

Západočeská univerzita v Plzni
Fakulta právnická

Diplomová práce

**Vývoj judikatury Ústavního soudu ČR ve věci ukládání povinností formou
obecně závazných vyhlášek obcí**

Iveta Zahrádková

Plzeň, 2014

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Magisterský studijní program, obor Právo a právní věda

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**Vývoj judikatury Ústavního soudu ČR ve věci ukládání povinností formou
obecně závazných vyhlášek obcí**

Vedoucí práce: JUDr. et PhDr. Jan Malast, katedra správního práva

Student: Iveta Zahradková

Plzeň

2014

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně pod odborným vedením JUDr. et PhDr. Jana Malasta, a všechny použité prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, jsem řádně odcitovala.

V Chýnicích 31. 3.2014

.....

Poděkování

Ráda bych zde poděkovala svému vedoucímu JUDr. et PhDr. Janu Malastovi za vedení této práce, podnětnou kritiku a velmi ochotný a vstřícný přístup.

V Chýnicích dne 31. 3. 2014

.....

Obsah

Obsah.....	5
Úvod	7
Kapitola 1 Samospráva	9
1.1 Pojem samospráva.....	9
1.1.1 Územní samospráva	9
1.2 Okruh úkolů územní samosprávy	11
1.2.1 Samostatná působnost.....	11
1.2.3 Přenesená působnost.....	13
1.3 Vývoj územní samosprávy a její normotvorné pravomoci na našem území v druhé polovině 20. stol.	13
Kapitola 2 Obecně závazná vyhláška obce	16
2.1 Obecně závazná vyhláška jako právní předpis.....	16
2.2 Působnost obecně závazných vyhlášek	17
2.2.1 Věcná působnost.....	17
2.2.2 Místní působnost	17
2.2.3 Osobní působnost	17
2.2.4 časová působnost.....	18
2.3 Obecně závazná vyhláška v zákoně ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích – starší zákonná úprava	18
2.4 Obecně závazná vyhláška v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích – současná zákonná úprava	19
Kapitola 3 Ústavní soud	22
3.1 Kontrola obecně závazných vyhlášek jako jiných právních předpisů	22
3.2 Řízení o zrušení jiných právních předpisů.....	23
Kapitola 4 Judikatura Ústavního soudu a obecně závazné vyhlášky obcí – obecná část	26
4.1 Přehled podaných návrhů na zrušení jiného právního předpisu	27
4.2 Členění nálezů Ústavního soudu	27
4.3 Vývoj judikatury Ústavního soudu k dostatečnosti či nedostatečnosti zmocnění obsaženého v čl. 104 odst. 3 Ústavy pro vydání obecně závazné vyhlášky ukládající povinnost – meze samostatné působnosti obce a povaha obecní normotvorby.....	28
4.3.1 První ústavní nálezy a restriktivní výklad ústavních zákonů Ústavním soudem	29
4.3.2 Pokračování vývoje postoje k ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek obcí	32

4.3.3 Změna zákona o obcích a jeho odraz v judikatuře Ústavního soudu.....	35
4.3.4 Změna v postoji Ústavního soudu	36
4.3.4 Další pokračování vývoje judikatury	39
Kapitola 5 Judikatura Ústavního soudu a obecně závazné vyhlášky obcí – zvláštní část	40
5.1 Obecně závazné vyhlášky týkající se ochrany veřejného pořádku	40
5.1.1 Vymezení pojmu veřejné prostranství	41
5.1.2 Pobyt	43
5.1.3 Noční klid a hluk	44
5.1.4 Používání zábavní pyrotechniky	47
5.1.5 Provozování výherních hracích přístrojů	48
5.2 Obecně závazné vyhlášky týkající se místních poplatků	50
5.2.1 Poplatek ze psů	51
5.2.2 Poplatek za užívání veřejného prostranství	52
5.2.3 Poplatek ze vstupného	53
5.2.4 Poplatek za odpady.....	54
5.3 Obecně závazné vyhlášky týkající se ochrany životního prostředí a ochrany zvířat.....	55
5.3.1 Ochrana zvířat	55
5.3.2 Ochrana životního prostředí	56
5.4 Obecně závazné vyhlášky týkající se podnikání	57
5.5 Obecně závazné vyhlášky týkající se trestných činů a přestupků	58
5.6 Obecně závazné vyhlášky týkající se svobody shromažďování	59
5.7 Obecně závazné vyhlášky týkající se svobody projevu.....	60
Příloha Tabulka 1.....	62
Závěr	63
Résumé.....	64
Zdroje	66

Úvod

Obecně závazná vyhláška obce je právní předpis, který je občanům v jistém smyslu nejbližší. Její vydávání je upraveno zákonem č. 128/2000Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Tato obecně závazná vyhláška se musí vždy dotýkat místních záležitostí, tedy záležitostí života a soužití občanů v každé jednotlivé obci. Přesto si trůufám tvrdit, že lidé mají větší povědomí o trestných činech než o právech a povinnostech, které jsou jim ukládány právě těmito právními předpisy, které by jim měly být nejbližší.

Problematika obecní normotvorby a územní samosprávy obecně je poměrně složitá a v průběhu dějin procházela značným vývojem. Byly doby, kdy orgány územní samosprávy i svou normotvorbou byly potlačovány jako něco nepatřičného a škodlivého. Dnes již je právo na samosprávu chápáno jako skutečné právo, ne jako oprávnění státu převést výkon určitých pravomocí na subjekty od státu odlišné.

Ve své práci se pokouším o zmapování vývoje judikatury Ústavního soudu České republiky ve věci ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek obcí. Vzhledem k tomu, že se jedná v současné době o cca dvacetiletý vývoj, není uchopení této problematiky jako komplexu snadné. Zásadním způsobem se totiž neměnily jen právní názory Ústavního soudu, ale také rozhodné právní předpisy, kdy především původní zákon o obcích z roku 1990 byl nahrazen v roce 2000 předpisem novějším. Ve své práci se tak snažím postihnout zásadní okamžiky vývoje obecní normotvorby, resp. jejich hranic tak, jak se o nich vyjadřoval Ústavní soud ve svých nálezech.

Práce má 2 základní části. V první z nich (první tři kapitoly) je poměrně krátce rozebrána problematika územní (obecní) samosprávy a její pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky se snahou postihnout hlavní rozdíly mezi starou a novou zákonnou úpravou obecního zřízení. Dále je okrajově rozebráno samotné řízení před Ústavním soudem o zrušení zákonů a jiných právních předpisů. Ve druhé části (další dvě kapitoly) pak navazuje snaha postihnout alespoň nejdůležitější momenty z vývoje judikatury Ústavního soudu. Stanovený rozsah práce by nikdy nemohl stačit na rozebrání všech nálezů, které Ústavní soud ohledně obecně závazných vyhlášek od r. 1993 vydal a ani by taková metoda nebyla účelná, neboť jednotlivé judikáty na sebe odkazují a

Ústavní soud používá v mnoha případech stejnou argumentaci pro odůvodňování svých nálezů. Z tohoto důvodu jsem vybírala judikáty, které osobně považuji za důležité. Tato důležitost je však vždy kritériem subjektivním. Tímto se tedy omlouvám za případné nezmínění nálezů, které by někdo jiný, např. čtenář, zařadil. Práci pak zakončuje shrnutí, kde si kladu za cíl ještě jednou a velmi stručně shrnout nejdůležitější body své práce.

Kapitola 1

Samospráva

1.1 Pojem samospráva

Veřejnou správu, či správu věcí veřejných, jako takovou můžeme rozdělit na státní správu a samosprávu. Znamená to, že správu věcí veřejných (správu ve veřejném zájmu) mohou vykonávat i jiné subjekty než je stát, resp. jeho orgány. Stát může správu delegovat i na jiné subjekty, a to pomocí zákona. Stát tím v podstatě omezuje sám sebe. Samosprávu tak můžeme definovat jako *„ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánům státu, státu přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací“*¹. U samosprávy tuto „delegaci pravomocí“ však dnes již nevnímáme jako právo státu přenést tyto pravomoci, ale jako právo daného subjektu spravovat své záležitosti samostatně.

Samosprávu obecně můžeme rozdělit na územní, zájmovou, profesní. Pro mou práci je významná pouze ta územní, jinými typy se tudíž nebudu zabývat.

1.1.1 Územní samospráva

Územní samospráva náleží územním samosprávným celkům. Územní samosprávný celek je veřejná korporace odlišná od státu, jemuž je přiznáno práva na samosprávu. Můžeme ho označit za územní společenství občanů. Území, obyvatelstvo a právo na samosprávu – to jsou tři prvky, které územní samosprávný celek charakterizují. Územní samosprávný celek je veřejnou

¹ KOPECKÝ, Martin: *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2010, str. 97

korporací, tedy právnickou osobou s právní subjektivitou, která je spravována zastupitelstvem.

1.1.1.1 Úprava územní samosprávy ústavními zákony

Ústava ČR není monolegální právní akt. V České republice stojí na vrcholu pyramidy právních norem celý ústavní pořádek. Výčet ústavních zákonů, které tvoří ústavní pořádek České republiky, najdeme v čl. 112 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“).

Ústavní úprava podle vyhlášeného znění Ústavy z 16. 12. 1992

Územní samosprávě byla a je věnována samostatná hlava sedmá Ústavy. Ta říkala, že známe základní územní samosprávné celky, jimiž jsou obce. Vedle toho rozlišovala vyšší územní samosprávné celky, za něž označovala země nebo kraje. Dále stanovila, že vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Spravování obcí i vyšších samosprávných celků pak vložila do rukou zastupitelstev.

Ústavní úprava podle současného znění Ústavy a Listiny základních práv a svobod

Územní samosprávě se tedy stále věnuje hlava sedmá Ústavy. Jako základní územní samosprávné celky nadále označuje obce, jako vyšší územní samosprávné celky už však jen kraje. Došlo totiž ke změně, a to ústavním zákonem č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. S účinností od 1. ledna 2000 tak vzniklo 13 krajů a hlavní město Praha jako vyšší územní samosprávné celky. Ústava však dále nijak nevymezuje okruh úkolů veřejné správy spadající do samosprávy. To tak bylo ponecháno zákonodárci. Na druhou stranu ale jasně říká, že stát může zasahovat do činnosti těchto celků jen za předpokladu, že to vyžaduje ochrana zákona a pouze zákonem stanoveným způsobem. Zákonodárce, u nás tedy Parlament, tak stanovuje meze samosprávy, může je rozšiřovat, či zužovat.

Vedle Ústavy se územní samosprávou zabývají i normy Listiny základních práv a svobod¹ (dále jen „Listina“). Mám na mysli především její čl. 17 odst. 3, který ukládá orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Dále se územní samosprávě

¹ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění

věnuje čl. 18 odst. 1 Listiny, který stanoví právo každého obracet se sám nebo s jinými ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu na orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi.

1.1.1.2 Úprava územní samosprávy v Evropské chartě místní samosprávy

Evropská charta místní samosprávy (dále jen „Charta“) je základním právním předpisem v oblasti samosprávy vydaným Radou Evropy. Byla přijata 15. 10. 1985 ve Štrasburku, u nás vyhlášená ve sbírce zákonů a mezinárodních smluv pod č. 181/1999 Sb. Jednotlivé články Charty jsou poměrně obecné. V Preambuli Charty však najdeme určitou shodu přistoupivších států na tom, že *„místní společenství jsou jedním z hlavních základů jakéhokoliv demokratického zřízení“¹* a že *„právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných je jednou z demokratických zásad sdílených všemi členskými státy Rady Evropy.“²*

Charta charakterizuje místní samosprávu jako *„právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných.“³*

1.2 Okruh úkolů územní samosprávy

1.2.1 Samostatná působnost

Jak již bylo uvedeno výše, samosprávu tvoří jakýsi okruh úkolů, který činí územní samosprávný celek samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost. Jde o okruh úkolů, které se mají týkat daného územního společenství, v případě obecní samosprávy jsou v zájmu obce a jejích občanů. Předpokladem však je, že zároveň nejsou svěřeny krajům nebo se nejedná o tzv. přenesenou působnost (viz dále). Obce tyto úkoly vykonávají v tzv. samostatné působnosti. Do samostatné působnosti obcí stát nezasahuje, ledaže to vyžaduje ochrana zákona, a i tak pouze zákonem stanoveným způsobem. Územní samosprávné celky také mohou k ochraně před nezákonnými zásahy státu využít ochranné prostředky ve správním či ústavním

¹ Předpis č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy, Preambule

² Tamtéž

³ Předpis č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy, čl. 3

soudnictví¹. Samostatná působnost územních samosprávných celků je projevem decentralizace veřejné správy a také principu subsidiarity.

Samostatnou působnost lze obecně vymezit jako „*obstarávání záležitostí, které jsou ve výlučném nebo převážném zájmu místního či regionálního společenství a jsou způsobilé k tomu, aby je spravoval samosprávný celek v rámci svého území, vytváření podmínek pro všestranný rozvoj území a uspokojování potřeb obyvatel*“².

Okruh úkolů spadajících do samostatné působnosti obce najdeme v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Do samostatné působnosti obce tak patří zejména:

- Hospodaření s majetkem obce a rozpočtové hospodaření
- Zakládání (zřizování) právnických osob, popř. organizačních složek obcí
- Úprava vnitřní organizace obce, záležitosti týkající se její existence a územních změn, spolupráce s jinými obcemi a dalšími subjekty
- Péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče
- Péče o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů – potřeba bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku³.

Tento zákon je základním právním předpisem upravujícím postavení a chod obcí. Obec je zde definována jako základní územní samosprávné společenství občanů, které tvoří celek, jež je vymezen hranicí území obce⁴. Tento zákon plně nahradil starší právní úpravu, zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích.

Výkon samostatné působnosti obce podléhá doзору ze strany státního orgánu. Zákon o obcích ji svěřuje Ministerstvu vnitra.

Jedním z projevů práva na samosprávu a způsobem, jakým obec úkoly samosprávy vykonává, je vydávání obecně závazných vyhlášek.

¹ Kompetenční žaloby, ústavní stížnost orgánu územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu

² HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo*. Obecná část. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, str. 151

³ Podrobněji viz § 35, § 35a, § 84, § 85 a § 102 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 1

1.2.3 Přenesená působnost

Přenesená působnost spočívá v přenesení výkonu určitých pravomocí státu na orgány územních samosprávných celků tam, kde je to účelné. Toto přenesení se musí dít pouze na základě zákona¹. Zákon tak stanoví, které územní samosprávné celky budou vykonávat státní správu a také jakou, resp. co z okruhu úkolů státní správy budou vykonávat. Výkon této přenesené působnosti však již není právem, ale povinností obce.²

1.3 Vývoj územní samosprávy a její normotvorné pravomoci na našem území v druhé polovině 20. stol.

Model oddělení státní správy a samosprávy, jak je popsán výše, se už v době okupace nelíbil KSČ. Ta prosazovala systém národních výborů. Národní výbory byly zakládány na základě dekretu prezidenta republiky ze 4. prosince 1944³. Dále pak úpravu národních výborů najdeme v Ústavě 9. května z roku 1948. Ta výslovně hovořila o krajských národních výborech. Jejich podrobnější úpravu najdeme v zákoně č. 280/1948 Sb., o krajském zřízení.

System národních výborů v čase doznal změn, ale v podstatě rozeznáváme: krajské národní výbory, okresní národní výbory a místní národní výbory.

Dnem ustanovení místního národního výboru zaniklo příslušné místní nebo městské zastupitelstvo. Zaniká tím dvoukolejnost veřejné správy. Národní výbor byl orgánem státní správy i tzv. jednotné lidové správy. Národnímu výboru tak na příslušném území náležel výkon veřejné správy, a to ve všech jejích oborech⁴. Soustava národních výborů tak představovala jakýsi hierarchický systém, kdy nižší stupeň národního výboru znamenal kontrolu a odpovědnost za svou činnost národnímu výboru vyššího stupně. Tento národní výbor vyššího stupně mohl měnit a rušit usnesení a opatření národního výboru nižšího stupně.

Údajně tyto národní výbory „překlenovaly dávný rozpor mezi státní správou a samosprávou tím, že ve svém rámci sjednotily obě tyto složky

¹ Dle čl. 105 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

² SVOBODA, Karel a kol.: *Územní samospráva a státní správa*. Praha: EURONION, s.r.o., 2000

³ Ústavní dekret č. 18/1944 Úř. věst. čsl., o národních výborech a prozatímním Národním shromáždění

⁴ Blíže viz: KUKLÍK, Jan a kol.: *Dějiny československého práva 1945-1989*. Praha: nakladatelství Auditorium, 2011, str. 185.

*veřejné správy, odňaly výkon státní správy byrokracii a vložily jej údajně do rukou lidu a jeho zástupců.*¹

Přímo v Ústavě bychom našli „*výslovné ustanovení o terciální normotvorbě – podle § 90 odst. 3 mohl zákon a v jeho mezích vládní nařízení svěřit bližší úpravu obecným právním předpisů ministerstev, národních výborů, jakož i jiných úřadů.*“²

Zasedání národního výboru bylo oprávněno vydat v rámci své normativní pravomoci obecně závazná nařízení, ovšem za předpokladu, že to bylo potřeba k plnění jejich úkolů. Tento však musel být v souladu nejen se zákony a předpisy vydanými k jejich provedení, ale i s předpisy vydanými národním výbory vyšších stupňů či vládou. Stejně tak nesměla být tato nařízení v rozporu s rozhodnutími vlády, ministerstev či jiných ústředních úřadů³.

Další podmínkou pro vydání obecně závazného nařízení bylo jejich předcházející schválení národním výborem vyššího stupně. Také nabytí účinnosti těchto nařízení se odlišovalo – nabývaly je dnem vyhlášení, pokud nebylo stanoveno datum pozdější. Také bylo stanoveno, že tato nařízení pozbývala platnosti, nebylo-li určeno jinak, po uplynutí dvou let od začátku jejich účinnosti.

Nová právní úprava národních výborů byla obsažena v zákoně č. 65/1960 Sb., o národních výborech. Jejich úpravu najdeme také v ústavním zákoně č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky. Další právní úpravu pak najdeme v zákoně č. 69/1967 Sb., o národních výborech. Tento byl zrušen až zákonem č. 367/1990 Sb., o obcích. Důležitý je však ještě ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o Československé federaci a zákon č. 137/1982 Sb. Tyto zákony měnily postavení národních výborů. V souhrnu se dá říci, že se snažily posílit postavení národních výborů jako orgánů státní moci a především státní správy.

Národní výbory měly nadále pravomoc vydávat obecně závazná nařízení. Pro toto nařízení nadále platil požadavek souladu se zákonem, předpisem přijatým k jeho provedení a jinými obecně závaznými právními

¹ HLEDÍKOVA, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan: *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, s.r.o., 2005, str. 443

² VEDRAL, Josef: *Správní právo*. In BOBEK, M.; MOLEK, P.; ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, str. 611-651

³ SCHELLE, Karel a kol.: *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, str. 193

předpisy vydanými národními výbory vyššího stupně. Už se objevilo vyhlášení nařízení jeho vyvěšením na úřední desce. Také se změnilo nabývání účinnosti – nabývalo jí patnáctým dnem následujícím po dni vyhlášení na úřední desce. Obecně závazné nařízení přijímalo plenární zasedání národního výboru. V nutných a neodkladných případech ho mohla přijmout i rada, ale nejbližší plenární zasedání ho muselo schválit.

Kromě obecně závazných nařízení charakterizovaných jako „*primární normativní akty místních orgánů státní moci, k jejichž vydání nepotřebují národní výbory konkrétní zmocnění v obecně závazném právním předpisu a lze jimi upravovat vztahy dosud právem neupravené, přičemž mělo jít zpravidla o takové otázky, které z hlediska místních podmínek nemohou být dostačujícím způsobem upraveny normami vyšší právní síly,*“¹ vydávaly národní výbory ještě odvozené právní předpisy obecné povahy. Ty byly pojímány jako „*předpisy, jejichž právním základem je konkrétní zmocnění ve zvláštních obecně závazných právních předpisech.*“²

Systém národních výborů skončil již na počátku devadesátých let. Nejdříve byl přijat ústavní zákon č. 294/1990 Sb. Ten měnil a doplňoval Ústavu z roku 1960. Obec se tak stala základem místní samosprávy.

¹ VEDRAL, Josef: *Správní právo*. In BOBEK, M.; MOLEK, P.; ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, str. 611-651

² tamtéž

Kapitola 2

Obecně závazná vyhláška

2.1 Obecně závazná vyhláška jako právní předpis

Obecně závazná vyhláška je právní předpis vydávaný v ČR v rámci samostatné působnosti územním samosprávným celkem, resp. jeho zastupitelstvem. Vydávání obecně závazných vyhlášek je projevem autonomní normotvorby územního samosprávného celku. Územní samosprávný celek tak má právotvornou funkci, je to právotvorný subjekt. Normotvorná činnost obcí je tak jakýmsi definičním znakem územní samosprávy.¹ Koudelka k obecně závazné vyhlášce uvádí, že „*jedná se o právní předpis (normativní právní akt) obsahující právní normy, který je vydáván městskými částmi, obcemi a vyššími územně samosprávnými celky, tj. kraji.*“²

V systému pramenů práva zaujímají obecně závazné vyhlášky postavení podzákoných právních předpisů. Mají tedy nižší právní sílu než zákon a musejí s ním být v souladu. Nesmí také upravovat to, co je vyhrazeno pouze zákonu. Proto, „*aby obec nepřekročila svou zákonnou příslušnost, vždy musí jít o místní záležitost. Tedy o nežádoucí jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného (trestný čin, přešůpek, jiný správní delikt) a které má místní charakter*“³. Obecně závazná vyhláška i přesto zakládá nové právní normy, není to žádný prováděcí předpis. Obce tak tvoří právo a obecně závazné vyhlášky jsou považovány za originární pramen práva. Obecně závazná vyhláška musí obsahovat pouze obecnou úpravu právní. Nemůže stanovit právo či povinnost nebo jinak zasáhnout do právních poměrů konkrétně určeného subjektu. Pokud by tomu tak nebylo, nemohli bychom hovořit o obecně závazné vyhlášce, ale spíše o nějakém správním aktu.

Vydávání obecně závazných vyhlášek je tady jednou z forem činnosti veřejné správy. Územní samosprávný celek má právo vydávat obecně závazné vyhlášky, není to však jeho povinnost. Toto právo vyplývá přímo z Ústavy:

¹ MATES, Pavel: *Rozšiřování samosprávy obcí*. Právní rádce 2008, č. 15

² KOUDELKA, Zdeněk: *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde Praha, a.s., 2000

³ KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004, str. 32

„Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“¹.

2.2 Působnost obecně závazných vyhlášek

U obecně závazných vyhlášek, stejně jako u jiných právních předpisů, rozlišujeme jejich věcnou, místní, osobní a časovou působnost.

2.2.1 Věcná působnost

Věcná působnost je představována *„oblastí společenských vztahů v rámci veřejné správy, které jsou právními předpisy územní samosprávy upravovány. Pro věcnou působnost právních předpisů územní samosprávy je určující, že mohou být vydány jen k plnění úkolů obce nebo kraje v rámci řešení místních záležitostí veřejné správy, která je svěřena obci či kraji“².* Do této definice se však vejdou jak právní předpisy vydávané v rámci přenesené působnosti, tak v rámci samostatné působnosti. Obecně závazné vyhlášky však obce vydávají pouze v rámci samostatné působnosti. Obecně závazná vyhláška také nemůže řešit záležitosti státu, nemůže například stanovit nový trestný čin a trest za něj. Jednalo by se o vybočení z věcné působnosti obecně závazné vyhlášky, neboť se jedná o věc, jejíž úprava je vyhrazena pouze zákonu.

2.2.2 Místní působnost

Místní působností pak rozumíme území, resp. jeho rozsah, na kterém tato obecně závazná vyhláška upravuje daný okruh společenských vztahů. Z názvu „obecně závazná vyhláška obce“ pak vyplývá, že půjde o území obce, která ji vydala. Samozřejmě se však obecně závazná vyhláška obce může vztahovat pouze na určité území obce. Obce proto ve svých vyhláškách stanovují, na jaké její území, resp. jakou část obce se daná vyhláška vztahuje.

2.2.3 Osobní působnost

¹ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 104 odst. 3

² KOUDELKA, Zdeněk. *Působnost právních předpisů územní samosprávy* [online]. 2003 [cit. 2013-11-09]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-12195360-pusobnost-pravnich-predpisu-uzemni-samospravy>

Osobní působnost nám říká, pro jaké osoby je daný právní předpis závazný. Obecně závazné vyhlášky tak nepůsobí jen na občany obce, ale také na další subjekty, které mají vůči příslušné obci nějaký vztah¹.

2.2.4 časová působnost

Časovou působností rozumíme „možnost aplikace právních norem obsažených v právních předpisech územní samosprávy příslušnými subjekty“².

2.3 Obecně závazná vyhláška v zákoně ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích – starší zákonná úprava

Dle této starší právní úpravy obec vydávala obecně závazné vyhlášky nejen v mezích samostatné působnosti, ale i v působnosti přenesené³. Navíc obecně závaznou vyhlášku v mezích samostatné působnosti mohla dle zákona o obcích přijmout z důvodu neodkladnosti a nutnosti i rada obce. V tomto případě bylo vyžadováno dodatečné schválení zastupitelstvem na jeho nejbližším zasedání. Vidíme zde tak určitou podobnost s předchozí právní úpravou národních výborů (viz kapitola 1.3).

Zákon neobsahoval, tak jako současná právní úprava, výčet okolností, kdy mohla obec obecně závaznou vyhláškou uložit povinnost. Bylo zde pouze věcně vymezeno, co patří do samostatné působnosti obce, jaké své záležitosti spravuje samostatně:

- a) *„Samostatně hospodaří se svým majetkem*
- b) *Zakládá a zřizuje organizace a zařízení, popřípadě je ruší*
- c) *Zaujímá stanovisko k záměrům jiných orgánů a organizací, pokud se dotýkají života obce*
- d) *Zabezpečuje místní záležitosti veřejného pořádku*
- e) *Spravuje předškolní zařízení, základní školu a zařízení jí sloužící*
- f) *Vytváří podmínky pro začlenění zdravotně postižených a sociálně oslabených do společnosti*
- g) *Podílí se na sociální péči o občany obce*

¹ Např. majitelé nemovitých věcí nacházejících se na území daného územního samosprávného celku

² KOUDELKA, Zdeněk. *Působnost právních předpisů územní samosprávy* [online]. 2003 [cit. 2013-11-09]. Dostupné z: <http://pravnicaradce.ihned.cz/c1-12195360-pusobnost-pravnich-predpisu-uzemni-samospravy>

³ Viz zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, §24

- h) *Spravuje a udržuje místní komunikace a veřejné osvětlení, zajišťuje čistotu obce a odvoz domovních odpadů a jejich nezávadnou likvidaci*
- i) *Činí další opatření stanovená zákony.*¹

Ústavní soud judikoval, že „za pravomoc ukládat v rámci zákona závazné povinnosti je možné považovat jen výčet pravomocí v § 14 cit. zák., který je nutno v tomto smyslu považovat za výčet taxativní“².

Obecně závazná vyhláška se vyhlášovala vyvěšením na úřední desce obecního úřadu a zveřejněním způsobem v místě obvyklým. Tím se rozumí takový způsob, který „umožňuje všem dotčeným osobám se s obecně závaznou vyhláškou dobře a včas seznámit (např. místní rozhlas, desky obecního úřadu v místních částech, místní tisk, přímé zaslání dotčeným osobám apod.)“³. Účinnosti vyhláška nabývala dnem v ní stanoveným, nebo 15. dnem po vyhlášení.

2.4 Obecně závazná vyhláška v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích – současná zákonná úprava

Dle současné úpravy vydává obecně závazné vyhlášky obec pouze v rámci samostatné působnosti. Nově je výslovná pravomoc obce vydat obecně závaznou vyhlášku a uložit jí povinnost fyzické či právnické osobě stanovena přímo zákonem. Mám na mysli např. § 10 zákona o obcích – ten taxativně vyjmenovává situace, kdy obec může formou obecně závazné vyhlášky uložit povinnost:

- 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,*

¹ Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, § 14. Toto zákonné ustanovení však bylo novelizováno a postupně měl § 14 písmena a – u. Kromě výše uvedeného tak do samostatné působnosti obce bylo dále zařazeno: stanovení druhu místních poplatků a jejich sazeb podle zvláštního zákona, vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti, čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace a další

² Usnesení Pl. ÚS 9/93 z 14. 12. 1993

³ ŠIMEK, Lubomír: *Obecně závazné vyhlášky obcí. Pravidla vydávání – Vzory s komentářem.* Praha: Beck, 2000, str. 7

- b) *pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku*
- c) *k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužící potřebám veřejnosti,*
- d) *stanoví-li tak zvláštní zákon“¹.*

Rozsah samostatné působnosti obce, v němž tato může vydávat obecně závazné vyhlášky ukládající povinnost, však není zákonem o obcích stanoven beze zbytku. Vedle obecního zřízení najdeme zmocňující ustanovení k vydání obecně závazné vyhlášky ukládající povinnost i v jiných zákonech – např.:

- zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání (§24 odst. 2 – pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství), nebo
- zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů (§ 17 odst. 1 – poplatek za komunální odpad),
- zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami (§ 9a – zákaz kouření na dětských hřištích, sportovištích,...).
- Zákon ČNR č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, v platném znění (§ 50 odst. 4 – možnost stanovit, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze v místech a časech určených obecně závaznou vyhláškou)

Ani tento mnou uvedený výčet samozřejmě není konečný. Na tuto skutečnost upozorňuje i Vedral: „*Rozsah samostatné působnosti obce, v jehož rámci mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky, je třeba vnímat nejen z hlediska zákona o obcích, ale i se zřetelem k dalším zákonům*“.²

Zákon tak dělí obecně závazné vyhlášky na ty, které ukládají povinnost a na ty, které tak nečiní. Jako příklad obecně závazné vyhlášky nestanoví

¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 10 písm. a) b) c) d)

² VEDRAL, Josef.: *Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce-legislativní činnost obcí. Obsah právních předpisů obce. (5.část). ASPI, 1. 12. 2003. LIT 25160.*

povinnost osobám bych uvedla např. obecně závaznou vyhlášku, již se zřizuje obecní policie¹.

I nadále platí, že obecně závazná vyhláška musí být řádným způsobem vyhlášena. Vyhlášení se provádí vyvěšením na úřední desce obecního úřadu. Toto vyhlášení je podmínkou platnosti vyhlášky. Vyhláška na úřední desce musí viset 15 dnů s tím, že dnem vyhlášení je den vyvěšení vyhlášky na úřední desce obecního úřadu. Účinnosti nabývá vyhláška, není-li stanoveno jinak, patnáctým dnem po vyhlášení. Obec je dále povinna vést evidenci právních předpisů, které vydala. Ta musí být přístupna každému u daného obecního úřadu.

¹ Dle § 35a odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Kapitola 3

Ústavní soud

Dovolím si ponechat stranou historii ústavního soudnictví v Evropě i u nás začnu tím, že s existencí ústavního soudu počítala Ústava samostatné České republiky z 16. 12. 1992. Ústavní soud zahájil činnost 15. července 1993. Tou dobou už byl Poslaneckou sněmovnou schválen zákon o Ústavním soudu. Ten jako sídlo Ústavního soudu určil Brno a zabýval se především organizací soudu a řízením před ním. Tehdejší prezident Václav Havel jmenoval na desetileté funkční období 12 z 15 soudců a to se souhlasem právě Poslanecké sněmovny (Senát ještě neexistoval). Předsedou se stal Zdeněk Kessler. Posledním z první patnáctky se stal v roce 1994 Pavel Varvařovský. Prvním soudcem, kterého schvaloval Senát Parlamentu, byl v roce 2000 Jiří Malenovský. Současný předseda Pavel Rychetský byl prezidentem jmenován ústavním soudcem dne 6. srpna 2003.

3.1 Kontrola obecně závazných vyhlášek jako jiných právních předpisů

Ústavní soud je Ústavou povolán k posuzování ústavnosti a zákonnosti norem. Je to jedna z jeho základních pravomocí. Ústavní soud rozhoduje o „*zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem*“¹. Ústavní soud tak rozhoduje o ústavnosti, příp. zákonnosti posuzovaných norem nikoli však ve věci samé².

Z judikatury Ústavního soudu vyplývá, že důvodem pro zrušení jiného právního předpisu je pouze rozpor se zákonem nebo ústavním pořádkem, nikoliv s jiným právním předpisem, neboť „*Ústava nesvěřuje Ústavnímu soudu pravomoc rušit podzákonné právní předpisy nižší právní síly pro rozpor s podzákonnými předpisy vyšší právní síly nebo dokonce pro rozpor s podzákonným právním předpisem téže právní síly*“³. Za měřítko ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek považujeme ústavní zákony, zákony

¹ Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, čl. 87 odst. 1 písm. b

² BLAHOŽ., Jan: *Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled*. Praha: ASPI Publishing, 2001, str. 243

³ nález Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 90/2005 Sb.

podle čl. 10 Ústavy a Ústavní soud jimi rozumí i mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách a dále běžné zákony.

3.2 Řízení o zrušení jiných právních předpisů

Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů je upraveno zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů. V rámci řízení o zrušení právního předpisu rozhoduje plénum Ústavního soudu. Řízení se zahajuje vždy na návrh.

Návrh zrušení jiného právního předpisu, jímž rozumíme i obecně závaznou vyhlášku obce, může podat pouze subjekt aktivně legitimovaný¹. Okruh těchto aktivně legitimovaných subjektů se měnil. Dříve byl takto aktivně legitimovaný i přednosta okresního úřadu². To dnes již neplatí, neboť okresní úřady byly zrušeny k 1. 1. 2003.

Řízení se zahajuje dnem doručení návrhu soudu. Podání tohoto návrhu není nijak časově limitováno. Z tohoto pravidla známe jedinou výjimku, a to v případě, že se řízení návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky je podáván stěžovatelem v souvislosti s Ústavní stížností. Dle judikatury Ústavního soudu, je tato lhůta 60 dní od doručení rozhodnutí o posledním prostředku ochrany práva. Dle Zdeňka Koudelky je tato lhůta procesní³. Tento návrh musí být písemný a musí splňovat další náležitosti stanovené v § 34 zákona o Ústavním soudu.

Návrh se dle rozvrhu práce přidělí soudci zpravodaji. Ten sám může ze zákonem stanovených důvodů návrh usnesením odmítnout. Soudce zpravodaj přezkoumává tzv. opodstatněnost návrhu. Toto přezkoumávání v sobě ale nese i meritorní posuzování věci. Může se tedy stát, že soudce zpravodaj usnesením

¹ Subjekty aktivně legitimované pro podání návrhu na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení v současnosti dle § 64 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, jsou: vláda; skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů; senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti; ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 tohoto zákona, nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 tohoto zákona; zastupitelstvo kraje; Veřejný ochránce práv; Ministerstvo vnitra, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu; věcně příslušné ministerstvo nebo jiný ústřední správní úřad, jde-li o návrh na zrušení nařízení kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu; ředitel krajského úřadu, jde-li o návrh na zrušení nařízení obce za podmínek stanovených v zákonu o obcích; zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu obec náleží. Dle § 64 odst. 4 téhož zákona je takto legitimováno za určitých okolností i plénum.

² Dle § 15 odst. 1 písm. h) zákona č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech

³ KOUDELKA, Zdeněk: *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde Praha a.s., 2001

návrh pro neopodstatněnost odmítne a další přezkoumání návrhu je tím vyloučeno. Z toho dle mého názoru vyplývá silná pozice soudce zpravodaje. Jako silnou ji vnímá i Vlastimil Ševčík: „...on sám rozhoduje o tom, zda v posuzované věci bude návrh Ústavním soudem přijat, či jako zjevně neopodstatněný odmítnut. Zde totiž nejde vždy jen o náležitosti návrhu, ale předběžné posouzení může se dotýkat merita věci, což přirozeně může představovat otázku poměrně složitou.“¹

Účastníkem řízení je vždy ten, kdo vydal právní předpis, jehož rušení je navrhováno – v našem případě tedy obec a dále navrhovatel. Řízení se mohou účastnit i tzv. vedlejší účastníci.

Návrh může být i po splnění předepsaných náležitostí nepřijatelný. Takový je návrh, pokud se týká věci, o které již Ústavní soud nálezem rozhodl, případně pokud soud o dané věci již jedná. U řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů bude návrh nepřijatelný i v případě, pokud zákon, jiný právní předpis nebo jejich jednotlivá ustanovení pozbyly platnosti před doručením příslušného návrhu soudu nebo dosud nebyly řádným způsobem vyhlášeny. Stejně tak je návrh nepřijatelný, pokud předpis, s nímž má být zkoumaný předpis v rozporu, dosud nebyl vyhlášen ve Sbírce zákonů nebo před doručením návrhu soudu pozbyl platnosti. Řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů se také v určitých případech zastavuje. Jde o případy, kdy napadený předpis pozbude platnosti před skončením tohoto řízení, nebo pozbude platnosti zákon či ústavní zákon, s nímž je dle návrhu daný předpis v rozporu. Obecně závazná vyhláška může pozbyt platnosti tím, že ji zruší sama samospráva, dále zákonem a uplynutím času.

Další fází řízení je jednání ve věci samé. Jednání ve věci samé je veřejné, i když veřejnost může být vyloučena. Ústního jednání také není zapotřebí, pokud s tím všichni účastníci souhlasí a pokud nelze předpokládat, že v jeho rámci došlo k dalšímu objasnění věci². Ústavní soud si postupně pro posuzování obecně závazných vyhlášek vytvořil tzv. test čtyř kroků, který se poprvé objevil v nálezu Pl. ÚS 63/04 (blíže viz dále). Ústavní soud dále samozřejmě zkoumá vzájemnou nerozpornost a dostatečnou určitost

¹ ŠEVČÍK, Vlastimil: *Výhledy ústavnosti v novém státě – pokus o analýzu soudu*. Právník, 1994, č. 12

² Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, § 44 a 45

ustanovení obecně závazné vyhlášky, a to prostřednictvím obvyklých interpretačních postupů.¹

Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem. Nález Ústavního soudu, jímž tento rozhodl o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, se vyhláší ve Sbírce zákonů České republiky (výroková část vždy, odůvodnění nebo jeho část podle uvážení soudu). Stejně tak se nálezy uveřejňují ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Obecně závazná vyhláška je pak zrušena ke dni, ke kterému je tak určeno nálezem. Obecně závazná vyhláška je až do dne zrušení platná, a to včetně všech právních aktů, které byly na jejím základě vydány.²

Ústavní soud je povinen své rozhodnutí zdůvodnit. Musí tedy interpretovat ústavní zákon, či zákon. V případě ústavních norem však, vzhledem ke jejich nekonkrétnosti, musí Ústavní soud obsah těchto ústavních norem konkretizovat, musí zjistit jejich význam.³

Vzhledem k tomu, že se pohybujeme v kontinentální právní kultuře, rozhodnutí Ústavního soudu nemá precedenční charakter. Je tedy závazné pouze v daném případě, resp. je závazná jeho výroková část. Z toho vyplývá, že i kdyby existovaly dvě identické obecně závazné vyhlášky obcí a jednu z nich by nálezem Ústavní soud zrušil, druhá tímto rozhodnutím zrušena není.

¹ HOLLÄNDER, Pavel: *Otázky ústavnosti obecních vyhlášek*. Právní rozhledy, 2008, č. 19

² PRŮCHA, P.: *Základy veřejné správy a správního práva. Obecná část*, 2. Vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994

³ KLÍMA, Karel: *Ústavní soud České republiky II. Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů*. Právní rádce, 1993, č. 8

Kapitola 4

Judikatura Ústavního soudu a obecně závazné vyhlášky obcí – obecná část

Judikatura Ústavního soudu ve věci obecně závazných vyhlášek obcí prošla za 20 let značným vývojem. Ústavní soud se zabýval jejich povahou, možným obsahem, postavením v právním řádu.

Pro přehlednost bych si dovolila zopakovat a nově uvést znění několika základních článků ústavních zákonů:

- čl. 104 odst. 3 Ústavy: *„Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.“¹*
- Čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy: *„Ústavní soud rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.“²*
- Čl. 2 odst. 2 Listiny: *„Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“³*
- Čl. 4 odst. 1 Listiny: *„Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“⁴*
- Čl. 4 odst. 2 Listiny: *„Meze základních práv a svobod mohou být za podmínek stanovených Listinou základních práv a svobod upraveny pouze zákonem.“⁵*

Z citovaných článků Listiny lze dovodit, že obce potřebují pro ukládání povinností prostřednictvím obecně závazných vyhlášek zákonné zmocnění takovou vyhlášku vydat. Naopak v Ústavě nic takového nenajdeme. A právě tento „nesoulad“ je jádrem sporu o to, zda obec má nebo nemá pravomoc uložit povinnost obecně závaznou vyhláškou, pokud k tomu speciální zákonné zmocnění nemá. Resp. Ústavní soud, když vynecháme dílčí otázky ohledně těchto vyhlášek, se musel především vypořádat s otázkou, zda zmocnění obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy je jako takové dostatečné pro ukládání

¹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění

² tamtéž

³ Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, v platném znění

⁴ tamtéž

⁵ tamtéž

povinností formou obecně závazných vyhlášek obcí a zda tedy obec, pokud takovou obecně závaznou vyhlášku vydá, nepřekročí tím meze své samostatné působnosti.

4.1 Přehled podaných návrhů na zrušení jiného právního předpisu

Pro představu čtenáře, kolika návrhy na zrušení jiného právního předpisu se Ústavní soud musí zabývat, jsem vytvořila tabulku, ze které je patrné, kolik návrhů na zrušení jiného právního předpisu Ústavní soud obdržel, kolik vydal nálezy a kdo byl navrhovatelem. Tabulka je umístěna na konci práce jako příloha č. 1.

Dále se budu zabývat vývojem judikatury k problému dostatečnosti či nedostatečnosti zmocnění obsaženého v čl. 104 odst. 3 Ústavy pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí ukládajících povinnost.

Poté si rozdělím publikované nálezy do několika skupin podle toho, jaké povinnosti se daná obecně závazná vyhláška týkala a jednotlivé skupiny projdu jednu po druhé (následuje v další kapitole).

4.2 Členění nálezu Ústavního soudu

Pro další pokračování mé práce pokládám za důležité nejen uvést, kolik, kdy a kým byly v minulosti návrhy na zrušení jiného právního předpisu podávány (viz tabulka), ale také je určitým způsobem rozčlenit. Rozhodla jsem se pro dělení podle převládajícího tématu nálezu, resp. předmětné obecně závazné vyhlášky, s přihlédnutím k zmocněním obsaženým v § 10 obecního zřízení.

Na tomto místě bych však ještě ráda uvedla, že členit obecně závazné vyhlášky, resp. nálezy o nich v řízení o zrušení jiného právního předpisu do nějakých kategorií je poměrně obtížné. Každá z nich je jiná, spojují se v ní různé problematiky (a tudíž i nálezy Ústavního soudu pak obsahují mnohdy několik odlišných závěrů), sleduje jiný účel, má rozdílnou úroveň zpracování.

Mé členění je tak následující:

1. Obecně závazné vyhlášky týkající se vymezení samostatné působnosti obce a povahy obecní normotvorby
2. Obecně závazné vyhlášky týkající se ochrany veřejného pořádku
3. Obecně závazné vyhlášky týkající se místních poplatků

4. Obecně závazné vyhlášky týkající se ochrany životního prostředí a ochrany zvířat
5. Obecně závazné vyhlášky týkající se svobody podnikání
6. Obecně závazné vyhlášky týkající se trestných činů a přestupků
7. Obecně závazné vyhlášky týkající se svobody shromažďování
8. Obecně závazná vyhlášky týkající se svobody projevu

Ani do tohoto členění se však nedají zařadit všechny nálezy pléna Ústavního soudu o návrhu na zrušení jiného právního předpisu. Zbytkovou kategorií by tak byly třeba obecně závazné vyhlášky týkající se práva na vzdělání. Výše uvedené kategorie však považuji za stěžejní a chci se jim věnovat.

V této kapitole proberu ještě tu první kategorii, tedy nálezy týkající se vymezení samostatné působnosti obce a povahy obecní normotvorby. Tyto nálezy považuji za stěžejní a určující vývoj právních názorů i v ostatních nálezech. Těmi se budu podrobněji zabývat v další kapitole mé práce.

4.3 Vývoj judikatury Ústavního soudu k dostatečnosti či nedostatečnosti zmocnění obsaženého v čl. 104 odst. 3 Ústavy pro vydání obecně závazné vyhlášky ukládající povinnost – meze samostatné působnosti obce a povaha obecní normotvorby

Jak již bylo naznačeno výše, první a základní otázkou, se kterou se Ústavní soud musel vypořádat, bylo, zda zmocnění obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy je dostatečné pro vydání obecně závazné vyhlášky stanovící povinnost. Ústava totiž dále nekonkretizuje věcnou působnost obcí, nevymezuje ji. Činí to teprve zákon. Posuzovaná kompetence (zákonné zmocnění) k vydání obecně závazné vyhlášky je však jen jedním z kritérií, podle kterých Ústavní soud obecně závaznou vyhlášku posuzuje. Vedle toho jsou tu ještě soulad s právními předpisy vyššího stupně právní síly a dodržení právní úpravy normotvorného procesu¹.

Soud tak musel vyřešit otázku, zda obec při ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou obce v samostatné působnosti potřebuje ještě další speciální zákonné zmocnění, pokud zmocnění v Ústavě je nedostatečné.

¹ Dle § 68 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

4.3.1 První ústavní nálezy a restriktivní výklad ústavních zákonů Ústavním soudem

Poprvé se Ústavní soud touto otázkou zabýval již v roce 1993. Tehdy judikoval, že „*Obec tudíž může vydávat obecně závazné vyhlášky, obsahem kterých jsou právní povinnosti, jenom na základě a v mezích zákona. K vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, je obec proto oprávněna jenom v případě výslovného zákonného zmocnění.*“¹ Tento judikát znamenal, že obec mohla vydat obecně závaznou vyhlášku ukládající povinnost fyzické i právnické osobě pouze na základě výslovného zmocnění v zákoně. Obci tak nestačilo ani to, že případnou vyhláškou nepřekročila meze samostatné působnosti vymezené v obecním zřízení². Ve stejném nálezu Ústavní soud dále judikoval, že „*výčet obsažený v § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, nutno z hlediska interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí považovat za výčet taxativní.*“³

Ústavní soud tuto svou doktrínu v následujících judikátech několikrát zopakoval. Zcela jasně tak vyslovil právní názor, že „*pokud je součástí uplatňování veřejné moci obcí také jednostranné zakládání práv a povinností fyzických a právnických osob, je působnost obcí limitována čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod*“⁴. Z těchto ustanovení Ústavní soud dovodil pro působnost obce závěr, že „*v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.*“⁵ Ústavní soud tuto svou doktrínu pak ještě navázal na zákon o obcích: „*výčet, obsažený v ustanovení § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno interpretovat ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí restriktivně. Jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce, obsaženou v § 14 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, nutno*

¹ Nález Pl. ÚS 5/93 ze dne 19. 1. 1994 publikován ve sbírce zákonů po číslem 35/1994 Sb.

² § 13 a následující zákona České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

³ Nález Pl. ÚS 5/93 ze dne 19. 1. 1994 publikován ve sbírce zákonů po číslem 35/1994 Sb.

⁴ Nález Pl. ÚS 38/93 ze dne 5. 4. 1994 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 96/1994 Sb.

⁵ tamtéž

*vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy.*¹

4.3.1.1 Důvody restriktivního výkladu

Pokud tak obec neměla pro vydání obecně závazné vyhlášky stanovující povinnost fyzickým a právnickým osobám speciální zákonné zmocnění, Ústavní soud ji (pokud došlo na řízení o jejím zrušení) zrušil.

Důvodů pro tento restriktivní výklad ústavních zákonů lze najít více.

Doba

Předně je to určitě doba, ve které se pohybujeme. Zákon České národní rady o obcích z roku 1990 byl novým právním předpisem, a to v mnoha směrech. V době předcházející u nás po čtyřicet let fungoval systém národních výborů. Ty neměly se samosprávou nic společného. Byl to hierarchický systém státních orgánů, kdy veškerá jejich činnost byla řízena shora. Ústavní zákon o národních výborech výslovně uváděl: *„Národní výbory jsou řízeny vládou, přičemž národní výbor nižšího stupně je řízen národním výborem vyššího stupně.*“² Samostatná působnost obcí tak neexistovala.

Ústava z roku 1990 pojem samospráva zavádí. Jenže její obsah a hranice nestanovila. Ponechala to zákonu (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Stejně tak se Ústava nezabývala ústavní garancí územní samosprávy. Tohle všechno muselo být vytvořeno prakticky od nuly. Zákon České národní rady o obcích však nijak konkrétní není, resp. nevymezuje, kdy pomocí obecně závazné vyhlášky obec může uplatnit svou samostatnost. V § 13 a 14 zákona o obcích je sice upravena samostatná působnost, zákonná úprava obecně závazné vyhlášky následuje v § 16, ovšem oblast její věcná působnost již vymezena není.

Zákonná zmocnění

Na problém výše zmíněný navazoval další. Zákonodárce to, že věcnou působnost obecně závazné vyhlášky v zákoně o obcích nestanovil, řešil jinak. Zákonodárce včleňoval speciální zákonná zmocnění do jiných právních

¹ Tamtéž

² Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, § 6

předpisů. Tak například novelou loterijního zákona z roku 1998 bylo obci umožněno stanovit „*obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.*“¹

Obsah obecně závazných vyhlášek

Další důvod, proč Ústavní soud zastával takto „přísný“ postoj k ukládání povinností obecně závaznou vyhláškou obce lze spatřovat také v tom, co všechno obce zkoušely (v důsledku možnosti velmi širokého výkladu § 14 zákona o obcích, ale také špatné interpretace právních předpisů, případně v důsledku jiných motivů) podřadit pod svou samostatnou působnost. To ve svém důsledku mohlo vést k nepřipustnému rozdrobování právního řádu České republiky. Ve vyhláškách obcí tak byly obsaženy např. nové skutkové podstaty přestupků, sankce za jejich spáchání a také způsoby jejich vymožení². K tomu však obce v samostatné působnosti zmocněny nebyly. Stejně tak se obce nemohou modifikovat skutkové podstaty trestných činů obsažených v trestním zákoně, nebo pak chování dle trestního zákona postihované dokonce povolovat³. Obce se snažily zasahovat i do svobody projevu⁴ a dalších.

Z výše uvedeného vyplývá, že obce své kompetence opravu značně překračovaly. Pojem územní samospráva si obce vykládaly řekněme velmi široce, v podstatě stylem „mohu celkem cokoliv“. V tomto světle tak je restriktivní výklad příslušných článků Ústavy a Listiny Ústavním soudem pochopitelný.

4.3.1.2 Shrnutí restriktivního výkladu

Mám-li shrnout výsledky tohoto restriktivního výkladu příslušných právních předpisů, lze vyvodit závěr, že v této době Ústavní soud v podstatě způsobil potírání rozdílů mezi obecnou vyhláškou vydávanou v rámci

¹ Zákon č. 149/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů

² Např. Vyhláška Ústní nad Labem k zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti z 10. 12. 1992

³ Vyhláška města Olomouce o úpravě podmínek prodeje, rozšiřování a provozování předmětů pornografického a erotického charakteru ze dne 26. 3. 1991

⁴ Obecně závazná vyhláška města Náchoda o zákazu komunistické, nacistické a fašistické propagandy ze dne 19. 10. 1994

samostatné působnosti obce a obecně závaznou vyhláškou vydávanou v rámci přenesené působnosti obce.

Skeptický názor najdeme i u Vojtěcha Šimíčka. Ten tvrdí, že je tímto restriktivním výkladem zúžen pojem „na základě a v mezích zákona“ na „zákonné zmocnění“. Tím se podle něj stírá rozdíl mezi samostatnou a přenesenou působností obce¹.

Pokud totiž i k vydání obecně závazné vyhlášky ve své samostatné působnosti² (vyhlášky ukládající povinnost právnickým a fyzickým osobám) obec potřebovala speciální zákonné zmocnění, i když byla vydána v mezích působnosti zastupitelstva, tak jaký byl potom mezi nimi rozdíl? A navíc obecní zastupitelstva jsou volena v přímých, tajných, rovných volbách podle systému poměrného zastoupení stejně jako například Parlament. Nemají potom tedy jejich právní předpisy podobnou povahu (i když na jiné úrovni, s jinou působností atd.)?

Kromě toho vidím určitý rozpor mezi výkladem Ústavního soudu a úmyslem zákonodárce. Tento výklad je podle mě v rozporu vůbec s pojmem samospráva, resp. s jeho obsahem. Vždyť vydávání obecně závazných vyhlášek je jedním z projevů územní samosprávy. Pokud však Ústavní soud v podstatě všechny vyhlášky ukládající povinnosti fyzickým a právnickým osobám ruší, můžeme, alespoň dle mého názoru, do určité míry (určitě ale ne zcela) hovořit o vyprázdňení samostatné působnosti obcí, tedy i jejich samosprávy. Proč by potom ale územní samosprávě byla věnována celá jedna hlava Ústavy?

Přesto Ústavní soud, jak je patrné z výše uvedeného, vyžadoval v prvních letech své činnosti pro „každý případ, kdy má obec v obecně závazné vyhlášce stanovit povinnosti (příkazy a zákazy), zákonné ustanovení, které něco takového výslovně předpokládá, resp. alespoň s přihlédnutím ke všem okolnostem umožňuje.“³

4.3.2 Pokračování vývoje postoje k ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek obcí

¹ ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí*. Právní rádce, 1997, č. 10

² Připomeňme, že v této době se pojem obecně závazná vyhlášky používal pro právní předpisy vydávané v rámci samostatné i přenesené působnosti obce

³ VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav: *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008, str. 72

Již tzv. „první ústavní soud“ však nebyl v 90. letech jednotný ohledně interpretace čl. 104 odst. 3 Ústavy. Odlišný postoj byl odůvodňován i zněním čl. 79 odst. 3 Ústavy. Ten výslovně uvádí, že v přenesené působnosti mohou orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny. Mezi těmito články je tak zásadní rozdíl. Kdyby Ústava totiž předpokládala speciální zákonné zmocnění i pro obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti, proč by to pak výslovně uváděla pouze u právních předpisů vydávaných v rámci přenesené působnosti?

Rozdílnost názorů ústavních soudců tak najdeme např. v nálezu Pl. ÚS 17/97. V obecně závazné vyhlášce, již se tento nález dotýkal, obec Slatiňany zakázala provozovat veřejné hudební produkce (diskotéky) na veřejně přístupných místech a ve veřejně přístupných objektech v blízkosti obytné zástavby po 22.00 hod. Zákon o obcích svěřoval do samostatné působnosti obce místní záležitosti veřejného pořádku. Neexistoval však zákon, který by přímo umožňoval obci omezit provozní dobu zařízení, které byly oprávněny provozovat hudební produkci. Ústavní soud nálezem uvedené ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Slatiňany zrušil.

V tzv. odlišném stanovisku k výrokové části i k odůvodnění nálezu Ústavního soudu je popsán odlišný přístup k posuzování souladnosti obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem, zákony a obecně závaznými předpisy, které vydaly ústřední orgány k provedení zákona: *„Ústavní soud měl tedy poté, co dospěl k závěru, že napadené ustanovení citované vyhlášky patří do oblasti samostatné působnosti obce, posoudit, zda není v rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož je zastupitelstvům přiznáno právo obecně závazné vyhlášky vydávat „v mezích své působnosti“. Pod pojmem „v mezích své působnosti“ je nutno v kontextu s čl. 4 odst. 1 Listiny, podle něhož mohou být povinnosti ukládány toliko „na základě zákona“, rozumět zákonem vymezenou působnost obcí. Z čl. 4 odst. 1 Listiny dále vyplývá, že povinnosti mohou být ukládány pouze „v mezích zákona“. Toto ustanovení je dále rozvedeno v ustanovení § 16 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož mohou být obecně závazné vyhlášky vydávány, pokud jsou „v souladu se zákony a obecně závaznými předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení“. To znamená, že Ústavní soud měl zvážit, zda napadené ustanovení citované vyhlášky bylo vydáno v rámci zákonem stanovené působnosti obce (tj. „na základě zákona“) a zda jím nebyl porušen zákon nebo obecně závazný předpis,*

*který ústřední orgány k jeho provedení vydaly (tj. „v mezích zákona“).*¹ Ústavní soudci² podepsaní pod tímto odlišným stanoviskem pak vyjádřili názor, že napadané ustanovení vyhlášky bylo v souladu s článkem 104 odst. 3 Ústavy a bylo tedy v mezích působnosti obce, a to i když k vydání takové obecně závazné vyhlášky obec nebyla speciálně zmocněna žádným dalším zákonem. Podle těchto ústavních soudců měl ústavní soud již tehdy vycházet ze „stanoviska, že v souzené věci nebylo k vydání vyhlášky obce výslovné zákonné zmocnění nutné.“³ Stejně tak podepsaní soudci nesouhlasili s tím, že by předmětná ustanovení vyhlášky porušovala čl. 4 odst. 1 Listiny. Podle názoru těchto soudců Ústavního soudu tento článek Listiny není porušen, pokud obec vydává obecně závazné vyhlášky v rámci samostatné působnosti obce vyjádřené zejména v § 14 zákona obcích za současného zachování základních práv a svobod. Trvají na tom, že Listinné „na základě zákona“ nelze ztotožnit s „na základě zákonného zmocnění“ a tvrdí, že „na základě zákona“ je naplněno právě, pokud se obec vejde do své samostatné působnosti vymezené v zákoně o obcích. Názor těchto soudců tak byl v rozporu s dosavadní rozhodovací praxí Ústavního soudu.

Ohledně tohoto nálezu Ústavního soudu je ale zajímavá ještě jedna věc. Dle zákona o Ústavním soudu je plénum schopné se usnášet, je-li přítomno alespoň 10 soudců⁴. Rozhodnutí pléna Ústavního soudu je přijato, jestliže se pro ně vysloví většina přítomných soudců. Pakliže se ale přijímá rozhodnutí na základě právního názoru odlišného od právního názoru vysloveného v nálezu, je potřeba devíti hlasů přítomných soudců⁵. Jenomže předmětnému rozhodování v plénu bylo tehdy přítomno 12 soudců, z nichž 6 se vyslovilo pro návrh a 6 proti návrhu⁶. Zákon pro tento případ další postup nestanoví. Ústavní soud se k tomu však postavil tak, že pokud není dostatečný počet hlasů (tzn. 9 hlasů) pro změnu právního názoru Ústavního soudu vyjádřenou v tomto případě již v návrhu soudce zpravodaje, „vyhraje“ stanovisko té, i když menší, části pléna, která setrvává v dosavadním právním názoru Ústavního soudu. Ústavní soud tak větu druhou § 13 postavil do pozice speciálnosti k větě první § 13. K tomu lze najít zajímavá vyjádření: „*Tímto postupem může nastat kuriózní*

¹ Nález Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 350/1997 Sb.

² V. Guttler a P. Varvařovský

³ Nález Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 350/1997 Sb.

⁴ Zákon č. 182/1993 Sb., Zákon o Ústavním soudu, § 11 odst. 1

⁵ Tamtéž, § 13

⁶ Nález Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 350/1997 Sb.

*situace. Kdyby bylo pro zachování podzákoného předpisu osm soudců a jen dva proti, přičemž tyto dva soudci setrvávají na dosavadním právním názoru, bude podzákoný právní předpis přesto zrušen ... V případě rovnosti hlasů v plénu Ústavního soudu však nediriguje předseda, nýbrž vlastně soudci, kteří v minulosti vyslovili určitý právní názor. Není proto rozhodující, kolik soudců se v budoucích případech proti tomuto právnímu názoru postaví, pokud to nebude kvalifikovaná většina.*¹

Obecně závazná vyhláška tak byla zrušena, i když se pro její zrušení nevyslovila ani prostá většina přítomných ústavních soudců. Kritický názor ohledně procesní stránky přijetí tohoto rozhodnutí má i Vojtěch Šimíček².

Osobně se domnívám, že soud zde udělal chybu. Správným řešením by z hlediska práva na soudní ochranu asi nebylo ani to, že by soud nedospěl k rozhodnutí. Jako správné bych já ale viděla rozhodnutí o ponechání daného právního předpisu v platnosti, a to na základě presumpce správnosti daného aktu.

4.3.3 Změna zákona o obcích a jeho odraz v judikatuře Ústavního soudu

Nutné je zde uvést, že v roce 2000 nabyt účinnosti nový zákon – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Tento zákon se podrobněji zabývá úpravou obecní normotvorby. Stanoví, co patří do samostatné působnosti obce³ a ve spojení s tím kdy může obec obecně závaznou vyhláškou uložit povinnost⁴. Toto přesnější vymezení lze chápat jako další speciální zmocnění k vydávání obecně závazných vyhlášek. Ani v tomto případě však obec samozřejmě nesměla zneužít svou zákonem vymezenou samostatnou působnost. Dle Ústavního soudu představuje „*zneužití této působnosti výkon moci v zákonem svěřené oblasti*

- 1. Cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován*
- 2. Cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak*

¹ FILIP, Jan; HOLLÄNDER Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C. H. Beck 2007, str. 66-67

² In *Časopis pro právní vědu a praxi* č. I/1998: *Nač autorova fantazie nestačila aneb ještě k interpretaci ustanovení §13 zákona o Ústavním soudu*

³ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 35

⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 10

3. Přihlížení k nerelevantním úvahám.¹

Obsah povinností obecně závaznou vyhláškou ukládaných však nelze stanovit tak, že by se tyto dostaly do rozporu s ústavním pořádkem či kogentními normami zákona. V tomto nálezu byl také poprvé použit pro přezkum obecně závazné vyhlášky takzvaný test čtyř kroků. Metodou tohoto testu tak Ústavní soud postupně zkoumá:

1. Pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky
2. Zda obec nepřekročila svou věcnou působnost, tj. nejednala ultra vires
3. Zda obec nezneužila svou působnost
4. Zda obsah vyhlášky není nerozumný.²

Tento judikát tak můžeme vnímat jako jakýsi krok vpřed. Z hlediska prvního kroku Ústavní soud judikoval, že na obecní normotvorbu je třeba nahlížet jako na normotvorbu originární³ a obci k zachování tohoto prvního kroku postačí, pokud postupovala v souladu s Ústavou. Věcná působnost je pak podle Ústavního zákona definována v § 35 a § 10 obecního zákona. Pokud se obec pohybuje v rámci těchto zákonných norem, pokud byla pověřena k samostatné regulaci zákonem, nejedná ultra vires⁴. Toto považuji za náznak budoucího ustupování Ústavního soudu od své výše popsané restriktivní doktríny.

Přesto však Ústavní soud i v pozdějším nálezu Pl. ÚS 21/06 opět setrval na svém názoru, že pokud obec vystupuje jako subjekt jednostranně určující povinnosti formou zákazů a příkazů pro občana, může tak učinit jen na základě zákonného zmocnění.

4.3.4 Změna v postoji Ústavního soudu

V judikatuře Ústavního soudu najdeme zcela zásadní změnu v postoji k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí stanovících povinnosti. Ústavní soud dospěl k závěru, že pokud je obec zmocněna vydat obecně závaznou

¹ Nález Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 210/2005Sb.

² Podrobněji viz nález Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 210/2005Sb

³ Nestalo se tak poprvé, tento názor v judikatuře Ústavního soudu najdeme již v nálezu Pl. ÚS 18/94 ze dne 8. 11. 1994 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 231/1994 Sb.

⁴ Podrobněji a přesněji viz nález Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 210/2005Sb

vyhlášku na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy, nepotřebuje již vedle § 10 OZř žádné další zákonné zmocnění. Konkrétně tuto změnu najdeme v nálezu Pl. ÚS 45/06 z 11. 12. 2007: „*Ústavní soud konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, 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), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.*“¹

Tento názorový obrat Ústavní soud určitým způsobem zdůvodnil. Zkonstatoval, že „*po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí.*“² K tomu ještě Ústavní soud dodal, že obce již tolik nepřekračují své pravomoci jako na počátku 90. let a dále, že platný zákon o obcích již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž jsou obce oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky ukládající povinnost fyzickým a právnickým osobám.

Rozhodnutí Ústavního soudu by neměla být nová či nepředvídatelná. Jak již bylo naznačeno výše, změna v postoji se do určité míry dala očekávat. Přesto je to obrat v podstatě o stoosmdesát stupňů. Obecně důvody změny konstantní judikatury Ústavního soudu by měly být závažné, nezávislé na politických názorech jednotlivých soudců atd. Důvody, které lze považovat v tomto smyslu za relevantní by pak asi byly:

- Změna ekonomických, popř. sociálních poměrů v zemi
- Změna právního prostředí vytvořeného podústavními právními normami

¹ Nález Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 20/2008 Sb.

² tamtéž

- Doplnění právních principů a právních norem, které tvoří referenční hlediska pro Ústavní soud¹

Ústavní soud pak sám tuto změnu judikatury zařadil pod bod druhý, tedy konstatoval, že se změnilo právní prostředí vytvářené podústavními právními normami. Ano, lze konstatovat, že nový obecní zákon z roku 2000 přinesl podstatné změny. Nově v § 10 vymezil věcnou úpravu oblastí, v nichž je obec oprávněna vydat obecně závaznou vyhlášku. To samozřejmě nic nemění na tom, že další zvláštní zákony mohou stanovit další oblasti, kde obec může vydat obecně závaznou vyhlášku.

4.3.3.1 Důsledky této změny

Obce tak dostaly, a to i díky novému OZř, poměrně velkou volnost ohledně ukládání povinností tímto právním předpisem. Změna v postoji Ústavního soudu však s sebou nese samozřejmě i problémy. Mám na mysli především konkurenci zákona a obecně závazné vyhlášky. Obecně závazná vyhláška je, stejně jako zákon, originárním právním předpisem. Musí však upravovat věc místní povahy, nesmí upravovat věci, ke kterým je příslušný pouze zákon a nesmí s ním být v rozporu. To však neznamená, že se zákony a obecně závazné vyhlášky nesmí týkat stejné věci. Odlišný musí být pouze účel. Podmínkou ústavní přípustnosti tak mj. bude, že *„to bude věc místní povahy (tedy lokální zákaz KSČM pořád možný nebude), a že účel obecní vyhlášky a zákona bude odlišný. Co se týče mnou naznačeného alkoholu: pokud obec zakáže na některých veřejných prostranstvích požívání alkoholu, půjde o věc spadající do § 10 ..., půjde o věc místní povahy, a současně bude možno vyřešit konkurenci s „alkoholickými“ zákony, neboť těm jde v první řadě o ochranu zdraví, zatímco obci o regulaci veřejného pořádku.“*²

Tuto konkurenci zákona a obecně závazné vyhlášky řešil Ústavní soud např. v nálezu Pl. ÚS 35/06 nebo v nálezu Pl. ÚS 33/05: *„Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblastí vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se*

¹ Podrobněji viz nálezu Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 198/2003 Sb.

² KÜHN, Zdeněk. Zásadní změna v judikatuře ÚS týkající se obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti. *Jiné právo* [online]. 2008 [cit. 2014-02-21], komentář pod článkem. Dostupné z: <http://jinepravo.blogspot.cz/2008/01/zsahn-zmna-v-judikatue-s-tkajc-se-obecn.html>

*nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.*¹ Podrobně najdeme tuto problematiku upravenou také ve stanovisku odboru dozoru a kontroly veřejné správy: *„K provedení odlišné úpravy místní záležitosti v obecně závazné vyhlášce nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon (a obecně závazná vyhláška) sledují regulaci vzájemně odlišného předmětu a cíle, ale je nutné, aby tato odlišnost byla dobře odvoditelná také z textu obou právních předpisů.*“²

4.3.4 Další pokračování vývoje judikatury

Nálezem Pl. ÚS 45/06 však vývoj judikatury Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám ukládajícím povinnost nekončí.

S odkazem na výše rozebraný judikát by šlo konstatovat následující. Čl. 104 odst. 3 Ústavy je zmocňující normou, i když tato musí být dále rozvedena zákonem. To se děje § 35 odst. 1 zákona o obcích. Z toho by se však dalo dovodit, že obec je zmocněna vydávat obecně závazné vyhlášky v celé své samostatné působnosti. Jenomže až k takto širokému rozvolnění výše zmíněným nálezem nedošlo. Ústavní soud judikoval, že § 35 odst. 1 zákona o obcích mu nestačí, že za součást tohoto vymezení samostatné působnosti považuje § 10 zákona o obcích. Toto ustanovení zákona vymezuje oblasti, v nichž obec může uložit obecně závaznou vyhláškou povinnost. Již to díky tomu není jen jedno ze speciálních zmocňovacích ustanovení. Toto ustanovení se tak *„dostalo do nové pozice – a obecní normotvorba k tomu, aby obec nepřekročila vymezenou věcnou působnost, nepotřebuje sice explicitní zmocnění ve zvláštním zákoně, ale zároveň nesmí překročit mantinely tohoto §10.*“³ V tomto duchu se nesou další judikáty Ústavního soudu ČR. Ústavní soud také nadále používá tzv. test 4 kroků popsany výše.

¹ Nález Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 434/2008 Sb.

² MV ČR. Stanovisko ODK č. 23/2008: *Ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky*. MV ČR. 2008

³ MÜLLEROVÁ, Hana. Obecně závazné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky. *Správní právo*. roč. 2011, č. 7

Kapitola 5

Judikatura Ústavního soudu a obecně závazné vyhlášky obcí – zvláštní část

Jak již bylo předesláno výše, v této kapitole se chci věnovat „zvláštní“ části ústavních nálezů. Tyto nálezy jsem rozčlenila do výše uvedených kategorií a nyní se jim budu postupně věnovat.

Přestože tato kapitola má práce je nejrozsáhlejší, nezahrnuje vše, co bych chtěla, aby zahrnovala. V jednotlivých kategoriích jsem z důvodu rozsahu práce byla nucena volit jen některé podkategorie (tak například v části obecně závazných vyhlášek o místních poplatcích jsou blíže rozebrány jen některé z těchto poplatků; stejně tak v části o ochraně veřejného pořádku jsem byla nucena některé, i když zajímavé a diskutované problémy vynechat).

5.1 Obecně závazné vyhlášky týkající se ochrany veřejného pořádku

Nejvíce obecně závazných vyhlášek přezkoumávaných Ústavním soudem spadá právě do kategorie veřejného pořádku. Je to dáno „*skutečností, že v oblasti veřejného pořádku plní obec jednu ze svých policejních funkcí a při nedostatku zákonné opory se snaží vydáváním vlastních právních předpisů stanovit zákazy určitého chování, které považuje obec za škodlivé a které přitom nejsou regulovány platnými zákony. Právě forma i obsah stanovení nových zákazů či dokonce povinností spočívajících v aktivním jednání se může dostat do problému s ústavní zásadou, že povinnosti lze ukládat jen na základě zákona.*“¹

Veřejný pořádek je do jisté míry neurčitý právní pojem, není definován zákonem a nedefinoval ho ani Ústavní soud. Obce tak jeho obsah konkretizují svou činností. Přesto definici najdeme, např. od ústavního soudce Vlastimila Ševčíka: „*Veřejným pořádkem lze rozumět vyvážený stav společenských vztahů respektující též vžitá či v místě obecně uznávaná pravidla způsobu života a společenského chování (slušnosti) vycházející z poměrů daného místa a z tam obecně přijímaných zásad a pravidel morálky.*“² Veřejnému pořádku se

¹ KOUDELKA, Zdeněk: Obecně závazné vyhlášky. Praha: Linde Praha, a.s., 2000, str. 195

² ŠEVČÍK, Vlastimil. Ústavní soudnictví v praxi. *Bulletin advokacie zvláštní číslo* [online]. Listopad 1999 [cit. 2014-03-07].

věnuje také autor Černý, který uvádí: „*Stav, kdy obyvatelstvo zachovává zákony a ostatní předpisy, plní své povinnosti vůči státu a společnosti a má v úctě práva spoluobčanů.*“¹

Místní úprava veřejného pořádku by měla vytvářet podmínky pro spokojený a poklidný život lidí v obci. Proto je oblast veřejného pořádku typická pro úpravu právními předpisy územní samosprávy. Existují oblasti veřejného pořádku, které územní samosprávný celek svými předpisy regulovat nemůže² a stejně tak existují oblasti, které regulovat může.

Přestože obecní zřízení z roku 1990 zahrnovalo do samostatné působnosti obce i zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku³, Ústavní soud se k těmto vyhláškám, jak popisují dále, stavěl dosti odmítavě. Požadoval pro jejich vydání speciální zákonné zmocnění, jinak je nálezy pro rozpor s Ústavními zákony či zákony rušil. Až nový zákon o obcích se k obecní normotvorbě postavil lépe. Tento zákon jasně stanoví, že obec může ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Zejména pak může obec dle tohoto zákona stanovit, které činnosti lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, případně stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v dané obci jsou takové činnosti zakázány⁴.

5.1.1 Vymezení pojmu veřejné prostranství

Považuji za důležité pro celou oblast ochrany veřejného pořádku v obcích nejprve rozebrat několik stěžejních nálezů Ústavního soudu týkající se problematiky vymezení pojmu veřejné prostranství. Jde o problematiku nutnosti zcela konkrétního vymezení míst, kde je určitá činnost v obci zakázána z důvodu ochrany veřejného pořádku.

Prvními nálezy týkajícími se této problematiky byly obecně závazné vyhlášky rušeny, i když spíše pro nedostatek zákonného zmocnění k jejich vydání. Za důležitý nález však považuji nález Pl. ÚS 50/03. Zde ústavní soud judikoval, že „*zákonné zmocnění k tomu, aby obec závaznou vyhláškou*

¹ ČERNÝ, Jan, et al.: *Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů*. Praha: Linde Praha a. s., 1999

² Např. kouření na veřejných prostranstvích, neboť tato oblast je vyhrazena zákonu – zákon č. 379/2005 Sb. o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů

³ Zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, § 14 odst. 1 písm. d)

⁴ Přesněji viz Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, § 10

zakázala činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, obsažené v § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat „na některá prostranství v obci“. Imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby takové prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.“¹ Svůj názor, že provozování činností, které mohou být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, může obec omezit pouze na některá konkrétně určená veřejná prostranství, či je z některých konkrétně určených prostranství vykrátit, soud posléze ještě několikrát zopakoval, např. v nálezech Pl. ÚS 62/04 či Pl. ÚS 3/05. Za přesné vymezení pojmu veřejné prostranství Ústavní soud nepokládá ani odkaz na § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích či jeho přesný opis do textu obecně závazné vyhlášky².

Posun v judikatuře Ústavního soudu pak dle mého názoru představuje pouze o dva dny pozdější náleze Pl. ÚS 69/04: *„pokud tedy určitá činnost může být na určitých veřejných prostranstvích obce provozována, aniž by narušila veřejný pořádek, či byla v rozporu s dobrými mravy, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích obce. Pokud naproti tomu provozování určité činnosti představuje potenciální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoliv veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích.“³ Tento názorový odklon od přecházející judikatury Ústavního soudu potvrzuje i o pár dnů pozdější náleze Pl. ÚS 10/06, kde mimo jiné judikoval, že pojem „současně zastavěné území obce“ je dostatečně určitý, jestliže lokalizaci vymezenou v tomto ustanovení lze zjistit užitím obvyklých interpretačních postupů⁴.*

Další posun v judikatuře pak spatřuji v nálezu Pl. ÚS 44/06. Ústavní soud zde judikoval, že je podle něj možné omezit provozování některých činností na dobu, ve které vyvolávané následky představují nejmenší zásah do práv ostatních, a to i za situace, kdy nebude vymezeno konkrétní místo, kde tuto

¹ Náleze Pl. ÚS 50/03 z 21. 9. 2004 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 567/2004 Sb.

² Přesněji viz Náleze Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 129/2007 Sb.

³ Náleze Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 161/2007 Sb.

⁴ Přesněji viz náleze Pl. ÚS 10/06 ze dne 13. 3. 2007 publikován ve Sbírce nálezů pod číslem 163/2007 Sb.

činnost provádět lze, resp. nelze¹. Osobně toto vnímám jako určité otevírání prostoru pro obce stanovovat, že některé činnosti, jejichž výsledek by ovšem zasahoval do práv ostatních, lze i na soukromých pozemcích či v soukromých budovách omezovat.

5.1.2 Pobyť

K prvním obecně závazným vyhláškám, jimiž se Ústavní soud zabýval, patří vyhlášky týkající se omezování pobytu v obci, případně nutnosti takový pobyt hlásit a dále vyhlášky ohledně užívání bytů.

Hlavními právními předpisy v této oblasti jsou Ústava, Listina, zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech (dříve zákon č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů), dále zákon č. 426/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky (dříve zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské Federativní republiky).

Obce formou obecně závazné vyhlášky např. stanovovaly povinnost nájemníka bytu, žádat majitele bytu o souhlas s pobytem pro dosud nepřihlášeného občana, pokud jeho pobyt trvá déle než 5 dní v měsíci.² Současně tento souhlas nemohl být udělen, pokud by nebyla zachována určitá minimální výměra podlahové plochy bytu připadající na jednoho obyvatele. Snahu obcí regulovat dlouhodobý pobyt lidí v obci trvale nehlášených lze na jednu stranu pochopit. Situace, kdy je v bytě hlášen jeden nájemník s rodinou, ale v praxi v jednom bytě např. v romských komunitách žije lidí daleko více a ti jsou na „dlouhodobé návštěvě“, je neúnosná. Vlivem tohoto jevu dochází k opotřebování bytů nad míru přiměřenou a k narušování susedského soužití.

Ústavní soud se ale k těmto obecně závazným vyhláškám postavil odmítavě. Judikoval, že omezují svobodu pobytu, která je zaručena Listinou³. Obec dle Ústavního soudu nemůže omezit obecně závaznou vyhláškou pobyt dlouhodobých návštěv v bytech ani s odvoláním na hygienické předpisy. Ústavní soud taktéž judikoval, že obec jako sankci za porušení těchto pravidel nemůže stanovit zrušení nájmu bytu. Podmínky zrušení nájmu bytu upravuje

¹ Přesněji viz náleží Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 189/2007 Sb.

² Např. Vyhláška města Bíliny o ochraně majetku občanů a města a zabezpečení veřejného pořádku ve městě Bílině z 28. 1. 1993.

³ Čl. 14 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

občanský zákoník a ten vyjmenovává důvody, pro které lze nájem ze strany pronajímatele vypovědět.

Ústavní soud tak opakovaně dospěl k závěru, že „*nepřihlášený pobyt veřejný pořádek neohrožuje*“.¹ Ve svém pozdějším nálezu pak Ústavní soud svůj právní názor o tom, že obec nemůže obecně závaznou vyhláškou stanovit povinnost přihlašovat se za určitých okolností v ní předvídaných v obci, podpořil ještě tvrzením, že „*není jasné, jak může nepřihlášený pobyt ohrozit bezpečnost, zdraví a majetek*“.²

V oblasti stanovování povinnosti hlásit svůj pobyt v obci se tak právní názor Ústavního soudu nezměnil. Osobně se s tímto názorem plně ztotožňuji.

5.1.3 Noční klid a hluk

Noční klid, jeho dodržování a nerušení je opět jednou z podmínek spokojeného a pokojného žití v obci a dobrých vztahů mezi sousedy. V obcích a především v jejich centrech se však často nacházejí restaurace, diskotéky a podobná zařízení, jejichž provoz často tento noční klid narušuje. Je pak na provozovateli každého jednotlivého zařízení, jak moc se snaží porušování nočního klidu předcházet.

Rušení nočního klidu lze postihovat dle přestupkového zákona³. Dobou nočního klidu se pak podle tohoto zákona rozumí doba od 22. do 6. hodiny následujícího dne. Postihnout rušení nočního klidu lze pak i na základě živnostenského zákona⁴. Jenže na druhou stranu zajistit, aby u každé restaurace a zařízení podobného typu byla stále přítomná policejní hlídka a udělovala pokuty za porušení přestupkového zákona, nejde.

Hluk je dále upravován hygienickými předpisy – zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů.

Obce se tak snažily obecně závaznými vyhláškami regulovat tento problém až do té míry, že zaváděly tzv. „policejní hodiny“, tedy omezovaly obecně závaznými vyhláškami zavírací dobu u těchto provozoven, případně z důvodu právě jejich hlučnosti omezovaly možnost jejich konání jen na určitá

¹ Nález Pl. ÚS 39/10 ze dne 8. 12. 2010 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 395/2010 Sb.

² tamtéž

³ Zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích

⁴ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, § 58

místa¹, nebo naopak jejich konání v určitých místech zakazovaly². Stejně tak najdeme obecně závaznou vyhlášku, která zakazuje i používání hlučných strojů v nočních hodinách³.

Ústavní soud možnost stanovovat tyto policejní hodiny vyloučil. Několikrát judikoval, že tato úprava je zásahem do svobody podnikání, případně dokonce ani nepatří do samostatné působnosti obce, neboť toto spadá pod pravomoc živnostenských úřadů. Na druhou stranu je ale možné stanovit tato omezení, pokud jsou předmětné provozovny ve vlastnictví obce⁴.

Judikatura v oblasti nočního klidu je však značně rozkolísaná. Ústavní soud tak například zrušil nálezem Pl. ÚS 14/99 obecně závaznou vyhlášku obce Svinaře⁵ s tím, že „co je upraveno zákonem nebo obecně závazným právním předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce.“⁶ Dále konstatoval, že jednání porušující noční klid je postihováno zákonem o přestupcích a dohled nad jeho dodržováním patří státní správě.

K částečnému odchýlení se od vlastní judikatury pak Ústavní soud dospěl v nálezu Pl. ÚS 69/04. Tímto nálezem rozhodl o obecně závazné vyhlášce města Ústí nad Labem. Některé její části opět zrušil, ale podstatné je, že ponechal v platnosti určitá ustanovení vyhlášky⁷, která definovala jednání, která rušila hlukem veřejný pořádek⁸.

Zajímavé ovšem je, že Ústavní soud ten stejný den vydal ještě jeden nález – nález Pl. ÚS 42/05. Nález se týkal obecně závazné vyhlášky města Kladna č. 32/01 o zajištění veřejného pořádku při poskytování hostinských činností a pořádání veřejných produkcí na území města Kladna. Tuto vyhlášku Ústavní soud nálezem⁹ zrušil jako celek v podstatě s odůvodněním, že regulovala věci vyhrazené zákonu, což nespadá do její samostatné působnosti.

¹ Např. Obecně závazná vyhláška obce Otnice, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku ze dne 7. 11. 1996

² Např. Obecně závazná vyhláška obce Slatiňany, o veřejném pořádku a o čistotě města, z 19. 3. 1997

³ Obecně závazná vyhláška města Rtně v Podkrkonoší č. 3/97, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku z 28. 5. 1997

⁴ Nález Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 350/1997 Sb.

⁵ Obecně závazná vyhláška obce Svinaře o veřejném pořádku, udržování čistoty a ochraně životního prostředí ze dne 8. 4. 1999. Stanovovala povinnost dodržovat noční klid mezi 22:00 a 6:00 hod. Dále v blízkosti obytných domů zakázala ve vymezených hodinách provoz hlučných strojů.

⁶ Nález Pl. ÚS 14/99 ze dne 19. 10. 1999 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 239/1999 Sb.

⁷ Vyhláška města Ústí nad Labem k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku č. 1/2004, čl. 2 odst. 2

⁸ Nález Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 161/2007 Sb.

⁹ Nález Pl. ÚS 42/05 ze dne 8. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 162/2007 Sb.

Odlíšné stanovisko však již zde měla ústavní soudkyně Eliška Wagnerová. Tvrdila, že obec nezneužila svou samostatnou působnost, protože účel zákona na ochranu veřejného zdraví je jiný, než účel sledovaný předmětnou obecně závaznou vyhláškou města Kladna, neboť ta sleduje svými ustanoveními zajištění pokojného soužití občanů.

Ústavní soud se dále problematikou rušení nočního klidu v obci zabýval v nálezu Pl. ÚS 44/06. Ustanovení o dodržování nočního klidu ponechal v platnosti s odůvodněním, že pojem nočního klidu není v žádném právním předpise přesně vymezen. Dokonce judikoval, že *„je proto potřeba považovat za užitečné, učiní-li tak obec v rámci úpravy místních záležitostí veřejného pořádku vyhláškou“*¹ a dále, že *„Konkretizace pojmu nočního klidu také za situace, kdy je „porušení nočního klidu“ bez bližšího upřesnění přestupkem proti veřejnému pořádku (§ 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích), žádoucím způsobem přispěje k právní jistotě.“*² Ústavní soud tímto nálezem dokonce posvětil vyhláškou stanovené povinnosti zdržet se určitých činností rušících hlukem v určitých, vyhláškou konkretizovaných, denních dobách s odůvodněním, že tyto činnosti nejsou v obci zcela zakázány, nýbrž jen přiměřeně omezeny³. Na druhou stranu tento nálezní ruší ustanovení vyhlášky o odpovědnosti provozovatelů hostinských zařízení, že toto jejich zařízení nebude narušovat noční klid. Soudkyně Eliška Wagnerová opět nesouhlasila.

Dalším náleznem Pl. ÚS 35/06 už Ústavní soud judikoval, že *„skutečnost, že je otázka hluku regulována zákonem č. 258/2000 Sb., tedy bez dalšího nevyklučuje regulaci vyhláškou vydanou v rámci samostatné působnosti obce.“*⁴ Ustanovení vyhlášky, která vymezovala noční klid, a činnosti zakázané v noční době na vymezeném prostranství ponechal Ústavní soud v platnosti. Ústavní soud v tomto nálezní také shrnul, že *„obec má pravomoc v obecně závazné vyhlášce vymezit odlišně dobu nočního klidu v pracovních dnech a ve dnech pracovního klidu, demonstrativně vyjmenovat činnosti, které noční klid narušují, spolu se stanovením povinnosti zdržet se těchto činností ve vymezené době, případně na vymezených místech na území obce.“*⁵

¹ Nález Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 189/2007 Sb.

² tamtéž

³ tamtéž

⁴ Nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 286/2008 Sb.

⁵ tamtéž

Lze tak konstatovat, že tři výše zmíněné nálezy Ústavního soudu (nález Pl. ÚS 69/04, nález Pl. ÚS 44/06 a nález Pl. ÚS 35/06) vybočovaly z dosavadní konstantní judikatury Ústavního soudu ohledně vymezení nočního klidu a činností způsobujících jeho narušování. V tom posledním zmíněném nálezu je tento odklon poměrně podrobně vysvětlen. Naznačené rozlišování cíle jednotlivých právních úprav je dle mého názoru zcela logické a předznamenává další vývoj právního názoru Ústavního soudu.

Nálezu Pl. ÚS 28/09 (Obecně závazná vyhláška města Břeclav, kdy tato z důvodu zachování nočního klidu omezila provozní dobu hostinských zařízení) tak najdeme názor Ústavního soudu, že *„za situace, kdy provozováním ...činností v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy stanovit povinnost subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách.“*¹ Tento právní názor Ústavního soudu znamená, že obce mohou určitým způsobem a k dosažení určitého účelu omezit právo podnikat tak, jak je stanovené v čl. 26 Listiny. Je to názorový zvrát oproti právním názorům opakovaně vyslovovaných v nálezech Ústavního soudu v devadesátých letech.

5.1.4 Používání zábavní pyrotechniky

Snaha obcí regulovat používání zábavní pyrotechniky je naprosto pochopitelná. Její používání ruší noční klid, způsobuje zranění či požáry.

Oblast užívání pyrotechniky upravuje zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů a vyhláška Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi. Tyto stanoví pravidla výroby, prodeje a užívání pyrotechnických předmětů. Nestanoví však plošný zákaz používání pyrotechniky, resp. nepředpokládají, že obec svou obecně závaznou vyhláškou zakáže užívání pyrotechniky na celém území obce.

O tento plošný zákaz se pokusilo město Šumperk svou obecně závaznou vyhláškou ze dne 15. 12. 1993 o zákazu používání pyrotechniky. Ústavní soud v tomto případě konstatoval, že obec dalece překročila rámec právní úpravy,

¹ Nález Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 368/2010 Sb.

neboť danou problematiku výše zmíněná vyhláška Českého báňského úřadu reguluje dostatečným způsobem, a předmětnou vyhlášku nálezem zrušil¹.

S novým zákonem o obcích² a jeho přesnější úpravou obecní normotvorby, resp. zmocněním obsaženém v § 10 tohoto zákona je však spojen určitý posun v judikatuře Ústavního soudu. Obec je zde výslovně zmocněna k uložení povinností obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kdy tato může stanovit, které činnosti lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených. Ústavní soud dále posuzoval, zda obec nezneužila svou působnost dle kritérií obsažených výše³.

Z roku 2006 je pak náleží Ústavního soudu o Vyhlášce města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích⁴. Touto vyhláškou bylo provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů označeno za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. Stanovila, že tuto činnost je možné provádět jen mimo veřejná prostranství nacházející se v památkové zóně města, přičemž památková zóna města byla dále definována. Ústavní soud konstatoval, že v této vyhlášce se už obec nedostala do rozporu se zákonem o hornické činnosti, neboť jejím účelem na rozdíl od účelu hornického zákona, jímž je ochrana bezpečnosti osob, je ochrana majetku. Účel této obecně závazné vyhlášky tak Ústavní soud shledal jako zákonem aprobovaný. Stejně tak dle nálezu Ústavního soudu prošla tato obecně závazná vyhláška posuzováním z hlediska své rozumnosti. Návrh na zrušení této obecně závazné vyhlášky tak byl Ústavním soudem odmítnut.

Ústavní soud pak konstatoval, že vidí ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích jako aprobované i další možnosti ochrany a prosazování dalších účelů, které se nebudou krýt s předmětem a cílem regulace hornického zákona. Půjde tak například o ochranu před hlukem. Z tohoto důvodu pak posuzováním Ústavního soudu prošla v roce 2010 obecně závazná vyhláška města České Velenice⁵, která problematiku používání pyrotechniky upravovala.

5.1.5 Provozování výherních hracích přístrojů

¹ Nález Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999 publikován ve Sbírce zákonů po číslem 216/1999 Sb.

² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

³ Kapitola 4

⁴ Nález Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 486/2006 Sb.

⁵ Nález Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 230/2010 Sb.

Problémy, které způsobují výherní hrací přístroje a zejména jejich dostupnost, si umí představit asi každý z nás. Jejich snadná dostupnost, zejména pokud by se nacházely v okolí zařízení, kde to není vhodné (např. školy), na veřejně přístupných místech vede k problémům, které se následně snaží řešit samotné obce.

Z hlediska zákonné úpravy je základním právním předpisem zákon ČNR č. 202/1990 Sb. o loteriích a podobných hrách. Podle tohoto zákona mohou být tyto přístroje provozovány v hernách a kasinech a dále v pohostinských zařízeních a dalších prostorách¹. Provozování těchto přístrojů je vázáno na povolení udělované dle loterijního zákona². Novelou loterijního zákona z roku 1998 bylo zakázáno povolit provozování těchto přístrojů ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Zároveň tato novela říkala, že okruh vzdálenosti od těchto budov může obec stanovit vyhláškou až do 100m³. Toto nové ustanovení však bylo v roce 2011 zákonem zrušeno.⁴

Obce se obecně závaznými vyhláškami snaží regulovat jejich množství a místo jejich provozování na svém území již od devadesátých let. Tak například obec Jimramov⁵ se pokusila omezit množství výherních hracích automatů tím, že je vykázála z památkové zóny a dále tím, že stanovila, že místnost stanovená k provozování výherních hracích automatů nesmí sloužit k jiným účelům. Ústavní soud však judikoval, že stejně jako u jiných činností, nelze ani tuto omezovat nad rámec zákona.⁶ Protože se však změnil zákon (viz výše), a obec byla výslovně zmocněna k vydání obecně závazné vyhlášky stanovující podmínky a omezení podnikatelské činnosti spočívající v provozování těchto výherních hracích přístrojů (jak v této době Ústavní soud požadoval, srovnej např. nález Pl. ÚS 5/93), změnil se i postoj ústavního soudu. V roce 1999 tak plénem Ústavního soudu prošla obecně závazná vyhláška města Jablonce nad Nisou o provozování výherních hracích automatů, která vykázála tuto činnost

¹ Zákon ČNR č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, § 17

² Tamtéž, § 18

³ Zákon č. 149/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č.202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů

⁴ Zákon č. 300/2011Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony

⁵ Obecně závazná vyhláška obce Jimramov č. 13 ze dne 13. 3. 1997

⁶ Nález Pl. ÚS 21/97 ze dne 10. 3. 1998 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 62/1998 Sb.

z historického jádra města.¹ I později Ústavní soud opakovaně judikoval, že regulace výherních hracích přístrojů do působnosti obcí spadá.²

Lze tedy konstatovat, že v oblasti výherních hracích automatů se právní názor Ústavního soudu měnil. Od původní argumentace omezováním svobody podnikání podle č. 26 Listiny nad rámec zákona až po připuštění regulace věci obecní normotvorbou.

5.2 Obecně závazné vyhlášky týkající se místních poplatků

Problematika místních poplatků je poměrně složitá a Ústavní soud se místními poplatky zabýval v mnoha případech. Listina výslovně říká, že poplatky lze ukládat jen na základě zákona³. Zákonnou úpravu místních poplatků najdeme v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Hned § 1 tohoto zákona stanoví oblasti, v nichž obce mohou vybírat místní poplatky, a to takto:

- a) *„poplatek ze psů,*
- b) *Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,*
- c) *Poplatek za užívání veřejného prostranství,*
- d) *Poplatek ze vstupného,*
- e) *Poplatek z ubytovací kapacity,*
- f) *Poplatek za povolení vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,*
- g) *Poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,*
- h) *Poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.“⁴*

Zákon tak zcela jasně vymezuje oblasti, ve kterých obce mohou vybírat místní poplatky. Toto vybírání poplatků je vždy fakultativní, obce rozhodují sami, zda a které poplatky zavedou. Ústavní soud judikoval, že *„pokud jde o stanovení místních poplatků, jejich sazbu režim jejich vybírání, osvobození od nich apod., je obec povinna respektovat platné znění zákona č. 565/1990 Sb., o*

¹ Nález Pl. ÚS 32/97 ze dne 27. 4. 1999 publikovaný ve sbírce zákonů pod číslem 99/1999 Sb.

² Např. nález Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 publikovaný ve sbírce zákonů pod číslem 328/2011 Sb.

³ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práva svobod

⁴ Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, § 1

*místních poplatcích. Obce jsou tímto zákonem zmocněny k vydávání obecně závazných vyhlášek upravujících místní poplatky, avšak pouze v případech v tomto zákoně taxativně vypočtených.*¹ Ústavní soud tak obcím nedovoluje stanovení jiných poplatků, než které jsou vypočteny v tomto zákoně. Stejně tak Ústavní soud trvá na dodržení rozsahu poplatků, který zákon umožňuje: „*podle přesvědčení Ústavního soudu je pak materie obsažená v zákoně o místních poplatcích zpracována v natolik komplexní a kogentní, že v otázkách spadajících pod režim citovaného zákona není obec oprávněna postupovat jinak, než zákonem výslovně stanoveným postupem. Takto jednoznačně vymezený rámec právní úpravy neumožňuje obcím při zavádění místních poplatků vytvářet další pravidla či ukládat jiné povinnosti jdoucí mimo hranice právní úpravy...taktéž pozměňování pravidel zakotvených v zákoně o místních poplatcích ze strany obce není přípustné.*“²

Nutno ještě podotknout, že vyhlášené znění zákona o místních poplatcích znalo ještě poplatky z reklamních zařízení, dislokační poplatek a poplatek z prodeje alkoholických nápojů a tabákových výrobků. Naopak ve vyhlášeném znění zákon o místních poplatcích neznal poplatky výše uvedené pod písm. g) a h).

Zákon o místních poplatcích ve svých dalších ustanoveních stanoví, že stanovení místních poplatků patří do samostatné působnosti obce s tím, že je zavede obecně závaznou vyhláškou. V ní pak obec stanoví podrobnosti o vybírání poplatků, ohlašovací povinnost, vznik poplatkové povinnosti, splatnost, úlevy a další³.

5.2.1 Poplatek ze psů

Zákon o místních poplatcích dále podrobněji upravuje jednotlivé místní poplatky. U poplatku ze psů stanoví, že lze vybírat za psy starší 3 měsíců a zároveň stanoví maximální výši tohoto poplatku na 1500,- Kč ročně⁴, za druhého a každého dalšího psa pak může obec tuto sazbu zvýšit. Tuto sazbu ale není možné vázat na počet psů v domácnosti, ale na osobu poplatníka⁵.

¹ Nález Pl. ÚS 39/93 ze dne 26. 4. 1994 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 120/1994 Sb.

² Nález Pl. ÚS 20/06 ze dne 20. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 164/2007 Sb.

³ Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, § 14

⁴ Před novelizací zákona v roce 2003 byl poplatníkem vlastník psa, sazba činila až 1000,- Kč za rok a psa staršího 6 měsíců

⁵ JIRÁSKOVÁ, Zdena; ŠNEBERKOVÁ, Alena: *Místní poplatky v praxi*. 3. Doplněné a aktualizované vydání. Praha: Polygon, 2004, str. 24

Zákona tak jednoznačně stanovil možnost vybírat poplatky ze psů, ovšem možnost sankcionovat nesplnění ohlašovací povinnosti o vlastnictví psa již ne. Ústavní soud se k tomu postavil opět velmi restriktivně a konstatoval, že „protože zákon o místních poplatcích nestanoví žádné sankce či možnost zvýšení ročního poplatku z titulu nesplnění oznamovací povinnosti, dostávají se ustanovení ... do rozporu se zákonem o místních poplatcích.“¹

Ústavní soud se ohledně poplatku ze psů, stejně jako u jiných poplatků opakovaně vypořádával s řekněme nepřesnými formulacemi obsaženými v obecně závazných vyhláškách. Tak například nálezem Pl. ÚS 20/06 zrušil část obecně závazné vyhlášky obce Boží Dar. Ta u poplatku ze psů označovala jako poplatníky vlastníky psů, ačkoliv dle zákona jimi jsou jejich držitelé². Obdobné nepřesné formulace popisují i dále³. Osobně se ale domnívám, že ze strany obcí toto nebyla snaha o obcházení zákona, ale jednalo se spíše o chyby způsobené určitou neznalostí, tím, že obce nezaměstnávají osoby vzdělané v oboru právo, aby jim připravovaly obecně závazné vyhlášky. Ústavní soud však samozřejmě nemohl postupovat jinak, neboť obce, byť pravděpodobně ne úmyslně, zákon a ústavní normy těmito nepřesnostmi překračovaly.

5.2.2 Poplatek za užívání veřejného prostranství

Poplatek za užívání veřejného prostranství mohou obce vybírat za tzv. zvláštní užívání veřejného prostranství. Veřejné prostranství chápeme ve smyslu § 34 zákona o obcích. Zvláštním užíváním se pak dle zákona místních poplatcích rozumí umístování dočasných staveb, reklamních zařízení, zařízení cirkusů, skládek a další⁴. Horní hranice sazby tohoto poplatku je stanovena na 10,- Kč za každý započatý m² užívaného veřejného prostranství a den.

Ústavní soud judikoval, že z důvodu možné záměny je nutné veřejná prostranství, za jejichž zvláštní užívání se vybírá poplatek, v obecně závazné vyhlášce přesně specifikovat, protože toto zpoplatnění se nemusí týkat všech veřejných prostranství⁵. Tento požadavek Ústavní soud odůvodnil právní jistotou občanů a několikrát ho opakoval. Ústavní soud dále zdůraznil, že „veřejné prostranství je prostor splňující v něm uvedené znaky, bez ohledu na

¹ Nález Pl. ÚS 20/01 ze dne 20. 11. 2001 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 8/2002 Sb.

² Nález Pl. ÚS 20/06 ze dne 20. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 164/2007 Sb.

³ Např. kapitola 5.2.3 poplatek ze vstupného

⁴ Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, § 4

⁵ Nález Pl. ÚS 14/95 ze dne 25. 10. 1995 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 280/1995 Sb.

*vlastnictví k tomuto prostoru...forma vlastnictví je tedy, pro prohlášení náměstí, ulice, tržiště, chodníku, veřejné zeleně, parku a dalšího prostoru za veřejné prostranství, irelevantní.*¹

Požadavek Ústavního soudu na konkrétní vymezení prostranství, která podléhají této poplatkové povinnosti, např. parcelními čísly pozemků, má však dle mého názoru jedno úskalí. Znamená to, že obecně závazná vyhláška odpovídající tomuto požadavku se dostává do rozporu s požadavkem na obecnost předmětu úpravy. Je totiž možné, že vyhláška takto za veřejné prostranství pro účely vybírání místního poplatku za užívání veřejného prostranství určí např. jedno ze dvou tržišť v obci, přičemž každé z nich bude mít jiného vlastníka odlišného od obce. Dle mého názoru se takováto obecně závazná vyhláška už blíží spíše individuálnímu právnímu aktu a může vést i ke znevýhodnění „postižného“ vlastníka tržiště v rámci např. hospodářské soutěže, kdy tento bude pronajímat své tržiště pro umístění zařízení pro poskytování prodeje. Tito poskytovatelé jako jedno z kritérií pro výběr pro ně vhodnějšího tržiště pak skoro jistě přihlednou i k tomu, zda za toto umístění jejich zařízení pro poskytování prodeje musí platit poplatek i obci. Bezpochyby si lze představit legitimní důvod obce, proč by chtěla mít na svém území jen jedno tržiště, a i kde, možnou diskriminaci to však nevylučuje. Požadavek Ústavního soudu na jasné vymezení prostranství pro účely tohoto poplatku tak na jednu stranu chápu, na stranu druhou ho nepokládám za šťastný.

5.2.3 Poplatek ze vstupného

Poplatek ze vstupného lze dle zákona o místních poplatcích vybírat ze vstupného na kulturní, sportovní, prodejní nebo reklamní akce. Toto vstupné platí osoby, které se dané akce účastní. Poplatek ze vstupného pak platí fyzická či právnická osoba, která danou akci pořádá. Nejvyšší přípustná hranice pro výši poplatku ze vstupného je stanovena na 20% z úhrnné částky vybraného vstupného².

První obecně závaznou vyhláškou o poplatku ze vstupného, kterou Ústavní soud nálezem zrušil, byla obecně závazná vyhláška obce Karlštejn o poplatcích ze vstupného na hrad Karlštejn. Rozpor se zákonem Ústavní soud spatřoval v příliš extenzivním výkladu pojmu „kulturní akce“, kdy podle něj nelze

¹ Nález Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 211/2005 Sb.

² Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, § 6

zpoplatňovat vstupné vybírané za prohlídky kulturních památek a návštěvu hradu pokládat za kulturní akci ve smyslu zákona o místních poplatcích¹.

Ústavní soud také zrušil část vyhlášky obce Boží Dar upravující místní poplatky, kdy tato stanovila, že poplatek ze vstupného se vybírá mimo jiné ze „vstupného na akce obdobného charakteru“². Obec tímto dle Ústavního soudu přesáhla meze svého zmocnění vyplývajícího z § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích a tím porušila i čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny.³ Kromě situací, kdy si obce vykládaly podmínky stanovování místních poplatků se vstupného tak lze konstatovat, že tato oblast nečiní potíže.

5.2.4 Poplatek za odpady

Poplatníkem za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů je v první řadě fyzická osoba, která má v obci trvalý pobyt a dále pak další osoby, o kterých to stanoví zákon⁴ a následně obecně závazná vyhláška obce. Tento druh poplatku byl ale do § 1 zákona o místních poplatcích včleněn až a jeho novelizací zákonem 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

Vzhledem k taxativní dikci § 1 zákona o místních poplatcích je logické, že před účinností výše zmíněné novelizace byly obecně závazné vyhlášky stanovující tento poplatek Ústavním soudem rušeny. Jako příklad uvedu náleží PI. ÚS 28/94. Ústavní soud zde judikoval, že „*obec ... upravila svojí obecně závaznou vyhláškou okruh otázek, které není oprávněna vyhláškou řešit.*“⁵

Po tom, co bylo obci přiznáno oprávnění vybírat poplatek za provozování systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, řešil Ústavní soud několik různých excesů ze strany obcí. Například svým náleží zrušil obecně závaznou vyhlášku obce Vír, která, ač je úprava místních poplatků v zákoně o místních poplatcích kogentní, vytvořila systém quasi poplatku, který byl dle Ústavního soudu diskriminační.⁶

V roce 2010 se pak zabýval i sankčním navýšením poplatku dle § 11 zákona o místních poplatcích, jak ho stanovila obecně závazná vyhláška města

¹ Nález PI. ÚS 20/93 ze dne 14. 6. 1994 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 141/1994Sb.

² Obecně závazná vyhláška obce Boží Dar č. 1/2003 o místních poplatcích

³ Nález PI. ÚS 20/06 ze dne 20. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 164/2007 Sb.

⁴ Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, § 10b

⁵ Nález PI. ÚS 28/94 ze dne 17. 1. 1995 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 9/1995 Sb.

⁶ Podrobněji viz náleží PI. ÚS 16/02 ze dne 10. 12. 2002 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 556/2002 Sb.

Chrástava. Ústavní soud judikoval, že „nevidí důvod, aby obec, pokud může stanovit např. splatnost, úlevy či dokonce osvobození od poplatku, nemohla stanovit hodnoty jeho sankčního navýšení. Jde o úkon, který se stanovením vlastní sazby poplatku souvisí a svým způsobem na něj navazuje. Jinými slovy, Ústavní soud se přiklonil k interpretaci, podle níž kvantifikace sankčního navýšení patří mezi „podrobnosti vybírání poplatku“, které má § 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích na mysli.“¹

5.3 Obecně závazné vyhlášky týkající se ochrany životního prostředí a ochrany zvířat

5.3.1 Ochrana zvířat

Základním zákonem upravujícím ochranu zvířat, je zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů. Částečnou působnost v oblasti ochrany zvířat má i obec a to přímo dle § 19 tohoto zákona. V zákoně na ochranu zvířat proti týrání najdeme i jedno z výslovných zmocnění obce, uložit obecně závaznou vyhláškou povinnost. Jedná se o možnost obce uložit chovatelům povinnost nechat trvale označit psy, kteří ještě takto označeni nejsou. Stejně tak je obec oprávněna stanovit povinnost přihlásit psy do místní evidence². Stejně tak může obecně závaznou vyhláškou stanovit pravidla pro pohyb psů na volném prostranství, popř. vymezit určité prostory pro volné pobíhání psů³, i když toto spadá spíše do mnou vytvořené kategorie ochrany veřejného pořádku. Řada obecně závazných vyhlášek je pak vytvářena právě na základě těchto ustanovení zákona.

Původní judikatura Ústavního soudu říkala, že otázky jako „*zákaz vypouštění domácího a hospodářského zvířectva na veřejné prostranství, zákaz volného pobíhání psů, odstranění znečištění veřejného prostranství způsobené psem nebo povinnost vést psa na vodítku...nejsou v rozsahu samostatné působnosti obce, neboť spadají do oblasti upravené zákony či jinými právními předpisy.*“⁴ Ústavní soud sám však později judikoval a shrnul, že obec je oprávněna v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích „*regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích nebo dokonce zakázat jejich volný pohyb na*

¹ Nález Pl. ÚS 9/10 ze dne 29. 6. 2010 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 250/2010 Sb.

² Zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, § 13b odst. 2

³ Tamtéž, § 24odst. 2

⁴ Nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 286/2008 Sb.

*těchto prostranstvích, stejně jako je oprávněna rovněž v režimu § 10 písm a) zákona o obcích regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích, i pokud jde o způsob jejich pohybu (např. na vodítku), eventuálně vybavení náhubkem.*¹

Poměrně kontroverzní je právě stanovení povinnosti vybavit psa náhubkem. K tomuto problému se vyjadřovalo i Ministerstvo zemědělství České republiky, které je orgánem ochrany zvířat. Vysloveno doporučení ukládat obecnou povinnost opatřovat psa náhubkem pouze v určitých případech s tím, že striktní požadavek, aby každý pes měl na veřejném prostranství nasazen náhubek, už ale doporučen nebyl.²

Já bych se v tomto přikláběla k názoru MZ. Obec by určitě měla mít možnost stanovit povinnost opatřit za určitých okolností (např. v okolí škol) psa náhubkem, na druhou stranu nevidím důvod, aby tato povinnost platila plošně pro veškerá veřejná prostranství v obci.

5.3.2 Ochrana životního prostředí

Ochrana životního prostředí a veřejné zeleně dle ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích je jedním z důvodů, pro který lze formou obecně závazné vyhlášky ukládat povinnost. Tato povinnost bývá v obecně závazných vyhláškách obcí stanovována jak obecnější formou, např. jako výzva k zachování pořádku, tak i formou konkrétní, např. zákazem stanování na určitých místech, nebo zákazem vjíždění na veřejnou zeleň. Pokud budeme zkoumat formu příkazů, jako velmi praktické ustanovení najdeme příkaz pravidelné seče zatravněného pozemku.³

Stejně jako jiné oblasti, i tato prošla v judikatuře Ústavního soudu vývojem. Ze začátku byly zákazy jakéhokoliv poškozování, ničení nebo znečišťování veřejné zeleně obecně závaznou vyhláškou obce brány jako vybočení ze samostatné působnosti obce. Stejně tak sem spadaly zákazy jezdit na ně, stát na nich nebo zastavovat na nich motorovými vozidly, rozdělovat na

¹ tamtéž

² MZ ČR. Vyjádření Odboru živočišných komodit, oddělení ochrany zvířat č. j.: 19219/2009-17210 *Vyjádření k povinnosti opatřit psa náhubkem stanovené v obecně závazné vyhlášce obce vydané podle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů*. 2009. Dostupné z: <http://www.mdcr.cz/NR/ronlyres/D9FFF185-E469-4B8B-8589-C4E0504521EA/0/Dokumco7rtenprilohat1.pdf>

³ VÉVODA, J.. *Obec a ochrana životního prostředí*. Praha, 2008. 124 s. Diplomová práce. Universita Karlova

nich oheň, stanovat na nich apod. Toto vše spadalo do úpravy zákonů na ochranu životního prostředí. Judikatura se však, stejně jako v jiných oblastech změnila. Ústavní se zde, stejně jako jinde ale musel vypořádat s konkurencí zákona a obecně závazné vyhlášky: „*Je-li ochrana veřejné zeleně chápána úzce jen jako ochrana rostlin rostoucích na veřejných prostranstvích, pak se cíl a předmět regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích zcela překrývá s cíly a předměty regulace zákonů na úseku ochrany životního prostředí. Pak by vymezení věcné působnosti obce k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně v ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích bylo prázdnou kategorií, neboť obci pak už nezbyvá k regulaci prakticky žádný prostor. Pokud se však předmět a cíl regulace podle zmíněného § 10 písm. c) neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje ochranu zeleně i v její estetické kvalitě jako součásti prostředí obklopujícího člověka v jeho sídlech a promítajícího se do kvality života a pohody bydlení v obci, pak § 10 písm. c) zákona o obcích umožní obcím ukládat na tomto úseku povinnosti, aniž by jim byl vytýkán pokus normovat oblasti, které jsou již upraveny speciálními zákony. Protože první výklad zcela popírá jakoukoliv věcnou působnost obce v této oblasti, Ústavní soud zvolil výklad druhý, který umožňuje obci regulovat nakládání s veřejnou zelení, včetně povinnosti pravidelných sečí a jiné údržby této zeleně, samozřejmě za dodržení principu přiměřenosti takového zásahu do vlastnického práva třetích osob.*“¹

5.4 Obecně závazné vyhlášky týkající se podnikání

Svoboda volby povolání a právo podnikat vyplývá přímo z Listiny². Stejně tak Listina říká, že pouze zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání³.

Základními právními předpisy v této oblasti pak jsou zákon č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon a dál jím byl zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Obce se svobody podnikání velmi často, ne však výlučně, v souvislosti se snahou omezovat provozní dobu hostinských a jiných zařízení z důvodu rušení nočního klidu.

¹ Nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 286/2008 Sb.

² Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 26 odst. 1

³ Tamtéž, čl. 26 odst. 2

Prvními nálezy zabývajícími se touto oblastí byly obecně závazné vyhlášky rušeny spíše pro absenci zákonného zmocnění k jejich vydání. Tak například nálezem Pl. ÚS 5/93. byla zrušena obecně závazná vyhláška města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby. Obec zde stanovila minimální rozsah prodejní doby provozních jednotek na území města¹. Obecně závazné vyhlášky stanovující počátek a konec provozní doby hostinských zařízení byly pro rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny rušeny i dále – nálezy Pl. ÚS 42/05 z 8. 3. 2007 a dále třeba nálezy Pl. ÚS 58/05 z 8. 6. 2010. V posledním zmíněném judikátu ústavní soud konstatoval, že „za situace, kdy absentuje výslovné zákonné zmocnění obce k regulaci provozní doby hostinských provozoven ... nelze základ pro vymezení působnosti shledávat v extenzivním výkladu § 10 písm. a) zákona o obcích, jímž by se působnost obce dostala do kolize s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“² Zcela opačný názor Ústavního soudu však najdeme v nálezu Pl. ÚS 28/09. Ústavní soud zde dospěl k závěru, že „za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z §10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud tedy nevyklučuje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.“³ Tento nálezy znamená odklon od dosavadní konstantní judikatury Ústavního soudu. Dle mého názoru otevírá možnost omezovat podnikatelské aktivity i z jiných důvodů, než je jen snaha o dodržování nočního klidu za předpokladu, že se těmito omezeními bude sledovat ochrana jiných ústavně zaručených práv.

5.5 Obecně závazné vyhlášky týkající se trestných činů a přestupků

Tato skupina vyhlášek obsahuje vyhlášky diametrálně se odlišující věcnou úpravou. Společným znakem pro tyto vyhlášky je určité opisování

¹ Přesněji viz nálezy Pl. ÚS 5/93 ze dne 19. 1. 1994 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 35/1994 Sb.

² Nálezy Pl. ÚS 58/05 z 8. 6. 2010 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 230/2010 Sb.

³ Nálezy Pl. ÚS 28/09 z 2. 11. 2010 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 368/2010 Sb.

skutkové podstaty trestného činu¹, jeho přeformulování či rozšiřování. Dokonce najdeme i obecně závaznou vyhlášku, která naopak jednání trestním zákonem označené za trestný čin, povolovala². Stejně tak tomu bylo ohledně přestupků.

Z výše uvedeného vyplývají důvody, takovéto vyhlášky byly protiústavní. Zaprvé obce nemohou stanovovat nové skutkové podstaty trestných činů a přestupků. Nemohou žádným způsobem „kvalifikovat určité jednání jako přestupek či trestný čin, a to i tehdy, pokud by výslovně příslušnou skutkovou podstatu ze zákona ve své obecně závazné vyhlášce opsala.“³ Toto je vyhrazeno zákonu⁴.

Především v první polovině devadesátých let, i když se objevovaly i později, byly obcemi vydávány obecně závazné vyhlášky zakazující fašistické, komunistické, nacistické, případně jiné propagandy na území daných obcí a měst. Toto jsou však oblasti, jejichž úprava je svěřena zákonu. § 260 a §261 trestního zákona⁵ upravovaly trestné činy podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod člověka. Obecně závazné vyhlášky v této oblasti tak nerespektovaly požadavek čl. 39 Listiny. Ústavní soud několikrát v této souvislosti opakoval, že obec nemá ve své samostatné působnosti pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky, která by zakazovala činnost, přičemž tento zákaz by nebyl ve své podstatě ničím jiným než parafrází skutkových podstat trestných činů⁶.

Lze konstatovat, že judikatura Ústavního soudu je v této oblasti konstantní.

5.6 Obecně závazné vyhlášky týkající se svobody shromažďování

Svoboda shromažďování je základní lidské právo vyplývající z Listiny⁷. Listina také připouští omezení tohoto práva, ovšem pouze zákonem a za předpokladu, že to vyžaduje ochrana práva svobod druhých, ochrana veřejného

¹ Jde o trestné činy formulované v § 198 a 198a a dále v § 260 a 261 zákona č. 140/1961 Sb, trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

² Vyhláška města Olomouce o úpravě podmínek prodeje, rozšiřování a provozování předmětů pornografického a erotického charakteru

³ KOUDELKA, Zdeněk: *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde Praha, a.s., 2000, str. 178

⁴ Ve smyslu čl. 39 Listiny pro trestné činy a pro přestupky ve smyslu § 2 odst. 1 zákona ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích

⁵ Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů

⁶ Např. Nález Pl. ÚS 68/04 ze dne 6. 6. 2006 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 444/2006 Sb.

⁷ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 19

pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo bezpečnost státu¹. Shromažďovací právo pak dále rozvíjí zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím.

Ústavní soud k omezování práva shromažďovacího zaujal podobný postoj jako k omezování svobody projevu (viz dále). Ústavní soud tak například zrušil obecně závaznou vyhlášku Městské části Brno-střed o užívání nám. Svobody. Ta vyžadovala povolení města či městské části ke konání shromáždění na předmětném náměstí. Ústavní soud tuto obecně závaznou vyhlášku zrušil s tím, že výkon shromažďovacího práva podléhá principu oznamovacímu a ne povolovacímu². Úloha obcí není zasahovat do tohoto práva obecně závaznými vyhláškami v samostatné působnosti. Jinou věcí ovšem je vydávání individuálních správních aktů v rámci výkonu přenesené působnosti předpokládané zákonem o právu shromažďovacím (rozpuštění atd.).

5.7 Obecně závazné vyhlášky týkající se svobody projevu

Svoboda projevu je základní právo zaručené Listinou³. Se svobodou projevu samozřejmě souvisí i svoboda informace přijímat, vyhledávat a také je šířit i jiným způsobem než „projevem“. Jako jiné základní lidské právo není neomezené a neomezitelné. Mezi právní předpisy, které toto právo omezují, tak patří zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, dále zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském a o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů, případně zákon č. 231/2000 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

Obce se však svobody projevu svými obecně závaznými vyhláškami dotýkaly také. Především se jich dotýkají ty zakazující na území dané obce fašistickou, komunistickou nacistickou rasistickou či jinou propagandu. Ústavní soud k tomu judikoval, že *„podle čl. 17 odst. 4 Listiny mohou být svoboda projevu a právo vyhledávat a šířit informace omezeny jen zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práva svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a*

¹ tamtéž

² Nález Pl. ÚS 40/95 ze dne 17. 4. 1996 publikován ve Sbírce zákonů podčíslem 123/1996 Sb.

³ Zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, čl. 17

*mravnosti.*¹ Obce se přesto dále snažily tuto oblast upravovat obecně závaznými vyhláškami. Znamé jsou obecně závazné vyhlášky a zákaz agitace a propagace KSČM. Obce se pokoušely podřadit tento zákaz pod pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku k zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku. Ústavní soud ale setrval na své dosavadní judikatuře a doplnil, že „*zákaz agitace a propagace KSČM a hnutí a stran projevujících sympatie ke komunismu svou povahou přesahuje meze lokální povahy veřejného pořádku a jeho ochrany.*“² Dále Ústavní soud několikrát konstatoval, že obec nemá pravomoc vstupovat do práva na svobodu projevu obecně závaznými vyhláškami vydanými v samostatné působnosti.

Lze konstatovat, že judikatura v této oblasti, je konstantní. Vzhledem k řekněme míře, jakou obce v obecně závazných vyhláškách tohoto druhu, překračují svou působnost, je jen dobře, že za poslední roky Ústavní soud žádnou obdobnou vyhlášku o zákazu jedné či druhé propagandy nemusel z hlediska ústavnosti a zákonnosti přezkoumávat.

¹ Nález Pl. ÚS 42/95 ze dne 12. 6. 1996 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 192/1996 Sb.

² Nález Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 294/1996 Sb.

Příloha

Tabulka 1

Statistika podaných návrhů na zrušení jiného právního předpisu v letech 1993 – 2013.

rok	počet návrhů na zrušení jiného právního předpisu	počet nálezu	navrhovatel					
			přednosta okresního úřadu	okresní úřad	skupina poslanců	ministerstvo vnitřní	FO v souvislosti s ústavní stížností	veřejný ochránce práv
1993	4	0	4					
1994	28	13	27	1				
1995	11	7	10		1			
1996	15	10	5		8		2	
1997	20	7	16		1		3	
1998	9	5	8	1				
1999	8	7	7		1			
2000	2	1	2					
2001	8	5	6				2	
2002	1	1	1					
2003	3	1	2			1		
2004	4	3	1			3		
2005	14	6				12	2	
2006	15	12				14	1	
2007	14	10				14		
2008	8	5				8		
2009	6	3				6		
2010	7	6				7		
2011	6	5				6		
2012	2	2				1		1
2013	1	1				1		

Zdroj: <http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx>

Závěr

Cílem mé práce bylo zmapovat, jakým způsobem se proměňovaly právní názory Ústavního soudu ČR ohledně ukládání povinností obecně závaznými vyhláškami obcí. Judikatura Ústavního soudu ve věci ukládání povinností formou obecně závazných vyhlášek obcí je velmi rozsáhlá a týká se mnoha aspektů obecní normotvorby.

Obcím je dle našeho právního řádu přiznáno právo na samosprávu a jedním z projevů samosprávy je právě právo vydávat v rámci své působnosti obecně závazné vyhlášky k uspořádání záležitostí místní povahy. Takto vydané právní předpisy je možno podřídit přezkumu z hlediska jejich ústavnosti a zákonnosti.

Vzhledem k tomu, jakým způsobem obce především v 90. letech překračovaly své pravomoci, nelze se asi Ústavnímu soudu divit, jaký zaujal postoj (mám na mysli onen restriktivní výklad zmocnění obsaženém v čl. 104 odst. 3 Ústavy). Ústavní soud od tohoto svého výkladu později ustoupil, a to, dle mého názoru, zcela správně.

Shrnutí vývoj u ostatních dílčích otázek (výše označených jako zvláštních) však považuji za příliš obtížné a hlavně nadbytečné. V některých případech se právní názor Ústavního soudu nezměnil (ani se nemohl změnit), neboť ustanovení obecně závazných vyhlášek jednoduše odporovala a odporují zákonu (např. problematika stanovování nových skutkových podstat přestupků obecně závaznými vyhláškami obcí). V jiných je vývoj naopak markantní – např. otázky týkající se úpravy veřejného pořádku.

Obecně bych konstatovala, že judikatura nebyla a není zcela jednotná a výkyvy se dají očekávat i do budoucna. Výše jsem popsala také některé možnosti vývoje judikatury do budoucna, které vidím jako možné a také problémy, které spatřuji v současných právních závěrech Ústavního soudu.

Résumé

The self-government of the municipalities in the Czech republic is guaranteed by the Article 8 of the Czech republic's Constitution. There is also another basic Article of the Constitution, Art. 101 Par. 3. By this article, the municipalities are defined as public corporations, which can have their own property a manage it. The self-government of the municipalities is also guaranteed by the European Charter of local self-government.

The self-government of the municipalities contains the capacity to publish generally binding municipal ordinances. This right is included in the Article 104 Par. 3 of the Constitution.

This thesis considers the development of the case-law of the Czech republic's Constitutional Court of imposing of duties by these generally binding municipal ordinances.

The Constitutional Court is entitled to research, whether the ordinance is or is not in conformity with the Constitution and laws. And, if not, is entitled to lift them. This procedure is started on the day of delivering the suggestion to the Constituonal Court. However, the articles of the Constitution are not absolutely concrete. I mean, the Consttutinal Court is obliged to look for their sense, or to give an interpretation of them.

The second part of this thesis is dedicated to issues, whether the delegation of authority contained in the Constitution's article n. 104 par. 3 is working for the imposing duties by the generally binding municipal ordinances. In the ninetieth this interpretation was very restrictive. The Constitutional Court demanded the explict legal autorization contained in a law for a municipality to impose a duty by the ordinance. In the case that there was not any delegation of authority, the Constitutional Court lift this ordinance.

However, later the legal opinion oh the Constitutional Court has changed. It was in the judgement PI. ÚS 45/06. In this judgement there was considered, that the municipalities do not need anyother explict legal autorization for these ordinances anymore.

There was also a new law about municipalities in 2000, whose article n. 10 adjusted fields, in which municipalities have been entitled to impose duties by the ordinances.

The Constitutional Court also made so called „4-step test“. The ordinances have to scrape through this test. The procedure is: considering, whether the ordinance was issued in bounds of the constitutional competence, a material competence, abusing a competence and a rationality. First, it was used in judgment Pl. ÚS 63/04.

Last part of this thesis is devoted to judgments about ordinances, which imposed duties in specific areas. I mean for example ordinances about breaking the peace in the municipality, about night-time or about municipal's fees. In these ranges there are many laws, that regulate these problems and ordinances can not regulate problems, which are legalized by the laws. However, the Constitutional Court start to make a difference between the purposes of the regulations (the difference between law's purpose and ordinance's purpose of regulation). If this purposes are different and the ordinance's purpose is not against the law and reasonable, the ordinance can impose the duties.

We can just wait to see the next development of Constitutional Court's legal opinions about municipal ordinances.

Zdroje

1. Použitá literatura

BLAHOŽ., Jan: *Soudní kontrola ústavnosti. Srovnávací pohled*. Praha: ASPI Publishing, 2001

ČERNÝ, Jan, et al.: *Veřejný pořádek aneb co trápí starosty. Příručka pro praxi obecních úřadů*. Praha: Linde Praha a. s.,

FILIP, Jan; HOLLÄNDER Pavel; ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Zákon o Ústavním soudu*. Praha: C. H. Beck 2007

HENDRYCH, Dušan a kol.: *Správní právo. Obecná část. 8. Vydání*. Praha: C. H. Beck, 2012

HLEDÍKOVÁ, Zdeňka; JANÁK, Jan; DOBEŠ, Jan: *Dějiny správy v českých zemích od počátků státu po současnost*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, s.r.o., 2005

HOLLÄNDER, Pavel: *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*. Právní rozhledy, 2008

JIRÁSKOVÁ, Zdena; ŠNEBERKOVÁ, Alena: *Místní poplatky v praxi. 3. Doplněné a aktualizované vydání*. Praha: Polygon, 2004

KLÍMA, Karel: *Ústavní soud České republiky II. Řízení o zrušení zákonů a jiných právních předpisů*. Právní rádce, 1993

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

KOUDELKA, Zdeněk: *Obecně závazné vyhlášky*. Praha: Linde Praha, a.s., 2000

KOUDELKA, Zdeněk: *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde Praha a.s., 2001

KOUDELKA, Zdeněk. *Působnost právních předpisů územní samosprávy* [online]. 2003 [cit. 2013-11-09]. Dostupné z: <http://pravniradce.ihned.cz/c1-12195360-pusobnost-pravnich-predpisu-uzemni-samospravy>

KOUDELKA, Zdeněk; ONDRUŠ, Radek; PRŮCHA, Petr: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha: Linde Praha, a.s., 2004

KUKLÍK, Jan a kol.: *Dějiny československého práva 1945-1989*. Praha: nakladatelství Auditorium, 2011

MATES, Pavel: *Rozšiřování samosprávy obcí*. Právní rádce 2008, č. 15

MÜLLEROVÁ, Hana. Obecně závažné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky. *Správní právo*. roč. 2011

PRŮCHA, P.: *Základy veřejné správy a správního práva. Obecná část, 2. Vyd.* Brno: Masarykova univerzita, 1994

SCHELLE, Karel a kol.: *Dějiny české veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2009

SVOBODA, Karel a kol.: *Územní samospráva a státní správa*. Praha: EURONION, s.r.o., 2000

ŠEVČÍK, Vlastimil: *Výhledy ústavnosti v novém státě – pokus o analýzu soudu*. Právník, 1994

ŠEVČÍK, Vlastimil. Ústavní soudnictví v praxi. *Bulletin advokacie zvláštní číslo* [online]. Listopad 1999

ŠIMEK, Lubomír: *Obecně závazné vyhlášky obcí. Pravidla vydávání – Vzory s komentářem*. Praha: Beck, 2000

ŠIMÍČEK, Vojtěch: *Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí*. Právní rádce, 1997, č. 10

ŠIMÍČEK, Vojtěch: Nač autorova fantazie nestačila aneb ještě k interpretaci ustanovení § 13 zákona o Ústavním soudu. Časopis pro právní vědu a praxi 1998, č. 1

VEDRAL, Josef.: *Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce-legislativní činnost obcí. Obsah právních předpisů obce (5.část)*. ASPI, 1. 12. 2003. LIT 25160

VEDRAL, Josef: *Správní právo*. In BOBEK, M.; MOLEK, P.; ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví. Mezinárodní politologický ústav, Masarykova univerzita: Brno, 2009, str. 611-651*

VEDRAL, Josef; VÁŇA, Luboš; BŘEŇ, Jan; PŠENIČKA, Stanislav: *Zákon o obcích (obecní zřízení)*. Praha: C. H. Beck, 2008

VÉVODA, J.. *Obec a ochrana životního prostředí*. Praha, 2008. 124 s. Diplomová práce. Universita Karlova

MV ČR. Stanovisko ODK č. 23/2008: *Ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky*. MV ČR. 2008

MZ ČR. Vyjádření Odboru živočišných komodit, oddělení ochrany zvířat č. j.: 19219/2009-17210 *Vyjádření k povinnosti opatřit psa náhubkem stanovené v obecně závazné vyhlášce obce vydané podle zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdější předpisů*. 2009. Dostupné z: <http://www.mdcr.cz/NR/rdonlyres/D9FFF185-E469-4B8B-8589-C4E0504521EA/0/Dokumco7rtenprilohat1.pdf>

2. Použité právní předpisy

Ústavní Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Ústavní zákon č. 2/1993Sb., Listina základních práv a svobod
Předpis č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy
Zákon České národní rady č 367/1990 Sb., o obcích
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
Zákon č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech
Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech
Zákon č. 149/1998 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění zákona č. 70/1994 Sb., a o změně a doplnění dalších zákonů
Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání
Zákon ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích,
Zákon ČNR č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů,
Zákon č. 140/1961 Sb, trestní zákoník,
zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech
zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů
zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami
Zákon ČNR číslo 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách
zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů
zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím
zákon ČNR č. 200/1990 Sb., o přestupcích
zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů

Vyhláška Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi

Vyhláška města Olomouce o úpravě podmínek prodeje, rozšiřování a provozování předmětů pornografického a erotického charakteru ze dne 26. 3. 1991

Vyhláška Ústí nad Labem k zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti z 10. 12. 1992

Obecně závazná vyhláška města Náchoda o zákazu komunistické, nacistické a fašistické propagandy ze dne 19. 10. 1994

Obecně závazná vyhláška obce Otnice, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku ze dne 7. 11. 1996

Obecně závazná vyhláška obce Slatiňany, o veřejném pořádku a o čistotě města, z 19. 3. 1997

Obecně závazná vyhláška města Rtně v Podkrkonoší č. 3/97, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku z 28. 5. 1997

Obecně závazná vyhláška obce Svinaře o veřejném pořádku, udržování čistoty a ochraně životního prostředí ze dne 8. 4. 1999.

Vyhláška města Ústí nad Labem k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku č. 1/2004, čl. 2 odst. 2

Vyhláška města Bíliny o ochraně majetku občanů a města a zabezpečení veřejného pořádku ve městě Bílině z 28. 1. 1993

Obecně závazná vyhláška obce Boží Dar č. 1/2003 o místních poplatcích

Obecně závazná vyhláška obce Jimramov č. 13 ze dne 13. 3. 1997

3. Nálezy a usnesení Ústavního soudu

Nález Pl. ÚS 5/93 ze dne 19. 1. 1994 publikován ve sbírce zákonů po číslem 35/1994 Sb.

Nález Pl. ÚS 20/93 ze dne 14. 6. 1994 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 141/1994Sb.

Nález Pl. ÚS 38/93 ze dne 5. 4. 1994 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 96/1994 Sb.

Nález Pl. ÚS 18/94 ze dne 8. 11. 1994 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 231/1994 Sb.

Nález Pl. ÚS 28/94 ze dne 17. 1. 1995 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 9/1995 Sb.

Nález Pl. ÚS 14/95 ze dne 25. 10. 1995 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 280/1995 Sb.

Nález Pl. ÚS 40/95 ze dne 17. 4. 1996 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 123/1996 Sb.

Nález Pl. ÚS 42/95 ze dne 12. 6. 1996 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 192/1996 Sb.

Nález Pl. ÚS 1/96 ze dne 19. 11. 1996 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 294/1996 Sb.

Nález Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 350/1997 Sb.

Nález Pl. ÚS 21/97 ze dne 10. 3. 1998 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 62/1998 Sb.

Nález Pl. ÚS 32/97 ze dne 27. 4. 1999 publikovaný ve sbírce zákonů pod číslem 99/1999 Sb.

Nález Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999 publikován ve Sbírce zákonů po číslem 216/1999 Sb.

Nález Pl. ÚS 14/99 ze dne 19. 10. 1999 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 239/1999 Sb.

Nález Pl. ÚS 20/01 ze dne 20. 11. 2001 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 8/2002 Sb.

nález Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. 6. 2003 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 198/2003 Sb.

Nález Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 211/2005 Sb.

Nález Pl. ÚS 50/03 z 21. 9. 2004 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 567/2004 Sb.

Nález Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 210/2005 Sb.

Nález Pl. ÚS 68/04 ze dne 6. 6. 2006 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 444/2006 Sb.

Nález Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 161/2007 Sb.

Nález Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 129/2007 Sb.

Nález Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 434/2008 Sb.

Nález Pl. ÚS 42/05 ze dne 8. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 162/2007 Sb.

Nález Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 486/2006 Sb.

Nález Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 230/2010 Sb.

Nález Pl. ÚS 10/06 ze dne 13. 3. 2007 publikován ve Sbírce nálezů pod číslem 163/2007 Sb.

Nález Pl. ÚS 20/06 ze dne 20. 3. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 164/2007 Sb.

Nález Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 286/2008 Sb.

Nález Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 189/2007 Sb.

Nález Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 20/2008 Sb.

Nález Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010 publikován ve Sbírce zákonů pod číslem 368/2010 Sb.

Nález Pl. ÚS 9/10 ze dne 29. 6. 2010 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 250/2010 Sb.

Nález Pl. ÚS 39/10 ze dne 8. 12. 2010 publikovaný ve Sbírce zákonů pod číslem 395/2010 Sb.

nález Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011 publikovaný ve sbírce zákonů pod číslem 328/2011 Sb.

Usnesení Pl. ÚS 9/93 z 14. 12. 1993