

Západočeská univerzita v Plzni

Právnická fakulta



Diplomová práce

Samostatná působnost obcí v judikatuře Ústavního soudu

Jiří Štumar

Plzeň 2016

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Jiří ŠTUMAR**
Osobní číslo: **R11M0321P**
Studijní program: **M6805 Právo a právní věda**
Studijní obor: **Právo**
Název tématu: **Samostatná působnost obcí v judikatuře Ústavního soudu**
Zadávající katedra: **Katedra správního práva**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

1. Úvod
2. Samospráva obce a samostatná působnost obce
3. Obecně závazná vyhláška
4. Jak se OZV dostane před ÚS a test 4 kroků před ÚS
5. Judikatura před Jirkovským nálezem
6. Jirkovský náleze
7. Vybrané otázky obecní regulace
8. Vynutitelnost OZV, porušení povinnosti uložené OZV
9. Aktuální otázky
10. Závěr

Rozsah grafických prací:

Rozsah kvalifikační práce:

Forma zpracování diplomové práce: **tištěná**

Seznam odborné literatury: **viz příloha**

Vedoucí diplomové práce:

JUDr. et PhDr. Jan Malast, Ph.D.

Katedra správního práva

Datum zadání diplomové práce:

9. dubna 2015

Termín odevzdání diplomové práce:

31. března 2016

Doc. JUDr. Jan Pauly, CSc.
děkan



Doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 31. srpna 2015

Příloha zadání diplomové práce

Seznam odborné literatury:

- Furková, P., Matějková, L., Rosová, Š.: Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013.
- Gerloch, Aleš. Teorie a praxe tvorby práva. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008.
- Hendrych, D. a kol: Správní právo. Obecná část, 8.vydání. Praha : C. H. Beck, 2012.
- Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003.
- Klíma, K. Ústavní právo. 3. Rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006.
- Kočí, R.: Obecní samospráva. Praha: Leges, 2012.
- Kopecký, M. Právní postavení obcí a krajů základy komunálního práva. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010.
- Koudelka Z. Obecní samospráva. Zákon o obcích v komentovaném znění. Brno: doplněk, 2006.
- Koudelka, Z., Samospráva. Praha: Linde Praha, a.s., 2007.
- Pelc, V. Místní poplatky. Oprávnění obcí. Povinnosti podnikatelů, živnostníků a občanů. 2. vydání. Praha : C. H. Beck, 2013.
- Průcha, P. Základy správního práva a veřejné správy. Obecná část. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1994.
- Průcha, P. Místní správa. Brno: Masarykova univerzita 2011.
- Valeš, L. a kol. Politologické aspekty veřejné správy. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2006.
- Husseini, F. Výběr rozhodnutí Ústavního soudu. Soudní rozhledy 6/2013, s. 212
- Pavel Holländer: Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek [Právní rozhledy 19/2008, s. 693]
- Tomáš Langášek: Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky, [Právní rozhledy 10/2008, s. 356]
- Koudelka. Z. Noční klid v obecně závazných vyhláškách a Ústavní soud, Právní regulace místní (a regionální samosprávy), Sborník ze 4. Letní mezinárodní konference, MU Brno 2008,
- Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014, ISBN 978-80-905421-2-9

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Samostatná působnost obcí v judikatuře Ústavního soudu“ zpracoval zcela samostatně za použití níže uvedených pramenů.

V Plzni dne 15. března 2016

Podpis:.....

Poděkování

Na tomto místě bych velice rád poděkoval především svému vedoucímu práce, JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, Ph.D, nejen za jeho rady, které byly velice přínosné, ale i za jeho odborné a profesionální vedení všech seminářů správního práva i volitelných předmětů.

Dále bych rád poděkoval členům své rodiny za jejich podporu v průběhu celého mého studia.

Obsah

Úvod	1
1. Základní pojmy	3
1.1 Veřejná správa	3
1.2 Samospráva	4
1.2.1 Územní samospráva	5
1.2.2 Obecní samospráva	6
1.3 Samostatná působnost obce	10
2. Obecně závazná vyhláška	14
2.1 Okruh společenských vztahů regulovaných obecně závaznou vyhláškou	15
2.2 Vydávání obecně závazné vyhlášky	17
2.3 Náležitosti obecně závazné vyhlášky	20
2.4 Působnost obecně závazné vyhlášky	21
3. Cesta obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu České republiky a její posuzování	22
3.1 Ústavní soud České republiky	22
3.2 Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podaný Ministerstvem vnitra	25
3.3 Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podaný senátem Ústavního soudu	29
3.4 Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podaný dalšími subjekty	29
3.5 Test 4 kroků v řízení před Ústavním soudem	31
4. Judikatura Ústavního soudu ve věcech k ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou	33
4.1 Judikatura před Jirkovským nálezem	36
4.2 Jirkovský náleží	39
5. Vybrané otázky obecní regulace a aktuální tendence v této problematice	42
5.1 Regulace provozu na pozemních komunikacích	43
5.2 Regulace používání pyrotechnických předmětů	46
5.3 Regulace pohybu a chovu zvířat	48
5.3.1 Chov zvířat na území obce	49
5.3.2 Pohyb zvířat na území obce	50
5.4 Otázka určitosti právních pojmů v obecně závazné vyhlášce	52
5.5 Regulace provozování loterií, sázkových či jiných obdobných her	54
5.6 Aktuální návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, který dosud nebyl Ústavním soudem projednán	61
6. Vynutitelnost obecně závazné vyhlášky	66
Závěr	68
Resumé	71
Použité prameny	72

Seznam použitých zkratk

Jirkovský nález	Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06
Listina	Usnesení 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 6. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
Loterní zákon	Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
Obecní zřízení, zákon o obcích	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
OZV, vyhláška	Obecně závazná vyhláška
Přestupkový zákon	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů
Zákon o silničním provozu	Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
ZÚS	Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů

Úvod

Každý z nás má alespoň minimální právní povědomí o tom, že existuje jistý, občaný starších 18 let volený zastupitelský sbor, který vydává obecně závazná pravidla chování a který těmto pravidlům dává formu zákona. V duchu staré římské zásady *ignorantia iuris*¹ také každý ví, že se zákony musí respektovat a jejich neznalost nikoho neomlouvá. Ačkoliv nevycházím z žádné konkrétní statistiky, osobně se domnívám, že z celé pyramidy právních norem je v médiích věnováno nejvíce prostoru právě zákonům na úkor ostatních předpisů. Lze konstatovat, že právě kvůli této skutečnosti občané více vnímají zákony než podzákonné právní předpisy, které však také mají v českém právním řádu své nezpochybnitelné místo. A jak se mj. dozvíme v této práci, i podzákonný právní předpis může ukládat povinnosti, které je třeba rovněž dodržovat a v případě nutnosti je také autoritativně vynucovat. Výše uvedená latinská zásada se však nedotýká pouze zákonů, nýbrž celého právního řádu.

Tématem této práce je samostatná působnost obcí v judikatuře Ústavního soudu. Z postavení obcí jakožto samosprávných veřejnoprávních korporací vyplývá, že jejich hlavním posláním je realizovat úkoly právě v této samostatné působnosti.² Klíčovým právním nástrojem, kterým lze realizovat onu samostatnou působnost obce, je v předchozím odstavci zmiňovaný podzákonný právní předpis, který se nazývá obecně závazná vyhláška, a která tvoří jádro této práce. Ačkoliv se tato skutečnost nemusí jevit na první pohled, vyhlášky mají některé podobné atributy jako zákony, se kterými musí být v souladu - jsou shodně vydávané demokraticky zvoleným zastupitelským sborem, u obou těchto právních předpisů rozeznáváme legisvakanční dobu mezi platností a účinností. V neposlední řadě je třeba zmínit jejich povahu jako pramene práva, jelikož jak zákony, tak OZV jsou originárními právními předpisy. Na druhou stranu existuje zásadní rozdíl mezi procedurou jejich vytváření. V případě zákonů, které jsou schvalovány Parlamentem České republiky, má Poslanecká sněmovna k dispozici široký odborný aparát, který se zabývá jejich přípravou a důkladnou analýzou a jejich případnými dopady na společnost. U obecních zastupitelstev, která v samostatné

¹ KINCL, J. *Dicta et regulae iuris aneb Právníkové mudroslovi latinské*. Upravil Michal Skřejpek. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 119

² PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 83

působnosti vydávají vyhlášky, je však situace diametrálně odlišná, jelikož v obecním zastupitelstvu ve většině případů zasedají takoví zastupitelé, kteří nedisponují patřičnou mírou právního vzdělání, byť jen pro tvorbu podzákoných právních předpisů. Ústavní soud v jednom ze svých nálezuů judikoval, že ve vztahu k pojmům v těchto podzákoných předpisech lze očekávat a do jisté míry i tolerovat jistou nižší kvalitu právotvorby.³ Ovšem i tato „nižší kvalita“ má své meze. Nejen z toho důvodu může nastat situace, že se OZV dostane do rozporu se zákonem, což je důvod, pro který jsou jejich části či dokonce vyhlášky jako jeden celek rušeny Ústavním soudem. Nutno podotknout, že počet OZV, který je Ústavní soud nucen derogovat, je v současné době zanedbatelný, ovšem jak se dozvíme v této práci, nebylo tomu tak vždy.

Ústavní soud za dobu své existence vytvořil bohatou judikaturu, která se zabývá zákonností právě OZV a také možností ukládání povinností pomocí těchto podzákoných právních předpisů v samostatné působnosti obcí. Cílem této diplomové práce je jednak zmapování vývoje právního názoru Ústavního soudu na obecní normotvorbu v samostatné působnosti, s tím, že se chci dále zaměřit na aktuální tendence v této problematice, a jednak rozebrání s daným tématem souvisejících pojmů. V této práci se záměrně vyhýbám detailnímu rozboru již neúčinných právních předpisů a budu se zabývat převážně platným právem, jelikož mi přijde neúčelné znovu reprodukovat něco, co již bylo nesčetněkrát popsáno. Dále také úmyslně opomím zákon o krajích⁴ a zákon o hlavním městě Praze, jelikož krajská samospráva přesahuje zvolené téma a na vyhlášky vydávané v režimu zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze lze analogicky vztáhnout celý následující výklad.

Ještě dříve, než bude přistoupeno *in medias res*, budou v této práci definovány základní pojmy, které se tohoto tématu bezprostředně dotýkají. Zvolil jsem systematický postup od nejobecnějšího ke konkrétnímu, přičemž úvodní kapitoly popisují základní územní samosprávné celky a jejich samostatnou působnost, dále je rozebírána samotná OZV, postup při jejím schvalování a její působnost a charakter. Kapitola třetí je vlastně pomyslným dělítkem mezi „pojmovým“ úsekem práce a tou částí práce, která se již bezprostředně dotýká Ústavního soudu České republiky. V ní budou vyloženy mj. i způsoby, kterými lze

³ Nález Ústavního soudu ze dne 23.4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12

⁴ Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů

dosáhnout toho, aby byla zákonnost tohoto podzákoného předpisu posuzována Ústavním soudem. V dalších kapitolách pak budou analyzovány jednotlivé judikáty a také se dozvíme, kde jsou vlastně meze toho, co ještě může být upraveno OZV a kde již bude Ústavním soudem shledáno, že se obec při regulaci konkrétního společenského vztahu ocitla již za hranicí své zákonem o obcích vymezené samostatné působnosti.

1. Základní pojmy

1.1 Veřejná správa

Obce jako základní územně samosprávné celky jsou neodmyslitelnou součástí struktur veřejné správy, proto se jeví jako účelné v krátkosti pojednat nejen o veřejné správě.

Vymezit veřejnou správu jako pojem není vůbec jednoduché. V žádném právním předpise nenalezneme její zákonnou definici, tudíž je tento úkol přenechán teorii. Pokud pomíneme fakt, že nad jednotnou definicí veřejné správy, která by byla „všeřikající“, nepanuje mezi autory odborných publikací stoprocentní shoda, poté je možné veřejnou správu definovat pozitivním či negativním způsobem. Pozitivní vymezení veřejné správy hovoří o tom, že veřejná správa je správa veřejných záležitostí, která je vykonávána ve veřejném zájmu. Negativní (substraktivní) metodou dospějeme k tomu, že veřejná správa je souhrnem činností, které nelze kvalifikovat jako zákonodárství nebo soudnictví. Při důsledném aplikování této definice bychom museli mít vymezené pojmy zákonodárství a soudnictví. Veřejnou správu lze vymezit i smíšenou definicí, která vznikla kombinací výše popsané pozitivní a negativní metody a lze ji formulovat například následovně: Veřejná správa je správa věcí veřejných, která je vykonávána ve veřejném zájmu a je to taková činnost, která svým obsahem nepatří do moci zákonodárné, soudní a ani do vládnutí.⁵

Veřejnou správu lze také dělit dle mnoha kritérií, jedním z těchto způsobů je její materiální (funkční) a formální (institucionální) vymezení. V prvním případě rozumíme veřejnou správu určitou konkrétní činností státních nebo jiných veřejných institucí, tedy činností ve smyslu veřejného spravování. Ve formálním

⁵ SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 15

pojetí veřejné správy se hovoří o souboru různých institucí, orgánů, subjektů a jiných entit, které mají za úkol veřejnou správu vykonávat.⁶

V institucionálním pojetí veřejné správy lze mj. rozlišovat mezi subjekty, které jsou oprávněné vykonávat veřejnou správu. Prvním subjektem je stát, který vykonává státní správu buď přímo (orgány státu) svým jménem a na svou odpovědnost, nebo nepřímo (je vykonávána někým jiným, např. orgány samosprávných celků). Druhým subjektem je entita od státu odlišná, v našem případě samospráva, o které bude detailněji pojednáno v následující kapitole.

1.2 Samospráva

Samospráva je veřejná správa uskutečňována veřejnoprávními subjekty, které jsou odlišné od státu a je charakteristická tím, že její realizace se obejde bez státní ingerence. Vykonávají ji subjekty, které se v právní teorii označují jako veřejnoprávní korporace.⁷ Když pomíneme obecné rozlišování samosprávy na politickou, která vyjadřuje spoluúčast občanů na chodu veřejné správy, a na právní, která vyjadřuje výše uvedené, tedy výkon veřejné správy subjektem odlišným od státu,⁸ tak v další diferenciaci samosprávy opět nepanuje u autorů odborných publikací shoda. Obecně však lze uvést členění samosprávy na samosprávu územní, zájmovou a ostatní.

Pokud se samospráva určitým způsobem člení, vyvstává otázka, z jakého důvodu a dle jakých kritérií se dále dělí. Prvním důvodem je bezesporu skutečnost, že veřejnoprávní korporace jsou zde zřízeny k nějakému účelu, který by svou činností měly beze zbytku naplňovat. S tím souvisí také princip omezené veřejnoprávní subjektivity, v teorii označovaný také i jako princip speciality,⁹ který v důsledku znamená, že veřejnoprávní korporaci je dáno a postačí ji pouze tolik právní subjektivity, kolik je jí zapotřebí k tomu, aby byly zajištěny potřeby členů korporace a současně byl naplněn její účel, ke kterému byla korporace zřízena. Druhým neméně důležitým důvodem je vymezení okruhu členů samosprávy, kteří do ní například svým bydlištěm (územní samospráva) nebo realizací své činnosti spadají. Následující řádky této práce budou věnovány pouze samosprávě územní.

⁶ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 3-7

⁷ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno - Plzeň: Doplněk, Aleš Čeněk, s. 65

⁸ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 94-95

⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 102

1.2.1 Územní samospráva

Základní zákonnou úpravu územní samosprávy nalezneme v těchto třech zákonech – v zákoně č. 128/2000 Sb. o obcích, v zákoně č. 129/2000 Sb. o krajích a v zákoně č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Všechny tyto zákony byly přijímány v rámci první fáze reformy státní správy, která probíhala do roku 2000.¹⁰

V souvislosti s územní samosprávou se setkáváme s principem **decentralizace**. Jak uvádí M. Kopecký: „*samospráva je projevem decentralizace státní správy.*“¹¹ Decentralizace je výrazem stavu, kdy originární nositel veřejné správy, v našem případě stát, přenáší část výkonu této správy na jiné entity. Hlavním důvodem přenesení části kompetencí je zabezpečení toho, aby o dané problematice rozhodovali ti, kteří mohou mít nejvíce informací a tudíž i nejlepší předpoklady ke správnému a odbornému rozhodnutí ve věci.¹²

To tedy znamená, že územní samospráva nepodléhá hierarchii státní správy a tudíž není státu podřízena. Nutno poznamenati, že stát má zájem na tom, aby územní samospráva existovala, proto ji Ústavou garantuje, zákony realizuje, ze státního rozpočtu financuje, v neposlední řadě kontroluje, ale v žádném případě nemá právo ji řídit. Do činnosti územně samosprávných celků může stát zasahovat pouze v případě, vyžaduje-li to ochrana zákona a pouze zákonem předpokládaným způsobem.¹³ Důležitost tohoto pravidla podtrhuje nejenom jeho zákonné zakotvení¹⁴, ale i jeho ústavní úprava. Korektivem tohoto státního zásahu do územní samosprávy je obecná zásada přiměřenosti uplatňování veřejné moci, přičemž stát by měl uplatňovat právní nástroje pouze v takovém rozsahu, který postačí k naplnění sledovaného účelu. Podle této zásady by v případě, kdy státu vznikne zákonné právo zasáhnout do činnosti územní samosprávy, měl být tento zásah co možná nejméně intenzivní a zároveň dostačující.¹⁵

Výrazem svébytnosti a **autonomie** územní samosprávy je pak vydávání stavovských (statutárních) předpisů. Samosprávný celek disponuje právem

¹⁰ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 38

¹¹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 97

¹² HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014., s. 119

¹³ Čl. 101, odst. 4. Ústavy

¹⁴ §7 odst. 1. obecního zřízení

¹⁵ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 652

autonomní normotvorby, kdy si vlastními předpisy reguluje záležitosti přímo jeho se dotýkající. Statutární předpis vydávaný obcemi, potažmo zastupitelstvy obcí, se nazývá, jak již bylo v úvodu sděleno, obecně závazná vyhláška a je to jediný statutární předpis, který má v našem právním řádu charakter pramene práva. Ostatní stavovské předpisy, vydávané například zájmovými či profesními samosprávami, tuto povahu nemají.

Již jsme se dozvěděli, že v České republice je územní samospráva vykonávána na krajské a obecní úrovni.¹⁶ S ohledem na zadané téma se v této práci budeme dále zabývat pouze samosprávou obecní.

1.2.2 Obecní samospráva

Stejně jako pojmové vymezení veřejné správy je i vymezení obce poměrně obtížné. Obecně lze chápat obce ve dvojitým pojetí: Obec jako základní jednotka členění státu a obec jako základní územně samosprávný celek.¹⁷

Obecní zřízení ve svém §1 stanoví, že obec je základním územním společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Zákonodárce zde vychází ze sedmé hlavy Ústavy, která v čl. 99 stanoví, že obce jsou základními územně samosprávnými celky. Tato hlava Ústavy je v zákoně o obcích dále rozvíjena konkretizována a v této práci o ní bude ještě pojednáno.

Obce v České republice je možné klasifikovat dle několika různých kritérií. Pokud pomineme členění obcí dle toho, jaký rozsah výkonu státní správy je jim svěřen, lze tyto veřejnoprávní korporace dělit na:

- „základní“ obce
- městyse
- města

Přičemž platí, že obcí se rozumí jak městys, tak město. Pokud by ovšem nějaká obec chtěla používat označení jako městys či město, musí splňovat zákonné podmínky.¹⁸ Z důvodu ucelenosti budu v této práci nadále používat pouze pojem *obec*.

¹⁶ Čl. 99 Ústavy

¹⁷ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 63

¹⁸ KOPECKÝ, Martin. Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 109 - 110

Dva základní stavební kameny každé obce jsou její územní základ a osoby, potažmo občané, kteří trvale žijí právě na tomto území obce. V případě územního a personálního základu panuje v odborné literatuře relativní shoda, avšak otázkou zůstává, který prvek zařadit mezi třetí. Například M. Kopecký uvádí¹⁹, že mezi třetí základní znak obce se řadí její právo na samosprávu, oproti tomu P. Průcha zastává názor, že třetím znakem obce je její ekonomický základ.²⁰ Ovšem pokud bychom se v této problematice řídili striktně předpisem nejvyšší právní síly, dojdeme k závěru, že třetím základním pilířem obce je její právo na samosprávu.

a) území obce

Jak již bylo uvedeno výše, obecní zřízení normuje, že obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Dále je v tomtéž zákoně zmiňované ustanovení rozvíjeno v §18 odst. 2, který stanoví, že obec má jedno nebo více katastrálních území. Zákon o obcích dále říká, že každá část území České republiky je součástí území některé obce, nestanoví-li zvláštní zákon jinak. Obecní zřízení ovšem jinak stanoví, takže s výjimkou vojenských újezdů, které podléhají režimu zákona č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, je jakékoliv další území v České republice součástí obce. V této oblasti si nelze nepovšimnout rozporuplnosti ústavní a zákonné úpravy. Ústava stanoví, že Česká republika se člení na obce, které jsou základními územně samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územně samosprávnými celky²¹, přičemž o vojenských újezdech nenalezneme v Ústavě žádnou zmínku. Otázkou pro ústavodárce zůstává, zda by nebylo vhodné na tento stav adekvátním způsobem reagovat a oba právní předpisy uvést ve vzájemný soulad.

Obec má také široké možnosti, jak nakládat se svým územím. Sousední obce se mohou navzájem slučovat či připojovat, část obce se může oddělit a vytvořit tak novou obec, nebo mohou být měněny pouze hranice jednotlivých obcí. Z obecního zřízení lze vysledovat zákonodárcův úmysl spíše ulehčit postup pro vznik větších územních celků, než umožňovat a legislativně podporovat jejich štěpení. Jelikož v České republice existuje více než 6250 obcí, přičemž v téměř 80 procentech

¹⁹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 133

²⁰ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno - Plzeň: Doplněk, Aleš Čeněk, s. 209

²¹ Čl. 99 Ústavy

těchto obcí žije méně než 1000 obyvatel²², je tato skutečnost logická a dle mého názoru více než žádoucí, protože čím méně má obec obyvatel, tím více je reálnější hrozba, že se nenajde potřebný počet občanů, kteří budou ochotni vůbec usilovat o výkon veřejných funkcí v obecních orgánech, a tudíž nebude naplněn základní smysl existence samosprávné korporace.

b) občané obce

Další pilíř každé obce tvoří její občané. Občanem obce je každá fyzická osoba, která je státním občanem České republiky a která je v obci hlášena k trvalému pobytu.²³ Zvláštní zákon dále stanoví, že občan může mít pouze jediné místo trvalého pobytu; není tedy možné, aby byla nějaká osoba trvale hlášena ve dvou obcích současně.²⁴ Má se za to, že personální základ obce je založen již v §1 obecního zřízení pojetím obce jako samosprávného společenství občanů.²⁵ Z obecního zřízení dále vyplývá řada práv přímo pro občany obce, například právo volit a být volen do zastupitelstva obce, právo hlasovat v místním referendu, vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce v souladu s jednacím řádem svá stanoviska k projednávaným věcem apod. Jistá práva jsou však přiznávána nejenom občanům obce, ale i vlastníkům nemovitostí, které se nacházejí na katastrálním území obce. Pokud tak stanoví mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena, tak taxativně vymezená práva v §16 písm. c) – g) obecního zřízení přísluší i cizím státním občanům, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu a kteří dosáhli věku 18 let. Teoreticky tak není vyloučeno, aby v souladu se zákonem byli do zastupitelstva obce zvoleni pouze cizí státní příslušníci. Poté vyvstává otázka, kdo by mohl být zvolen starostou obce, jelikož dle obecního zřízení je starosta obce volen z řad zastupitelů a současně musí být občanem České republiky.²⁶ V dostupných pramenech však není zmínky o tom, že by tato situace kdy nastala, proto lze mít za to, že se uvedená úvaha prozatím nepřenesla do praktické roviny.

²² Počet obyvatel v obcích k 1.1.2015. ČSÚ. [online]. 30.4.2015 [cit. 2016-02-01]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/pocet-obyvatel-v-obcich-k-112015>

²³ §16 obecního zřízení

²⁴ §10 zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů

²⁵ PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Brno - Plzeň: Doplněk, Aleš Čeněk, s. 207

²⁶ § 103 odst. 2, obecního zřízení

c) právo obce na samosprávu

Územní samospráva je ústavně zaručena. Ovšem nutno poznamenati, že je jako jediná samospráva ústavně garantovaná a lze s jistotou tvrdit, že se týká největšího okruhu obyvatel České republiky.²⁷ S ohledem na zakotvení územní samosprávy do samostatné hlavy Ústavy nelze než konstatovat, že ústavodárce přikládá právu na územní samosprávu nemalý význam. Tuto tezi předkládá například D. Hendrych ve své knize *Teorie veřejné správy*: „*Územní samospráva má nezastupitelný význam pro demokratické uspořádání společnosti a pro výkon regionální a místní veřejné správy, její důležitost je podržena i tím, že její právní základ je zakotven v hlavě sedmé Ústavy.*“²⁸

Ústava však věnuje územní samosprávě nejenom hlavu sedmou, ale hovoří o právu na samosprávu již v základních ustanoveních, kdy v článku 8 stojí: „*Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.*“ S ohledem na zařazení tohoto článku do základních ustanovení jednoznačně vyplývá, že územní samospráva je jedním z nezastupitelných prvků demokratického právního státu a znemožnění výkonu práva na samosprávu by jednoznačně odporovalo materiálnímu ohnisku Ústavy,²⁹ které hovoří o tom, že změna podstatných náležitostí demokratického právního státu je nepřipustná.³⁰

Hlava sedmá Ústavy pak mj. obsahuje velice důležité ustanovení, které je základním zmocněním pro právo tvorbu územních samosprávných celků a v případě absence tohoto článku by stěžejí mohla vzniknout tato diplomová práce. Článek 104. odst. 3 stanoví, že *zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat **obecně závazné vyhlášky.***

„*Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.*“³¹ Z tohoto ustanovení vyplývá, že obci náleží právní subjektivita.³² Právní subjektivitu tedy nemají orgány obce, ale obec jako taková. V praxi to například znamená, že při právním jednání bude uzavírán kontrakt se samotnou obcí, nikoliv se

²⁷ Až na obyvatele vojenských újezdů se vztahuje na všechny.

²⁸ HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003, s. 112

²⁹ Čl. 9, odst. 2 Ústavy ČR

³⁰ KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s.14

³¹ Čl. 101, odst.3 Ústavy

³² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s.142

zastupitelstvem obce, i když právě zastupitelstvo, potažmo zastupitelé obce k uzavření smlouvy mohou udělit svůj souhlas.³³

1.3 Samostatná působnost obce

Působnost se v teorii různě dělí a definuje, vesměs ji lze chápat jako souhrn jistých práv a povinností, které jsou konkrétní entitě, v tomto případě obci, přiděleny, aby vůbec mohla realizovat svoji činnost.³⁴ V obecné rovině je v souvislosti s působností obcí rozlišována působnost věcná a územní, někteří autoři odborných publikací hovoří i o působnosti osobní; někteří osobní působnost chápou jako jistou variantu působnosti věcné.³⁵ V souvislosti s obcemi je osobní působnost spíše okrajovou záležitostí. V rámci věcné působnosti je dále rozlišováno mezi působností přenesenou (cizí) a působností samostatnou (vlastní), o níž bude detailněji pojednáno.

*„Do rámce věcné působnosti územních samosprávných celků se řadí veřejné záležitosti různého charakteru.“*³⁶ Tradičně, již od roku 1849, je věcná působnost obcí v České republice uskutečňována jak formou samosprávy, tak pomocí přenesení státní správy na obec.³⁷ V prvním případě se jedná o samostatnou působnost obce, v tom druhém o přenesenou působnost. Správa obce je tedy postavena na smíšeném modelu, kdy má obec svou samosprávnou agendu a současně je povinna vykonávat státní správu. V případě samostatné působnosti se uplatňuje již výše zmiňovaný princip decentralizace veřejné správy, při kterém absentují subordinační vazby, což do důsledku znamená, že neexistuje podřízenost obce jinému orgánu a stát má možnost do výkonu samosprávy ingerovat pouze v případě, pokud to vyžaduje ochrana zákona a způsobem, který zákon stanoví.³⁸ Proti porušení zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu ze strany státu se obec může bránit podáním tzv. komunální ústavní stížnosti u Ústavního soudu.³⁹ Stát v oblasti samostatné působnosti obcí disponuje pouze

³³ § 85 obecního zřízení

³⁴ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s.163

³⁵ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s.110

³⁶ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s.163

³⁷ SCHELLE, Karel et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2009. 61s.

³⁸ Čl. 101 odst. 4 Ústavy

³⁹ ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. 3. Aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 83

právem dozorčím, nikoliv řídicím. V oblasti přenesené působnosti obcí hovoříme o principu vertikální dekoncentrace, při kterém je řídicí vztah mezi státem a obcí zachován a obec je v oblasti výkonu přenesené působnosti v roli nepřímého vykonavatele státní správy.⁴⁰

Každá obec v České republice tedy realizuje vždy státní správu, která je vykonávána jako přenesená působnost⁴¹, a samosprávu. Případný konflikt mezi tím, zda daná problematika spadá do státní správy, nebo do samosprávy, řeší zákon o obcích v §8: „*Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.*“ Toto ustanovení dopadá na případy, kdy zvláštní zákon svěří konkrétní záležitost do působnosti obce, ale již nestanoví, do jaké působnosti tato záležitost patří.

Významným dělítkem mezi oběma působnostmi jsou kritéria, zda dané záležitosti:

- nepřesahují svým významem teritorium obce a zároveň nejsou svěřeny krajům
- je obec způsobilá samostatně a bez problémů zvládnout
- jsou v bezprostředním zájmu obce

Pokud je odpověď na výše uvedené body kladná, jedná se o působnost samostatnou, v ostatních případech hovoříme o přenesené působnosti.⁴² Toto pravidlo ovšem nelze uplatňovat bez výjimky.

Další rozdílem mezi samostatnou a přenesenou působností je odlišný režim právní vázanosti při realizaci obou působností. Při výkonu samostatné působnosti je uplatňován méně přísný režim právní vázanosti oproti výkonu působnosti přenesené, přičemž při výkonu samostatné působnosti se obec musí řídit „jen“ právním řádem. Při vydávání OZV je obec dokonce vázána ještě méně, a to „pouze“ zákonem.⁴³ Oproti tomu v přenesené působnosti je pro obce a její orgány závazný jak právní řád, tak i různé vnitřní předpisy nadřízených orgánů.⁴⁴

P. Průcha ve své odborné publikaci uvádí, že v praxi by měl výkon samostatné působnosti představovat **převažující náplň činnosti** orgánu obce,

⁴⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s.124

⁴¹ §7 odst. 1 obecního zřízení

⁴² KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s.165

⁴³ §35 odst. 3, obecního zřízení

⁴⁴ §61 odst. 2, obecního zřízení

ovšem za předpokladu, že činnosti obecních orgánů v rámci přenesené a samostatné působnosti se nebudou navzájem ovlivňovat a ani jedna z činností nebude prováděna na úkor činnosti druhé.⁴⁵ V tomto pojetí bychom pak mohli chápat výkon přenesené působnosti v obcích I. kategorie jako pouhou doplňkovou činnost k agendě vykonávané v samostatné působnosti.

Na rozdíl od výkonu přenesené působnosti, jejíž rozsah je vždy diferencovaný dle kategorií obcí, je náplň samostatné působnosti v zásadě stejná ve všech obcích České republiky, bez ohledu na jejich velikost.⁴⁶ Z tohoto principu zákonodárce stanovuje ovšem jednu výjimku, která se týká statutárních měst. Statutární města, která jsou taxativně vypočtena v § 4 obecního zřízení a disponují navíc právem, které ostatní obce nemají. Jedná se o právo vnitřně se rozčlenit vydáním *statutu* na městské obvody nebo městské části s tím, že tyto obvody či části mohou disponovat vlastními orgány samosprávy. Zákon stanoví, že území statutárních měst se *může* členit, z tohoto ustanovení tedy vyplývá, že je to právo obce a jenom na zastupitelích záleží, zda tohoto práva využijí, či nikoliv. Na to, aby byla jistá obec povýšena na statutární město, není žádný právní nárok a této změny lze dosáhnout pouze jedinou cestou, a to novelizací zákona o obcích.

Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen „samostatná působnost“).⁴⁷ Právní rámec samostatné působnosti obce určuje jednak Ústava ve své hlavě sedmé, i když pojem samostatná působnost obce v Ústavě absentuje a jednak obecní zřízení, které v § 35 odst. 1 demonstrativně vymezuje samostatnou působnost i s pomocí neurčitých, do jisté míry i vágních právních pojmů, pod které lze subsumovat neuzavřený počet různých záležitostí. *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.* Obecní zřízení dále normuje, že obec v této působnosti dále pečuje o vytvoření podmínek pro rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb občanů, jako jsou například potřeba bydlení, ochrany zdraví, informací, výchovy, vzdělávání a také ochrany veřejného pořádku. Tato příkladnost záležitostí patřících do samostatné působnosti obce je

⁴⁵ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 83

⁴⁶ PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 84

⁴⁷ §7 odst. 1, obecního zřízení

víceméně logickým krokem zákonodárce, jelikož jak uvádí například Z. Koudelka: „*samosprávě nelze co do obsahu klást apriorní meze, neboť pojem místních zájmů je plynulý v čase.*“ A právě proto nelze prvky samostatné působnosti obce taxativně vymežit.⁴⁸

Zmiňovaný §35 v odst. 2 dále odkazuje na pravomoci zastupitelstva obce uvedené v § 84 a §85 a také na §102 obecního zřízení. Z dikce zákona o obcích tedy jasně vyplývá, že hlavním aktérem realizace samostatné působnosti v každé obci je její zastupitelstvo a pokud je zřízena, tak v omezené míře i obecní rada.

M. Kopecský ve své odborné publikaci formuloval okruh záležitostí realizovaných v samostatné působnosti do následujících skupin:

- a) záležitosti existence obce a jejich územních změn,
- b) vnitřní organizace obce,
- c) rozpočtové hospodaření,
- d) hospodaření s obecním majetkem,
- e) podnikatelské aktivity obce,
- f) zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí,
- g) zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku,
- h) stanovení místních poplatků,
- i) spolupráce obce s jinými subjekty,
- j) záležitosti rozvoje obce,
- k) ukládání pokut za delikty vymezené v obecním zřízení⁴⁹

Jen stěží bychom hledali přesnější diferenciaci obecních záležitostí realizovaných v samostatné působnosti. Lze však uvést ještě další, ovšem velice zobecňující dělení, které záleží na kritériu, zda obec v samostatné působnosti vstupuje do právních vztahů autoritativně, nebo se těchto právních vztahů účastní jako rovný partner k druhé straně. V prvním případě obec může na adresátech vymáhat povinnosti, které byly stanovené autoritativně a jednostranně, například pomocí OZV. V druhém případě obec realizuje klasické soukromoprávní vztahy, například uzavírá kontrakt o koupi nemovité věci, přičemž platí, že v tomto soukromoprávním vztahu jsou si oba subjekty rovny a jedna vůle subjektu není

⁴⁸ KOUDELKA, Z., Průvodce územní samosprávou po 1.1.2003, Praha: Linde Praha, a. s., 2003, s. 28

⁴⁹ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 185 a násl.

nikdy postavena výše, než vůle druhé strany. Tudiž lze okruhy záležitostí v samostatné působnosti obce jednoduše dělit podle toho, zda je obec realizuje ze své veřejnoprávní nebo ze soukromoprávní pozice.

2. Obecně závazná vyhláška

Dle mého názoru nejzásadnějšími, nejvíce diskutovanými a nejrozšířenějšími nástroji k realizaci samostatné působnosti obce jsou právě vyhlášky, kterými se v této práci budu nadále zabývat. Vydávání OZV je typickým projevem samostatné působnosti obce a v právní teorii se začleňuje mezi statutární předpisy,⁵⁰ stejně jako předpisy profesních či zájmových samospráv. Jak již bylo řečeno výše, zvláštnost tohoto statutárního předpisu spočívá v tom, že jako jediný má charakter pramene práva a jeho jedinečnost a důležitost podtrhuje i skutečnost, že jako jediný statutární předpis je zakotven v předpisu nejvyšší právní síly. Nutno poznamenati, že vydávání vyhlášek v samostatné působnosti obcí je jejím právem,⁵¹ nikoli povinností. Teoreticky nelze vyloučit, aby existovala obec bez jediné vydané vyhlášky, avšak s ohledem na samotný smysl samosprávy jako takové zůstává tato možnost pouze v rovině úvah a osobně jsem se o takovéto obci nikde nedočel.

*„Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“*⁵² Obecně řečeno, toto ustanovení Ústavy zmocňuje obce (i kraje) vydávat podzákonné prameny práva bez toho aniž by k tomu muselo být vydáno, až na výjimky, konkrétní zákonné zmocnění, avšak jak se dozvíme v dalších částech této práce, tento stav začal být v České republice akceptován až poměrně nedávno. Právě skutečnost, že pravomoc k vydávání OZV je svěřena pouze zastupitelstvu obce, je velice důležitá, jelikož do zastupitelstva obce může kandidovat jakýkoli 18letý občan obce. Tudiž pokud by se jisté skupině občanů obce znelíbily již vydané OZV, mají právo se v příštích řádných komunálních volbách ucházet o pozici zastupitelů a v případě volebního úspěchu svým působením v zastupitelstvu obce tyto právní předpisy změnit, v konečném důsledku i zrušit.

⁵⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s.185

⁵¹ Respektive právem zastupitelstva obce, které jako jediný orgán obce může vydávat statutární předpisy.

⁵² Čl. 104 odst. 3 Ústavy

Vyhlášky jsou v teorii relativní právní síly považovány za originární prameny práva, stejně jako ústavní zákony, zákony a zákonná opatření senátu. Někdy jsou tyto předpisy označovány i jako původní, neodvozené normy.⁵³ Zároveň jsou normami podzákonnými, tudíž nesmí být v rozporu s předpisy vyšší právní síly a nemohou upravovat okruh věcí, který je svěřen pouze zákonu.⁵⁴ Obec pomocí svého příslušného orgánu může vydávat i další pramen práva, a to nařízení, avšak k vydání nařízení musí být již zákonem zmocněna a současně je toto nařízení vydáváno v její přenesené působnosti a má povahu sekundárního pramene práva, který vydává obecní rada, pokud je zřízena.⁵⁵ O charakteristice vyhlášky, jakožto originárního pramene práva, bude ještě detailněji pojednáno v kapitole čtvrté.

2.1 Okruh společenských vztahů regulovaných obecně závaznou vyhláškou

Ustanovení §10 obecního zřízení věcně vymezuje okruhy, v nichž obec může v rámci své **samostatné působnosti** ukládat povinnosti vydáním OZV. Jelikož bude na toto zákonné ustanovení v dalších řádcích práce ještě mnohokrát odkazováno, je zde uvedeno jeho doslovné znění. *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.*

Díky tomuto ustanovení může obec například stanovit pravidla pro pohyb psů a vymezit území obce, na kterém mohou tato zvířata volně pobíhat bez vodítka. Na základě písm. a) mohou být také stanoveny různé restriktce pro podnikající osoby, které provozují výherní automaty či zakázat všem, kteří se pohybují na vymezeném veřejném prostranství, na tomto místě konzumovat alkohol.⁵⁶

⁵³ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha, C.H. Beck 1995, s. 157

⁵⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s.70

⁵⁵ Čl. 79 odst. 3 Ústavy

⁵⁶ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 75

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,

Vzhledem ke skutečnosti, že podobné kulturní a společenské akce mohou být předpoklady pro rušení ať již nočního klidu či obtěžování spoluobčanů nad míru, která nemusí odpovídat místním poměrům, má obec právní nástroj i v této oblasti.

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

OZV může například stanovit povinnost pro majitele psů, aby odklízeli exkrementy, které zanechají jejich „čtyřnozí miláčky“ na veřejném prostranství.

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Zvláštní zákon předpokládá, že obec pomocí podzákoného právního předpisu vydaného v samostatné působnosti bude tímto zákonem upravovanou problematiku dle svého uvážení ještě více regulovat. Například § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách zmocňuje obce k tomu, aby si OZV blíže upravily místo a čas, kde a kdy mohou být sázkové hry a loterie provozovány nebo jejich provoz na území obce zcela zakázaly.

Na vymezení těchto uvedených oblastí navazuje již výše zmiňovaný §35 obecního zřízení, který demonstrativní metodou, pomocí dalších odkazů na jiná ustanovení zákona o obcích a při použití neurčitých právních pojmů, vymezuje, co všechno může patřit do náplně samostatné působnosti obce. Ve všech případech se vždy bude jednat o záležitosti, které jsou v obecním zájmu a současně v zájmu občanů dané obce. Hranice samostatné působnosti obce je ovšem z těchto zákonných ustanovení poměrně nejasná a neurčitá a právě proto jí judikatura Ústavního soudu České republiky věnuje patřičnou pozornost a určitým způsobem ji zpřesňuje a současně vykládá. V souvislosti s touto skutečností je třeba podotknout, že pohled Ústavního soudu na ukládání povinností pomocí vyhlášek v moderních dějinách našeho státu není stálý, ale prošel jistým vývojem a zásadně se změnil, aniž by zákonodárce tuto skutečnost dostatečně reflektoval a projevil ji do obecního zřízení. Jelikož je tento obrat Ústavního soudu natolik důležitý, bude podrobněji rozebrán ve čtvrté kapitole.

2.2 Vydávání obecně závazné vyhlášky

Jak již bylo řečeno výše a současně jak plyne z Ústavy, proces vydávání vyhlášek je zcela v dikci pouze jediného orgánu obce, a to jejího zastupitelstva. Zákonodárce tuto pravomoc výslovně zakotvil i do obecního zřízení.⁵⁷ Lze vysledovat do jisté míry pravidelný a logický proces, který konečnému vydání OZV předchází.

Neodmyslitelným pilířem každé obce jsou její občané. A jsou to právě občané obce, kteří mají po dosažení věku 18 let taxativně vymezená práva v § 16 obecního zřízení. Jedním z těchto práv je i právo podávat orgánům obce různé připomínky a návrhy, se kterými se tyto orgány musí bezodkladně vypořádat, nejdéle však do 60, potažmo do 90 dnů od jejich přijetí. A právě tyto podněty „zvenci“ mohou v konečné fázi zastupitelům obce vnuknout ideu, že je potřeba v rámci samostatné působnosti obce regulovat nějakou otázku či společenský vztah. Samozřejmě pojetí myšlenky na potřebu regulace nějakého problému může vznést, a často i tak činí, přímo zastupitel, potažmo skupina zastupitelů zvolená za určitou stranu či uskupení. Dle jednacího řádu⁵⁸ konkrétního zastupitelstva obce, který zákon o obcích blíže neupravuje, je poté daná věc zařazena na program jednání a za předpokladu, že se sejde potřebná usnášeníschopná nadpoloviční většina zastupitelů,⁵⁹ je o ní hlasováno. Pokud zastupitelé dojdou k názoru, že na danou problematiku je nutno reagovat vyhláškou, musí být předložen její návrh. Návrh vyhlášky může podat člen zastupitelstva, tajemník obecního úřadu nebo jiný orgán. Jednací řád může stanovit bližší podrobnosti o tom, kdo další je oprávněný podat tento návrh. Shodně jako při vydávání zákonů, k návrhu OZV, která je způsobila významněji zasáhnout do právního postavení svých adresátů, je žádoucí připojit i důvodovou zprávu, ve které budou popsány konkrétní společenské i případné ekonomické dopady, které může způsobit.⁶⁰ V praxi se můžeme setkat i s tím, že se obce nechávají inspirovat vyhláškami jiných obcí, které regulují stejnou

⁵⁷ §84 odst. 2, písm. h) obecního zřízení

⁵⁸ § 96 zákona o obcích. Jednací řád zastupitelstva obce je interní dokument, který například může blíže upravovat, v jaké frekvenci se zastupitelstvo bude scházet, jakým způsobem bude připravováno jednání, jakým způsobem bude jednání probíhat a jak se bude hlasovat. Jelikož konkrétní rozsah jednacího řádu není zákonem detailněji upraven, každá obec si vydává svůj jednací řád, který je uzpůsoben konkrétním potřebám dané obce.

⁵⁹ §92 odst. 3 zákona o obcích

⁶⁰ KOUDELKA, Z., *Právní předpisy samosprávy. 2. Aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 116 s.

problematiku, či přímo tyto vyhlášky „opíší.“ Dle mého názoru nelze na tomto postupu shledat nic negativního, jelikož není důvod vymýšlet něco nového, když je možnost se inspirovat v jiné obci, kde již danou vyhlášku aplikují. Výhoda je v tom, že obec, která má danou vyhlášku již platnou a účinnou, se může podělit o cenné zkušenosti a rady se zastupiteli druhé obce, které vydání obsahově identické vyhlášky pouze zvažují. V neposlední řadě je třeba připomenout, že i dozorový orgán nad samostatnou působností obcí, kterým je Ministerstvo vnitra, poskytuje obcím metodickou pomoc k vydávání různých vyhlášek a na svých webových stránkách zveřejnil i řadu vzorů⁶¹ těchto předpisů, které mohou být obcím velmi nápomocné. Onu pomoc ze strany Ministerstva nelze než kvitovat, jelikož touto svoji činností nepřímo přispívá k tomu, aby obce vydávaly se zákony souladné podzákoné normy, které nebude třeba rušit Ústavním soudem.

Vyhláška se schvaluje usnesením nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce.⁶² V praxi to tedy znamená, že se nejprve spočítají dorazivší členové zastupitelstva a pokud je jich na místě konání zasedání zastupitelstva obce přítomna nadpoloviční většina, je zastupitelstvo usnášeníschopné. Ovšem k přijetí usnesení je shodně potřeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva, nikoliv nadpoloviční těch členů, kteří jsou přítomni. Toto pravidlo, které stanovil zákonodárce, vnímám rozhodně pozitivním způsobem, jelikož daná skutečnost je pro zastupitele obce značnou motivací k tomu, aby se zasedání zastupitelstva účastnili řádně a pravidelně. Je nutné si uvědomit, že v mnoha případech mohou mít koalice různých stran či uskupení zastupitelů většinu, která má navrch pouze o jeden či dva mandáty, tudíž účast na hlasování zastupitelstva obce může být nezřídka kdy klíčová.

Po hlasování a schválení usnesení o OZV je třeba, aby bylo toto usnesení signováno dle § 104 odst. 2 starostou a také místostarostou obce, pokud ovšem obec místostarostu má. Zákonodárce podmiňuje platnost OZV, stejně jako platnost nařízení, jejím vyhlášením. Vyhlášení tohoto předpisu fakticky znamená, že se vyhláška vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů, přičemž dnem vyhlášení právního předpisu se rozumí první den, kdy se norma objeví na úřední desce. Musí být zajištěno, aby obecní úřední deska byla nepřetržitě veřejně

⁶¹ Dokumenty ODK. *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. 15.1.2016 [cit. 2016-01-15]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-127512.aspx>

⁶² §87 obecního zřízení

přístupná a současně aby byl její obsah zveřejněn způsobem umožňující dálkový přístup,⁶³ typicky na internetových stránkách příslušné obce. „*Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým.*“⁶⁴ Zákon však žádným způsobem nestanoví, co v praxi může znamenat způsob v místě obvyklým. Z přítomnosti slova „může“ v uvedené větě lze dovodit, že je to právo obce, nikoliv její povinnost a tudíž toto zveřejnění právního předpisu není spojováno s žádnými právními důsledky.⁶⁵

Shodně jako u jiných právních předpisů, i u vyhlášek rozlišujeme jejich platnost a účinnost. Jak již bylo řečeno, vyhláška je platná dnem jejího vyhlášení, poté běží patnáctidenní „legisvakanční doba,“ díky které mají občané obce či osoby, které na daném území obce pobývají, možnost seznámit se s jejím obsahem. Po uplynutí tohoto časového úseku je vyhláška účinná. „*Vyžaduje-li to naléhavý obecní zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.*“⁶⁶ Toto ustanovení obecního zřízení umožňuje řešit regulaci obecních společenských vztahů rychle a operativně a předejít tak případným nežádoucím jevům, které by mohly nastat v případě, že by vyhláška nebyla aplikována okamžitě. Z logiky věci i ze zákona vyplývá, že nelze aplikovat vyhlášku, která nebyla vyhlášena, jelikož by nesplnila podmínku platnosti a v tom případě by nemohla být považována ani za pramen práva.

Proces od vzniku OZV až do nabytí jejich účinnosti lze stručně vymežit následujícími body:

- potřeba regulovat konkrétní obecní problematiku
- verbalizace problému
- pojetí myšlenky regulovat danou věc OZV
- sepsání a navržení OZV ke schválení na zasedání usnášeníschopného zastupitelstva obce
- schválení OZV usnesením zastupitelstva obce
- podepsání listinného vyhotovení OZV starostou a místostarostou obce
- vyhlášení OZV na úřední desce obce a její následná aplikace

⁶³ §26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb. Správní řád, ve znění pozdějších předpisů

⁶⁴ § 12 odst. 1 obecního zřízení

⁶⁵ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Komentář. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 106

⁶⁶ §12 odst. 2 obecního zřízení

2.3 Náležitosti obecně závazné vyhlášky

Zákonodárce neklade žádný velký důraz na formální požadavky vyhlášek. Obecní zřízení pouze stanoví, že v listinné podobě vyhlášky musí být označen vydavatel a jak již bylo řečeno v předchozí kapitole, nesmí chybět signatura starosty a místostarosty dané obce. Nutno poznamenati, že absence podpisu starosty či místostarosty na vyhlášce nemá vliv na její platnost, popř. i účinnost, což bylo judikováno i Ústavním soudem v nálezu ze dne 19.11 1996, sp. zn. Pl. ÚS. 1/96.⁶⁷ V praxi jsou dále respektovány i další formální náležitosti vyhlášek, které nejsou v žádném právním předpisu normovány. Jedná se především o následující atributy:

- Označení vydavatele
- Název
- Úvodní věta
- Vlastní text
- Odkazy a poznámky
- Podpisy
- Přílohy⁶⁸

Vyhláška je nejčastěji členěna na články nebo paragrafy. V případě novelizací vyhlášek se v nich vyskytují i derogační klauzule, které zrušují vyhlášky dříve vydané.

I přes absenci detailnější zákonné úpravy formálních náležitostí těchto podzákoných předpisů musí OZV splňovat i obecná kritéria kladená na právní předpisy. Tato nutnost je vyjádřena například v nálezu Ústavního soudu ze dne 11.12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, kde je zdůrazněn požadavek, aby ustanovení vyhlášky byla vzájemně nerozporná a určitá s ohledem na respektování principu právní jistoty. Je nepřijatelná taková nesrozumitelná formulace, která by způsobila nepředvídatelnost aplikace právního předpisu.

⁶⁷ Toto stanovisko Ústavního soudu je dle mého názoru správné a logické, jelikož v opačném případě by měl starosta velice silnou pozici, když by svým nepodepsáním podzákoného právního předpisu de facto „vetoval“ jakoukoliv obecně závaznou vyhlášku, se kterou by se byl jen neztotožňoval.

⁶⁸ KOUDELKA, Z., *Právní předpisy samosprávy. 2. Aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 94 s.

2.4 Působnost obecně závazné vyhlášky

I v případě OZV lze hovořit o působnosti věcné, osobní, územní a časové. „*Věcnou působností rozumíme oblast společenských vztahů v rámci veřejné správy, kterou jsou právními předpisy územní samosprávy upravovány.*“ Ústavnost a zákonnost každé vyhlášky je poměřována tím, zda nepřekračuje právě onu věcnou působnost obce.⁶⁹ Jak jsem již uváděl v předchozí kapitole, věcná působnost obce je upravena právě ve třech odstavcích §35 obecního zřízení.

Osobní působnost obce nám dává odpověď na otázku, jaké subjekty může OZV zavazovat. Obecně působí vůči všem osobám, jak fyzickým, tak právnickým, které se na území obce zdržují, mají zde trvalý pobyt, sídlo, provozovnu či na tomto území vlastní nemovitost⁷⁰. V ideálním případě, v duchu známé římské zásady *vigilantibus et non dormientibus iura subveniunt*,⁷¹ by se každá fyzická osoba, která se chystá vstoupit na území některé obce, měla ještě předtím seznámit se všemi právními předpisy, které jsou na tomto teritoriu obce platné a účinné. Díky správnímu řádu,⁷² který obcím mj. ukládá povinnost zveřejňovat právní předpisy způsobem umožňujícím dálkový přístup, se lze s vyhláškami seznámit na internetu. V praxi bychom ovšem velice těžko hledali osobu, která takto činí a laik by tento postup mohl shledávat spíše úsměvným, než účelným. Jelikož OZV je právní pramen obecný, je nepřípustné, aby v ní byla stanovena jmenovitě určená osoba, na kterou by se vyhláška mohla vztahovat.

Časová působnost, jak už název napovídá, určuje, kdy je tento podzákonný právní předpis platný a v jaké době od vydání může způsobovat účinky vůči adresátům. O otázce časové působnosti bylo již pojednáno v předchozí kapitole. Shrnu-li předchozí text, okamžikem vydání je vyhláška platná, zákon stanoví lhůtu 15 dnů, po jejichž uplynutí nabývá vyhláška účinnosti. Zastupitelstvo obce může vydat vyhlášku, která nemusí respektovat požadavek patnácti dnů a v případě naléhavosti tuto lhůtu zkrátit, na druhou stranu ji také může libovolně prodloužit.⁷³

⁶⁹ KOUDELKA, Z., *Právní předpisy samosprávy. 2. Aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. s. 70

⁷⁰ KOUDELKA, Z., *Právní předpisy samosprávy. 2. Aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. s. 92

⁷¹ KINCL, Jaromír. *Dicta et regulae iuris aneb Právnícké mudroslovi laitské*. Upravil Michal Skřejpek. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. s. 315

⁷² Zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů

⁷³ §12 odst. 1 a 2, obecního zřízení

Územní působnost je vymezení konkrétního území, na němž OZV může upravovat okruh společenských vztahů dle věcné působnosti. Jak uvádí Z. Koudelka, územní působnost OZV, jakožto podzákoného právního předpisu územní samosprávy pro území obce vyplývá přímo ze zákona o obcích a takováto působnost tedy nemusí být v právním předpisu územní samosprávy přímo uvedena.⁷⁴

3. Cesta obecně závazné vyhlášky k Ústavnímu soudu České republiky a její posuzování

V právním řádu České republiky je zakotveno více způsobů, díky kterým může být OZV posuzována plénem Ústavního soudu České republiky. Pro účely této diplomové práce jsem si dovolit rozdělit ony možné cesty na tři skupiny. V prvním případě je to Ministerstvo vnitra, které iniciuje přezkum tohoto statutárního předpisu, v druhém případě může přímo senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti navrhnout zrušení OZV. Do třetice mohou návrh na zrušení vyhlášky podat i další aktivně legitimované subjekty, které ZÚS v druhém odstavci §64 odst. taxativně vymezuje. Pravomoc Ústavního soudu rušit OZV vyplývá přímo z čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

Všechny výše popsané možnosti zde budou postupně vyloženy. Ještě dříve však bude stručně pojednáno o Ústavním soudu České republiky.

3.1 Ústavní soud České republiky

Zakotvení, postavení, složení a kompetence Ústavního soudu jsou upraveny v Ústavě, která Ústavní soud vymezuje jako soudní orgán ochrany ústavnosti.⁷⁵ Tato ustanovení Ústavy jsou dále rozvíjena v ZÚS. Na úvod je třeba zdůraznit, že Ústavní soud je oproti obecným soudům orgánem jedinečným, svébytným, specializovaným a tyto vlastnosti jsou podtrženy skutečností, že ze soustavy obecných soudů je Ústavní soud vyňat, a to i přesto, že je spolu s nimi zařazen do stejné hlavy Ústavy.

Zásadním dělítkem mezi Ústavním soudem a obecnými soudy je skutečnost, že jedním z hlavních úkolů Ústavního soudu je chránit ústavně garantovaná základní práva a svobody, kdežto úkolem obecných soudů je vydávat autoritativní

⁷⁴ KOUDELKA, Z., *Právní předpisy samosprávy. 2. Aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. s. 88

⁷⁵ Čl. 83 Ústavy ČR

rozhodnutí v právních sporech. Druhým velkým rozdílem je režim právní vázanosti, přičemž je stanoveno *ex constitutione*, že soudci Ústavního soudu jsou při svém rozhodování vázáni pouze a jen ústavními právními předpisy, tedy ústavním pořádkem dle §112 Ústavy, pod který norma subsumuje mj. Listinu, a zákonem. Dále Ústavní soud zavázal sám sebe ve své judikatuře k tomu, že jednotlivé projednávané případy bude poměřovat také ratifikovanými a vyhlášenými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách.⁷⁶ Vázanost právem soudců obecných soudů je upravena v čl. 95 Ústavy.⁷⁷

Základními prameny českého ústavního soudnictví jsou: Ústava, zejména její IV. hlava, která obsahuje detailní úpravu postavení Ústavního soudu, včetně úpravy jeho kompetencí obsažených v čl. 87, dále je to již zmiňovaný ZÚS, který de facto provádí ustanovení vyššího právního předpisu a obsahuje hmotněprávní a procesně právní normy konkretizující jak druhy orgánů, tak samotné řízení před Ústavním soudem. Při řízení před Ústavním soudem se mohou subsidiárně použít procesní normy - občanský soudní řád a řád trestní. Dalším neméně důležitým předpisem je Listina, která byla do našeho právního řádu recipována a vyhlášena jako předpis č. 2/1993 Sb., avšak byla přijata již Federálním shromážděním jako Ústavní zákon č 23/91 Sb.

Ústavní soud České republiky představuje centralizovaný, potažmo koncentrovaný model ústavního soudnictví. To znamená, že ústavní soudnictví nevytváří žádnou vertikální ani horizontální soustavu, ale Ústavní soud se sídlem v Brně je jediným orgánem, který se zabývá soudní kontrolou ústavnosti. Jak již bylo řečeno výše, kompetence Ústavního soudu jsou uvedeny v čl. 87 Ústavy. Lze konstatovat, že Ústavní soud mj. plní obecně velice důležitou úlohu, která spočívá v poskytování ochrany základním právům a svobodám jednotlivce. Ústavní soud dále působí i jako „negativní zákonodárce,“ když rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, pokud jsou v rozporu s ústavním pořádkem. Dále rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů či jejich jednotlivých ustanovení, tedy i vyhlášek. Na rozdíl od zákonů jsou zmiňované „jiné právní předpisy“ poměřovány jak ústavním pořádkem, tak i zákonem.⁷⁸ Tato procedura se obecně nazývá jako

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01

⁷⁷ ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. 3. Aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 43-44

⁷⁸ Čl. 87 odst. 1 písm. a) b) Ústavy

kontrola norem, přičemž je rozlišována kontrola abstraktní a konkrétní. Abstraktní kontrola norem spočívá v tom, že je přezkoumávána souladnost právního předpisu s dalšími právními prameny bez souvislosti s projednáváním nějaké konkrétní věci, a to na podnět aktivně legitimovaného subjektu. Oproti tomu konkrétní kontrola norem nastává pouze v případě, že je k ní dán podnět v souvislosti s řešením a rozhodováním jistého určitého případu.⁷⁹

Navzdory tomu, že Ústavní soud je tak zásadní a nezastupitelná instituce, nelze si nepovšimnout relativní „křehkosti“ tohoto jedinečného orgánu. V této souvislosti bych si dovolil lehce odbočit od tématu a krátce pojednat o jisté, dle mého názoru legislativní „nedokonalosti.“ Ústavodárce stanovil, že Ústavní soud se skládá z 15 soudců, kteří jsou jmenováni na 10 let prezidentem republiky se souhlasem Senátu, ovšem nestanoví časový úsek, kdy jsou jmenováni a ani nepředpokládá situaci, kdy by prezident republiky ústavní soudce, ať již z jakéhokoliv důvodu, odmítl jmenovat, nebo kdyby Senát nechtěl udělit se jmenováním kandidátů na post ústavních soudců souhlas. Mnozí z nás jistě mají ještě na paměti prezidentské období Václava Klause, který se v zásadě nechtěl dohodnout se Senátem, jenž mu odmítal dát souhlas k jemu navrženým kandidátům na ústavní soudce. Tudíž se stalo, že soudcům Ústavního soudu vypršel mandát a noví soudci nebyli doplňováni. Do jisté míry se tím ochromila činnost Ústavního soudu, jelikož při ústavně předpokládaném personálním obsazení patnácti ústavních soudců lze absenci tří osob již považovat za zásadní. Teoreticky lze předpokládat tyto 2 závažné situace:

1. Prezident republiky odmítne jmenovat ústavní soudce a je v této oblasti nečinný
2. Prezident republiky nebude zvolen

A současně při obou těchto případech vyprší mandát všem ústavním soudcům, což teoreticky není vyloučeno. Jelikož Ústava nestanoví žádné „náhradnictví“ za ústavní soudce, Ústavní soud by zůstal personálně vyprázdněný. Když pomineme fakt, že by Ústavní soud nemohl plnit účel, ke kterému byl zřízen, a budeme současně předpokládat, že prezident republiky vykonává svůj úřad, vyvstává otázka, kdo by poté projednal případnou ústavní žalobu proti prezidentu

⁷⁹ FILIP, J. HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*, 2. vydání. Praha: 2007, s. 353

republiky dle č. 65 odst. 2 Ústavy? A mohlo by být nejmenování ústavních soudců s následkem personálního vyprázdnění Ústavního soudu České republiky kvalifikováno jako hrubé porušení Ústavy? Nelze než vyslovit přání nad tím, aby tyto úvahy zůstaly pouze v rovině teoretické. A jelikož je Ústava České republiky typická svou rigidností, lze v tuzemských podmínkách jen stěží předpokládat, že by se v dohledné době našel politický konsensus, který by reagoval na výše nastíněnou teoretickou situaci, jelikož jak známo, v Parlamentu České republiky je tendence problémy spíše řešit až nastanou, než jim předcházet.

3.2 Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podaný Ministerstvem vnitra

V předchozí kapitole, která byla věnována OZV, jsem zcela záměrně opomenul skutečnost, že obecní zřízení stanoví v posledním odstavci § 12 povinnost obce zaslat OZV po dni jejího vyhlášení Ministerstvu vnitra. Z hlediska systematičnosti práce se této problematice budu detailněji věnovat až v tomto oddíle.

Stát na základě principu decentralizace „zpretrhal“ subordinační vazby státních orgánů vůči orgánům obecním v samostatné působnosti, což fakticky znamená, že stát obce nemůže řídit, současně se však nevzdává práva obce kontrolovat. Naopak. Stát je odpovědný za skutečnost, že veřejná správa na celém území republiky bude provozována řádně a bude naplňovat účel, ke kterému byla zřízena. Kontrolní orgán, při respektování ústavní dikce, která hovoří o tom, že stát může ingerovat do činnosti samosprávných celků jen za předpokladu, že to vyžaduje zákon a na základě zákona,⁸⁰ je v tomto případě obci nadřazen, nikoliv nadřízen.

Zákon o obcích obsahuje ve své hlavě VI. vzájemně se sebou související ustanovení o kontrole a dozoru. Pojmy kontroly a dozoru bývají občas vzájemně zaměňovány, avšak neznamenaají totéž.

Kontrolu lze chápat ve významu srovnávání dvou situací, a to jak situace stávající, tak situace žádoucí. Ve své podstatě jde o srovnávání toho, co fakticky je s tím, co zákon předpokládá, že by mělo být. Kontrola se tedy zaměřuje na pozorování, hodnocení existujícího stavu. V souvislosti s obcemi to znamená, že

⁸⁰ Čl. 101 odst. 4 Ústavy

kontrolní orgán zjišťuje, zda obecní orgány dodržují při výkonu samostatné působnosti zákony a jiné právní předpisy. O kontrole se vyhotoví protokol, ve kterém jsou popsány zjištěné skutečnosti. Výsledkem kontroly může být zjištění odchylek od zákonem předpokládaného stavu. Správní teorie rozlišuje dvě množiny odchylek, a to odchylky pozitivní a negativní. Pozitivní odchylka je taková, kdy je zjištěno, že reálný stav překračuje, převyšuje stav předepsaný. Na tuto odchylku není nutno žádným způsobem reagovat. Negativní odchylka však odporuje žádoucímu stavu a s takovou je nutno se zákonným postupem vypořádat.

Druhá množina úkolů, která spočívá v reakci na výše popsané negativní odchylky, se v zákoně i v odborných publikacích označuje jako dozor. Dozor je tedy chápán jako vyvozování následků z vad zjištěných při kontrolní činnosti. Předmětem dozoru jsou akty již vydané.⁸¹

Dozor nad činnostmi realizovanými v rámci samostatné působnosti obce byl zákonem svěřen výše zmiňovanému Ministerstvu vnitra. Obecní zřízení důsledně rozlišuje mezi dozorem nad zákonností OZV a dozorem nad zákonností jiných právních aktů, které jsou vydávány taktéž v samostatné působnosti.⁸² Zákon o obcích stanoví odlišnou proceduru při nápravě vyhlášek a ostatních správních aktů vydaných v samostatné působnosti obce. Tato skutečnost vyplývá z odlišného režimu právní vázanosti OZV a ostatních aktů, o němž bylo již výše pojednáno. Jelikož zákonem upravený dozorcí proces nad ostatními správními akty nemůže dle procedury popsané v obecním zřízení „skončit“ u Ústavního soudu, s ohledem na zadané téma se nadále v této práci budu zabývat pouze dozorem nad statutárními předpisy vydávanými v samostatné působnosti obce.

Dle §12 odst. 6 zákona o obcích je obec povinna neprodleně zaslat OZV po jejím vyhlášení dozorujičímu orgánu, tedy Ministerstvu vnitra. Pokud dojde Ministerstvo vnitra k závěru, že posuzovaná vyhláška nebo některá její ustanovení odporují zákonu, obec je vyzvána k tomu, aby byla zjednána náprava. Je třeba mít na paměti, že zákonodárce nestanovil dozorovému orgánu žádnou lhůtu, do kdy musí být tento podzákonný předpis analyzován, avšak jak uvádí⁸³ i samo Ministerstvo vnitra, standardně je tato procedura otázkou jednoho měsíce. Obecní

⁸¹ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s.164

⁸² HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s.165

⁸³ Dokumenty ODK. *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. 14.1.2016 [cit. 2016-01-23]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/odk2/>

zřízení v §123 upravuje poměrování OZV pouze zákonem, avšak je třeba, aby tento statutární předpis byl v souladu také s předpisy vyšší právní síly, a to jak s ústavními zákony, tak s mezinárodními smlouvami na základě principu aplikační přednosti dle čl. 10 Ústavy. Pokud obec nezjedná nápravu do 60 dní od doručení výzvy, Ministerstvo vnitra obligatorně zahájí správní řízení, na jehož konci bude ve většině případů vydání rozhodnutí o sistaci OZV. Dle zákona je účinnost vyhlášky obce pozastavena dnem doručení rozhodnutí Ministerstva vnitra obci. Pokud má Ministerstvo vnitra za to, že se vyhláška dostala do zřejmého rozporu s lidskými právy a základními svobodami, může pozastavit její účinnost bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy dle §123 odst. 2 obecního zřízení. Aby byl naplněn princip právní jistoty adresátů, zákonodárce stanovil pro obec povinnost, aby zajistila vyvěšení rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV po dobu nejméně 15 dnů.⁸⁴ Poté je obci stanovena přiměřená lhůta k tomu, aby vyhlášku případně přepracovala nebo ji přímo zrušila. Zákonodárce nestanoví, co je myšleno onou přiměřenou lhůtou, avšak lze předpokládat, že Ministerstvo vnitra přihlédně k frekvenci svolávání zastupitelstva té které obce, jelikož pouze zastupitelé obce mají právo rozhodovat usnesením o změně či zrušení tohoto statutárního předpisu.⁸⁵ Když dozorový orgán nad normotvorbou v samostatné působnosti obce shledá, že jím posuzovaná vyhláška je v rozporu se zákony a vyzve obec k nápravě, mohou nastat tyto tři obecním zřízením předpokládané možnosti:

1. Obec ve stanovené lhůtě OZV změní tak, aby byla v souladu se zákony, nebo ji deroguje
2. Obec podá rozklad proti rozhodnutí Ministerstva Vnitra
3. Obec je nečinná nebo trvá na perfektnosti OZV

Ad 1) V tomto případě Ministerstvo vnitra zruší rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky okamžitě poté, co se dozví od obce, že byla zjednána náprava. Obec samozřejmě musí Ministerstvu vnitra zaslat i text opravené vyhlášky, aby jeho pracovníci odboru dozoru a kontroly mohli ověřit, zda skutečně došlo k nápravě Ministerstvem vnitra vytykávaných negativních odchylek od předepsaného stavu.

⁸⁴ § 128 odst.1, písm. a), obecního zřízení

⁸⁵ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích* (obecní zřízení), 1. vydání, Praha 2008, s. 655

Ad 2) Obecní zřízení dává obcím nástroj, jehož uplatněním může být rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti OZV přezkoumáno. Obce mohou uplatnit proti rozhodnutí dozorového orgánu řádný opravný prostředek - rozklad, o kterém rozhoduje sám ministr vnitra na základě návrhu, který mu předloží jím jmenovaná rozkladová komise. Zákon stanoví, že většinu členů rozkladové komise tvoří odborníci. Pokud není dle §85 odst. 2 zákona 500/2004 Sb., vyloučen, tak má podání rozkladu suspenzivní účinek. Rozhodování o něm je však zachováno v rámci téhož ústředního správního úřadu, tudíž se zde neuplatňuje účinek devolutivní. Výsledkem rozkladu může být rozhodnutí Ministerstva vnitra zrušeno, změněno a v neposlední řadě může být rozklad zamítnut.

V případě zamítavého rozhodnutí o rozkladu podá Ministerstvo vnitra návrh na zrušení OZV k **Ústavnímu soudu** do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu. Je třeba mít na paměti, že marným uplynutím této lhůty pozbývá systace vyhlášky účinků, avšak její uplynutí nemá žádný vliv na věcné projednání tohoto návrhu Ústavním soudem.

Ad 3) Ve třetím případě předpokládáme, že obec, ať už z jakéhokoliv důvodu, nevyužila svého práva na podání rozkladu a OZV se dále nezabývá. V případě marného uplynutí lhůty pro zjednání nápravy vyhlášky podá Ministerstvo vnitra do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu **Ústavnímu soudu** návrh na zrušení tohoto právního předpisu.

V případě, že Ústavní soud návrh na zrušení tohoto statutárního předpisu odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva vnitra o systaci vyhlášky pozbyde platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.⁸⁶

Na závěr je třeba doplnit, že ani tento dozorový proces není bezvadný, poněvadž pokud daná obec bude opravdu chtít danou problematiku upravovat OZV, která ovšem bude dle Ministerstva vnitra právně závadná a proto pozastaví její účinnost, zastupitelům obce nikdo nezabrání, aby usnesením schválili vydání obsahově identické vyhlášky, která bude mít jiné číslo a která opět nabyde účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Toto „kverulantství“ ovšem předpokládá častější konání obecního zastupitelstva, což by mohlo být pro mnohé lidmi zvolené zástupce značně limitující.

⁸⁶ § 123 obecního zřízení

Další legislativní nedokonalost spatřuji v tom, že neexistuje žádný právní nástroj, kterým by šlo řešit případné nesplnění zákonné povinnosti uvedené v §12 odst. 6 obecního zřízení, tzn. pokud obec vyhlášku po jejím vydání nezašle dozorovému orgánu. Není v silách Ministerstva vnitra, aby každý den kontrolovalo úřední desky všech obcí v České republice a zjišťovalo, které zastupitelstvo obce se usneslo nad vydáním nové vyhlášky, právě proto zákonodárce vložil do obecního zřízení onu povinnost. Pokud tedy obec „zapomene“ zaslat vyhlášku dozorovému orgánu, Ministerstvo vnitra se o ní teoreticky nemusí nikdy dozvědět. Výše uvedená situace má dvě možná řešení, avšak ani jedno z nich není stoprocentní. Ať již v případě úmyslného či neúmyslného neodeslání OZV Ministerstvu vnitra se zhostí role oznamovatele vyhlášky některý z opozičních zastupitelů, jelikož primární rolí jakékoliv opozice v zastupitelském sboru je důkladná kontrola jakéhokoli jednání „vládnoucí“ většiny a upozorňování na její chybné kroky. V druhém případě může na vyhlášku upozornit sám civilní soud, když rozhoduje o povinnostech adresátů v ní uložené a má pochybnosti o její nezákonnosti. Avšak ani jeden z těchto případů nemusí nikdy nastat a jakékoliv sankce za nesplnění zákonem stanovené oznamovací povinnosti jak v obecním zřízení, tak i v jiném zákoně, absentují.

3.3 Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podaný senátem Ústavního soudu

Možnost podání návrhu na zrušení vyhlášky „zevnitř“ samotného Ústavního soudu přímo vyplývá z §64 odst. 2 c) ZÚS. V daném případě se jedná o výše zmiňovanou konkrétní kontrolu norem, jelikož podat tento návrh může podat senát Ústavního soudu, pokud v souvislosti s rozhodováním o konkrétní ústavní stížnosti dojde k závěru, že OZV anebo její jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem. Samotné řízení o zrušení tohoto právního předpisu zahájí přímo plénum Ústavního soudu. Nutno poznamenati, že původní řízení o ústavní stížnosti se obligatorně přeruší.⁸⁷

3.4 Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky podaný dalšími subjekty

Dalším aktivně legitimované subjekty, které mohou podat návrh na zrušení vyhlášky dle § 64 odst. 2 zákona o ústavním soudu, jsou:

⁸⁷ §78 odst. 2 ZÚS

- vláda
- skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů
- ten, kdo podal ústavní stížnost nebo návrh na obnovu řízení při splnění dalších podmínek
- zastupitelstvo kraje
- Veřejný ochránce práv

Z výše uvedeného výkladu vyplývá skutečnost, že „cest práva“, kterými lze OZV obce „dostat“ až před plénem Ústavního soudu, je poměrně velké množství. V každém případě návrh na její zrušení může být podán pouze aktivně legitimovanými subjekty. Zákon stanoví požadavky na tento návrh, přičemž je vyžadována jeho písemná forma a současně musí splňovat další zákonné náležitosti dle §34 ZÚS. Řízení je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu.⁸⁸

Mohou nastat 3 zákonem předpokládané situace, Ústavní soud:

- návrh odmítne – jestliže dle §43 odst. 2 b) zákona o Ústavním soudu shledá důvody k odmítnutí
- shledá, že je návrh nepřípustný a zastaví řízení⁸⁹
- rozhodne nálezem ve věci samé

Pokud Ústavní soud dojde k závěru, že jiný právní předpis, tedy posuzovaná OZV nebo její jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne o zrušení tohoto pramene práva nebo jeho problematických ustanovení. Ústavní soud určí rozhodný den, ke kterému se vyhláška nebo její část deroguje. Jestliže nejsou dány důvody ke zrušení právního předpisu nebo jeho části, návrh se zamítne.⁹⁰

Nálezy Ústavního soudu o tomto typu návrhu se vyhláší ve Sbírce zákonů České republiky.⁹¹ Aby byla naplněna zákonná povinnost a současně aby byla zachována právní jistota subjektů, kterých se tento nález týká, obec judikát vyvěsí na úřední desce po dobu minimálně 15 dnů.⁹² Pokud by, ať již z jakéhokoliv

⁸⁸ §27 odst. 2 ZÚS

⁸⁹ §67 ZÚS

⁹⁰ §70 odst.1 a 2 ZÚS

⁹¹ §57 ZÚS

⁹² §128 odst. 1, písm. b), obecního zřízení

důvodu, tato zákonná dikce nebyla ze strany obce naplněna, právní účinky nálezu tím zůstávají nedotčeny.⁹³

3.5 Test 4 kroků v řízení před Ústavním soudem

Nyní jsme se dozvěděli, jakými subjekty může být návrh na zrušení vyhlášky předložen k posouzení Ústavnímu soudu. V této části práce se zaměříme na konkrétní logické kroky, kterými se plénum Ústavního soudu ubírá, pokud posuzuje soulad OZV s ústavním pořádkem a se zákony. V nálezu Pl. ÚS 63/04 ze dne 22.3. 2005 ve věci zrušení OZV města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova Ústavní soud poprvé explicitně použil tzv. test 4 kroků, který dopomohl určit, že tato konkrétní vyhláška trpěla jistými právními vadami. Tento test představuje jakousi pomůcku, která je nyní běžně využívána v ustálené judikatuře Ústavního soudu a spočívá v tom, že si Ústavní soud mj. položí následující čtyři otázky:

- 1) Neměla obec pravomoc k OZV?
- 2) Pohybovala se obec v mimo zákonem vymezené věcné působnosti?
- 3) Zneužila obec zákonem svěřenou působnost?
- 4) Je OZV nerozumná?⁹⁴

Ústavní soud se vypořádává se všemi výše uvedenými body a jestliže na jeden z nich nalezne kladnou odpověď, bude to důvod k tomu, aby byl posuzovaný podzákonný předpis derogován. Z testu 4 kroků je již na první pohled patrné, že se Ústavní soud zabývá jak formální, tak obsahovou stránkou OZV.

Ad 1) Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, pravomoc obcí vydávat podzákonné právní předpisy v samostatné působnosti vyplývá přímo z předpisu nejvyšší právní síly. Čl. 104 odst. 3 Ústavy stanoví, že *zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*. Ústavní soud v tomto bodu zkoumá, zda byl posuzovaný podzákonný právní předpis vydán kompetentním orgánem, v případě OZV zastupitelstvem obce a zda byla dodržena zákonná procedura jeho přijímání.⁹⁵ V Jirkovském nálezu Ústavní soud mj.

⁹³ VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích* (obecní zřízení), 1. vydání, Praha 2008, s. 717

⁹⁴ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha : C.H.Beck, 2012, s. 70

⁹⁵ Například se zkoumá, zda bylo zastupitelstvo usnášeníschopné, zda hlasoval pro přijetí OZV dostatečný počet zastupitelů apod.

judikoval, že výše zmiňovaným ustanovením Ústavy *jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek*. To v konečném důsledku znamená, že až na výjimky není vyžadováno zákonného zmocnění pro stanovení povinnosti. Tento judikát bude ještě podrobněji rozebrán ve čtvrté kapitole.

Ad 2) Další otázkou v testu čtyř kroků, kterou se Ústavní soud zabývá, je skutečnost, zda obec nejednala *ultra vires*, tzn. jestli se nepohybovala mimo zákonem stanovenou věcnou působnost. Jak již bylo uvedeno výše, vydávání OZV je realizováno v její samostatné působnosti. Při posuzování tohoto bodu je nutné vycházet zejména z vymezení samostatné působnosti v §35 obecního zřízení a v neposlední řadě také z judikatury Ústavního soudu, která při určení samostatné působnosti víceméně vychází ze zmiňovaného paragrafu zákona o obcích.⁹⁶

Ad 3) Třetím krokem je vypořádání se s otázkou, zda obec **nezneužila** zákonem jí stanovenou **působnost**. Ústavní soud v již výše zmiňovaném prostějovském nálezu⁹⁷ uvádí tři případy, kdy by k takovému zneužití působnosti mohlo dojít. V prvním případě se jedná o stav, kdy by obec vykonávala svoji moc v mezích zákona, ale tímto výkonem by sledovala účel, který není zákonem aprobován. K dalšímu zneužití dojde za situace, pokud obec vykonává svou moc cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a v poslední řadě také v případě, kdy obec bude při rozhodování přihlížet k úvahám, ale k takovým, které jsou nerelevantní. Pod tento třetí bod testu jsou v praxi subsumovány například případy, kdy nejsou v OZV blíže specifikovány neurčité pojmy, například veřejné prostranství.⁹⁸

Ad 4) Pokud je postup obce při vydávání vyhlášky v souladu se všemi třemi předchozími kroky, Ústavní soud poté obsah daného podzákonného předpisu poměřuje kritériem nerozumnosti (unreasonableness). Tento poslední bod testu čtyř kroků byl rozveden zejména v nálezu Ústavního soudu ze dne 13.9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05, přičemž je zde mj. uvedeno, že „*aplikace principu „nerozumnosti“ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kde se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní.*“ V dalším, později vydaném judikátu je formulováno, že „*toto kritérium nerozumnosti je přitom nutné interpretovat tak,*

⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 19.9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05

⁹⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 22.3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 14.6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05

že by muselo jít o právní úpravu natolik absurdní, že by žádná rozumná obec, resp. žádné racionálně uvažující zastupitelstvo obce k takovému řešení nemohlo rozumně přistoupit.“⁹⁹

Osobně si myslím, že vytvoření testu 4 kroků byl v zásadě pozitivní počín, který vnesl do posuzování právní (bez)vadnosti vyhlášek jistou metodu, kterou se Ústavní soud řídí a od prostějovského nálezu ji používá. Lze konstatovat, že díky zavedení tohoto testu byla posílena právní jistota v tom smyslu, že každý aktivně legitimovaný subjekt, který podá návrh na zrušení vyhlášky, může od Ústavního soudu legitimně očekávat, že tento test použije. Dále se tento test může odrazit již v samotném procesu schvalování OZV zastupitelstvem obce. V neposlední řadě je třeba zmínit, že k tomuto testu zaujalo stanovisko¹⁰⁰ i Ministerstvo vnitra, v němž konstatuje, že v rámci své dozorcí pravomoci vůči podzákonným předpisům vydávaných obcemi v samostatné působnosti tento test také využívá. Nelze však vyloučit, že OZV za použití stejného testu 4 kroků bude Ministerstvem vnitra shledána jako právně nezávadná, u Ústavního soudu však již nikoliv. Tato situace může nastat pouze za předpokladu, že návrh na zrušení tohoto statutárního předpisu podá aktivně legitimovaný subjekt odlišný od Ministerstva vnitra, jelikož si lze jen stěží představit případ, kdy odbor dozoru a kontroly Ministerstva shledá OZV souladnou se zákony a následně Ministerstvo vnitra podá návrh na její zrušení k Ústavnímu soudu. Nehledě na to, že tento postup by nebyl ani právně možný, jelikož je třeba se držet procedury, která byla popsána výše.

Dle mého názoru není na místě považovat tento prostějovský nálezn za přelomový, jelikož logické kroky, které jsou v testu 4 kroků uvedeny, Ústavní soud používal více či méně již ve starší judikatuře. Ústavní soud zde pouze sjednotil svůj postup v této problematice, což nelze jinak než přivítat.

4. Judikatura Ústavního soudu ve věcech k ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou

Postoj, který dnes zaujímá Ústavní soud k OZV a zejména k ukládání povinností (příkazů a zákazů) těmito podzákonnými právními předpisy bez výslovného zákonného zmocnění, se vyvíjel a je zcela odlišný než ten, který tu byl zastáván ještě notnou řádku let po konstituování Ústavního soudu České republiky.

⁹⁹Nález Ústavního soudu ze dne 22.5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06

¹⁰⁰ Stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra č. 22/2008

Ještě před provedením analýzy relevantních nálezů Ústavního soudu vztahujících se k této problematice, je třeba provést alespoň rámcovou enumeraci ústavních a zákonných ustanovení, která jsou společným jmenovatelem všech následujících judikátů. V ústavní rovině se jedná zejména o již výše zmiňovaný čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy, dále pak o čl. 4 odst. 1 Listiny, který stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Odstavec 2 téhož článku pak stanoví, že meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod (dále jen "Listina") upraveny pouze zákonem. V rovině zákonné je třeba uvést zejména § 10 obecního zřízení, který povšechně stanoví okruh společenských vztahů, který může být regulován OZV ve spojení s §35 zákona o obcích. Toto ustanovení bylo detailněji rozebráno v kapitole 2.1.

Ústava v čl. 104 odst. 3 zakotvuje právo zastupitelstev v mezích své působnosti vydávat OZV. Na rozdíl od nařízení obce, která jsou vydávána v přenesené působnosti obce a která vyžadují pro vydávání konkrétní zákonné zmocnění, Ústava pro vydávání podzákonných právních předpisů v samostatné působnosti žádné zákonné zmocnění nevyžaduje. Obce jakožto základní územně samosprávné celky mají tedy možnost pomocí vyhlášek v samostatné působnosti stanovovat vlastní pravidla chování¹⁰¹ a nad dodržování těchto pravidel bdít a v případě jejich porušení odpovídajícím způsobem sankcionovat osoby, které se chovají jiným způsobem, než který přikazuje tento podzákonný právní předpis. Ačkoliv možnost vydat OZV pro obec vyplývá přímo z Ústavy, vyvstává otázka, zda pro **uložení povinností** (příkazu a zákazu) tímto statutárním předpisem je třeba zákonného zmocnění. Bohužel, tento problém nebyl zákonodárci dosud uspokojivě vyřešen, a tak se s ní musel vypořádat samotný Ústavní soud. Jádrem sporu je skutečnost, že Listina, jak již bylo uvedeno výše, stanoví, že **povinnosti lze ukládat pouze na základě zákona**.¹⁰² Na první pohled by se řešení tohoto problému mohlo jevit jednoznačně, avšak v průběhu let se nazírání na tuto otázku zásadním způsobem změnilo, přičemž za jakési dělítko mezi „starým“ a „novým“ pohledem na ukládání povinností pomocí OZV je v literatuře považován náleží Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, známý také jako „Jirkovský náleží“.

¹⁰¹ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. Zákon o obcích. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015., s. 21

¹⁰² Čl. 4 odst. 1 Listiny

I z tohoto důvodu jsem zvolil rozdělení této části práce na dvě subkapitoly, které si však nekladou ambice detailněji rozebrat již mnohokrát komentovanou problematiku, ale jsou zde zařazeny kvůli ucelenosti a návaznosti na následující kapitoly.

V neposlední řadě je třeba uvést několik poznámek o charakteru OZV jako pramene práva. V úvodu i v druhé kapitole bylo uvedeno, že vyhlášky jsou považovány za **originární** pramen práva. Originární právní předpis je takový pramen práva, který je původní, od žádného jiného předpisu neodvozený a k jeho vydání není třeba výslovného zákonného zmocnění.¹⁰³ V. Knapp ve své knize *Teorie práva* formuloval, že vyhlášky zastupitelstev územně samosprávných celků jsou svojí povahou originární.¹⁰⁴ A. Gerloch zastává stejný názor: *Originární jsou v podstatě též obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obcí a krajů.*¹⁰⁵ Nutno poznamenati, že výše citované publikace byly vydány ještě před Jirkovským nálezem. Oproti tomu jiní autoři odborné literatury tvrdí, že dřívější judikatura¹⁰⁶ Ústavního soudu v **podstatě neuznávala originární normotvorbu obcí** a každá vyhláška tak v zásadě musela být opřena o zákonné zmocnění,¹⁰⁷ což v podstatě neguje originární charakter pramene práva. Někteří odborníci, jako např. M. Kopecký¹⁰⁸ či P. Holländer však i po vydání velkého množství judikátů, ve kterých Ústavní soud opakovaně zdůrazňuje, že obce jsou generálně zmocněny Ústavou k originární normotvorbě, nepovažují OZV za originární pramen práva. Tento pohled podporují tím, že k vydání jakákoliv vyhlášky je tak jako tak zapotřebí zákonného základu s tím, že čl. 104 odst. 3 „*obsahuje toliko neúplnou zmocňovací normu.*“¹⁰⁹

Osobně se přikláním spíše k naposledy uvedené formulaci. Ačkoliv Ústava v čl. 104 odst. 3 zakládá právní možnost zastupitelstev vydávat vyhlášky v samostatné působnosti, dále stanoví, že působnost zastupitelstev může být stanovena pouze zákonem, tudíž by bylo zřejmě nemožné vydat OZV, pokud bychom neměli zákonný předpis, který by takovou působnost stanovil.

¹⁰³ KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015., s. 21

¹⁰⁴ KNAPP, V.: *Teorie práva*. 1. vydání. Praha, C.H. Beck 1995, s. 157

¹⁰⁵ GERLOCH, A. *Teorie práva. 3. Rozšířené vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 343 s. 78

¹⁰⁶ Myšleno judikatura před vydáním Jirkovského nálezu

¹⁰⁷ KOSAŘ, David. a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 76

¹⁰⁸ KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, s. 139

¹⁰⁹ HOLLÄNDER, P. *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*, *Právní rozhledy* č. 19/2008, s. 693

4.1 Judikatura před Jirkovským nálezem

Jak již bylo naznačeno výše, hlavním sporným bodem v oblasti autonomní normotvorby územních samosprávných celků, který musel Ústavní soud za dobu svoji existence vyřešit, byla možnost ukládání konkrétních povinností pomocí vyhlášek fyzickým a právnickým osobám. Je třeba poznamenati, že část v této kapitole uvedených verdiktů Ústavního soudu byla vyřčena ještě za účinnosti předchozího zákona o obcích.¹¹⁰ Vzhledem k reformám veřejné správy a následným zrušením okresních úřadů, byla před tímto krokem do jisté míry odlišná procedura dozoru nad obecní právotvorbou a současně byl i jiný okruh aktivně legitimovaných subjektů, kteří měli možnost podat návrh k Ústavnímu soudu. Podrobnými historickými konsekvencemi se zde zabývat nebudeme. Pro demonstraci situace v „předjirkovském období“ jsem vybral následující trojici judikátů.

V literatuře a v odborných člancích je často uváděn starší náleží Ústavního soudu¹¹¹ z roku 1994 ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou. Ani v této práci ho nelze opomenout, jelikož právě v tomto náleží se Ústavní soud jednoznačně vyjádřil k ukládání povinností pomocí OZV.

Předmětem této vyhlášky s názvem Zásady prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou, která byla celá zmiňovaným nálezem derogována, byla úprava prodejní doby různých obchodů, které vyhláška dále dělila na potravinářské a nepotravinářské. Důvodem přijetí vyhlášky měla být možnost, aby si žďárští občané mohli nakoupit i v mimopracovní době. Ačkoliv vydání této vyhlášky bylo bezesporu motivováno dobrým úmyslem zpříjemnit a do jisté míry i z pohodlnit život občanů ve městě, u Ústavního soudu se tento počín zastupitelů města nesetkal s pochopením.

Ústavní soud zde zaujal následující stanovisko, které bylo vtěleno i do právní věty zmiňovaného náleží: „*Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, jen na základě a v mezích zákona.*“ Dále k tomu dodává, že: „*K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě*

¹¹⁰ Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

¹¹¹ Nález Ústavního soudu ze dne 19.1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93

výslovného zákonného zmocnění.“ Ústavní soud mj. argumentoval čl. 4 odst. 1 Listiny, který stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Ani tento názor Ústavního soudu neuniknul kritice ze strany odborné veřejnosti¹¹², avšak ujal se a bylo na něj odkazováno i v dalších nálezech. V tomto případě zde jakékoliv zákonné zmocnění pro úpravu provozní doby obchodů absentovalo, a proto musela být tato vyhláška zrušena.

Další relevantní judikát, o kterém je vhodné se na tomto místě zmínit, pochází z roku 1997.¹¹³ Jedná se o nález, kterým bylo zrušeno problematické ustanovení OZV města Slatiňany, které stanovovalo dobu a čas, kdy bylo možno provozovat hudební produkce, jako jsou diskotéky nebo taneční zábavy, na veřejně přístupných místech a ve veřejně přístupných objektech umístěných v blízkosti obytné zástavby. Toto ustanovení přímo zakazovalo konat výše zmiňované hudební produkce po desáté hodině večerní. Ačkoliv bylo možné podle tehdy platného a účinného zákona o obcích přijímat OZV za účelem regulace záležitostí veřejného pořádku¹¹⁴, Ústavní soud konstatoval následující: „*V českém právním řádu nebyl vydán zákon, jenž by umožňoval omezit provozní dobu pohostinských zařízení, oprávněných provozovat taneční a poslechové zábavy. Není tedy ani úkolem ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit a provozní dobu pohostinských zařízení, byť v souvislosti s ochranou veřejného pořádku, zejména při dodržování nočního klidu.*“ Z uvedeného tedy vyplývá, že i v této záležitosti Ústavnímu soudu chybělo ono zákonné zmocnění k tomu, aby mohl podzákonný právní předpis vydaný v samostatné působnosti Slatiňan ponechat v platnosti.

Tento nález Ústavního soudu je také zajímavý jednak proto, že je v něm obsaženo odlišné stanovisko, pod které se společně podepsali tehdejší ústavní soudci JUDr. Vojen Güttler a JUDr. Pavel Varvařovský a jednak kvůli skutečnosti, že pro zamítnutí návrhu na zrušení OZV se vyslovilo šest ústavních soudců. Avšak pro odchýlení se od stávající judikatury byl tento počet stále nedostatečný, a jak bylo řečeno výše, ustanovení o regulaci hudební produkce v posuzované vyhlášce

¹¹² KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. Vydání. Praha : C. H. Beck, 2003, s. 305

¹¹³ Nález Ústavního soudu ze dne 8.10. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97

¹¹⁴ Dle § 17 zákona č. 367/1990 Sb. o obcích ve znění zákona 279/95 Sb.

bylo zrušeno. Zmiňovaní soudci zaujali k této problematice do té doby nepublikovaný opačný názor, když shledali tehdejší zmocnění v ustanovení zákona o obcích jako dostatečné k tomu, aby tento podzákoný předpis mohl před Ústavním soudcem obstát. Nezodpovězenou otázkou ovšem zůstává, proč se k danému odlišnému stanovisku nepřipojili i čtyři „zbylí“ ústavní soudci, kteří hlasovali ve shodě s výše jmenovanou dvojicí, jenž je autorem disentu. Skutečnost, že významná část pléna Ústavního soudu se vyslovila ve prospěch obecní samosprávy, však byla do té doby nevídaná a dá se říci, že byla jakousi předzvěstí názorového obratu Ústavního soudu, na který však bylo nutné ještě pár let čekat.

Poslední náleží Ústavního soudu¹¹⁵, kterému budou věnovány následující řádky, byl vydán v roce 2006, tedy v době, kdy byl obrat v nazírání Ústavního soudu na OZV již „na spadnutí“ a pojednává o stále aktuálním společenském nešvaru, konkrétně o konzumaci alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích. Zastupitelstvo města Dobříše vydalo OZV o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku omezením konzumace alkoholu a jiných návykových látek na veřejném prostranství, ve které byly mj. taxativní metodou vymezeny ulice a další veřejně přístupná místa, jako jsou například železniční stanice či zastávky městské hromadné dopravy, kde se zcela zakázalo požívání alkoholických a jiných návykových látek. „Krutost“ tohoto požadavku byla zmírněna tím, že se tento zákaz nevztahoval na restaurační zahrádky či stánkový prodej. Ačkoliv lze zcela jistě vnímat požívání alkoholu na veřejnosti jako činnost, která je minimálně způsobila narušit veřejný pořádek, Ústavní soud tehdy vyslovil názor, že: *„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.“* I zde Ústavní soud uplatnil svoji pravomoc a vyhlášku města Dobříše zrušil. Ústavní soud argumentoval mj. skutečností, že nelze podzákoným právním předpisem regulovat společenské vztahy, které jsou již upraveny na úrovni zákonné, v tomto případě zákonem č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, který však již tehdy obcím přiznával možnost vydat vyhlášku, která by byla způsobila, nikoliv však paušálně, zakazovat alespoň prodej alkoholických, dokonce i tabákových výrobků. S ohledem na skutečnost, že tento verdikt Ústavního soudu

¹¹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 10.1. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/05

byl vyřčen až po roce 2005, Ústavní soud při posuzování zákonnosti této vyhlášky použil již výše popsany test 4 kroků, před kterým tato vyhláška ovšem neobstála: „Poněvadž již ze zjištěného plyne, že napadená vyhláška neobstojí ani z hlediska přezkoumání otázky, zda se obec při jejím vydání nepohybovala ultra vires z hlediska zneužití zákonem obci svěřené působnosti, nebylo již nutno přezkoumávat její obsah z hlediska nerozumnosti“. Hodnocená vyhláška tak neprošla ani 1. bodem onoho algoritmu, proto Ústavní soud k dalším krokům ani nepřistoupil. V tomto nálezu bylo opět potvrzeno, že k ukládání povinností pomocí OZV je třeba zákonného zmocnění, ovšem takového, které je v daném případě relevantní a lze ho použít. Tudíž v této době nešlo vydat podzákoný právní předpis v samostatné působnosti obce na základě §10 zákona o obcích, pokud byl daný okruh společenských vztahů již regulován pomocí *lex specialis*, i když trochu jinak, než by si obecní zastupitelský sbor představoval. Ústavní soud však obci doporučil šalamounské řešení daného problému, které spočívalo v přesné citaci příslušného ustanovení výše uvedeného speciálního zákona a v jeho publikaci na úřední desku. Zda lze ovšem tímto postupem dosáhnout zamýšleného účelu, je značně diskutabilní. Osobně se domnívám, že preventivní moment tohoto kroku by nebyl přespříliš efektivní, jelikož člověk, který pravidelně konzumuje alkohol na veřejnosti a v důsledku této činnosti pak narušuje veřejný pořádek, má spíše tendenci se důkladnému studiu úřední desky obecního úřadu vyhýbat. Výjimky ovšem nelze vyloučit.

Cílem této části práce bylo pouze povšechně přiblížit již překonaný náhled Ústavního soudu na ukládání povinností pomocí OZV. Nyní zde bude pojednáno o změně pohledu na tuto problematiku, jenž je změnou velice zásadní a snad i proto bývá v odborných článcích nazývána například i jako Kopernikovský obrat.¹¹⁶

4.2 Jirkovský nálezh

Jak již bylo předestřeno v několika částech této práce, Jirkovský nálezh se stal jistým mezníkem v nazírání Ústavního soudu na právní možnost obcí „naplno“ realizovat svoji samostatnou působnost a právě proto bylo na toto téma napsáno již velmi mnoho. Z tohoto důvodu následující kapitolu nebudu pojímat nijak široce a omezím se pouze na nezbytné argumenty s cílem zachovat prostor současným tendencím v dané problematice a v neposlední řadě i z důvodu, že v roce 2016

¹¹⁶ HOLLÄNDER, P. *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*, Právní rozhledy č. 19/2008, s. 693

Jirkovský nález již není příliš aktuální, ale i přesto je zásadním a nemohu ho zde opomenout. Nejprve se stručně zaměřím na skutkovou stránku věci a až poté na právní důsledky daného judikátu.

Obec Jirkov vydala v roce 2005 OZV k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. V ní byla mj. uložena povinnost vlastníkům nebo uživatelům veřejné zeleně na katastru města Jirkov udržovat tuto zeleň formou pravidelných sečí. Vyhláška taktéž stanovila interval sečí, které musely být prováděny minimálně 2x ročně. První seč měla být provedena do 25. května každého roku, druhé datum nebylo přesně stanoveno, přičemž se mělo přihlížet k vegetačním podmínkám. Aby byl naplněn účel vyhlášky, byla v ní logicky stanovena i povinnost pokosenou vegetaci odklidit.

S výše uloženými povinnostmi však nesouhlasil dozorový orgán nad samostatnou působností Jirkova a tak využil svého práva a navrhnul zrušení čl. 3 dané vyhlášky. Aktivně legitimovaný subjekt poukazoval zejména na to, že:

- tento právní předpis dle jeho názoru odporuje čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod
- vyhláška reguluje problematiku upravenou již několika zákony¹¹⁷ a ukládá fyzickým a právnickým osobám povinnosti bez zákonného zmocnění¹¹⁸
- nepatří do samostatné působnosti obce

Ústavní soud v tomto judikátu opět s odkazem na Prostějovský nález¹¹⁹ již obligatorně využil testu 4 kroků, ve kterém posuzovaná vyhláška překvapivě obstála a **nebyla zrušena**. V průběhu řízení si zástupci obce Jirkov za danou vyhláškou stáli a argumentovali tím, že statutární předpis v samostatné působnosti s tímto obsahem lze vydat na základě zákona o obcích.¹²⁰

Naprosto zásadní změna judikatury spočívá ve skutečnosti, že tato vyhláška stanovila konkrétní povinnosti svým adresátům a i přes existenci čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, který jasně říká, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a současně přes neexistenci konkrétního

¹¹⁷ Konkrétně § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb, o rostlinolékařské péči, rovněž § 47b odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích a také a § 58 odst. 2 obecního zřízení

¹¹⁸ Což v ustálené judikatuře Ústavního soudu vždy vedlo k rušení obecně závazných vyhlášek

¹¹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 22.3.2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

¹²⁰ §10 písm. c) obecního zřízení

zákonného zmocnění v jiném zákonném předpisu, než v zákoně o obcích nebyla zrušena. Ústavní soud formuloval tento názor: „*Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny).*“ K tomu dále Ústavní soud dodává, že je třeba identifikovat předmět a cíl toho, čeho chce daný právní předpis dosáhnout a za jakým účelem byl vydán. To v konečném důsledku může znamenat, že vyhláškou lze regulovat něco, co je již upraveno na zákonné úrovni za předpokladu, že podzákonný právní předpis bude vydán za jiným účelem, než ten zákonný.

Tento svůj názorový obrat Ústavní soud obsahuje mj. tím, že změnu v pojmání ukládání povinnosti pomocí OZV šlo do jisté míry očekávat s odkazem na své starší nálezy. Dále je v nálezu řečeno, že v průběhu doby došlo k posunu právního prostředí a proto Ústavní soud opouští dosud využívaný restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Ústavní soud tímto vyslal jasný signál všem obcím, že po letech, kdy rušil jejich statutární předpisy vydané v samostatné působnosti, které stanovovaly povinnosti a neměly k tomu zákonné zmocnění a „nevešly“ se do §10 obecního zřízení, již akceptuje, že územní samospráva „dospěla“ a dá se s nadsázkou konstatovat, že jí svěřil nové pravomoci, když upustil od svého konstantního restriktivního výkladu týkající se obecní autonomní právotvorby. Zmiňovaný §10 již nelze chápat jako zákonné zmocnění, jelikož zastupitelstva jsou k vydávání vyhlášek zmocněny přímo z Ústavy, ale je třeba na něj nahlížet jako na ustanovení, které stanoví meze věcné působnosti v kombinaci s §35 obecního zřízení, v nichž se může obec pohybovat při vydávání těchto podzákonných předpisů.¹²¹ Lze říci, že díky Jirkovskému nálezu došlo z pohledu obcí k zlepšení jejich postavení a k rozšíření možností regulace jejich samostatné působnosti, ovšem za předpokladu, že z této působnosti vymezené zákonem o obcích nebudou vybočovat.

¹²¹ LANGÁŠEK, T. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*, Právní rozhledy č. 10/2008, s. 356

5. Vybrané otázky obecní regulace a aktuální tendence v této problematice

V kapitole 3.2 jsme se podrobněji dozvěděli o dozorové pravomoci Ministerstva vnitra České republiky, kterou ministerstvo uplatňuje vůči vyhláškám, které jsou vydávány obcemi v jejich samostatné působnosti. Přímou v úvodu diplomové práce jsem zmiňoval, že počet podaných návrhů na zrušení těchto podzákoných předpisů se každý rok liší. Ministerstvo vnitra na svých webových stránkách, v sekci dozoru a kontroly¹²² každým rokem zveřejňuje sborníky, ze kterých je patrné, kolik bylo který rok podáno návrhů na zrušení těchto podzákoných předpisů a jak se Ústavní soud k těmto návrhům postavil. Na úvod této kapitoly si dovoluji uvést statistická data, která vycházejí právě z těchto veřejně přístupných sborníků o tom, kolik bylo podáno návrhů na zrušení OZV přímo Ministerstvem vnitra. Zatímco mezi léty 2004 – 2006 bylo podáno patnáct a více návrhů (v roce 2006 dokonce rekordních 23) na zrušení vyhlášek, v dalších letech se tento počet rapidně snížil, přičemž v roce 2014 nebyl podán návrh žádný, v minulém roce pouze jeden. Z uvedeného je tedy patrné, že nejvíce návrhů na zrušení těchto statutárních předpisů bylo podáno v době blízké vydání Jirkovského nálezu, po kterém počet podaných návrhů Ministerstvem vnitra v žádném roce nepřekročil číslo 5. Tato skutečnost je zcela jistě odrazem toho, že Jirkovský nálezu podstatně rozšířil okruh záležitostí, které lze regulovat OZV, aniž by tato úprava byla v rozporu se zákonem. Daný názorový proud Ústavního soudu muselo reflektovat i samo Ministerstvo vnitra, které začalo poměřovat zákonnost těchto předpisů právě v duchu onoho přelomového nálezu. I samo Ministerstvo si stav, kdy „odesílá“ na Ústavní soud pouze zlomek vyhlášek, pochvaluje a k tomu dodává: „*Tato skutečnost je zcela jistě odrazem kvalitní spolupráce Ministerstva vnitra s obcemi, do níž patří poskytování časté metodické pomoci či tvorba metodických materiálů a výkladových stanovisek, která jsou ze strany obcí vítaným pomocníkem při tvorbě obecně závazných vyhlášek.*“¹²³ Osobně bych byl k tomuto výroku malinko skeptický a kloním se k názoru, že dozorovému orgánu nezbylo nic

¹²² Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly. *Ministerstvo vnitra České republiky*. [online]. 24.2. 2016 [cit. 2016-02-24]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/docDetail.aspx?docid=21474659&doctype=ART&chnum=2#Odd%C4%9Blen%C3%AD%20metodiky%20a%20koordinace%20dozoru>

¹²³ FUREK, Adam a kol. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2014*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p.o., 2015, s. 39

jiného, než začít posuzovat tyto právní předpisy ve světle nové judikatury, která začala být k obcím výrazně vstřícnější. Na druhou stranu Ministerstvu vnitra nelze upřít, že na nálezy Ústavního soudu pružně reaguje a vytvořilo široké portfolio vzorů, pokynů a doporučení. Pokud by se všemi těmito dokumenty obec řídila, nemůže se v oblasti samostatné působnosti dostat do rozporu se zákonem.

V předchozím odstavci jsou zmíněny pouze počty návrhů, které byly podány ze strany Ministerstva vnitra. Z dat¹²⁴ veřejně dostupných na stránkách Ústavního soudu však vyplývá, že počet návrhů na zrušení vyhlášek, podaný jinými aktivně legitimovanými subjekty, je zanedbatelný.

V této kapitole budou rozebrány vybrané judikáty Ústavního soudu, které byly vydány až v „pojirkovském období.“ V neposlední řadě se také zaměřím na aktuální informace ohledně dalších možných návrhů na zrušení těchto podzákoných předpisů. Předmět úpravy OZV je poměrně široký, stejně jako předmět nálezů Ústavního soudu, proto zde nemám ambice analyzovat velkou část z nich, tudíž jsem jejich výběr poměřoval dvěma kritérii – aktuálností a subjektivním hlediskem zajímavosti. Zastupitelé určitých obcí dokáží čas od času schválit vskutku interesantní vyhlášky. Od těch kuriózních, které například zakazovaly vstup státním úředníkům na území obce¹²⁵, až po ty zásadní, které po analýze Ústavního soudu tvoří „precedenty“ v obecní normotvorbě. Pojdme se tedy na některé z nich podívat detailněji.

5.1 Regulace provozu na pozemních komunikacích

Nejaktuálnější nález, který se dotýká obecní normotvorby v samostatné působnosti, byl vydán 11.8.2015. Tento judikát¹²⁶ mj. odpovídá na otázku, zda má obec možnost svým podzákonným právním předpisem v samostatné působnosti stanovovat některé povinnosti osobám, které na jejím území pomocí motorového vozidla převážejí náklad, jiné než pevné či vazké konzistence na pozemní komunikaci.

Ministerstvo vnitra, jakožto dozorový orgán nad normotvorbou obce v samostatné působnosti, podalo návrh na zrušení OZV statutárního města Přerova č. 2/2010 ze dne 14. června 2010 o stanovení některých povinností při přepravě

¹²⁴ Nalus: Vyhledávání rozhodnutí Ústavního soudu České republiky. . [online]. 29.2.2016 [cit. 2016-02-29]. Dostupné z:<http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>

¹²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 28.4.2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03

¹²⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 11.8.2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15

sykých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova. Zajímavé je, že verdikt Ústavního soudu v této věci byl vyřčen více než 5 let po nabytí účinnosti tohoto právního předpisu. Příčinou této skutečnosti byla právní analýza Ministerstva dopravy z 14. prosince 2010, kterou si nechalo zpracovat Ministerstvo vnitra a ze které vyplynulo, že vyhláška netrpí žádnými právními vadami a je se zákony plně souladná. Dozorový orgán tedy neměl námitek a tento právní předpis byl aplikovatelný od 1. ledna 2011. O čtyři roky později však Ministerstvo vnitra obdrželo podnět na pozastavení účinnosti této vyhlášky s ohledem na vynesené rozsudky civilních soudů, které zrušily sankce, které byly uloženy na základě tohoto podzákonného právního předpisu. V konečném důsledku došlo k sistaci a následnému zrušení celé OZV Ústavním soudem.

Obsahem této vyhlášky byla mj. povinnost vyplývající pro provozovatele vozidla, který v obci přepravuje na pozemní komunikaci syký či prašný materiál, tento náklad přepravovat v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným způsobem bránit tomu, aby se části tohoto nákladu nedostaly do kontaktu s vozovkou či do ovzduší. Dále zde byla zmíněna i možnost, jak těmto „úletům“ z nákladového prostoru motorového vozidla předejít – například „zaplachtováním“ nákladového prostoru. Zastupitelé města Přerova zde také omezili prostor pro typicky českou vynalézavost, přičemž bylo stanoveno, že povinnost nesplní osoba, která tento náklad pouze pokropí vodou. V preambuli této vyhlášky jsou vymezeny důvody jejího přijetí, které se omezují pouze na konstatování, že v Přerově je prokazatelně zhoršená kvalita ovzduší a vysoká míra prašnosti, která je primárně způsobována dopravou. Výjimky z výše uvedených povinností byly uděleny například vozidlům integrovaného záchranného systému.¹²⁷

Při posuzování zákonnosti vyhlášky Ústavní soud došel k závěru, „že stanovením předmětné povinnosti vstoupila napadená vyhláška do prostoru, který je již regulován právním předpisem vyšší právní síly, konkrétně zákonem o silničním provozu.“ Tento zákon stanovuje obdobnou povinnost pro provozovatele vozidel při přepravě nákladu obdobného charakteru, přičemž dle této normy musí být náklad na vozidle umístěn a upevněn takovým způsobem, aby neznečišťoval nebo nepoškozoval pozemní komunikaci, nezpůsoboval nadměrný hluk a zároveň

¹²⁷ OZV města Přerova č. 2/2010 ze dne 14. června 2010 o stanovení některých povinností při přepravě sykých a obdobných materiálů na území statutárního města Přerova.

neznečišťoval ovzduší.¹²⁸ V nálezu bylo dovozeno, že obec danou normou sledovala stejný cíl, který sledoval zákonodárce v citovaném zákoně, tudíž je nepřipustné, aby obec vstupovala do prostoru vymezenému zákonodárci, který jí nepřísluší. Statutární město Přerov, jakožto účastník řízení, se k vytýkaným vadám vyhlášky vyjadřovalo a jeho zástupci argumentovali tím, že jejím primárním cílem je zájem na ochraně životního prostředí, kdežto zákonná úprava sleduje především to, aby byla zajištěna sjízdnost pozemní komunikace a bezpečnost provozu. V neposlední řadě také poukazovali na fakt, že v roce 2010 dozorový orgán k danému předpisu neměl žádné výtky. Tyto přednesené argumenty však před Ústavním soudem neobstály.

Přerovští se logicky snažili přesvědčit Ústavní soud o tom, aby vzal za své, že posuzovaná vyhláška sleduje jiný účel, než úprava na zákonné úrovni. Pokud by se tak stalo, OZV by i tak v duchu ustálené judikatury v testu 4 kroků mohla jen stěží obstát, jelikož jak k tomu Ústavní soud dále dodává: *„Úprava provozu na pozemních komunikacích jednoznačně vyžaduje jednotnost úpravy na celém území státu. Nelze si totiž ani představit situaci, kdy na pozemních komunikacích nacházejících se na území jednotlivých obcí budou platit odlišná pravidla provozu. Dovedeno ad absurdum by si každý řidič musel před cestou na úřední desce (např. v elektronické podobě) vyhledat vyhlášky obcí, kterými bude projíždět.“* Vyhláška by tedy neprošla ani čtvrtým krokem testu, který daný předpis poměřuje kritériem rozumnosti. Plně se ztotožňuji se závěry Ústavního soudu, jelikož i když obce mají v současné době podstatně větší možnosti pro podzákonnou regulaci samostatné působnosti, než měly před 20 lety, tato regulace v žádném případě není a ani nemůže být bezbřehá. V duchu staršího nálezu¹²⁹ Ústavního soudu se v tomto případě nabízí jednoduché doporučení pro přerovské zastupitele. Když nelze jistou problematiku upravit podzákonným předpisem v samostatné působnosti, je možné publikovat či jiným vhodným způsobem upozornit, například zveřejněním na úřední desce, na existenci zákonné úpravy, v tomto případě zákona o silničním provozu a citovat jeho k danému problému relevantní ustanovení, s nímž jsme se seznámili výše.

¹²⁸ §52 odst. 2 zákona o silničním provozu

¹²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/05

Ve starším nálezu Ústavního soudu¹³⁰, který bude ještě podrobněji, avšak z jiného úhlu pohledu, rozebírán v kapitole 5.3, bylo oproti výše uvedenému judikátu obci částečně přiznáno právo regulovat pohyb motorových a nemotorových vozidel v její samostatné působnosti po prostranstvích, které mohou mít charakter pozemní komunikace ve smyslu zákona o silničním provozu. Město Mariánské Lázně vydalo vyhlášku, ve které byl mj. stanoven zákaz vjezdu kol, motocyklů či dokonce aut na parkové cesty. Ústavní soud však shledal, že tato regulace směřuje k ochraně veřejné zeleně i s přihlédnutím k tomu, že se jedná o lázeňské město.

Z výše uvedeného lze vyvodit závěr, že v oblasti regulace provozu na pozemních komunikacích má obec v samostatné působnosti velice omezené možnosti.

Jistou míru pravomocí v oblasti regulace provozu na pozemních komunikacích má však obec i v oblasti přenesené působnosti. Novela zákona o silničním provozu účinná k 20. únoru tohoto roku v §60a odst. 5 obsahuje zákonné zmocnění k vydání nařízení obce, kterým je možné na vymezeném území obce zakázat provozování osobního přepravníku, který je znám spíše pod termínem „segway.“ Z důvodové zprávy k této nejaktuálnější novele zákona o silničním provozu se dozvíme, že pro tyto účely bude zřízeno i nové dopravní značení.

5.2 Regulace používání pyrotechnických předmětů

V úvodu páté kapitoly jsme se dozvěděli, že v roce 2014 nebyl Ministerstvem vnitra podán žádný návrh na zrušení OZV, dlužno dodat, že takovýto návrh nebyl podán ani žádným jiným aktivně legitimovaným subjektem. To však neznamená, že v tomto roce Ústavní soud o žádném z dříve podaných návrhů nerozhodoval. V roce 2014 byl vydán jediný náleze¹³¹ Ústavního soudu ve věci návrhu na zrušení OZV, který je zároveň k datu odevzdání této diplomové práce druhým nejmladším nálezem tohoto druhu.

Zastupitelstvo města Chebu vydalo na svém zasedání, které se konalo dne 26.4. 2012, vyhlášku k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, která mj. specifikovala činnosti, jež by mohly narušovat

¹³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 21.10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06

¹³¹ Nález Ústavního soudu ze dne 5.8 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13

veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy a právě proto se na vybraných veřejných prostranstvích zakazují. Mezi tyto činnosti, které vyhláška taxativně vypočetla, patřilo i provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. Současně však vyhláška umožňovala písemně požádat radu města o povolení výjimky z tohoto zákazu. Možnost regulovat v samostatné působnosti obce používání pyrotechniky již byla vyřešena ve starších nálezech¹³² Ústavního soudu, přičemž bylo judikováno, že obci toto právo jednoznačně náleží. Ministerstvo vnitra však shledalo jako ústavně nekonformní ustanovení, které zakládalo jisté privilegované postavení obce, když z tohoto zákazu provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů vyjmulo akce pořádané městem Cheb. Vyhláška tedy zavedla jakýsi „dvojí metr“ v tom smyslu, že rozlišovala mezi tím, kdo by pyrotechnické akce chtěl pořádat. V praxi by to znamenalo jediné: fyzické a právnické osoby by v případě zájmu pořádat ohňostroje ve vyhláškou zakázané lokalitě musely žádat městský úřad o udělení výjimky, kdežto město Cheb by mohlo provozovat pyrotechnické efekty na svém území bez jakéhokoliv omezení, samozřejmě za dodržení zákonných ustanovení¹³³ vztahujících se k této problematice.

Město Cheb se v řízení před Ústavním soudem nechtělo sobě udělené výjimky vzdát a argumentovalo ustanovením zákona o obcích, které stanoví, že *obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*¹³⁴ Z uvedené citace obecního zřízení pak, jak Ústavní soud sám podotknul, město absurdně dovodilo, že cokoliv Cheb činí, činí ve veřejném zájmu. O poznání správnější je však hledět na toto zákonné ustanovení jako na zákonodárcův úmysl, aby činnost obce a jejich orgánů směřovala k naplnění veřejného zájmu. Z výše uvedeného již čtenář zřejmě tuší, že se Ústavní soud přiklonil k právnímu názoru navrhovatele a konstatoval: *„Jde o nedůvodně nerovný přístup města Cheb k sobě samému na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, jestliže je zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce.“* V nálezu je dále uvedeno, že absentuje jakýkoliv racionální účel, který by alespoň zdůvodnil, proč by město Cheb mělo mít nadřazené postavení v této věci. Ústavní soud toto problematické ustanovení chebské vyhlášky přirovnává k *aktu*

¹³² Nález Ústavního soudu ze dne 13.9.2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05

¹³³ Zákon č. 206/2015 Sb. o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice)

¹³⁴ §2 odst. 2 obecního zřízení

nepřípustné libovůle a konstatuje, že zároveň není slučitelné ani s elementárními principy právního státu, „*neboť zakládá nerovnost osob podléhajících výkonu veřejné moci, a to bez přesvědčivého, racionálního a legitimního důvodu.*“ Nakonec byla problematická věta Ústavním soudem derogována, přičemž i za absence tohoto ustanovení se OZV v Chebu stále aplikuje a v případě, kdy chce město pořádat pyrotechnickou show, tak musí žádat samo sebe o povolení. Nedokáží si však představit, že by město samo sobě vydalo v této žádosti negativní správní akt.

V chebském nálezu tedy nebyla Ústavním soudem zpochybňována možnost upravovat otázky pořádání ohňostrojů a obdobných akcí, ale konkrétní provedení této regulace, které město Cheb v tomto případě zvolilo poněkud nešťastně. Zajímavá je skutečnost, že Ústavní soud výjimečně neprovedl v této práci již několikrát zmiňovaný test 4 kroků a pouze se spokojil s konstatováním, že i kdyby byl býval k tomuto testu přistoupil, napadené ustanovení by ani tak neobstálo jak ve 3., tak ve 4. bodu testu. Ačkoliv se v dané věci naprosto ztotožňuji se závěrem Ústavního soudu, v tomto případě se domnívám, že bylo vhodnější test provést, ať již z důvodu zachování konstantnosti judikatury či z důvodu právní jistoty. V judikátu mj. Ústavní soud kritizuje město Cheb za to, že zrušeným ustanovením vlastně předjímalo kladný výsledek řízení o udělení výjimky pro používání pyrotechnických předmětů ve vyhláškou zakázaných veřejných prostranstvích za předpokladu, že žadatelem bude samo město. Zároveň sám Ústavní soud v tomto nálezu předjímá výsledek testu čtyř kroků, aniž by ho provedl. V žádném případě netvrdím, že by se na dané věci něco změnilo, jen tento fakt shledávám jako další důvod, proč měl být test proveden.

5.3 Regulace pohybu a chovu zvířat

Ačkoliv nálezy Ústavního soudu, které se týkají pohybu a chovu zvířat, nejsou v porovnání s předchozími příliš aktuální, rozhodl jsem se onu problematiku do této práce přece jen zařadit. Nedávno jsem se totiž v médiích dočetl, že v České republice je v poměru na jednoho obyvatele největší počet psů v Evropě a také chápu, že šance, že některý ze čtenářů bude venčit nějakého čtyřnohého domácího mazlíčka na veřejném prostranství, je výrazně vyšší, než že bude žádat o povolení pořádat pyrotechnickou show v Chebu či převážet hmotu jiné než pevné či vazké konzistence v motorovém vozidle po Přerově.

Zmíněná problematika je již upravena zákonodárcem ve speciálních zákonech a zároveň je zde stále ponechán prostor za splnění daných podmínek pro regulaci na podzákonné úrovni v rámci samostatné působnosti obce.

5.3.1 Chov zvířat na území obce

Otázku chovu zvířat zákonodárce vtělil do zákona na ochranu zvířat proti týrání¹³⁵ a také ji nalezneme ve veterinárním zákoně.¹³⁶ Je třeba k tomu dodat, že soukromoprávní předpis, který se aplikuje od 1. ledna roku 2014, stanoví, že zvíře již není věc a dále také upravuje některé aspekty související s chovem zvířat, například jejich vnikání na soukromý pozemek.¹³⁷ Celá tato práce je ovšem „zasvěcená“ právu veřejnému a ani v této části tomu nebude jinak.

K možnosti regulovat chov zvířat na určitém území obce se Ústavní soud již mnohokrát vyjádřil, avšak za dosud nejaktuálnější „precedent“ v této problematice, který de facto přehodnocuje judikáty předcházející tomuto nálezu, lze považovat náleze Ústavního soudu ze dne 21.10. 2008 ve věci návrhu ministra vnitra Mgr. Františka Bublana na zrušení OZV města Mariánské Lázně o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně.

Mariánské Lázně, jakožto člen všeobecně známého západočeského lázeňského trojúhelníku, vydaly OZV, která v první řadě rozčlenila území města na vnější lázeňské území a na vnitřní lázeňské území, přičemž v této vnitřní zóně byl zakázán chov různého domácího zvířectva, které vyhláška demonstrativně vymezila. Je třeba podotknout, že jak náleze, tak i zmiňovaná vyhláška se zabývaly širším okruhem záležitostí, které by mohly být způsobilé narušit veřejný pořádek, avšak v této kapitole se záměrně omezíme pouze na regulaci chovu zvířat. Z vyhlášky se dále dozvíme, že vnitřní lázeňské území slouží lázeňskému provozu a převážně pro ubytování lázeňských hostů a jiných návštěvníků lázeňského města a nachází se v něm i nejdůležitější přírodně léčivé prameny. A právě z těchto důvodů se zastupitelé Mariánských Lázní rozhodli stanovit zpřísněná pravidla chování v této, pro město velice důležité, turistické zóně. Skutečnost, že chov hospodářských zvířat, například ve vyhlášce zmiňovaných prasat či skotu, je

¹³⁵ Zákon č. 246/1992 Sb., České národní rady na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů

¹³⁶ Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů

¹³⁷ §1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

činnost, která může narušit veřejný pořádek, byť jen svým typickým zápachem, lze dle mého názoru v právní terminologii považovat za notorietu a tudíž zastupitelé v zájmu turistického ruchu i vzhledu obce přistoupili k tomuto, pro zarputilé chovatele nejen výše uvedených tvorů, drakonickému zákazu, který osobně shledávám jako odůvodněný a v zásadě pozitivní a pro město jako celek přínosný.

Ústavní soud se tedy musel mj. vypořádat s otázkou, zda obec má možnost ve své samostatné působnosti učinit výše uvedený zákaz a zda je ústavně konformní jeho provedení v tomto podzákoném předpise, když je tato problematika již upravena výše zmiňovanými speciálními zákony. Jak jsem již nastínil v úvodu páté kapitoly, stále se pohybujeme v době po vydání Jirkovského nálezu, tudíž i zde Ústavní soud přistoupil k identifikaci předmětu a cíle daných úprav a konstatoval: *„Cílem a účelem zákonné regulace je ochrana chovu a zdraví zvířat, jakož i ochrana zdraví lidí v souvislosti s chovem zvířat a požíváním živočišných produktů.“* Oproti tomu úpravu obsaženou v OZV chápal jako regulaci místních podmínek vydanou v intencích §10 obecního zřízení. Ve světle tohoto judikátu lze tedy konstatovat, že obec může ve své samostatné působnosti vydat podzákonný právní předpis, který zcela zakáže na určitém území obce chov určitých druhů zvířat za podmínky, že se daný předpis nedostane do kolize se zákony a za Ústavním soudem předpokládaného stavu, kdy *„zákaz chovu domácích zvířat vyhláškou musí být samozřejmě poměřován povahou tohoto zákazu, jeho rozsahem a místem, kde je uplatňován.“* Tedy ani v této věci nelze připustit bezbřehost obecní normotvorby, jelikož si osobně nedokážu představit vyhlášku, která zakáže v malé hospodářské usedlosti chov veškerého domácího zvířectva, kde vedlejší činností každého obyvatele obce je chov zvířat a s tím související hospodářská činnost. Domnívám se, že v tomto nastíněném případě by OZV před Ústavním soudem neobstála i právě s odkazem na výše citovanou větu mariánskolázeňského judikátu.

5.3.2 Pohyb zvířat na území obce

Vyhlášky, které se zabývají regulací pohybu zvířat v obci, velmi často upravují pouze pohyb psů a jiná zvířata záměrně opomíjejí, nejčastěji z nepotřebnosti takovéto obecní úpravy. Již výše zmiňovaný zákon na ochranu zvířat proti týrání zmocňuje v §24 odst. 2 obce v samostatné působnosti pouze k úpravě pohybu psů: *„Obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.“*

Obec Kořenov, jehož vyhláška se dostala pro navrhovatelovu domnělou rozpornost se zákonem až k Ústavnímu soudu a která je také předmětem této subkapitoly, v čl. 3 mj. stanovila povinnost pro fyzickou osobu doprovázející psa, mít tohoto tvora na vodítku a tím tak zabránit jeho volnému pobíhání na vyhláškou specifikovaném veřejném prostranství. Dále bylo této osobě uloženo zajistit a dohlédnout na to, aby pes neznečišťoval veřejné prostranství a současně, pokud by se tak již stalo, aby toto znečištění osoba doprovázející psa neprodleně odstranila.

Ústavní soud se v této věci mj. zabýval otázkou, k čemu slouží citované zmocnění speciálního zákona a k čemu všemu obec opravňuje.¹³⁸ Jelikož kořenovská vyhláška upravovala i povinnosti nad rámec tohoto zákonného zmocnění, jako byla například nutnost venčit psa na vodítku, Ústavní soud shledal, že posuzovaná vyhláška je i tak v uložení této povinnosti ústavně konformní, jelikož lze její vydání opřít o §10 a) či c) obecního zřízení, přičemž účelem této vyhlášky je především zajistit veřejný pořádek a čistotu ulic a jiných veřejných prostranství, kdežto zákonodárce sleduje v zákoně na ochranu zvířat proti týrání cíl odlišný, a to především ochranu zvířat.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že obec nepotřebuje k vydání OZV, kterou upraví pohyb psů a související povinnost pro jejich majitele či jiné osoby, které mají psa na starost, zákonné zmocnění ve speciálním zákoně. Nyní je již úkolem zákonodárce posoudit, zda §24 odst. 2 nebude vhodnější derogovat. Osobně si myslím, že ve světle této judikatury se může zdát toto ustanovení spíše nadbytečným až matoucím. Pochybnosti nad jeho existencí vyslovil i sám Ústavní soud. Důvodem, proč bych uvítal zrušení tohoto ustanovení, je také jeho rozpor s účelem tohoto zákona. Domnívám se, že ochrana psů nespočívá v situaci, kdy zastupitelstvo obce striktně omezí prostor, ve kterém se psi mohou volně pohybovat, nebo jejich volný pohyb na veřejných prostranstvích zakáže zcela, jako tomu je například ve Znojmě. Naopak, v zájmu živých tvorů je co nejméně přísná regulace, ideálně zcela absentující. Proto je dle mého názoru vhodnější OZV regulující pohyb psů a ukládající povinnosti jejich majitelům řešit v intencích §10 zákona o obcích a zákonu 246/1992 Sb. ponechat pouze ustanovení, která jsou jednoznačně ve prospěch zvířat.

¹³⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 22.4.2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06

Uváděný Znojemský plošný zákaz volného pohybu psů na veřejných prostranstvích však dopomohl k tomu, že počet útoků psů na člověka klesl na minimum.¹³⁹ Otázkou pro zastupitelstvo každé obce poté zůstává, jak proporcionálně řešit zájem na ochraně zdraví člověka na jedné straně a zájem na ochraně a zdravé prospívání zvířat na straně druhé. Jednoznačnou odpověď na tuto otázku například nabízí současné trestní právo hmotné, přičemž za primární považuje zájem na ochraně života a zdraví člověka.¹⁴⁰

Jak již jsem uváděl na předešlé straně, *lex specialis* se zabývá pouze možnostmi regulace pohybu psů. Logicky zde vyvstává otázka, se kterou se Ústavní soud již naštěstí také vypořádal ve výše zmiňovaném mariánskolázeňském nálezu, zda je možné upravovat i pravidla pro pohyb jiných zvířat? Ústavní soud shledal, že regulace pohybu jiných zvířat obcí je taktéž založena dle §10 písm. a) a c) a proto ji považuje za legitimní. Proto není teoreticky vyloučeno, že se v budoucnu setkáme například s vyhláškou, která reguluje volný pohyb králíků či kura hrabavého na veřejném prostranství, avšak s ohledem na způsob chovu těchto zvířat se možnost této úpravy v současné době jeví jako velmi vzdálená až nereálná.

Dlužno poznamenat, že v rámci regulace pohybů psů lze vyhláškou rovněž zcela zakázat vstup těchto zvířat na předem vymezená místa, jako jsou například dětská hřiště či koupaliště, a to za podmínky, že tato zakázaná činnost může narušit veřejný pořádek v obci.¹⁴¹ Tento zákaz ovšem nelze vztáhnout například na území hřbitovů, které spadá pod režim zákona o pohřebnictví¹⁴², jenž předpokládá vydání řádu veřejného pohřebiště, ve kterém budou specifikovány povinnosti jeho návštěvníků, včetně nutnosti vystříhat se vstupu se psy.

5.4 Otázka určitosti právních pojmů v obecně závazné vyhlášce

Následující kapitola bude věnovaná v současné době třetímu nejmladšímu nálezu Ústavního soudu, který byl do doby odevzdání této diplomové práce vydán ve věci návrhu na zrušení OZV. Jedná se o nálezu Pl. ÚS 28/12 ze dne 23. 4. 2013.

¹³⁹ Nejhorší město pro psy je Znojmo. Vodítko tam musejí mít všude Zdroj: http://brno.idnes.cz/psi-a-pejskari-na-jizni-morave-dk2-/brno-zpravy.aspx?c=A151102_2202666_brno-zpravy_tr. *Idnes.cz*. [online]. 7.11.2015 [cit. 2016-02-25]. Dostupné z: http://brno.idnes.cz/psi-a-pejskari-na-jizni-morave-dk2-/brno-zpravy.aspx?c=A151102_2202666_brno-zpravy_tr

¹⁴⁰ JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 475

¹⁴¹ Tamtéž

¹⁴² Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví ve znění pozdějších předpisů

Stejně jako v předchozích kapitolách, i zde si rozebereme nejprve skutkovou stránku věci, následně i tu právní.

Město Vimperk vydalo ve své samostatné působnosti vyhlášku o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, čistoty a bezpečnosti na veřejných prostranstvích, ve které mj. stanovilo, v zájmu potřeby chránit dobré mravy, majetek a mravní vývoj dětí zákaz obtěžování hlukem nebo šíření hlasité reprodukované hudby případně hluku na veřejná prostranství nacházející se v **bezprostředním sousedství** objektů užívaných k trvalému nebo přechodnému bydlení. Tento zákaz se vztahoval na šíření zvuků z různých zdrojů, například z automobilů, mobilů či z nemovitostí v **sousedství**. Z uvedeného zákazu byly stanoveny jisté výjimky, které se logicky vztahovaly například na hluk způsobený běžným provozem dopravních prostředků. Město tímto ustanovením sledovalo jednoznačný zájem na ochraně svých občanů před nepřiměřeným hlukem, nehledě na jeho zdroj. Otázka, zda obec má pravomoc v samostatné působnosti regulovat hlučné činnosti i přes širokou zákonnou úpravu,¹⁴³ již byla v judikatuře¹⁴⁴ Ústavního soudu zodpovězena a lze stručně konstatovat, že obec může pomocí OZV omezit činnosti, které způsobují hluk za dodržení podmínky přiměřenosti této restrikce.

Navrhovatel, kterým bylo i v případě této vyhlášky Ministerstvo vnitra, v řízení před Ústavním soudem uznal právo města regulovat výše uvedenou záležitost, ovšem již se zcela neztotožnil se způsobem, kterým toto právo bylo provedeno. Ministerstvo vnitra poukazovalo na skutečnost, že se ve vyhlášce vyskytují blíže nespecifikované, neurčité právní pojmy jako *sousedství* a *bezprostřední sousedství*. Tento stav pak Ministerstvo zhodnotilo tak, že nabourává právní jistotu adresátů normy a tudíž je i neslučitelný se základními atributy právního státu a rozporný s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy. Svoji argumentaci pak navrhovatel podpořil odkazy na starší nálezy Ústavního soudu, zabývající se shodně neurčitostmi právních pojmů a dále k tomu dodává: „*Pro adresáta normy lze bez větších potíží určit, jaké chování je obtěžující, nežli to, v jaké lokalitě se jej nesmí dopouštět, neboť pojem „sousedství“ či „bezprostřední sousedství“ může být jednotlivými adresáty normy vnímán odlišně.*“ Ministerstvo vnitra navrhlo

¹⁴³ Např. zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví; zákonem č.

¹⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 3.4.2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06

Ústavnímu soudu zrušit pouze jedno, z jeho strany viděno, problematičké ustanovení tohoto statutárního předpisu.

Ústavní soud shledal, že závěry dozorového orgánu nad vydáváním OZV v samostatné působnosti obcí ohledně pravomoci vydat v této věci podzákonný právní předpis, jsou správné, a tudíž nebylo třeba přistupovat k jinak využívanému testu 4 kroků. Ovšem v názoru na ústavní konformitu oněch zmiňovaných neurčitých právních pojmů se již s Ministerstvem vnitra neztotožnil. Skutečnost, že mezi základní stavební kameny každého právního státu lze řadit i právní jistotu adresátů norem, co jest jejím obsahem, Ústavní soud potvrdil a učinil následující závěr: *„Lpění na jednoznačnosti či přesnosti užitých právních pojmů se nesmí zvrhnout v nepřiměřený požadavek mající za potřebné definovat každý v předpisu užitý pojem. Jistá míra neurčitosti je nezbytnou vlastností každé právní normy. Z hlediska principu právní jistoty postačí, aby byl průměrně rozumný adresát vyhlášky obce schopen uvážit, co je po něm požadováno, resp. co je mu zakazováno.“* Proto byl návrh navrhovatele na zrušení dotčené vyhlášky zamítnut, jelikož ze strany Ministerstva vnitra kritizované pojmy lze dle názoru Ústavního soudu velice snadno vyložit i s přihlédnutím k tomu, že tyto termíny užívá i zákonodárce v normách soukromého i veřejného práva.

Ústavní soud se k problematice (ne)určitosti právních pojmů vyjádřil i ve starším judikátu ze dne 2.11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, ve kterém byla posuzována míra určitosti pojmu *obytná zástavba*. S ohledem na skutečnost, že tento pojem nebyl definován ani v zákoně, ani v posuzované vyhlášce, byl shledán jako ústavně nekonformním.

Při formulaci textu OZV lze obcím doporučit, s ohledem na výše uvedený text, aby obsahem těchto předpisů byly buď zákonem definované pojmy, nebo takové pojmy, které si snadno vyloží i *průměrně rozumný adresát*.

5.5 Regulace provozování loterií, sázkových či jiných obdobných her

Otázka, zda obec může či nemůže ve své samostatné působnosti stanovit v OZV takový zákaz, který v konečném důsledku zcela vymýtí „výherní“ automaty či obdobné přístroje z území konkrétní obce, již byla Ústavním soudem vyřešena v roce 2011. Ovšem provozovatelé těchto přístrojů se dodnes nesmířili s tím, že v některých obcích k tomuto kroku skutečně přistoupili a proto se snaží přijít na

různé způsoby, jak daný zákaz obcházet. S ohledem na nehasnoucí aktuálnost této problematiky jsem se rozhodl ji podrobit detailnějšímu rozboru.

Po vydání Jirkovského nálezu obecní zastupitelstva začala de facto zkoušet, kam ještě může zajít regulace pomocí vyhlášek, které jsou vydávány na základě ústavního generálního zmocnění v intencích §10 obecního zřízení. Nejinak tomu bylo i v otázce omezování provozu různých hracích automatů či přístrojů. Zcela nepochybně lze souhlasit s názorem, že místa, kde se takovéto přístroje nacházejí, jsou způsobilá být předpolím pro různé zavrženíhodné společenské jevy či dokonce pro trestním právem postihující činnost, jelikož v jistých případech si hráči obstarávají prostředky ke hře nezákonným způsobem a nejen proto je účelné mít možnost do provozování těchto přístrojů autoritativně zasáhnout a tímto zásahem pak všem těmto, s hracími přístroji souvisejícím, negativním jevům předcházet. V neposlední řadě je třeba zmínit ochranu „hráče“ před sebou samým, popřípadě i jeho rodiny, jelikož je všeobecně známo, že primárním důvodem existence těchto přístrojů je zajistit výdělek jejich provozovateli, popř. majiteli, nikoliv osobě hrající.¹⁴⁵ Avšak s ohledem na skutečnost, že i v této problematice existoval a stále existuje *lex specialis*, bylo třeba vyřešit otázku, na základě čeho lze ukládat povinnosti majitelům těchto přístrojů a hlavně s ohledem na rychlý vývoj výpočetní technologie, která se nevyhnula ani této oblasti a jasně vyložit, provoz kterých přístrojů lze pomocí podzákonného předpisu v samostatné působnosti obce vůbec regulovat.

Loterní zákon definuje v § 1 odst. 2, že „*loterii nebo jinou podobnou hrou se rozumí hra, jíž se účastní dobrovolně každá fyzická osoba, která zaplatí vklad (sázku), jehož návratnost se účastníkovi nezaručuje*. O výhře nebo prohře takovéto osoby pak musí rozhodnout náhoda nebo jiná předem neznámá okolnost, přičemž je lhostejné, na jakých technických zařízeních se tato hra provádí. V §2 je dále upraveno, co všechno lze považovat za loterii nebo podobnou hru.

Tento zákon již od 1.9 1998 do 13. října roku 2011 obce zmocňoval v §50 odst. 4 k vydání OZV, která by upravovala čas a místo provozování výherních hracích přístrojů (dále jen „VHP“) nebo která by jejich provoz na konkrétních veřejně přístupných místech zcela zakázala. Zmiňované ustanovení bylo poté

¹⁴⁵ Preambule OZV statutárního města Kladna č. 46/10 o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Kladna

novelizováno a ještě zpřesněno ve prospěch obecních samospráv. Tato úprava by sama o sobě problematická nebyla, ovšem provozovatelé tyto VHP začali nahrazovat novými, moderními herními přístroji – interaktivními videoloterijními terminály (dále jen ILV), na které se zmocňovací ustanovení zákona **výslovně nevztahovalo**. Zastupitelstvo obce Chrastava však v roce 2009 přistoupilo k regulaci ILV pomocí vyhlášky, přičemž právo vydat podzákoný právní předpis s takovýmto obsahem dovozovalo přímo z §50 odst. 4 Loterního zákona i s ohledem na to, že v této chrastavské vyhlášce bylo proklamováno, že ILV spadají do zákonné definice mezi VHP. Odbor dozoru a kontroly Ministerstva vnitra, který danou vyhlášku analyzoval, však došel k závěru, že se obec Chrastava vydáním této vyhlášky ocitla mimo svoji zákonem stanovenou věcnou působnost a shledal tento předpis ústavně nekonformním, přičemž bylo navrženo zrušení jeho, z pohledu Ministerstva, vnitra problematických částí a tento návrh byl předložen k posouzení Ústavnímu soudu.

Ústavní soud se však i v této věci přiklonil na stranu širokých možností obecní normotvorby, když konstatoval: „*Dle názoru Ústavního soudu je proto **přípustné**, aby obec, pocítuje-li takovou místní potřebu, **regulovala** obecně závaznou vyhláškou vydanou dle § 50 odst. 4 LotZ ve spojení s § 2 písm. e) LotZ **umístění i ILV, případně dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům**.*“ Ústavní soud tímto vyslal jasný signál všem obcím, že mají pravomoc na svém území regulovat hazardní hry, ať již jsou provozovány formou VHP či ILV. Uplatnění obecních pravomocí v samostatné působnosti v této oblasti pak nepovažuje za zásah do výkonu státní správy, ale pouze za stanovení mantinelů, ve kterých se má Ministerstvo financí při rozhodování o povolení těchto přístrojů nadále pohybovat.

Zastupitelstvo obce Chrastava však zašlo ještě dál, když do posuzované vyhlášky zařadilo článek, který by měl zneplatnit rozhodnutí Ministerstva financí o povolení provozování těchto přístrojů. Ústavní soud shledal, že takovýto postup není věcí obecní samosprávy, proto tento bod vyhlášky zrušil a odkázal na se zákonem souladný postup, kterým lze odebrání povolení vydaným tímto ústředním správním úřadem řešit. Osobně se domnívám, že chrastavští zastupitelé inkorporovali toto ustanovení do vyhlášky zcela záměrně s cílem dosáhnout toho, aby byla daná vyhláška navržena k posouzení Ústavním soudem, jelikož v právním státě lze jen těžko připustit takovýto zásah samosprávy do moci výkonné.

V roce 2011 byly vydány ještě další 2 nálezy¹⁴⁶, které se přímo dotýkaly této problematiky a v nichž se Ústavní soud jasně drží argumentů, které použil již ve výše zmiňovaném chrastavském nálezu a nezřídka kdy na něj i odkazuje. Na tomto místě je vhodné poukázat na skutečnost, že v judikátu¹⁴⁷, který se týkal návrhu na zrušení vyhlášky, kterou vydalo město Františkovy Lázně, Ústavní soud připustil, že OZV regulující hazard nemusí být nutně vydávána na základě speciálního zákona, jak to provedla obec Chrastava, ale postačí její vydání na základě §10 a) obecního zřízení, pokud je samozřejmě vydávána za účelem zabezpečení veřejného pořádku. „*Zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se již **nejeví jako podstatné.***“ Plénum Ústavního soudu dále shledalo, že ustanovení §10 obecního zřízení a §50 odst. 4 loterního zákona se obsahově překrývají.

Výše uvedenými rozhodnutími Ústavního soudu ovšem právní „brojení“ proti hracím automatům rozhodně neskončilo. Dne 1.1. 2012 vstoupila v účinnost novela loterního zákona¹⁴⁸, která mj. obsahovala přechodné ustanovení o platnosti povolení, které bylo vydáno Ministerstvem financí dle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 loterního zákona ve znění účinném před 1. lednem roku 2012, k provozování loterií a jiných podobných her. Toto přechodné ustanovení normovalo, že na takto vydaná povolení se zmocnění vydat vyhlášku v samostatné působnosti obcí **nevztahuje až do 31. prosince 2014** a obec tudíž nemá právo do té doby provoz oněch přístrojů na svém území jakkoliv regulovat. Platnost povolení Ministerstva financí do dne nabytí účinnosti vyhlášky, která by hazard zakázala, tedy neměla být dotčena. Ministerstvu financí však byla v tomto zákonném ustanovení stanovena povinnost, aby dobu platnosti těchto povolení omezilo taktéž nejpozději do posledního dne roku 2014. Na první pohled výše uvedené zákonné ustanovení ostře kontrastovalo s uvedenými judikáty Ústavního soudu, které obcím jednoznačně přiznaly právo omezovat provoz těchto přístrojů dle svého uvážení. V důvodové zprávě k této novele však jsou uváděny argumenty, proč bylo k tomuto kroku

¹⁴⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 27.9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11

Nález Ústavního soudu ze dne 7.9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10

¹⁴⁷ Tamtéž

¹⁴⁸ Zákon č. 300/2011 kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

přistoupeno. Předkladatel zákona shledal, že případné omezení již jednou vydaných povolení ze strany obcí by bylo v rozporu s principem právní jistoty a zároveň se obával, že stát by mohl být v důsledku této skutečnosti vystaven nebezpečí arbitrážních sporů vedených dosavadními provozovateli těchto přístrojů, což by v konečném důsledku mohlo být negativní vliv na státní rozpočet.

V případě v předchozím odstavci zmiňovaného přechodného ustanovení, které obce mělo limitovat do konce roku 2014, se však Ústavní soud zhostil role negativního zákonodárce a k 30. dubnu 2013 tento odstavec derogoval, neboť některé obce se nemohly vyrovnat s tím, že hazard povolený Ministerstvem financí musí ještě tolerovat. Jedním z těchto obcí byla i obec Klatovy, která podala tzv. „komunální“ ústavní stížnost,¹⁴⁹ se kterou spojila návrh na zrušení ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Navrhovatel poukazoval na skutečnost, že toto zákonné ustanovení „*dočasně suspendovalo existující, ústavně garantovanou a Ústavním soudem uznanou možnost obcí regulovat provozování interaktivních videoloterních terminálů na svém území.*“ Proto ho shledává jako ústavně nekonformním s tím, že porušuje právo na obecní samosprávu. Ústavní soud v meritorním přezkumu napadeného zákonného ustanovení použil test proporcionality, přičemž poměřoval dvě proti sobě stojící základní práva. Při tom se plénum Ústavního soudu zaměřilo na vysledování cíle, který mělo zákonné ustanovení sledovat: „*Za legitimní cíl napadeného zákonného ustanovení nelze považovat údajnou snahu o řešení intertemporálních problémů souvisejících s vyvážením protichůdných ústavně chráněných zájmů (právo na samosprávu na straně jedné a ochrana vlastnictví a svobody podnikání na straně druhé).* Ústavní soud shledal, že obcím jednoznačně náleželo právo regulovat problematiku ILV ještě před vydáním výše uvedených nálezů, kterým bylo toto právo pouze potvrzeno. A už vůbec nelze souhlasit s tím, že obecní pravomoc zakazovat veškerý hazard byla založena až novelizací §50 odst. 4 loterního zákona. „*Tvrzení o existenci intertemporálního problému se totiž nutně opírá o premisu, že obcím byla možnost regulovat provoz interaktivních videoloterních terminálů na jejich území zpřístupněna až v důsledku legislativní*

¹⁴⁹ ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost*. 3. Aktualizované a přepracované vydání. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 83

změny provedené právě tím zákonem, jehož je napadené přechodné ustanovení součástí. Opak je však pravdou, neboť judikatura Ústavního soudu ústavní právo toliko stvrzovala; ani nálezy Ústavního soudu ani souběžně s nimi realizovaný novelizační počin zákonodárce již dříve existující ústavní právo obcí na samosprávu nevytvořily.“¹⁵⁰ Těmito počiny Ústavního soudu byla potvrzena, již v této době velice silná pozice obecních samospráv.

Na tomto místě je třeba zmínit, že výše uváděná novela¹⁵¹ loterního zákona, která vstoupila v účinnost prvního dne roku 2012, zavedla notifikační povinnost obcí vůči Ministerstvu financí o schválení vyhlášky, která určitým způsobem omezuje hazard či povoluje loterie nebo tomboly ve školských či obdobných zařízeních.¹⁵² Tato informační povinnost musí být splněna do 15 dnů od schválení takové vyhlášky zastupitelstvem obce, s tím že současně je nutné plnit i povinnost danou obecním zřízením a OZV odeslat k posouzení na Ministerstvo vnitra. Toto zákonné ustanovení není ničím jiným, než logickým důsledkem posílení pravomocí obcí, jelikož pokud obec zakáže nebo určitým způsobem omezí provoz loterií nebo jiných her, které získaly povolení od Ministerstva financí, musí tento ústřední správní úřad na, ve vyhláše stanovené omezení, adekvátně zareagovat případnou změnou či zrušením dříve vydaného povolení. Samo ministerstvo apeluje na obce, aby tuto povinnost dodržovaly, jelikož není personálně zabezpečeno do té míry, aby mohlo každodenně kontrolovat úřední desky všech obcí za účelem zjištění nových vyhlášek.¹⁵³ V případě, kdy Ministerstvo financí zjistí rozpor mezi jím vydaným povolením a vyhláškou, ex officio zahájí správní řízení s provozovatelem loterií a jiných podobných her, ve kterém bude mít obec, která OZV vydala, pozici dotčeného orgánu dle příslušných ustanovení správního řádu.¹⁵⁴ Konečným výsledkem takového správního řízení by měla být změna nebo úplné zrušení dříve vydaného rozhodnutí, který lze opřít o ustanovení §43 Loterního zákona.

Ovšem problematika loterií, sázkových a jiných podobných her a její řešení není pouze doménou Ústavního soudu. V únoru roku 2015 se k ní vyjádřil i Nejvyšší správní soud, když se zabýval kasační stížností právnické osoby Synot

¹⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 2.4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13

¹⁵¹ Zákon č. 300/2011 kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

¹⁵² § 50 odst. 7 Loterního zákona

¹⁵³ Loterie a sázkové hry. *Ministerstvo financí ČR*. [online]. 17.1.2014 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/zakladni-informace>

¹⁵⁴ §136 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Tip, a.s., která žalovala přímo Ministerstvo financí,¹⁵⁵ jelikož to zrušilo ve správním řízení několik svých předchozích rozhodnutí o povolení provozovat loterii nebo jinou obdobnou činnost. Ústřední správní úřad k tomuto kroku přistoupil jak z důvodu, že v daném městě byla účinná vyhláška, která provozování této činnosti výslovně zakazovala, tak z důvodu, že se ve vzdálenosti 40 metrů od provozovny se nacházelo školské zařízení. Nejvyšší správní soud se vypořádal se všemi námitkami žalobce a kasační stížnost zamítnul v celém rozsahu a vyslal tak jasný signál ministerstvu financí, že nic nebrání tomu, aby dříve podaná povolení k provozování hazardních her rušil i s odkazem na §43 Loterního zákona, který stanoví, že: *Orgán, který loterii nebo jinou podobnou hru povolil, zruší povolení, jestliže nastanou nebo dodatečně vyjdou najevo okolnosti, pro které by nebylo možné loterii nebo jinou podobnou hru povolit, nebo se ukáže dodatečně, že údaje, na jejichž podkladě bylo povolení vydáno, jsou klamné.* Pod tyto nastalé okolnosti lze subsumovat například vydání vyhlášky, která loterie či jiné podobné hry zakazuje.

V současné době v oblasti loterií, sázkových a obdobných her rezonuje téma tzv. kvízomatů. Jedná se o takové přístroje, které jsou podobné VHP či ILV, ale před zahájením hry položí hráčům primitivní otázku, např.: Jaké je hlavní město České republiky? Po správné odpovědi následuje již „klasická“ hra, která je totožná s VHP či ILV. Stvořitelé těchto kvízomatů věří, že se jim podařilo nalézt skulinu v Loterním zákoně, avšak stanovisko¹⁵⁶ Ministerstva financí je vyvádí z omylu, jelikož tyto přístroje podřazuje pod loterii nebo jinou podobnou hru ve smyslu ustanovení §1 odst. 2 a 3 loterního zákona, protože výhra na kvízomatu není zaručena při správném zodpovězení otázky, ale stále závisí pouze na náhodě. Hra na tomto přístroji pak naplňuje výše uvedené definiční znaky loterie nebo podobné hry, na jejíž provozování je nutné mít souhlas příslušného orgánu.

Regulace loterií, sázkových a jiných podobných her je velice ožehavé téma, které je stále aktuální. Provozovatelé těchto činností se stále snaží vymýšlet nová řešení, jak si zachovat tuto velmi kontroverzní „obživu,“ ovšem je třeba pamatovat na skutečnost, že v případě neoprávněného provozování takovéto činnosti můžeme

¹⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2.2015 sp. zn. 6 As 285/2014

¹⁵⁶ Sdělení Ministerstva financí k tzv. „Kvízomatům“. *Ministerstvo financí ČR*. [online]. 28.7.2014 [cit. 2016-03-02]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/loterie-a-sazkove-hry/stanoviska/sdeleni-ministerstva-financi-k-tzv-kvizo-16525>

hovořit jako *ultima ratio* i o trestněprávní odpovědnosti¹⁵⁷ této osoby. Loterní zákon hovoří jasně: *Provozování loterií a jiných podobných her je zakázáno, až na výjimky.*¹⁵⁸ A všechny tyto výjimky musí být uděleny ze strany příslušného orgánu.

Obecní samosprávě byl v této oblasti díky výkladu Ústavního soudu z roku 2011 přiřknut velmi důležitý právní nástroj a jen na zastupitelstvu té které obce záleží, zda ho ve své samostatné působnosti využije. I s ohledem na nálezy Ústavního soudu jsou v §50 odst. 4 loterního zákona jasně vymezeny způsoby, jakými lze provozování loterií a jiných sázkových her regulovat. Obec může ve vyhlášce například uvést:

- místa v obci, kde mohou být sázkové hry a loterie provozovány nebo místa, kde je provozování těchto aktivit zakázáno
- v jakém čase mohou být sázkové hry a loterie provozovány nebo časový úsek, ve kterém je provozování těchto aktivit zakázáno
- úplný zákaz provozování sázkových her a loterií na území obce

Každé zastupitelstvo obce by mělo jakýkoliv krok v této oblasti před jeho učiněním velmi dobře zvážit, jelikož provoz těchto činností nemusí být nutně doprovázen pouze negativními jevy, ale může představovat i nemalý příjem do obecních rozpočtů.

5.6 Aktuální návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky, který dosud nebyl Ústavním soudem projednán

V současné době byl Ústavnímu soudu adresován jeden návrh na zrušení částí dvou téměř identických OZV pod sp. zn.: 22/2015/SZD/MB, který dosud nebyl projednán.¹⁵⁹ Svého zákonem zaručeného práva¹⁶⁰ využil Veřejný ochránce práv. Z veřejně dostupné databáze nálezů Ústavního soudu se mj. můžeme dozvědět, že za dobu existence této instituce využil ombudsman své právo navrhnout zrušení vyhlášky pouze jednou, a to v roce 2011. Důvodem, proč byl tímto aktivně legitimovaným subjektem podán pouze minimální počet návrhů, může být i fakt, že se Veřejný ochránce práv často nachází v řízeních jiných

¹⁵⁷ §252 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

¹⁵⁸ §1 Loterního zákona

¹⁵⁹ Lidovky.cz. *Zákazy sezení mimo lavičky jsou protiústavní, říká Šabatová. Obrátila se na soud*. [online]. 30.1.2016 [cit. 2016-03-03]. Dostupné z:http://www.lidovky.cz/zakazy-sezeni-mimo-lavicky-jsou-protiustavni-rika-sabatova-obratila-se-na-soud-g0g-/zpravdomov.aspx?c=A160130_093027_In_domov_ELE

¹⁶⁰ §64 odst. 2 písm. c) ZÚS

navrhovatelů na zrušení jiných právních předpisů, tedy i vyhlášek, v pozici vedlejšího účastníka a tudíž může k napadanému aktu připojit svůj právní názor, což i nezřídka kdy činí.

Vyhlášky¹⁶¹, proti nimž Veřejný ochránce práv brojí, vydala zastupitelstva severočeských měst Litvínova a Varnsdorfu. Jejich předmětem je shodně úprava místních záležitostí veřejného pořádku, přičemž i obsah těchto podzákoných předpisů je více méně identický, proto u obou těchto vyhlášek byla napadena totožná ustanovení **čl. 2 písm. c) a čl. 5**. Oba statutární předpisy byly vydány mj. s cílem předcházet narušování veřejného pořádku ve městě. S ohledem na výše popsanou shodu v následujícím textu nebude činěna distinkce mezi oběma vyhláškami. Na tomto místě je třeba zmínit také to, že tyto podzákoné předpisy se ve výše zmiňovaných městech aplikují, jelikož Ministerstvo vnitra, jakožto dozorový orgán nad normotvorbou obcí v samostatné působnosti, v jejich formě ani obsahu neshledalo žádné vady, ovšem ombudsman má na jejich obsah poněkud odlišný názor.

Vyhláška v čl. 2 stanoví, které činnosti byly shledány jako škodlivými:

- a) požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství;
- b) umístování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci a stravování (lavice, lavičky, židle, křesla, sedací soupravy, stoly a podobný nábytek) a přípravě pokrmů (grily, udírny, vařiče a podobná zařízení), jakož i používání těchto předmětů, na některých veřejných prostranstvích;
- c) sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zidky a zábrany, odpadkové koše apod.).

ad a) OZV pak v čl. 3 vypočítává veřejná prostranství, na kterých se používání alkoholických nápojů zakazuje a také místa, která jsou z tohoto zákazu vyňata. Zřejmě z důvodu adekvátního rozloučení se starým rokem zastupitelé rozhodli, že toto omezení nebude platit 31. prosince a současně 1. ledna. Problematika regulace konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích byla již v judikatuře Ústavního soudu několikrát řešena a i

¹⁶¹ OZV města Litvínov č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města
OZV města Varnsdorf č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města

s odkazem na některé nálezy ombudsman neshledal na tomto bodu vyhlášky ve svém právním hodnocení nic závadného.¹⁶²

Ad b) Výše uvedená činnost je na ve vyhlášce vymezených veřejných prostranstvích zakázána bez souhlasu vlastníka takového prostranství. Veřejný ochránce práv pak ve svém právním stanovisku vyslovil pochybnost nad ústavní konformitou tohoto bodu OZV a konstatuje, že: *„cílem vyhlášky mohlo být dosažení toho, aby se ve vybraných lokalitách lidé na veřejném prostranství zdržovali v co nejmenší míře. Jestliže je totiž možné v těchto místech pouze stát nebo chodit, pak se taková prostranství stávají neatraktivními pro delší zdržování.“* A. Šabatová se domnívá, že tato část vyhlášky je produktem zneužití zákonného zmocnění, ovšem nakonec se rozhodnula zrušení tohoto bodu vyhlášky nenavrhnout.

Ad c) Z plošného zákazu sezení na stavebních částech a jiných zařízeních, které jsou určeny k jinému účelu než odpočinku a relaxaci, stanoví čl. 5 vyhlášky výjimky, přičemž tato činnost je povolena na lavičkách či jiných zařízeních, která jsou svoji povahou určena k sezení a odpočinku a jsou na veřejných prostranstvích umístěna jejich vlastníkem. K sezení na jiných stavebních částech umístěných na veřejném prostranství, je pak třeba udělení souhlasu vlastníka těchto stavebních částí. V praxi to znamená jediné, pokud má konkrétní fyzická osoba potřebu sednout si na betonovou zídku, musí si v souladu s touto vyhláškou nejprve vyhledat jejího vlastníka a poté si vyžádat jeho výslovný souhlas. Vyhláška ovšem neupravuje formu tohoto právního jednání, osobně se však domnívám, že postačí ústní souhlas, který bude udělen ad hoc. V případě trvalejšího povolení této činnosti jejím vlastníkem, s ohledem na právní jistotu obou zúčastněných stran, lze doporučit sjednání písemné formy tohoto souhlasu.

Zástupci měst, která přistoupila k výše uvedené regulaci, argumentují tím, že primárním cílem těchto ustanovení vyhlášek je ochrana veřejného pořádku v obci, neboť sezení na obrubnicích či jiných stavbách, které k tomu nejsou primárně určeny, považují za „podhoubí“ pro páchání společensky zavrženíhodné, škodlivé činnosti, jako je například konzumace zakázaných drog, alkoholu a s tím souvisejícího, nad míru přiměřenou místním poměrům, obtěžování, například hlučnými výlevy, pořádaných spoluobčanů. A. Šabatová má však diametrálně

¹⁶² Eso.ochrance.cz. *Evidence stanovisek ombudsmana – vyhledávání*. [online]. 3.3.2016 [cit. 2016-03-03]. Dostupné z:<http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3398>

odlišný názor a k tomu dodává: „*Městem zvolenou konstrukci vnímám jako nefunkční a nelogickou. Mezi sezením mimo lavičku a požíváním drog, alkoholu nebo nadměrným hlučením nespátřuji souvislost.*“ Dále vyslovuje přesvědčení, že město vydáním posuzované vyhlášky zneužilo zákonné zmocnění k účelu, který není aprobován, tzn. že zneužilo zákonem jemu svěřenou působnost, a tudíž tento podzákonný předpis nemůže obstát v testu 4 kroků prováděného Ústavním soudem.

V návrhu na zrušení na zrušení těchto, očima A. Šabatové viděných, problematických ustanovení OZV vyhlášek, je dále uvedeno, že se města plošným zákazem sezení, byť na stavebních částech a zařízeních, které nejsou k sezení předně určeny, dostala do kolize s čl. 14 Listiny, který mj. zaručuje svobodu pohybu. Závěr celého návrhu je pak zakončen konstatováním ombudsmana, že napadená ustanovení vyhlášky jsou do takové míry nezákonná, že: „*mohou (a snad i musejí) na své adresáty působit obdobně absurdně jako zákaz zpěvu v Půlnočním království na krále Miroslava v pohádce Pyšná princezna.*“¹⁶³

V podaném návrhu na zrušení OZV však Veřejný ochránce práv bohužel dále nerozvádí domnělý rozpor těchto podzákonných předpisů s čl. 14. Listiny. Omezuje se pouze na lakonické konstatování, že se „*jedná o zásah „do jádra“ daného práva, resp. do samotné podstaty svobody pohybu, chráněné zmiňovaným článkem.*“ Osobně se domnívám, že protiústavnost napadených ustanovení vyhlášky ombudsman dovozuje z předpokladu, že součástí svobody pohybu je i svoboda nepohybovat se a setrvávat na jedincem zvoleném místě. K. Klíma k čl. 14 Listiny dodává: „*Svoboda pohybu v nejširším slova smyslu znamená pro fyzickou osobu možnost na základě vlastního uvážení měnit svoji přítomnost na různých místech určitého státu. Libovolné místo tak může vyhledat, navštívit je, zdržovat se na něm, ale i vyměnit je za místo jiné.*“¹⁶⁴ Ovšem dle mého názoru je přinejmenším sporné z tohoto ustanovení Listiny dovozovat, že chrání možnost sednout si úplně na jakýkoliv objekt, který není primárně ani sekundárně k této činnosti určen a navíc je ve vlastnictví někoho jiného. Je třeba zmínit také skutečnost, že právo svobody pohybu není absolutní, tzn. je možné jej za ústavním dokumentem stanovených podmínek omezit **zákonem**, jestliže je to nevyhnutelné například pro udržení veřejného pořádku. Pokud by Ústavní soud přistoupil na

¹⁶³ Veřejný ochránce práv. *Ústavní soud*. [online]. 16.12.2015 [cit. 2016-03-03]. Dostupné z: <http://www.ochrance.cz/zvladni-opravneni/ustavni-soud/>

¹⁶⁴ KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. s 1075

skutečnost, že toto právo bylo omezeno a bylo omezeno z důvodu udržení veřejného pořádku, zbývalo by se vypořádat s tím, že toto omezení může učinit pouze zákon. Ovšem pokud bude Ústavní soud chtít, „vyargumentuje“ i tento na první pohled zřejmý rozpor vyhlášky a Listiny, což ostatně již jednou učinil ohledně článku Listiny, který stanoví, že povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona.

Dlužno poznamenat, že textem této vyhlášky, který díky kanceláři Veřejného ochránce práv „doputoval“¹⁶⁵ až k Ústavnímu soudu, se nemalý počet severočeských měst inspiroval a místní zastupitelé si tuto úpravu pochvalují a tvrdí, že díky ní byl ve městě zabezpečen pořádek.¹⁶⁶ Předseda Svazu měst a obcí, F. Lukl k tomu dodává: „*Obce tak postupují v případech, kdy selhávají základní pravidla slušného chování.*“¹⁶⁷ Osobně jsem velice zvědavý, jaké stanovisko Ústavní soud k návrhu zaujme. V případě kladného vyřízení by pak zřejmě došlo k tomu, že by Ministerstvo vnitra začalo vyzývat ostatní obce, na jejichž území identická vyhláška platí, aby její text upravili. Ovšem dá se předpokládat, že zastupitelé obcí, ve kterých měla daná vyhláška pozitivní dopad na veřejný pořádek, se této vyhlášky nebudou chtít vzdát a tak je možné, že s obdobnou vyhláškou se Ústavní soud nebude zabývat pouze jednou i s ohledem na skutečnost, že OZV se stejným textem, vydanou v taktéž severočeské obci Rotava, se chystá napadnout¹⁶⁸ z pozice senátora i Václav Láska, který mi však při osobní elektronické komunikaci ze dne 25.2. 2016 sdělil, že stále čeká na vyhotovení ústavní žaloby. Nutno podotknout, že samotný senátor to nemá v podání návrhu na zrušení podzákoného předpisu zdaleka tak „jednoduché“ jako Veřejný ochránce práv, což jsme se již dozvěděli v kapitole 3.4, jelikož z dikce §64 odst. 2 písm. b) ZÚS vyplývá, že k podání takového návrhu je aktivně legitimována skupina nejméně 10 senátorů. Těžko

¹⁶⁵ Lidovky.cz. *Zákazy sezení mimo lavičky jsou protiústavní, říká Šabatová. Obrátila se na soud* . [online]. 30.1.2016 [cit. 2016-03-03]. Dostupné z:http://www.lidovky.cz/zakazy-sezeni-mimo-lavicky-jsou-protiustavni-rika-sabatova-obratila-se-na-soud-g0g-/zpravy-domov.aspx?c=A160130_093027_ln_domov_ELE

¹⁶⁶ Města na severu přitvrzují. Lidem zakazují sedět na trávě i grilovat. *Idnes.cz*. [online]. 17.10.2015 [cit. 2016-03-03]. Dostupné z:http://zpravy.idnes.cz/obce-na-severu-pritvrzuji-099-/domaci.aspx?c=A151015_115826_domaci_zt

¹⁶⁷ Obec má právo na vlastní pravidla, hájí zákaz sezení venku šéf svazu měst. *Idnes.cz*. [online]. 19.10.2015 [cit. 2016-03-03]. Dostupné z:http://zpravy.idnes.cz/rozhovor-s-frantiskem-luklem-d2k-/domaci.aspx?c=A151019_102729_domaci_zt

¹⁶⁸ *Idnes.cz*. *Zákazy sezení porušují svobodu pohybu, míní Šabatová. Poslala je k soudu* . [online]. 30.1.2016 [cit. 2016-03-03]. Dostupné z:http://zpravy.idnes.cz/ombudsmanka-se-obratila-na-ustavni-soud-kvuli-vyhlaskam-pki-/domaci.aspx?c=A160129_140244_domaci_zt

odhadovat, zda se takováto skupina nakonec najde. Pokud ano, byl by to v dějinách České republiky první návrh na zrušení OZV, který vzešel ze senátorských lavic.

6. Vynutitelnost obecně závazné vyhlášky

Aby mohlo být určité pravidlo chování považováno za právní normu, musí mít jisté formální a materiální atributy. Vedle zákonem předepsané publikace jakékoliv normy a jejího vydání kompetentním subjektem, jsou dalšími jejími znaky obecnost, regulativnost, závaznost a v neposlední řadě také vynutitelnost státní mocí.¹⁶⁹ A právě tato vynutitelnost nemálo přispívá k tomu, aby byla norma dobrovolně dodržována, jelikož adresátovi, v právním předpise stanovené povinnosti, je vyslán jasný signál, že v případě nedodržení normou stanoveného pravidla chování bude toto nežádoucí chování postihováno, zpravidla uložením sankce. Nejinak tomu je i v případě podzákonných předpisů vydávaných obcemi v jejich samostatné působnosti, jelikož předpis, který by postrádal atribut vynutitelnosti, by byl spíše dokumentem s pouhým hodnotovým významem.

Obce přistupují k vydávání OZV zejména z toho důvodu, aby jimi uložily konkrétní povinnost obecně vymezenému okruhu adresátů, např. všem provozovatelům loterií, sázkových či jiných obdobných her, všem majitelům psů apod. Případné porušení povinnosti obsažené v OZV může být kvalifikováno buď jako přestupek nebo jako jiný správní delikt. Na tomto místě je třeba poznamenat, že OZV nemůže založit nové skutkové podstaty jakýchkoliv deliktů, jelikož tento úkol byl svěřen pouze zákonu.¹⁷⁰ Případné porušení vyhláškou stanovené povinnosti může být kvalifikováno jako:

- a) přestupek proti pořádku ve věcech územní samosprávy dle §46 odst. 2 přestupkového zákona
- b) přestupek dle zvláštní části přestupkového zákona
- c) přestupek, jehož skutková podstata je vymezena zvláštním zákonem

⁴⁾ Přestupky proti pořádku ve věcech územní samosprávy se rozumí *porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti*. Za takovýto přestupek zákon umožňuje vyměřit pokutu až do výše 30 000 či současně s ní uložit i zákaz pobytu. Jak uvádí

¹⁶⁹ KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha, C.H. Beck 1995, s. 152

¹⁷⁰ TOMÁŠEK, M. ŠTURMA, P. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. Proměny veřejného práva*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 397

L. Jemelka¹⁷¹, primárním objektem skutkové podstaty tohoto přestupku je pořádek v územní samosprávě, popř. zájem na řádném výkonu samostatné působnosti obce. Podle výše uvedeného ustanovení zákona bude postupováno pouze tehdy, není-li speciální úpravy v konkrétní oblasti. Například ustanovení §47 přestupkového zákona upravuje přestupky proti veřejnému pořádku, tzn. i kdyby v dané oblasti nebyla vydána žádná vyhláška, i tak může být fyzická osoba, která například znečistí veřejné prostranství nebo naruší noční klid, sankcionována. V případě konkurence speciální zákonné úpravy a obecné zákonné úpravy v §46 odst. 2 přestupkového zákona bude mít speciální úprava přednost.¹⁷²

Přestupkový zákon stanoví prekluzivní lhůtu, do kdy musí být přestupek projednán, přičemž jeho projednání není možné, jestliže již uplynul jeden, popř. dva roky od jeho spáchání.¹⁷³ K projednání přestupků je příslušný obecní úřad nebo přestupková komise, pokud je v obci zřízena jakožto její zvláštní orgán.¹⁷⁴ Uvedené orgány v tomto případě postupují ex officio.

S odkazem na kapitolu 5.5, ve které byla rozebírána právní možnost obcí v samostatné působnosti regulovat loterie, sázkové či jiné obdobné hry, je nutné konstatovat, že nikoliv vždy je vynutitelnost povinností stanovených v OZV zcela jednoznačná, jelikož obce si musely možnost vynucovat povinnosti stanovené provozovatelům těchto hazardních zařízení znovu „vydobýt“ u Ústavního soudu, který v nálezech z roku 2011 potvrdil, že obce mají široké možnosti k regulaci hazardu. Ovšem od 1. ledna 2012 bylo toto právo zákonodárcem značně nabouráno a tento stav měl být zachován až do konce roku 2014. Obce se o možnost regulace této oblasti znovu u Ústavního soudu „přihlásily“, přičemž jim bylo dáno za pravdu a až od 30.4. 2013 lze hovořit o plné vynutitelnosti povinností stanovených OZV v problematice sázkových či jiných obdobných her.

Další oblast, ve které je vynutitelnost vyhláškou uložených povinností značně diskutabilní, je regulace chování osob venčících živé tvory, zejména pak psy. Obce do svých OZV, které stanoví například pravidla pro volný pohyb psů na veřejných prostranstvích, často včleňují ustanovení, které zakládá povinnost osob,

¹⁷¹ JEMELKA, L. VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. Vydání. Praha : C.H. Beck, 2011, s. 229

¹⁷² TOMÁŠEK, M. ŠTURMA, P. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. Proměny veřejného práva*. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2009, s. 400

¹⁷³ §20 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

¹⁷⁴ §53 odst. 4 zákona 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

jež mají psa ve své péči, neprodleně odstranit případné znečištění veřejného prostranství způsobené tímto zvířetem, tedy provést jakési *restitutio ad integrum*. Ovšem vynutitelnost tohoto pravidla je značně relativní, což dokonce nahlas přiznávají i některé obce, protože dokázat, který konkrétní pes způsobil to které znečištění, je více než obtížné. Nehledě na to, že by nad dodržováním této povinnosti měla bdít obecním úřadem pověřená osoba, což ve většině případů není pro obce ekonomicky únosné. Lze konstatovat, že v praxi je takovéto ustanovení spíše jakýmsi morálním apelem na každého člověka, který venčí svého domácího mazlíčka, než pravidlem, při jehož nedodržení by byl jeho adresát sankcionován.

Osobně se domnívám, že obec by měla přistoupit k regulaci určitého společenského vztahu pomocí OVZ pouze tehdy, má-li síly na vynucení vyhláškou stanoveného pravidla. V opačném případě by v obci mohl nastat takový stav, kdy by OVZ byla plněna pouze na základě dobrovolnosti, což by vrhalo negativní stín na samý smysl a podstatu právní regulace.

Závěr

V prvních kapitolách této diplomové práce jsem se věnoval popisu základních pojmů, které bezprostředně souvisejí se zadaným tématem, včetně výkladu jak o samostatné působnosti obce a její diferenciaci, tak o atributech OVZ a procesu jejího vydávání. Zároveň jsem poukázal na ústavní zakotvení územní samosprávy, přičemž je zcela nepochybné, že ústavodárce považuje tuto samosprávu za samozřejmý a nezměnitelný atribut demokratického právního státu.

Ve třetí kapitole jsme se dozvěděli, že na počátku cesty vyhlášky od aktivně legitimovaného subjektu až k Ústavnímu soudu, může stát poměrně široký počet navrhovatelů. Dále zde poukazuji na některé, z mého úhlu pohledu spatřené legislativní nedostatky, které by si dle mého názoru zasloužily pozornost zákonodárce, možná i ústavodárce. V první řadě jsem zmiňoval potencionální nebezpečí personální vyprázdňenosti Ústavního soudu. Domnívám se, že nejlepším řešením této možné hrozby by bylo zavedení institutu náhradnictví ústavních soudců, který by zajistil plynulou obměnu ústavních soudců a zároveň by předcházela ochromení této důležité instituce v případě neshod prezidenta České republiky se Senátem nad konkrétními jmény kandidátů na posty ústavních soudců. Ve druhém případě jsem se zamýšlel nad tím, jaké právní důsledky by mohly

plynout pro obec v případě, kdy by nesplnila zákonem o obcích stanovenou oznamovací povinnost vydání vyhlášky. Lze konstatovat, že žádné, jelikož zákonodárce ani nepředpokládá jiný než jím stanovený stav. Otázkou však zůstává, co zákonodárci v tomto případě doporučit. Osobně se domnívám, že trest rozpuštění zastupitelstva za opakované neodeslání vyhlášky dozorovému orgánu by byl příliš drakonický, ovšem cesta předem stanovené peněžní sankce za takovýto prohřešek se zdá býti poněkud schůdnější. Avšak do doby, než bude v tomto případě shledána potřeba novely obecního zřízení, bude nadále jedinou sankcí pro zastupitele takovéto obce jejich případné opětovné nezvolení. V této kapitole bylo také uvedeno, že si Ústavní soud postupem doby vytvořil jakýsi algoritmus, kterým prochází značný počet vyhlášek a který Ústavní soud sám nazval testem čtyř kroků. Tento test napomáhá ke zjištění skutečnosti, zda posuzovaná vyhláška či jen některé její části odporují zákonu. Nutno poznamenati, že Ústavní soud tento test nepoužívá ve všech případech, což jsme si demonstrovali i v této práci. Zevrubnou analýzou ustálené judikatury Ústavního soudu jsem dospěl k závěru, že tento test není používán jednak v případech, kdy je OZV frapantně v rozporu s elementárními principy demokratického právního státu a jednak za situace, kdy navrhovatel na zrušení vyhlášky (nebo její části) nerozporuje pravomoc obce regulovat určitou oblast, ale shledává způsob, kterým tato pravomoc byla realizována.

Primárním cílem této diplomové práce bylo analyzovat vývoj judikatury Ústavního ve vztahu k samostatné působnosti obcí. Proto byla převážná část práce věnována právě této problematice. Lze konstatovat, že judikaturu Ústavního soudu lze v této oblasti rozdělit na dvě období, a to na období do roku 2007 a období po něm, přičemž za pomyslné dělítko mezi těmito časovými obdobími považuji Jirkovský nález.

Před Jirkovským nálezem byla tendence Ústavního soudu derogovat vyhlášky ukládající povinnosti, které nebyly vydávány na základě speciálního zákonného zmocnění. Proto na tento stav reagoval zákonodárce a začal do různých zákonů včleňovat zmocnění pro vydávání podzákonných právních předpisů v samostatné působnosti obcí, v Jirkovském nálezu však Ústavní soud dovodil, že s výjimkou daní a poplatků již obce k vydávání OZV zákonná zmocnění nepotřebují. Tato zákonná zmocnění v některých zákonech stále přetrvávají a jsou do značné míry matoucí, jelikož Ústavní soud, i v této práci zmiňovaných judikátech, zastává názor, že je v některých případech zcela lhostejné, zda je

vyhláška vydávána na základě zákonného zmocnění ve speciálních zákonech nebo zda je vydávána pouze v intencích §10 odst. a) – c) obecního zřízení. Bylo by vhodné, aby na tento rozporuplný stav zákonodárce v rámci dalších novel příslušných zákonů pamatoval a snažil se ho odstranit.

Vydáním Jirkovského nálezu Ústavní soud de facto negoval až na výjimky celou předchozí judikaturu ve věcech ukládání povinností pomocí OZV. Je zajímavé, že pouhou změnou právního názoru Ústavního soudu na danou problematiku byly obcím přiznány mnohem větší pravomoci v oblasti regulace společenských vztahů v jejich samostatné působnosti, aniž by se jakýmkoliv způsobem změnil zákon či Ústava. Prostým výkladem Ústavního soudu obce získaly velmi silnou a nezpochybnitelnou pozici v oblasti normotvorby v jejich samostatné působnosti. Ačkoliv se pohybujeme v kontinentální právní kultuře, v této souvislosti lze jednoznačně hovořit o precedenčním charakteru nálezů Ústavního soudu v oblasti obecní normotvorby, jelikož to byl právě a jen Ústavní soud, kdo obcím založil nové, v současné době hojně využívané pravomoci. A právě díky Jirkovskému nálezu by nyní většina dříve derogovaných vyhlášek v testu 4 kroků prováděného Ústavním soudem bez sebemenšího problému obstála.

Pomocí OZV lze v současné době regulovat široké spektrum záležitostí místního charakteru od omezování konzumace alkoholu na veřejnosti, přes údržbu veřejné zeleně až po zákaz společensky negativně vnímaných jevů, jako jsou prostituce či žebrání. Do páté části této diplomové práce jsem se snažil zařadit z mého pohledu stále aktuální problematiku. Lze konstatovat, že zejména v mladších judikátech Ústavní soud povětšinou již nepolemizuje nad tím, zda daná obec má či nemá pravomoc danou věc regulovat, ale spíše se zabývá otázkou, jakým způsobem to obec provedla, zejm. zda daná vyhláška nezcizňuje určitou skupinu adresátů, či zda je míra neurčitosti pojmů ve vyhlášce obsažených ještě akceptovatelná. Ústavní soud je tedy jakýmsi „mírnitelem“ obcí, přičemž již nastavil mantinely obecní normotvorby a nyní bdí nad tím, aby tyto mantinely nebyly překračovány. Velmi pozitivně také vnímám skutečnost, že počet podaných návrhů na zrušení těchto podzákonných předpisů je v posledních letech zcela minimální.

Obce zajisté vstřícný přístup Ústavního soudu k normotvorbě v jejich samostatné působnosti přivítaly. Je však otázka, kam až nechá Ústavní soud

obce v jejich regulaci zajít, i s ohledem na aktuální návrh podaný Veřejným ochráncem práv, který byl rozebírán výše. Osobně se domnívám, že v některých obcích může situace dospět až do takového stavu, kdy bude „přeregulováno.“ Narážím zejména na vyhlášky, které upravují veřejný pořádek a kterých může být vydán opravdu značný počet. Opravdu by pouze nestačilo, aby se každý jedinec choval slušně a ohleduplně ke svým spoluobčanům? Aby nerušil noční klid, aby při venčení svého domácího mazlíčka vždy odklidil jeho exkrement, aby zbytečně neznečišťoval veřejná prostranství, a to ne pouze kvůli existenci vyhlášky. Osobně si myslím, že notná část vyhlášek v oblasti veřejného pořádku by vůbec nemusela být vydávána, kdyby se každý občan choval v souladu s dobrými mravy. A i když byl tento výrok G. Jellinka již několikrát vyvrácen, v oblasti OZV regulujících veřejný pořádek lze souhlasit s tím, že toto právo je minimem morálky.

Resumé

The primary objective of this work was to describe the development of the jurisprudence of the Constitutional Court of the Czech Republic in the area of municipal government.

This thesis is divided into six parts. The first part describes the basic terms (for example: public administration, self – government, municipal government, municipal legislation etc.) The next section describes the Constitutional court of the Czech Republic, but the main content of this work is the analysis of relevant cases of the Constitutional Court and their evaluation. The work is also presented an ideological turnaround in viewing the Constitutional Court to determine responsibility through this legislation, which was expressed in the case in 2007. In the last part of this work are described the current trends in the field of municipal law-making and here is also discussed enforcement of the rules established by statutory regulation.

At the end of this thesis, I think of the changing views of the Constitutional Court on the creation of municipal law and point to some legislative gaps that should be corrected.

Použité prameny

Odborná literatura

- FILIP, J. HOLLÄNDER, P., ŠIMÍČEK, V. *Zákon o Ústavním soudu*, 2. vydání. Praha: 2007, 929 s. ISBN 978-80-7179-599-5
- GERLOCH, A. *Teorie práva. 3. Rozšířené vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 343 s. ISBN 80-86473-85-6
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s. ISBN 978-807-1792543
- HENDRYCH, D. a kol. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 4., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014., 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0
- HENDRYCH, D. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. Praha: ASPI Publishing, 2003. 195 s. ISBN 80-86395-86-3
- JELÍNEK, J. a kol.: *Trestní právo hmotné*. 2. vydání. Praha: Leges, 2010, 912 s. ISBN 978-80-87212-49-3
- JEMELKA, L. VETEŠNÍK, P. *Zákon o přestupcích a přestupkové řízení. Komentář*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 555 s. ISBN 978-80-7400-355-4
- KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, 425 s. ISBN 80-7179-794-4
- KINCL, J. *Dicta et regulae iuris aneb Právnícké mudrosloví latinské*. Upravil Michal Skřejpek. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012. 315 s. ISBN 978-80-7380-383-4
- KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. Vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 1441 s. ISBN 978-80-7380-140-3.
- KNAPP, V. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha, C. H. Beck 1995, 247 s. ISBN 80-7179-028-1
- KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 392 s. ISBN 978-80-7357-561-8

- KOPECKÝ, M., PRŮCHA, P., HAVLAN, P., JANEČEK, J. *Zákon o obcích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2015. 344 s. ISBN 978-80-7478-759-1
- KOSAŘ, D. a kol. *Ústavní právo. Casebook*. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, 636 s. ISBN 978-80-7478-664-8
- KOUDELKA, Z., *Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003*, Praha: Linde Praha, a. s., 2003, 237 s. ISBN 80-7201-403-X
- KOUDELKA, Z., *Právní předpisy samosprávy. 2. Aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde Praha, a.s., 2008. 346 s. ISBN 978-80-7201-690-7
- PODHRÁZKÝ, M. *Přehled judikatury z oblasti samosprávy (územní a profesní)*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2010, 540 s. ISBN 978-80-7357-687-5
- PRŮCHA, P. *Místní správa*. Brno: Masarykova univerzita, 2011, 276 s. ISBN 978-80-210-5590-2
- PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 8. doplněné a aktualizované vydání*. Brno - Plzeň: Doplněk, Aleš Čeněk, 427 s. ISBN 978-80-7380-381-0
- SCHELLE, K. et al. *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 314 s. ISBN 978-80-7380-203-5
- SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo. 3., aktualizované a upravené vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s. ISBN 978-80-7478-002-8
- ŠIMÍČEK, V. *Ústavní stížnost. 3. Aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, 359 s. ISBN 80-7201-569-9
- TOMÁŠEK, M. ŠTURMA, P. *Nové jevy v právu na počátku 21. století. Proměny veřejného práva*. Praha: Nakladatelství Karolinum, 2009, 481s. ISBN 978-80-846-1662-9
- VEDRAL, J., VÁŇA, L., BŘEŇ, J., PŠENIČKA, S. *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář. 1. Vydání*. Praha: C. H. Beck, 2008, 876 s. ISBN 978-80-7179-597-1

Právní předpisy

- Usnesení 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady ze dne 6. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 206/2015 Sb. o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice)
- Zákon č. 222/1999 Sb., o zajišťování obrany České republiky, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 246/1992 Sb., České národní rady na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 19.1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93
- Nález Ústavního soudu ze dne 19.11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS. 1/96
- Nález Ústavního soudu ze dne 8.10. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 17/97
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
- Nález Ústavního soudu ze dne 22.3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04
- Nález Ústavního soudu ze dne 28.4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03
- Nález Ústavního soudu ze dne 14.6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 10.1. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 13.1. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 19.9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05
- Nález Ústavního soudu ze dne 3.4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 22.5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 22.4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06
- Nález Ústavního soudu ze dne 2.11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 7.9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10
- Nález Ústavního soudu ze dne 27.9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11
- Nález Ústavního soudu ze dne 2.4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13
- Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12
- Nález Ústavního soudu ze dne 5.8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.2. 2015, sp. zn. 6 As 85/2014
- Nález Ústavního soudu ze dne 11.8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15

Internetové zdroje

- Lidové noviny: www.lidovky.cz
- MF Dnes: www.idnes.cz
- Ministerstvo financí České republiky: www.mfcr.cz
- Ministerstvo vnitra České republiky: www.mvcr.cz
- Veřejný ochránce práv: www.ochrance.cz

Ostatní

- FUREK, Adam a kol. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra na úseku dozoru a kontroly za rok 2014*. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, p. o., 2015, 112 s. ISBN 978-80-86466-74-3
- HOLLÄNDER, P. *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*, Právní rozhledy č. 19/2008
- LANGÁŠEK, T. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*, Právní rozhledy č. 10/2008