

**MUNI  
LAW**

# **Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí.**

**MV919K Místní správa (seminář)**

Tomáš Svoboda

# Vlastnosti normativních (s)právních aktů

- **Materiální znaky** NPA, resp. právních norem
  - **regulativnost**
    - = společenský regulativ („má býti“) + regulovatelnost právem
  - **právní závaznost**
    - = jinak by nešlo o právní normy (nýbrž o normy morální...)
  - **obecnost**
    - absolutní = univerzální povinnost zdržet se chování v rozporu s právní normou
    - relativní = neurčitě vymezení adresáti
  - **vynutitelnost**
    - = státní donucení ke splnění právní normy
- **Formální znaky** NPA, resp. právních norem
  - **původ právní normy**
    - = od ústavou k jejímu vydání oprávněného subjektu
  - **náležitá publikace**
    - = zákonem předepsaná publikace
- (KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. Praha: C.H. Beck, 1995)

# Obecní normotvorba

## – Obecné otázky:

- *Lze členit obecní normotvorbu podle „původnosti“?*
- *Lze členit obecní normotvorbu podle „právní síly“?*
- *Lze členit obecní normotvorbu podle „působnosti“?*

## – Otázky k OZV:

- (vyhledejte odpovědi s odkazem na ustanovení právních předpisů, zejm. ObZř)
- *Kde je upraveno zmocnění pro vydávání?*
- *Kde je upraveno „zaměření“?*
- *Kde jsou upravena pravidla pro vydávání?*
- *Kdo dozoruje? Kdo (autoritativně) přezkoumává?*

# Obecní normotvorba

## – § 35 ObZř

- (1) **Do samostatné působnosti obce patří záležitosti**, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.
- (2) **Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce.** Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.
- (3) **Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí**
  - a) **při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,**
  - b) **v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.**

# Obecní normotvorba

## – § 10 ObZř

- *Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou*
- **a) 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,
- **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,
- **c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství,** k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- **d) stanoví-li tak zvláštní zákon.**

# Soudní přezkum - hlediska

## – Tzv. test čtyř kroků (Pl. ÚS 63/04):

- 1. **Přezkoumání pravomoci obce vydávat** obecně závazné vyhlášky.
- 2. Přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (**jednání *ultra vires***).
- 3. Vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky **nezneužila zákonem jí svěřenou působnost**.
- 4. Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska "**nerozumnosti**" (*unreasonableness*).

## – Dále obecné požadavky na právní regulaci (zejm.):

- **Srozumitelnost** – „za zákon lze považovat jedině právní normu formulovanou s dostatečnou přesností, aby občanu umožnila své chování regulovat“ Pl. ÚS 43/93
- **Všeobecnost** – „k základním principům materiálního právního státu náleží maxima všeobecnosti právní regulace (požadavek obecnosti zákona, resp. obecnosti právních předpisů)“ Pl. ÚS 55/2000

# Soudní přezkum - hlediska

## – Krok 1 (pravomoc)

- Zmocnění plyne již z Ústavy ČR, čl. 104 odst. 3:

*Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.*

- = není třeba zvláštní zákonné zmocnění (závěr tzv. **jirkovského nálezu**, který obecně znamená určitý milník v přezkumu OZV ÚS – a to směrem k **vyšší „autonomii“ obecní normotvorby**)
- Dále také **základní požadavky na formu**
- *Při ověřování podmínek přijetí a vydání obecně závazných vyhlášek (1. krok testu) Ústavní soud zjišťuje, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a ve formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje. V kroku č. 1 testu konformity obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony se tedy zkoumá, zda vyhláška jako celek byla vydána k tomu oprávněným orgánem - zastupitelstvem územního samosprávného celku a zda proces jejího vydávání nebyl poznamenán vážnou formální vadou; při vydávání obecně závazné vyhlášky se zastupitelstvo územního samosprávného celku musí řídit zákonem, jenž proces jejího přijetí a vydání upravuje [kupř. ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) ve spojení s ustanovením § 87 obecního zřízení]. **Pl. ÚS 19/11***

# Soudní přezkum - hlediska

## – Krok 2 (působnost)

- = věcná oblast samostatné působnosti obce, resp. OZV „slouží“ samostatné působnosti („Zastupitelstva mohou **v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.**“)
- **1) „pozitivní limitace“ = vymezení působnosti v ObZř**
- = **pro OZV stanovící povinnosti § 10 ObZř**
  - a) záležitosti veřejného pořádku
  - b) pořádání sportovních a kulturních podniků
  - c) udržování čistoty
  - d) zvláštní zákony
- = **pro OZV nestanovící povinnosti** obecné vymezení samostatné působnosti **§ 35 ObZř**



# Soudní přezkum - hlediska

## – Krok 2 (působnost)

- 2) „negativní limitace“ = jiná zákonná úprava
- = kolize OZV a zákona posuzována podle
  - předmětu úpravy
  - cíle úpravy
- Význam tzv. jirkovského nálezu, viz dříve  
(Zjednodušeně menší omezení plynoucí z negativní limitace = větší prostor pro obecní normotvorbu)
- Pokud překročeno, pak *ultra vires*

# Soudní přezkum - hlediska

## – Krok 2 (působnost)

- *Rozvedením shora zmíněného čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000, o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o obcích"). Podle tohoto ustanovení se obec při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích) 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 (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95, publikovaný pod č. 265/1995 Sb.) tvořit právo. Z § 10 písm. c) zákona o obcích vyplývá, že obec je oprávněna v samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou mimo jiné i k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (veřejná zeleň). Toto oprávnění obce, byť v jiné věcně vymezené oblasti samostatné působnosti, reflektoval i nález sp. zn. Pl. ÚS 4/2000, publikovaný pod č. 51/2001 Sb. Pokud tedy obec ve shora vymezené oblasti vydává obecně závaznou vyhlášku, nelze takové jednání považovat za jednání ultra vires, jinými slovy, obec se v takovém případě pohybuje ve věcné oblasti, která jí zákonem byla svěřena do její samostatné působnosti. Pl. ÚS 63/04***

# Soudní přezkum - hlediska

## – Krok 3 (zneužití)

- *Jinou otázkou ovšem je, zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou věcně vymezenou samostatnou působnost. Zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1.) cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2.) cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3.) přihlížení k nerelevantním úvahám (srov. O. Hood Philips, Paul Jackson: Constitutional and Administrative Law, 7. Edition, Sweet and Maxwell, London 1987, str. 666 a násl.). Pl. ÚS 63/04*

## – Krok 4 („nerozumnost“)

- = nikoli hledání ideálního řešení, nýbrž **vyločení řešení absurdního, zjevně nerozumného...** (tzv. *test rationality*)

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Deratizační vyhláška“

- OZV statutárního města Havířova č. 4/2002, o provedení speciální ochranné deratizace
- **sporné body:**
- kvalita zmocnění?
- přiměřenost rozsahu deratizace?

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Deratizační vyhláška“

### – **Pl. ÚS 15/06 - zrušeno**

- *Zákon o ochraně veřejného zdraví příslušným zmocňovacím ustanovením svěřuje obci do rukou nástroj pouze pro aktuální reakci na zvýšený výskyt hlodavců, když z povahy věci vyplývá, že k zásahu má dojít v co nejkratším termínu od takových zjištění.*
- *Dle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. pokud vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění. **Zmocňovací ustanovení zákona o ochraně veřejného zdraví nezakládá možnost obce uložit fyzickým a právnickým osobám jinou povinnost, než zajistit provedení speciální ochranné deratizace.***

# Soudní přezkum - hlediska

- „**Deratizační vyhláška**“
  - **zrušeno Pl. ÚS 15/06**
  - rozpor s prvním krokem testu (absence pravomoci – zmocnění)
  - **po jirkovském nálezu:**
    - zmocnění ústavou
    - posuzování věcné působnosti („udržování čistoty“), případně racionality
    - **celkově:** méně formalistický přístup
  - v tomto směru také dissent (E. Wagnerová)

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz prostituce

- OZV statutárního města Plzně č. 17/2004, o vymezení veřejných prostranství, na nichž se zakazuje prostituce, a OZV statutárního města Plzně č. 3/2006, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kterou se vymezují veřejná prostranství, na nichž se zakazuje prostituce
- **sporné body:**
  - záležitost veřejného pořádku?
  - rozsah zákazu?
  - srozumitelnost?

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz prostituce

- **PI. ÚS 10/06 – návrh zamítnut**
- K otázce zákazu prostituce (obecně závaznou vyhláškou obce) se Ústavní soud podrobně vyjádřil v nálezu sp. zn. PI. ÚS 69/04. Vycházejí z teleologické argumentace při výkladu rozsahu § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, vyslovil v něm názor, dle něhož **pokud provozování určité činnosti představuje potencionální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích.** To tehdy, odůvodňují-li to úvahy plynoucí z použití principu proporcionality, přičemž vždy je též třeba hodnotit intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána, na straně druhé.
- „Obecně lze konstatovat, že neurčitost některého ustanovení právního předpisu nutno považovat za rozpornou s požadavkem právní jistoty, a tudíž i právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy), toliko tehdy, **jestliže intenzita této neurčitosti vylučuje možnost stanovení jeho normativního obsahu pomocí obvyklých interpretačních postupů.**“ (nálezy sp. zn. PI. ÚS 4/95, PI. ÚS 9/95, PI. ÚS 2/97, PI. ÚS 23/02, PI. ÚS 40/02, PI. ÚS 44/02, PI. ÚS 25/06).



# Soudní přezkum - hlediska

## – „Protialkoholní vyhláška“

- OZV města Dobříš č. 5/2004, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku omezením konzumace alkoholu a jiných návykových látek na veřejném prostranství
- **sporné body:**
  - *zákonné zmocnění?*
  - *„kde všude“?*
  - *„v jaké míře“?*

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Protialkoholní vyhláška“

### – **Pl. ÚS 32/05 - zrušeno**

- Oprávnění obce vydat v obecně závazné vyhlášce zákaz požívání alkoholických nápojů na vymezených veřejných prostranstvích nelze opřít o zmocňovací ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, protože **obecně závaznými vyhláškami vydanými na základě tohoto zmocňovacího ustanovení nelze regulovat činnosti, které jsou upraveny speciálním právním předpisem.** V projednávaném případě je takovým speciálním právním předpisem zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 4 odst. 3 posledně jmenovaného zákona **zakotvuje oprávnění obce obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat na veřejně přístupných místech „prodej a podávání alkoholických nápojů“, nikoliv však jejich konzumaci.**

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Protialkoholní vyhláška“

### – **Pl. ÚS 32/05 - zrušeno**

- Z žádné právní normy nelze odvodit paušální zákaz veškeré konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Ústavní soud samozřejmě setrvává na svém názoru, vysloveném již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/97, publikovaném ve Sb.n.u.ÚS, sv. 14, nález č. 85, že „nemírné pití alkoholu na očích veřejnosti je společensky škodlivým jevem, který bývá příčinou narušování veřejného pořádku a poškozuje dobré mravy v obci, je špatným příkladem a kazí děti a mládež“, nicméně připomíná, že takové, zajisté oprávněně negativní hodnocení, se vztahuje k nemírnému požívání alkoholu. **Jak známo, konzumace alkoholu má mnoho kvalitativně a kvantitativně odlišných forem a stupňů, z nichž jistá část je společensky tolerována i na veřejných prostranstvích. Stanovení těch forem konzumace alkoholu, které by svou intenzitou mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, by vyžadovalo preciznější definici v právním předpise.** Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. **Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci však nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, ke které obci nebyl zákonem vytvořen prostor. Obecně závazné vyhlášky obcí nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny zákonům.** Zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat.

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Protialkoholní vyhláška“

- **Pl. ÚS 32/05 - zrušeno**
- rozpor s druhým krokem testu
  
- **po jirkovském nálezu:**
- v souladu s druhým krokem, srov. Pl. ÚS 33/05
- (zejména pro odlišný cíl konkurující zákonné úpravy)
  
- *ale co argumentace na předcházejícím slidu...?*

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz politické propagandy

- OZV města Hořice v Podkrkonoší ze dne 25. října 1994 č. 7/94 o zákazu fašistické, komunistické, nacistické a rasistické propagandy na území města Hořice
- **sporné body:**
- *zákonné zmocnění?*
- *prostor zákonné regulace?*

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz politické propagandy

### – **PI. ÚS 43/95 - zrušeno**

- Působnost zastupitelstva v oblasti samostatné působnosti může být stanovena jen zákonem. Takovým zákonem je zejména zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, v platném znění. Podle ustanovení § 14 odst. 1 písm. i) tohoto zákona patří do samostatné působnosti obce vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti. Podle ustanovení § 13 odst. 1 téhož zákona může obec samostatně spravovat své záležitosti. O které záležitosti se jedná, stanoví blíže jeho § 14 odst. 1 příkladným výčtem a dále § 17 a obecněji to stanoví jeho § 14 odst. 2, podle kterého obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy.

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz politické propagandy

### – **Pl. ÚS 43/95 - zrušeno**

– Ústavní soud přitom ve své judikatuře stojí na stanovisku, že stanovení povinností cestou obecně závazné vyhlášky je možné jen na základě výslovného zákonného zmocnění. Pokud jde o zákaz něco činit ve smyslu ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny, je to možné jen zákonem. V případě, že zákaz něco činit je současně formou zásahu do základních práv a svobod, je to možné stanovit ve smyslu ustanovení čl. 4 odst. 2 jen zákonem a za podmínek, které Listina stanoví.

– **Obsahem napadené vyhlášky je zásah do svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny.** Takový zásah je však možný jen za podmínek stanovených Listinou v čl. 17 odst. 4. Forma, kterou se tak může stát, je podle čl. 4 odst. 2 Listiny pouze zákon, tedy nikoli podzákonný akt, navíc ještě nikoli s celostátní působností. **Zastupitelstvo města Hořice se proto pokusilo upravit otázky, které jsou svěřeny do výlučné kompetence zákonodárce. Ten tak již učinil zejména v ustanoveních § 198, § 198a, § 260 a § 261 trestního zákona, jejichž text napadená vyhláška pouze jinými slovy reprodukuje.**

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz politické propagandy

- **Pl. ÚS 43/95 - zrušeno**
- rozpor s prvním krokem testu
  
- **po jirkovském nálezu:**
- rozpor s druhým krokem testu (konkurence zákonné úpravy)



# Soudní přezkum - hlediska

## – Chov a držení zvířat na území obce

- OZV města Kravaře č. 12/1997, o chovu a držení zvířat na území města Kravaře
- **sporné body:**
- *samostatná působnost?*

# Soudní přezkum - hlediska

## – Chov a držení zvířat na území obce

- **Pl. ÚS 4/98 – zrušeno (vyjma čl. 7)**
- Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku města Kravaře přezkoumal a ve shodě s přednostou Okresního úřadu v Opavě dospěl k závěru, **že prakticky všechna ustanovení napadené vyhlášky jsou v rozporu s Ústavou, Listinou základních práv a svobod a zákonem, případně jiným právním předpisem, který danou materii upravuje.**
- V čl. 2 odst. 1 větě druhé odst. 3,5 a 6 , čl. 3 odst. 1 větě první a čl. 4 odst. 2 písm. c), d), h), i), j) a l) jde o **občanskoprávní vztahy**, které upravují zejména § 3,127 a 663 a násl. občanského zákoníku č. 40/1964 Sb., ve znění pozdějších předpisů.
- Do samostatné působnosti obce resp. města nepatří také právní vztahy, o nichž vyhláška pojednává ve svých čl. 2 odst. 1 větách první a třetí a odst. 2,4,7 a 8 a čl. 3 odst. 1 větě první, neboť jde o **právní vztahy při výkonu státní správy**, které upravují zejména § 1,2,3,4,7,75 a 76 zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, ve znění pozdějších předpisů, § 1,23,50 a 53 vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 45/1966 Sb., o vytváření a ochraně zdravých životních podmínek, § 47 a 48 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 85 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 1,2,5,22 a 24 zákona č. 87/1987 Sb., o veterinární péči, ve znění pozdějších předpisů, § 1, 9 a 12 zákona České národní rady č. 108/1987 Sb., o působnosti orgánů veterinární péče, ve znění pozdějších předpisů, § 8 odst. 2 vyhlášky Ministerstva zdravotnictví č. 295/1997 Sb., o hygienických požadavcích na prodej potravin a rozsah vybavení prodejny (soulad vyhlášky nebo jejích jednotlivých ustanovení s ústavními zákony, mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a zákony Ústavní soud zkoumá v době přijetí rozhodnutí ve věci kontroly právní normy, příslušné ustanovení vyhlášky však už při jejím přijímání bylo v rozporu s tehdy platným § 13 odst. 3 Výnosu Ministerstva zdravotnictví č. 373/1991 Sb., o hygienických požadavcích na potravinářské prodejny), § 4 zákona České národní rady č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, § 1,2,29 a 31 vyhlášky Federálního ministerstva zemědělství a výživy č. 117/1987 Sb., o péči o zdraví zvířat.

# Soudní přezkum - hlediska

## – Stanovení náhrady za ekologickou újmu

- OZV města Kravaře č. 12/1997, o chovu a držení zvířat na území města Kravaře
- **sporné body:**
- *samostatná působnost?*

# Soudní přezkum - hlediska

## – Stanovení náhrady za ekologickou újmu

### – **Pl. ÚS 63/04 - zrušeno**

- V daném případě je předmětem napadené obecně závazné vyhlášky stanovení náhrady za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně a za kácení dřevin rostoucích mimo les, které jsou ve vlastnictví města Prostějova, a to v zájmu ochrany a rozvoje veřejné zeleně v majetku města Prostějova.

Namítá-li navrhovatel, že zákon neobsahuje zákonné zmocnění, které by dávalo obci možnost upravit si tuto problematiku obecně závaznou vyhláškou, tedy že město Prostějov upravuje v obecně závazné vyhlášce záležitost mimo rámec své samostatné působnosti, nelze s jeho argumentací zcela souhlasit. Z výše uvedeného totiž jasně plyne, že do věcně vymezené samostatné působnosti obce patří ukládání povinností na poli životního prostředí a specificky ve vztahu k veřejné zeleni. Z tohoto pohledu nelze obci vytknout, že by vystoupila z mezí zákonem stanovených pro její věcně vymezenou samostatnou působnost v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek, tj. nelze bez dalšího tvrdit, že obec jednala ultra vires při výkonu zákonem jí svěřené působnosti.

# Soudní přezkum - hlediska

## – Stanovení náhrady za ekologickou újmu

### – Pl. ÚS 63/04 - zrušeno

- Jakkoli vyhláška nazývá finanční plnění "náhradou", stanoví zároveň, že tato "náhrada za zábor veřejné zeleně" není součástí nájemného z pozemku ani součástí kupní ceny za pozemek (čl. 4 odst. 1 napadené obecně závazné vyhlášky). **Nejde-li tedy o součást smluvního plnění, je zřejmé, že jde o platbu odvedenou obci za účelem zabezpečení jejího zájmu, resp. zájmu jejích občanů, kteří mají (dle názoru obce - viz její vyjádření) prospěch ze zabezpečování tohoto zájmu.** Adresát norem v obecně závazné vyhlášce obsažených tak má odvádět obci svou podstatou veřejnou dávku za účelem získání prospěchu, který je mu obcí poskytován, i když ne vždy půjde o zcela ekvivalentní vzájemné plnění. Platba má být vybírána jednorázově. Z této charakteristiky vyplývá, že platbu předvídanou napadenou obecně závaznou vyhláškou, která je samotnou vyhláškou označována jako náhrada, **je třeba z povahy zaváděného právního institutu považovat za poplatek, který ovšem zákon** (v daném případě zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů) **nepředvídá** (...).

# Soudní přezkum - hlediska

## – Stanovení náhrady za ekologickou újmu

- **Pl. ÚS 63/04 - zrušeno**
- **Povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích je tudíž třeba interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo dokonce s ústavním pořádkem.** V daném případě plyne restriktivní výklad § 10 zákona o obcích **především z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.** Tímto zákonem je na úrovni obecních poplatků výše zmíněný zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Nové poplatky tedy obec nesmí stanovit obecně závaznou vyhláškou ani v oblasti věcně vymezené samostatné působnosti, takové oprávnění náleží toliko Parlamentu České republiky.
- 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 při aplikaci a interpretaci § 10 písm. c) zákona o obcích.

# Soudní přezkum - hlediska

## – Stanovení náhrady za ekologickou újmu

- **Pl. ÚS 63/04 - zrušeno**
- rozpor s třetím krokem testu
  
- nejde ale spíše o rozpor s prvním krokem = absence zmocnění uložit poplatek?

# Soudní přezkum - hlediska

## – Určení termínu oslav

- OZV města Stochov o zabezpečení veřejného pořádku ze dne 19. 6. 2000
- **sporné body:**
- *omezuje, anebo stanovuje?*
- *delegace na radu obce?*



# Soudní přezkum - hlediska

## – Určení termínu oslav

### – Pl. ÚS 1/01 - zrušeno

- Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva, nicméně má za to, že napadená vyhláška v čl. 2 odst. 1 písm. a) učinila předmětem své regulace vztahy, jež takovýmto způsobem regulovat nelze. Již samotné vyjádření "Oslavy Svatováclavského posvícení" navozuje úzkou souvislost s církevním výročím, vztahujícím se k osobě sv. Václava, a to nejen s náboženskými oslavami a obřady s tímto křesťanským svátkem spojenými, ale i zvyky a konvencemi, jež si občanská společnost ve svém historickém vývoji ve vztahu k tomuto svátku vytvořila i mimo rámec církevních struktur. **Je nepochybně právem i jiných komunit občanské společnosti rozhodnout se, zda vůbec, případně kdy a v jakém rozsahu, se shromáždí k oslavám konaným v této souvislosti.** Místní samospráva má nepochybně právo k vydání omezujících opatření k ochraně veřejného pořádku, nicméně **osobením si práva rozhodnout přímo o termínu konání těchto oslav obec vstupuje do vztahů existujících mezi občany a církevními či jinými společenskými subjekty. Tím vystupuje ze své samostatné působnosti,** jejímž pojmovým znakem je právě to, že obec spravuje samostatně "své záležitosti". Rozhodování o konání oslav Svatováclavského posvícení je tak neadekvátním prostředkem k ochraně veřejného pořádku, neboť přesahuje meze jeho lokální povahy.

# Soudní přezkum - hlediska

## – Určení termínu oslav

- **Pl. ÚS 1/01 - zrušeno**
- Ústavní soud proto sdílí názor navrhovatele, že ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky města S. je v rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny, podle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona v jeho mezích a rovněž s čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 Listiny, podle kterých nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá.
- **Rovněž ustanovení čl. 2 odst. 1 písm. b) vyhlášky, podle kterého městská rada určí místo, na němž budou během oslav umístěny prodejní stánky a zařízení lunaparků a jiných podobných atrakcí, podle názoru Ústavního soudu neobstojí.** Podle ustanovení § 17 dnes již zrušeného zákona ČNR č. 367/1990 Sb., jakož i podle stávající úpravy v ustanovení § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány. **Napadená vyhláška tato místa neurčuje a to, že k jejich určení ad hoc zmocňuje městskou radu, není v souladu se zákonnou úpravou.** Ústavní soud má za to, že i toto ustanovení vyhlášky je v rozporu s čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny.

# Soudní přezkum - hlediska

## – Určení termínu oslav

- **Pl. ÚS 1/01 - zrušeno**
- rozpor s prvním krokem testu
  
- **po jirkovském nálezu:**
- rozpor s druhým krokem testu (ultra vires)

# Soudní přezkum - hlediska

## – Mýtné na místní komunikaci

- OZV obce D. č. 1/97
- **sporné body:**
- možnost uložit poplatek?

# Soudní přezkum - hlediska

## – Mýtné na místní komunikaci

- **Pl. ÚS 23/2000 – zrušeno (čl. 5)**
- Zákon dovoluje obcím stanovit a vybírat v samostatné působnosti poplatek za povolení vjezdu motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst (§ 10 zák. č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů); v posuzované věci je proto základní otázkou, zda pod takto stanovené znaky lze podřadit průjezd motorového vozidla po mostě jako po části pozemní komunikace.
- Jakkoli zákon "vybrané místo" nedefinuje, gramatický a věcný výklad tohoto pojmu, podle přesvědčení Ústavního soudu, průjezd motorového vozidla po mostě, který je součástí pozemní komunikace, a jako takový slouží sjízdnosti pozemní komunikace a v tomto smyslu je její součástí, která (průjezdem po ní) je určena k obvyklému způsobu užívání komunikace, (obecné užívání) ze zmíněných znaků vylučuje. Proto také most přes řeku, navazující v obou směrech na pozemní komunikaci, nelze pokládat za "vybrané místo" ve smyslu zákona [§ 1 písm. f) zák. č. 565/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů]; takovým místem je totiž třeba rozumět ucelenější, zpravidla osídlenou lokalitu, kterou s vnějším světem (okolím) komunikace jako dopravní cesta spojuje (sr. § 2 zák. č. 13/1997 Sb., ve znění pozdějších předpisů, "k vjezdu do vybraných míst").

# Soudní přezkum - hlediska

## – Mýtné na místní komunikaci

- **Pl. ÚS 23/2000 – zrušeno (čl. 5)**
- Protože zákon výslovně stanoví (§ 19 odst. 1 dtto), že **pozemní komunikace (s výjimkou dálnic a rychlostních silnic - § 20 dtto) smí užívat (za stanovených podmínek) každý bezplatně, je poplatek za průjezd motorovým vozidlem po mostě, stanovený obecně závaznou vyhláškou obce, v rozporu se zákonem**, a to bez ohledu na to, jakými náklady a z jakých prostředků byl most postaven nebo rekonstruován.
- V souladu se stanovisky orgánů státní správy (viz vpředu) dospěl proto Ústavní soud k závěru, že posuzovanou obecně závaznou vyhláškou stanovený a obcí D. také vybíraný poplatek za přejezd motorovými vozidly po mostě přes řeku Berounku je **skrytým mýtným, pro které však v současném právním řádě není opory**.

# Soudní přezkum - hlediska

## – Mýtné na místní komunikaci

- **Pl. ÚS 23/2000 – zrušeno (čl. 5)**
- rozpor s prvním krokem (absence zmocnění)
- rozpor s druhým krokem (kolize se zákonem o pozemních komunikacích)
- (podle pozdější judikatury ale spíše s třetím?)

# Soudní přezkum - hlediska

## – Regulace veřejné hudební produkce

- OZV města Frýdku Místku ze dne 29. 9. 1998, č. 11/98, o omezení pořádání hudebních produkcí ve městě Frýdek-Místek
- **sporné body?**



# Soudní přezkum - hlediska

## – Regulace veřejné hudební produkce

### – **Pl. ÚS 23/99 – návrh zamítnut**

- V návaznosti a s odkazem na závěry, uvedené v plenární věci, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000 (obecně závazná vyhláška města Písek), však i v nyní posuzované věci musel Ústavní soud reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., a to i s vědomím toho, že napadená vyhláška byla schválena ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. Podle ustanovení § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., je totiž obec nově zmocněna v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti " 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". Kromě toho zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2001, v ustanovení § 96 stanoví, že " Obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné desinfekce a deratizace a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů".

# Soudní přezkum - hlediska

## – **Zákaz zábavní pyrotechniky**

- OZV města Bíliny ze dne 14. 11. 1996, č. 23, o zákazu prodeje a používání pyrotechnických předmětů
- **sporné body?**

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz zábavní pyrotechniky

### – **Pl. ÚS 2/2000 - zrušeno**

- Ústavní soud vyhlášku č. 23 přezkoumal a dospěl k závěru, že napadená vyhláška je v rozporu s Ústavou.
- Obdobná problematika byla řešena v nálezů Ústavního soudu ze dne 17. 8. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 5/99 (viz Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 15, ročník 1999 - III. díl, nález č. 112, C. H. Beck, Praha). Podle názoru Ústavního soudu citovaném v tomto nálezů, **oblast úpravy vyhlášky č. 23 (t. j. prodej a používání pyrotechnických předmětů) reguluje dostatečným způsobem již zákon č. 61/1988 Sb. o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů. V ustanovení § 21 odst. 6 je uvedeno, že "podrobnosti o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi stanoví Český báňský úřad obecně závazným předpisem. Tímto obecně závazným předpisem je vyhláška Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, která v ustanovení § 8 výslovně upravuje prodej a používání pyrotechnických předmětů (např. v uzavřených prostorách, v blízkosti kostelů, nemocnic, dětských zařízení, domovů důchodců škol, ozdravoven a při sportovních akcích). Předmětná vyhláška však v citovaném ustanovení nezmocňuje obce k úpravě dané problematiky formou obecně závazné vyhlášky.**

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz zábavní pyrotechniky

### – **Pl. ÚS 2/2000 - zrušeno**

- Tím, že vyhláška č. 23 **daleko překračuje rámec shora citované právní úpravy** a zakazuje prodej a používání pyrotechnických předmětů, dostává se do rozporu s citovaným zákonem č. 61/1988 Sb. a vyhláškou č. 174/1992 Sb., tento zákon provádějící, **neboť oba tyto právní předpisy úplný zákaz prodeje a používání zábavné pyrotechniky na území celé obce nepředpokládají.**
- Ústavní soud konstatuje, že vyhláška č. 23 byla v době svého vydání i v rozporu s ustanovením § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, když **neuvádí místo či místa, na která se zákaz prodeje a používání pyrotechnických předmětů vztahuje.** Podmínka určení místa při omezení či zakázání určitých činností je zachována i v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích, a to konkrétně v ustanovení § 10 písm. b). Vzhledem k neurčitosti označení místa je tak vyhláška č. 23 v rozporu s principem právní jistoty, z něhož pro všechny obecně závazné předpisy plyne požadavek, tyto formulovat pojmově přesně, jasně a srozumitelně.

# Soudní přezkum - hlediska

- **Zákaz zábavní pyrotechniky**
  - **Pl. ÚS 2/2000 - zrušeno**
  - rozpor s druhým krokem (ultra vires)

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Sedací vyhláška“

- OZV města Postoloprty č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města
- **sporné body?**

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Sedací vyhláška“

### – **Pl. ÚS 34/15 – 2 – zrušena příslušná ustanovení**

- Z hlediska posouzení toho, zda lze zákaz sezení podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) zákona o obcích **je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce ve vztahu k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel, v tomto případě zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.** Z předmětného zákazu sezení, kterým se zakazuje sezení na všech jiných, než napadenými ustanoveními povolených místech (místa k tomu určená nebo vlastníkem veřejného prostranství k tomuto účelu odsouhlasená), nacházejících se na veškerém veřejném prostranství dané obce (bod 27. tohoto nálezu), ovšem **nelze žádný takový účel dovodit, a to s ohledem na uvedený rozsah tohoto zákazu** (srov. náleze ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06). Místa, na kterých je zakázáno sedět, jsou totiž zbývající částí veřejného prostranství, které je rozmanitým prostorem, jak vyplývá z jeho vymezení § 34 zákona o obcích, podle kterého jsou veřejným prostranstvím "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". Napadenými ustanoveními **zakázané sezení na veřejném prostranství proto nemůže být jednáním s přímou vazbou na veřejný pořádek, resp. na jeho ochranu** (k nepřímé vazbě v podobě předpolí viz bod 35. a násl. tohoto nálezu).

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Sedací vyhláška“

- **Pl. ÚS 34/15 – 2 – zrušena příslušná ustanovení**
- Jinak řečeno zakázané sezení na všech těchto ostatních místech nemůže být samo o sobě místní záležitostí, která by mohla veřejný pořádek narušit. **K tomu by bylo třeba nastoupení dalšího kvalifikovaného jednání.** Není možné tvrdit bez dalšího možnost narušení veřejného pořádku zakázaným sezením např. na veřejně přístupném schodišti, které nemůže samo o sobě narušit veřejný pořádek žádným ze způsobů, kterými zákaz sezení obě města ve svých vyjádřeních k návrhu odůvodňovala (poškození majetku, újma na zdraví nebo ohrožení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu) - (srov. nález ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10).



# Soudní přezkum - hlediska

## – „Sedací vyhláška“

### – **PI. ÚS 34/15 – 2 – zrušena příslušná ustanovení**

- Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda lze zákaz sezení podřadit pod povinnosti ukládané za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích z důvodu, že **zakázané sezení, ačkoliv není ve své šíři samo o sobě způsobilé veřejný pořádek narušit (bod 31. tohoto nálezu), je předpolím, resp. přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku**, jak poukazuje ve svém vyjádření město Litvínov. Samotné usednutí na stavební prvek, který není k sezení určen, označuje za "přípravné chování k mnoha přestupkům" rovněž ministerstvo ve svých právních rozborech, a odkazuje se přitom na nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. PI. ÚS 11/09, resp. v něm obsažený závěr, podle kterého "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."

# Soudní přezkum - hlediska

## – „Sedací vyhláška“

### – **Pl. ÚS 34/15 – 2 – zrušena příslušná ustanovení**

- V tomto směru proto Ústavní soud nyní doplňuje svůj původní závěr vyplývající ze shora uvedených nálezů (bod 35. tohoto nálezu), připouštějící možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 písm. a) zákona o obcích povinnosti k regulaci záležitostí, které samy o sobě nejsou způsobilé veřejný pořádek narušit, ale mohou být pouze přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku. **Ústavní soud dospěl k závěru, že na základě § 10 písm. a) zákona o obcích nelze s ohledem na shora uvedené stanovit povinnosti k regulaci místních záležitostí, které mohou být nanejvýš pouze přípravou k narušení veřejného pořádku, aniž by samy mohly veřejný pořádek narušit.**

# Soudní přezkum - hlediska

- „Sedací vyhláška“
  - Pl. ÚS 34/15 – 2 – zrušena příslušná ustanovení
  - rozpor s druhým krokem (ultra vires)

# Soudní přezkum - hlediska

## – **Zákaz pochůzkového prodeje**

- OZV statutárního města Liberce č. 3/2009, o veřejném pořádku
- „Čl. VII Obtěžování nabízením výrobků a služeb
- V zájmu zachování veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti občanů a návštěvníků města Liberec je v městské památkové zóně<sup>5)</sup> na veřejném prostranství zakázáno formou pochůzkového prodeje nabízet a prodávat výrobky a nabízet a poskytovat služby.”
- **sporné body?**

# Soudní přezkum - hlediska

## – Zákaz pochůzkového prodeje

### – **Pl. ÚS 19/11 – zrušeno (čl. VII)**

- Jestliže živnostenský zákon opravňuje obec, aby prostřednictvím tržního řádu regulovala vymezené skutečnosti při prodeji mimo provozovnu (stanovovala konkrétní, místním poměrům přiléhavé a účelné zákazy a podmínky), pak možnost uvedené regulace není samoučelným omezením základního lidského práva na podnikání, garantovaného čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Má sloužit a přispívat ke kultuře provozování této specifické formy podnikatelské činnosti i k zajištění veřejného pořádku v obci; k úpravě místních záležitostí spojených s prodejem zboží a poskytováním služeb mimo provozovnu toto zákonné zmocnění obci skýtá dostatečný prostor.
- V projednávaném případě statutární město Liberec **vydalo obecně závaznou vyhlášku o veřejném pořádku, jejíž napadené ustanovení čl. VII jednak reglementuje oblast, v níž mu není zákonem umožněno vykonávat samostatnou působnost** (ustanovení § 35 odst. 2 věta první in fine obecního zřízení a ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona) **a jednak sleduje tentýž předmět a cíl regulace jako ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona.** Tím, že statutární město Liberec normovalo oblast vyhrazenou zákonné úpravě, resp. úpravě, kterou je dle zákona možno regulovat formou nařízení, aniž by sledovalo jiný předmět a cíl, vykročilo z mezí samostatné působnosti a jednalo ultra vires.

# Soudní přezkum - hlediska

- **Zákaz pochůzkového prodeje**
  - **Pl. ÚS 19/11 – zrušeno (čl. VII)**
  - rozpor s druhým krokem (ultra vires)