

MUNI
LAW

Právotvorná pravomoc veřejné správy – 2. část

David Hejč

Osnova:

- pojmové znaky právních předpisů územních samosprávných celků (ÚSC)
- pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky
- pravomoc vydávat nařízení
- procedura vydání právního předpisu ÚSC, platnost, účinnost
- dozor nad právními předpisy ÚSC

Právní předpisy územní samosprávy

- formální prameny práva/součást právního řádu/obecná závaznost/normativní správní akty

obecně závazná vyhláška

- samostatná působnost
- originální právní předpis

nařízení

- přenesená působnost
- odvozený (prováděcí) právní předpis

OZV - obecně

- právní předpis = obecný předmět regulace
definičním znakem pojmu právní předpis je jeho obecnost, resp. všeobecnost (srov. např. nález ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 36/05).
- u OZV běžně konkrétní místa (čtvrti, ulice a jejich částí či návsi, nebo konce v malé vesnici),
nutno požadavek obecnosti regulace interpretovat tak, že vymezení míst se musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá (nález ÚS 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10).
- dokonce z OZV k ochraně veřejného pořádku se vymezení konkrétního území vyžaduje (k tomu viz dále)
- přípustná i velká míra individualizace
„výherní zařízení mohou být na území města provozována pouze v objektu č. p. 1 na st. p. č. 32 v k. ú. a obci Františkovy Lázně v ulici Národní 1.“ (nález ÚS ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10)
- Pokračuje v nálezu Pl.ÚS 24/23 ze dne 18. 7. 2023 – daně
- 4 Koeficient pro jednotlivé pozemky

OZV – pravomoc vydávat

Čl. 104 odst. 3 Ústavy

Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

- přímé zmocnění tvořit právo ve formě vydávání OZV
- pokud jí mají být regulovány záležitosti spadající do samostatné působnosti (§ 35 ZoO, § 14 ZoK), již obce ani kraje žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (nález ÚS ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06)
- překonána předchozí judikatura ÚS, požadující výslovné zákonné s ohledem na čl. 4 odst. 1 Listiny (srov. nález ÚS ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93).

OZV – pravomoc vydávat

- oblast tvorby OZV krajů bez výslovného zákonného zmocnění (v porovnání s obcemi) minimální – subsidiarita působností obcí vůči působnosti krajů (§ 35 odst. 1 ZoO)
- Ve zvláštních zákonech se vyskytují i specifická zmocnění k vydání OZV - bez dalšího je nezbytné v případech daní a poplatků s ohledem na čl. 11 odst. 5 LZPS - § 14 odst. 2 MístPop
 - § 12 odst. 1 HazH – omezení nebo zákaz některých hazardních her.
 - § 24 odst. 2 TýrZv – stanovení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezení prostor pro volné pobíhání psů
 - § 12 DNemZ – místní koeficient daně z nemovitých věcí,

OZV – pravomoc vydávat

§ 10 ZoO

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a)...

b)...

c)...

d)...

- vzniklo vlivem již překonané judikatury ÚS - výslovně stanoví okruhy oblastí samostatné působnosti, v jejichž rámci mohou být obecně závaznou vyhláškou ukládány povinnosti.
- nejsou vymezeny jako konkrétní činnosti, nýbrž spíše obecněji jako okruh aktivit spadajících do samostatné působnosti obce

§ 10 písm. a) ZoO

*k zabezpečení **místních záležitostí veřejného pořádku**; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,*

- demonstrativní + relativní neurčitost = obcím široký prostor k normotvorbě
- společná podmínka - místní záležitost veřejného pořádku, nikoli krajského nebo celostátního významu
- veřejný pořádek? - NSS ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 2 As 78/2006, nebo ze dne 30. 7. 2009, sp. zn. 2 As 65/2008

OZV – příklady podle § 10 písm.

a)

- *regulace prostituce* (nález ÚS ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04)
- *regulace hlučných činností* (nález ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06)
- *regulace užívání zábavní pyrotechniky* (nález ÚS ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05)
- *regulace konzumace alkoholických nápojů* (nálezu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09)
- *regulace provozní doby hostinských zařízení* (nálezy ÚS ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09)

Místa regulace

- regulace činností odehrávajících se nejen na **veřejných prostranstvích**, ale rovněž i na jiných místech
 - projevují se na veřejných prostranstvích nebo
 - jsou způsobilé narušit veřejný pořádek v obci (nález ÚS ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06).
- Podle písm. a) věty za středníkem se omezení výkonu určitých činností či jejich zákaz mají vztahovat pouze na určitá místa v obci;
 - *a contrario* tedy nikoliv na celé její území. Uvedené však neplatí absolutně. *Pokud činnosti narušující veřejný pořádek zasahují do ústavně chráněných právních statků (jako je např. zdraví a život nebo majetek) nikoliv jen na některých veřejných prostranstvích, ale na celém území obce, lze dané povinnosti stanovit pro celé území obce [např. zákaz nabízení sexuálních služeb (prostituce) na všech veřejných prostranstvích obce - nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04].*

Veřejné prostranství

§ 34 *Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další **prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.***

- obecné užívání: užívání, které odpovídá povaze a účelu daného prostoru, a které nevyklučuje z obdobného užívání téhož prostoru jiné, byť i jen potenciální uživatele (náleží ÚS ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02)
- *ipso facto*

Veřejné prostranství

- *„Řada aspektů této veřejnoprávní regulace ostatně vlastníka nijak nezatěžuje, ale naopak mu jeho právní postavení, jako vlastníka takového pozemku, zlepšuje [například veřejnoprávní ochranou proti znečišťování veřejných prostranství podle § 10 písm. c) a § 58, zajišťováním veřejného pořádku podle § 10 písm. a) atd.]“ (nález ÚS ze dne 14. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05).*
- Nicméně na druhou z judikatury NS a ÚS vyplývá, že *„pokud dochází k omezení ústavně zaručeného vlastnického práva k nemovitému majetku tím, že nemovitost je užívána jako veřejné prostranství, přísluší jeho vlastníku náhrada ze strany obce, a není-li poskytnuta, lze ji po obci vymáhat jakožto nárok z titulu bezdůvodného obohacení“ (srov. například usnesení NS sp. zn. 32 Odo 872/2003, sp. zn. 33 Odo 1253/2005 a sp. zn. 28 Cdo 3382/2010 a nálezy ÚS sp. zn. III. ÚS 3735/11 nebo sp. zn. I. ÚS 1607/11).*

Regulace tzv. „předpolí“

- záležitostí, které samy o sobě nejsou způsobilé veřejný pořádek narušit, ale mohou být pouze přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku
- *„je-li aprobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci ‚přípravná‘ (její ‚předpolí‘), pak je stejně tak - logicky i věcně - udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (**konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející**), resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují.“* (sp. zn. Pl. ÚS 11/09) - **zákaz zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem lze subsumovat pod zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství**

Regulace tzv. „předpolí“

- rovněž regulace provozní **doby hostinských zařízení** - i když samo o sobě provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, je možno tuto činnost v kontextu citovaného nálezu rovněž v určitých lokalitách považovat za „předpolí“ vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku, a obec má proto možnost stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách.
- Tento původní závěr ohledně předpolí však ÚS následně ve věci tzv. „sedacích vyhlášek“ (zakazujících sezení na veřejném prostranství na místech k tomu neurčených) **korigoval** tak, že *„na základě § 10 písm. a) nelze... stanovit povinnosti k regulaci místních záležitostí, které mohou být nanejvýš pouze přípravou k narušení veřejného pořádku, aniž by samy mohly veřejný pořádek narušit“* (nález ÚS ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15).

§ 10 písm. b)

pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,

- Obsah písm. b) je ve své podstatě pokračováním ve výčtu oblastí, které lze regulovat za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

Příklady:

- stanovení časového omezení konání veřejnosti přístupné akce
- uložení povinnosti zajištění pořadatelské služby

§ 10 písm. c)

k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně³⁾ (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

- lze např. regulovat údržbu veřejné zeleně formou pravidelných sečí. Stanovení povinnosti údržby zeleně formou sečí i na jiných než veřejných prostranstvích je však vyloučeno (nález ÚS dne 19. 9. 2006, Pl. ÚS 38/05, nebo ze dne 3. 4. 2007, Pl. ÚS 44/06).
- dále lze stanovenými povinnostmi, chránit estetickou kvalitu veřejné zeleně prostřednictvím např. zákazů na plochách veřejné zeleně stát, zastavit či jezdit motorovými vozidly; rozdělávat oheň, stanovat nebo nocovat mimo místa k tomu určená; či zajistit, aby nedocházelo k jejich znečišťování psy (srov. nález ÚS ze dne 19. 9. 2006, Pl. ÚS 38/05).

§ 10 písm. d) - stanoví-li tak zvláštní zákon

- **§ 29 odst. 1 písm. o) bod 1** zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. **1 písm. o) bod 1** - požární řád obce,
- zák. č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů - **§ 29 odst. 1 písm. o) bod 2** - podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob,
- zák. č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách - **§ 12 odst. 1** - omezení nebo zákaz některých hazardních her,
- zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů - **§ 1 odst. 1** -zřízení a zrušení obecní policie,,
- zák. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů - **§ 13b odst. 2** - stanovení trvalého označování psů a evidence jejich chovatelů
- zák. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů - **§ 24 odst. 2** - stanovení pravidel pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezení prostor pro volné pobíhání psů,,
- zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých - věcí, ve znění pozdějších předpisů - **§ 4 odst. 1 písm. v)** - osvobození orné půdy, chmelnic, vinic, ovocných sadů a trvalých travních porostů od daně z pozemků,
- zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů - **§ 6 odst. 4 písm. b) a § 11 odst. 3 písm. a)** úprava zákonem stanovené výše koeficientů, kterými se násobí sazba daně z nemovitých věcí,
- zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů - **§ 11 odst. 3 písm. b)** koeficienty daně ze zdanitelných staveb a zdanitelných jednotek,
- zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů - **§ 12** místní koeficient daně z nemovitých věcí,

- zák. č. **185/2001 Sb.**, o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů - **§ 17 odst. 2 a 5** systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů včetně systému nakládání se stavebním odpadem,
- zák. č. **185/2001 Sb.**, o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů - **§ 17a odst. 1** poplatek za komunální odpad,
- zák. č. **185/2001 Sb.**, o odpadech systém komunitního kompostování a způsob a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů - **§ 10a odst. 2** využití zeleného kompostu k údržbě a obnově veřejné zeleně na území obce,
- zák. č. **274/2001 Sb.**, o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů,
- **§ 26 odst. 1 písm. b) a § 9 odst. 11** náhradní zásobování vodou a náhradní odvádění odpadních vod,
- zák. č. **274/2001 Sb.**, o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu a o změně některých zákonů (zákon o vodovodech a kanalizacích), ve znění pozdějších předpisů,
- **§ 26 odst. 1 písm. b) a § 20 odst. 4** úhrada vodného a stočného ve dvousložkové formě,
- zák. č. **201/2012 Sb.**, o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů - **§ 16 odst. 5** podmínky pro spalování nebo zákaz spalování suchých rostlinných materiálů,
- zák. č. **561/2004 Sb.**, o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů - **§ 178 odst. 2 písm. b) a c)** stanovení školských obvodů základních škol,
- zák. č. **561/2004 Sb.**, o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů - **§ 178 odst. 2 písm. b) a § 179 odst. 3** stanovení školských obvodů mateřských škol,
- zák. č. **65/2017 Sb.**, o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek - **§ 17 odst. 1** zákaz kouření a zákaz používání elektronických cigaret na veřejném prostranství, které se nachází v blízkosti školy, školského zařízení nebo jiného prostoru vyhrazeného pro aktivity osob mladších 18 let,
- zák. č. **65/2017 Sb.**, o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek - **§ 17 odst. 2 písm. a) a b)** zákaz konzumace alkoholických nápojů na veřejně přístupném místě nebo veřejnosti přístupné akci, pokud je toto místo nebo akce přístupná osobám mladším 18 let; omezení nebo zákaz v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitém místě prodeje, podávání a konzumace alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti

Podzákonost jako významný limit

- na první pohled široký prostor obcí stanovit povinnosti prostřednictvím OZV je významně limitován požadavkem souladu obecně závazných vyhlášek se zákonem - § 35 odst. 3 písm. a) ZoO (pouze se zákonem)
- požadavek zákonodárce k zamezení kolize obecně závazných vyhlášek s normou vyšší právní síly.
- je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé - pokud se překrývají, lze mít bez dalšího za to, že obec nesmí normovat určitou místní záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona (nález ÚS ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17)
např. stanovení zákazu ponechávat autovraky na veřejném prostranství, což je upraveno již v PozKom (§ 19), ProvPoz (§ 25 až 27) a OdpZ (§ 36 až 37e) – nález ÚS ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

Nařízení – pravomoc vydávat

Čl. 79 odst. 3 Ústavy

- *Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.*
- vždy jen na základě a v mezích konkrétního zákona, resp. za předpokladu jeho výslovného zmocnění
- vázanost nejen zákony, ale i jinými právními předpisy - § 61 odst. 2 písm. a) ZoO; § 30 písm. a) ZoK
- Stanoví-li tak zákon, může obec vydat nařízení i pro svůj správní obvod mimo své území – např. § 19 odst. 3 LesZ

Nařízení – příklady

– obecní

- nařízení vydávající tzv. tržní řád (§ 18 zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání),
- nařízením zakazující reklamu šířenou na veřejně přístupných místech mimo provozovnu jiným způsobem než prostřednictvím reklamního nebo propagačního zařízení [§ 2 odst. 1 písm. f) a odst. 6 (zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy)],
- nařízení stanovující tzv. parkovací zóny (§ 23 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích) - (Pl. ÚS 14/08)

– krajská

- nařízení kraje, kterým se vymezí úseky silnic, na kterých se pro jejich malý dopravní význam nezajišťuje sjízdnost a schůdnost odstraňováním sněhu a náledí (podle § 27 odst. 5 ProvPoz)
- nařízením kraje, kterým mohou být stanoveny podmínky k zabezpečení požární ochrany v době zvýšeného nebezpečí vzniku požáru [podle § 27²¹ odst. 2 písm. b) bod. 3 PožOchr].

Schválení/vydání/přijetí

OZV:

- **zastupitelstvo** obce § 84 odst. 2 písm. h) ZoO] kraje (§ 35 odst. 2 písm. c) ZoK) a hl. m Prahy (§ 44 odst. 1 a § 59 odst. 2 písm. f) HlPrah)

Nařízení:

- **rada** obce [§ 102 odst. 2 písm. d)] a v obcích bez rady **zastupitelstvo** obce (§ 84 odst. 3); rada kraje (§ 7 ZoK); Rada hl. m Praha (§ 68 odst. 4 HlPrah)
- usnesení o přijetí nadpoloviční většinou všech členů příslušného orgánu obce

Vyhlášení - platnost

Zákon o **Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků** a některých správních úřadů

- **vyhlašují se jejich zveřejněním** ve Sbírce právních předpisů – tím **nabývají platnosti**
- zveřejnění se provede zasláním datové schránky zřízené správcem Sbírky – Ministerstvo vnitra
- oznámení o vyhlášení právního předpisu ve Sbírce se zveřejní na úřední desce po dobu alespoň 15 dnů ode dne, kdy byl o vyhlášení správcem ÚSC vyrozuměn
- + fakultativně způsobem v obci obvyklým (posiluje se právní vědomí)

Účinnost

- **obecně účinnost** patnáctým dnem po jejich vyhlášení, není-li v nich stanoven pozdější počátek.
- z důvodu **naléhavého obecného zájmu** může být výjimečně stanoven dřívější počátek účinnosti, než po uplynutí patnácti dnů, nejdříve však dnem po dni vyhlášení.
- je-li pro to důvod spočívající v **ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí**, lze stanovit, že právní předpis nabude účinnosti vyhlášením.

OZV a nařízení – dozor

Předmět dozoru – akt	Kritéria dozoru – soulad s	Dozorový orgán	Orgán oprávněný zrušit akt
obecně závazná vyhláška	<i>zákon</i>	<i>Ministerstvo vnitra</i>	<i>ÚS</i>
nařízení obce	<i>zákon a jiný právní předpis</i>	<i>krajský úřad</i>	<i>ÚS</i>
nařízení kraje/hl. m. Prahy	<i>zákon a jiný právní předpis</i>	<i>věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad</i>	<i>ÚS</i>

OZV a nařízení – dozor

- je-li některý z právních předpisů územně samosprávného celku shledán příslušným dozorovým orgánem jako rozporný se zákonem, popř. jiným právním předpisem, dozorový orgán nejprve vyzve k nápravě, poté pozastaví účinnost takového předpisu, a pokud takový postup nepovede k nápravě, podá Ústavnímu soudu návrh na jeho zrušení
- princip oficiality - dozor je prováděn z vlastního podnětu dozorčího orgánu nezávisle na podnětech jiných osob
- neslouží v první řadě k ochraně subjektivních práv a zájmů dotčených osob, ale je vykonáván především ve veřejném zájmu

Přezkum ÚS

- dozorový orgán aktivně legitimován k podání návrhu
- projednatelný jen v případech, kdy byly podniknuty kroky předchozího dozoru – výjimkou je nahrazení obecně závaznou vyhláškou novou v zásadě stejného obsahu.
- dále může podat vláda; skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů; Veřejný ochránce práv; senát ÚS v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti; ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 ZÚS

Přezkum ÚS – algoritmus

- **OZV**: test čtyř kroků, 1) pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky, 2) zda při jejím vydání nebylo vykročeno z mezí zákonného zmocnění (ultra vires), 3) zda nedošlo k zneužití působnosti či porušení zákona, a 4) kritérium "rozumnosti,"
- **nařízení**: 1) pravomoc k vydání a zda tak učinil ústavně konformním způsobem; 2) zda v mezích zákonného zmocnění, a nikoliv mimo zákonem stanovenou působnost (ultra vires); a 3) zda není dán obsahový nesoulad podzákonného právního předpisu s ústavním pořádkem nebo se zákonem

Konec