna taková zařízení. Naopak se lze domnívat, že v případě regulace veřejných pohřebišť odlišný účel regulace obecně závaznou vyhláškou nalézt nelze, neboť ustanovení § 19 zákona o pohřebnictví přímo hovoří o pořádku na pohřebišti či zachování důstojnosti místa, což jsou pojmy v podstatě totožné s pojmem veřejný pořádek.

Obrat v judikatuře se dotýká též možnosti regulace chovu domácích zvířat. V nálezu ohledně mariánsko-lázeňské vyhlášky sp. zn. Pl. ÚS 46/06 totiž Ústavní soud dospěl k názoru, že zákaz chovu domácího zvířectva (zde konkrétně skotu, prasat, králíků, nutrií, domácího ptactva a holubů) nekoliduje se zákonem č. 166/1999 Sb. o veterinární péči. I zde Ústavní soud shledal prostor pro odlišení účelů: předmětem úpravy veterinárního zákona je stanovení

požadavků veterinární péče na chov a zdraví a na živočišné produkty, zatímco obecní úpravu zakazující chov domácích zvířat lze chápat jako regulaci místních podmínek v limitech § 10 písm. a) a c) zákona o obcích. Takovou úpravu pak Ústavní soud shledal i proporcionální vzhledem k tomu, že omezovala chov pouze na území vnitřního lázeňského území (otázkou je, zda byla proporcionalita posuzována s ohledem na omezený rozsah tohoto území, nebo charakter tohoto území jakožto lázeňské a klidové zóny; Ústavní soud pak bohužel neuvedl ve vztahu k jakému zájmu či hodnotě je toto opatření proporcionální; uvažovat lze o vlastnickém právu, neboť tento zákaz znamená omezení vlastnické dispozice chovatelů).

V souvislosti s tím vzniká dosud nezodpovězená otázka, zda se přípustnost takové regulace týká toliko zájmového chovu či též chovu hospodářského (v této souvislosti se může jednat o otázku analogickou oprávnění obce regulovat otevírací hodiny hostinských zařízení). Lze se domnívat, že rozlišení na zájmový a hospodářský chov je pro použití § 10 písm. a) zákona o obcích zřejmě irelevantní. Bylo by nelogické neshledávat kolizi s veterinárním zákonem v případě zájmového chovu a shledat ji v případě profesionálního hospodářského chovu. Zde by se však zřejmě obecně závazná vyhláška mohla dostávat právě do kolize s čl. 26 Listiny.

Opatření sledující zajištění čistoty veřejného prostranství

Ve zkoumaném období Ústavní soud rovněž změnil svůj přístup ke stanovování povinnosti odklízet psí exkrementy. Zatímco v minulosti shledával kolizi s úpravou přestupků proti veřejnému pořádku [§ 47 odst. 1 písm. d)], **poprvé v „kořenovském nálezu“ (ovšem bez bližší argumentace) připustil, že stanovení této povinnosti je podřaditelné pod § 10 písm. c) zákona o obcích.**

Na tento závěr lze vztáhnout úvahy, které Ústavní soud vyjádřil v souvislosti s hlukovými opatřeními, tj. povinnost odklizení exkrementů představuje konkretizaci skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku dle přestupkového zákona.

Otázkou je, zda přípuštění regulace odklizení psích exkrementů otevřelo prostor pro umožnění regulace dalších činností souvisejících se zajištěním čistoty veřejného prostranství, které by mohly být považovány za konkretizaci přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. d) či h). Pozdější judikatura reprezentovaná nálezem sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) tento předpoklad potvrdila, avšak ne zcela jasně: Ústavní soud totiž bez bližší argumentace shledal nepřipustnou kolizi s § 47 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona v případě odhazování papírků, zbytků zeleniny, ovoce a jídla či plivání na zem, avšak připustil zákaz vyklepávání a kartáčování šatstva z oken.

Přípuštění regulace týkající se psích exkrementů se již tedy stalo ustálenou judikaturou Ústavního soudu, avšak náleze ve věci sp. zn. Pl. ÚS 46/06 otevřel otázku „koncepčnosti“ tohoto závěru.

Pokud by Ústavní soud setrval na své tezi o možné konkretizaci zákonných norem obecně závaznými vyhláškami, pak otázka k řešení stojí tak, zda rozdíl mezi regulací psích exkrementů a vyklepáváním či kartáčováním šatstva a regulací odhazování zbytků jídel spočívá v jiné míře konkretizace. Tj. že regulace exkrementů je na rozdíl od regulace odhazování zbytků jídel konkretizací § 47 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona, zatímco regulace odhazování zbytků jídel již takovou konkretizací není, a proto se jedná naopak o úpravu stojící v kolizi s přestupkovým zákonem. Jak uvedeno shora, Ústavní soud by se měl spíše držet odlišení předmětu a cíle regulace. Ani v takovém případě však zřejmě nelze z hlediska uplatnění zmocnění dle § 10 písm. c) zákona o obcích zřejmě nalézt rozumné zdůvodnění rozdílu mezi psím exkrementem a zbytkem jídla, resp. zdůvodněním, proč jedno znečištění je regulovatelné obecně závaznou vyhláškou a druhé nikoliv. Pokud proto již Ústavní soud připustil regulaci týkající se znečišťování veřejného prostranství psími

exkrementy, lze se domnívat, že by jeho judikatura měla připustit i regulaci týkající se znečišťování jinými obdobnými „předměty“.

V tomto směru bude vyžadovat budoucí judikatura Ústavního soudu rovněž větší konceptualizaci a zpřesnění.

Závěr

Jak vyplynulo z předchozích řádků, Ústavní soud přistoupil ve zkoumaném období k zásadnímu přehodnocování své dosavadní judikatury týkající se přezkumu obecně závazných vyhlášek. **Především uznal originární charakter novotvorby a připustil kolizi předmětu regulace vyhlášky a zákona, lze-li shledat jejich odlišný účel, případně lze-li pravidlo ve vyhlášce považovat za konkretizaci zákonného ustanovení.**

Nový přístup Ústavního soudu jistě vyjasnil a zpřehlednil ústavní rámec samosprávné normotvorby, přesto zde zůstává řada nejasností či otázek k zodpovězení. Mezi nimi lze například zmínit: (1.) přípustnost konkretizace zákonných ustanovení v obecně závazné vyhlášce a s tím související kolize skutkových podstat přestupků proti veřejnému pořádku a proti pořádku v územní samosprávě, (2.) meze uplatnění principu proporcionality při posuzování konkretizace veřejného prostranství, (3.) upřesnění toho, zda při změně nahlížení přípustnosti hlukových opatření zůstává zachována předchozí judikatura týkající se regulace otevíracích dob hostinských zařízení, (4.) upřesnění, zda přípustnost regulace chovu domácích zvířat dopadá na zájmové či rovněž hospodářské chovy, (5.) zpřesnění mezí, co lze v případě regulace čistoty veřejného prostranství považovat za konkretizaci skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona.

The Latest Case-law of the Constitutional Court Dealing with the Self-governmental Legal Regulations of Municipalities in the Czech Republic

Článek pojednává o změnách v judikatuře Ústavního soudu, pokud jde o posuzování obecně závazných vyhlášek obcí. V letech 2008 – 2009 Ústavní soud přehodnotil dosavadní nazírání na normotvornou pravomoc obcí v oblasti samostatné působnosti, a to v tom směru, že uznal originární povahu této normotvorby jakožto reflexi ústavně zakotveného práva na samosprávu. Autor se zabývá rozбором této nejnovější judikatury a upozorňuje na další problémy a deficity, jež se v nálezech Ústavního soudu přijatých v období let 2008 - 2009 objevují.