

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Diplomová práce

**Hranice samostatné působnosti obcí  
v judikatuře Ústavního soudu**

Monika Čiperová

Plzeň 2015

Západočeská univerzita v Plzni

Fakulta právnická

Katedra správního práva

Magisterský studijní program Právo a právní věda

Obor Právo

Diplomová práce

# **Hranice samostatné působnosti obcí v judikatuře Ústavního soudu**

Monika Čiperová

Vedoucí práce: JUDr. PhDr. Jan Malost, Katedra správního práva

Plzeň 2015

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Hranice samostatné působnosti obcí v judikatuře Ústavního soudu“ zpracovala samostatně, a že jsem citovala veškeré prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala, způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni 31. března 2015

.....

*Věnuji památce mé zesnulé babičky*

## **Poděkování**

V první řadě bych velice ráda poděkovala svému vedoucímu diplomové práce JUDr. et PhDr. Janu Malastovi, zejména za námět na zajímavé téma, ale také za odborné vedení během celého mého studia na Právnické fakultě Západočeské univerzity v Plzni.

Dále bych ráda poděkovala své rodině a přátelům za nesmírnou podporu a neochvějnou víru ve mně.

# Obsah

Úvod.....	1
1. Teoretický základ problematiky .....	4
1. 1. Právo na územní samosprávu a pojem (územní) samosprávy.....	4
1. 1. 1. Judikatura Ústavního soudu a územní samospráva .....	8
1. 2. Pojem obec .....	9
1. 3. Působnost obce.....	10
1. 3. 1. Přenesená působnost .....	11
1. 3. 2. Samostatná působnost kraje.....	13
1. 3. 3. Samostatná působnost obce .....	13
1. 3. 4. Obsah samostatné působnosti obcí .....	15
1. 3. 5. Obecně závazné vyhlášky obcí .....	18
1. 3. 6. Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce .....	21
1. 4. Ústavní soud.....	24
1. 5. 1. Kompetence Ústavního soudu ve vztahu k územní samosprávě .....	26
1. 5. 2. Rušení jiných právních předpisů.....	26
1. 5. 3. „Obecná“ ústavní stížnost.....	28
1. 5. 4. Komunální ústavní stížnost.....	29
1. 5. 5. Kompetenční spory .....	30
2. Přehled vybrané judikatury Ústavního soudu související se samostatnou působností obcí.....	32
2. 1. Judikatura v letech 1993 až 2004 .....	32
2. 2. Test čtyř kroků (judikatura v letech 2005 až 2006).....	39
2. 3. Rozkolísaná judikatura v roce 2007 .....	41
2. 4. Jirkovský náleží (Pl. ÚS 45/06).....	45
2. 5. Judikatura Ústavního soudu po Jirkovském náleží .....	47
Závěr .....	52

Summary.....	55
Zdroje.....	56
Odborná literatura .....	56
Články a sborníkové statě .....	57
Internetové zdroje.....	58
Judikatura .....	58
Zákony a mezinárodní smlouvy .....	60
Přílohy.....	61
Příloha 1 – Vybraná ustanovení používaných právních předpisů .....	61
Příloha 2 – Přehled zpracované judikatury Ústavního soudu .....	<b>Chyba! Záložka není definována.</b>

# Úvod

Cílem této diplomové práce je blíže pojednat samostatnou působnost obcí a zjistit, jak k ní přistupuje ve svém rozhodování Ústavní soud. Tato problematika úzce souvisí s ústavním právem na územní samosprávu, které je zakotveno v čl. 8 Ústavy České republiky<sup>1</sup>. Přitom jak pojetí ústavní garance územní samosprávy, tak vymezení samostatné působnosti obcí je již od počátku 90. let předmětem široké odborné diskuze.

Kde se nalézají hranice samostatné působnosti, je přitom důležitá otázka pro všechny občany České republiky, neboť obce v jejím rámci mohou přijímat obecně závazné vyhlášky, které mohou i relativně citelným způsobem regulovat chování svých adresátů (občanů dané obce).

Práce je rozdělena na dvě části, které lze pracovníčně označit jako část teoretickou a praktickou.

V teoretické části se diplomová práce věnuje dosti široce obecnému vymezení dané problematiky a všech s ní souvisejících pojmů za pomoci legislativy a doktríny.

V druhé části se tato práce zabývá sledováním a hodnocením judikaturní činnosti Ústavního soudu na základě vybraných rozhodnutí této soudní instituce. Jednotlivé judikáty jsou analyzovány a následně dochází k vyhodnocování obecných tendencí rozhodování Ústavního soudu a zjišťování, jak se měnily během času.

K dosažení daného cíle jsem užila standardní metody vědeckého výzkumu. Základem mi byla literární rešerše, díky které jsem shrnula dosavadní doktrinní poznání k dané problematice a konfrontovala jsem ho se zněním příslušných zákonných ustanovení. Dále jsem analyzovala, syntetizovala a srovnávala pozorovanou judikaturu Ústavního soudu. Na základě těchto postupů jsem nakonec abstrahovala závěry této práce.

Veřejnou správu lze podle subjektu rozlišit na státní správu a samosprávu. Jedním typem samosprávy garantovaným Ústavou je územní samospráva. V Ústavě se sice

---

<sup>1</sup> Publikována pod č. 1/1993 Sb., dále pouze Ústava.



hovoří o samostatné působnosti územních samosprávných celků, ale není nijak blíže vymezena. Proto je třeba hledat bližší náplň tohoto pojmu v zákonné úpravě – v obecním zřízení a dalších zvláštních zákonech.

Obec vykonává dvojí působnost: samostatnou a přenesenou. Zatímco v případě přenesené působnosti se jedná o výkon státní správy, kdy obec vystupuje jako nepřímý vykonavatel této správy, samostatná působnost vyplývá z práva na samosprávu a stát do ní nesmí přímo zasahovat (může provádět pouze dozor).

Zatímco přenesená působnost je celkem jasně vymezena (ovšem na druhou stranu se jedná o agendu podléhající častým legislativním změnám), samostatná působnost má nejasné hranice (ovšem její zákonná úprava je relativně stabilní).

Obecně samostatnou působnost vymezuje zákon č. 128/2000 Sb., o obcích<sup>2</sup>. Z § 7 odst. 1 tohoto zákona vyplývá, že do samostatné působnosti spadá vše, co z ní není explicitně vyloučeno. § 35 tohoto zákona pak obecně vymezuje samostatnou působnost a to jak pozitivně (§ 35 odst. 2 – toto ustanovení obsahuje i demonstrativní výčet, který je však značně vágní), tak negativně (§ 35 odst. 1). Do samostatné působnosti náleží záležitosti v zájmu obce a naopak je z ní vyjmuta agenda náležející krajům, nebo státu.

Na základě samostatné působnosti mohou obce vytvářet vlastní normotvorbu – obecně závazné vyhlášky. Jedná se o podzákoné právní předpisy, proto musí být nutně v souladu nejen s ústavním pořádkem, ale i se zákony, ale na rozdíl od nařízení, která jsou vydávána v rámci přenesené působnosti, není nutný jejich soulad s jinými právními předpisy, než jsou zákony a ústavní pořádek.

§ 10 zákona o obcích obsahuje právo (nikoliv povinnost) vydávat obecně závazné vyhlášky a vymezuje velmi obecné okruhy věcné působnosti, v jejímž rámci mohou zastupitelstva obecně závazné vyhlášky vydávat. Další obecně závazné vyhlášky jsou vydávány na základě speciálních zákonných zmocnění podle zvláštních zákonů.

Dále můžeme do samostatné působnosti zařadit hospodaření obce (nad kterým má stát dohled), některé veřejnoprávní smlouvy a další formy spolupráce s jinými obcemi, nebo i v rámci soukromoprávních svazků, správní delikty, pečovatelskou správu (školy

---

<sup>2</sup> Dále jen OZř

apod.) a obecní volby (silná regulace státu v této oblasti). Statutární město má navíc možnost se rozdělit na obvody.

Pokud jde o státní dozor nad samostatnou působností obce, lze rozlišit dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek a nad zbytkem činností obce (správní soudnictví). Dozor nad vydáváním obecně závazných vyhlášek má na starosti Ministerstvo vnitra, jehož úkolem je, pokud zjistí chybu a obec ji přes upozornění neodstraní, se obrátit s návrhem na zrušení obecně závazné vyhlášky obce na Ústavní soud (viz zákon č.182/1993 Sb. o Ústavním soudu<sup>3</sup>).

Z hlediska právního řádu je práce uzavřena ke dni 30. 3. 2015.

---

<sup>3</sup> Dále jen ZÚS

# 1. Teoretický základ problematiky

## 1. 1. Právo na územní samosprávu a pojem (územní) samosprávy

Po r. 1948 zanikla územní samospráva na našem území v důsledku přijetí nové ústavy Československé republiky<sup>4</sup> a zákonů o národních výborech<sup>5</sup>. Znovuobnovení se územní samospráva dočkala již na konci r. 1990 přijetím ústavního zákona č. 294/1990 Sb.<sup>6</sup> Tento novelizační ústavní zákon mimo jiné substituoval hlavu sedmou Ústavy ČSSR z roku 1960<sup>7</sup>, která v původním znění upravovala národní výbory, zatímco po novele upravovala základní ústavní úpravu místní samosprávy.<sup>8</sup>

V nejobecnějším smyslu rozumíme samosprávou „samostatné spravování záležitostí, které se nás bezprostředně dotýkají“.<sup>9</sup>

I v současnosti je stále živé pojednání pojmu samosprávy J. Hoetzelem. Ten rozlišuje samosprávu v politickém pojetí (jedná se o organizační princip - vedle úředníků se na státní správě podílejí i laici) a v pojetí právním (což znamená, že správu vykonává jiný subjekt než stát – tzv. veřejnoprávní svaz a to svým vlastním jménem a na svou odpovědnost). Takovýto samosprávný svaz (resp. veřejnoprávní korporace), pak má právo spravovat část veřejné správy a toto své právo může případně obhajovat i u soudu.<sup>10</sup>

Můžeme konstatovat, že veřejnoprávní samospráva je druhým možným způsobem výkonu Ústavou a zákony stanoveného okruhu úkolů veřejné správy vedle výkonu prováděného správou státní. Vymezením vůči státní správě tak můžeme definovat veřejnoprávní samosprávu negativně. Takové vymezení by ovšem nepostačovalo, neboť existují i další subjekty veřejného práva (vedle veřejnoprávních korporací), které však právo na samosprávu ve veřejnoprávním smyslu nemají (veřejné ústavy, veřejné podniky a veřejné

---

<sup>4</sup> Publikována pod č. 150/1948 Sb.

<sup>5</sup> Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech, zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech, zákon č. 14/1954 Sb., o volbách do národních výborů; později přijat nový zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech, který pozbyl platnosti v r. 1990.

<sup>6</sup> Ústavní zákon, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů.

<sup>7</sup> Publikována pod č. 100/1960 Sb.

<sup>8</sup> Vedral, J. K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky, in: Mlsna a kol. Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges, 2010, s. 252. ISBN 978-80-87212-63-9.

<sup>9</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 787. ISBN 978-80-7380-140-3.

<sup>10</sup> Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich, 1934, s. 161.

fondy), stejně jako jím nedisponují samosprávy soukromoprávní (zde to vyplývá již z povahy věci – soukromoprávní samosprávy se zabývají správou věcí soukromých, zatímco veřejnoprávní samospráva, jako forma veřejné správy, primárně existuje za účelem správy věcí veřejných).<sup>11</sup>

Co se týče pozitivní definice veřejnoprávní samosprávy, nejpodstatnější se jeví tyto znaky:

- 1) je založena na principu decentralizace (jedná se o výkon veřejné správy bez přímé ingerence státu, přičemž stát má pouze právo tento výkon kontrolovat),
- 2) je vykonávána veřejnoprávními korporacemi (jedná se o subjekty veřejného práva založenými na členském principu) a
- 3) tyto veřejnoprávní korporace mají autonomní postavení, z kterého plyne i právo na nezávislou normotvorbu.<sup>12</sup>

Veřejnoprávní korporace vystupují ve dvou rolích – jako subjekt veřejné moci, ale i jako subjekt vstupující do soukromoprávních vztahů, kde v zásadě vystupují v rovném postavení s ostatními subjekty práva.<sup>13</sup>

Z typologického hlediska samosprávu vykonávanou veřejnoprávními korporacemi můžeme rozlišit na samosprávu územní a zájmovou (kam můžeme zařadit např. samosprávu profesní a akademickou). Ústava však explicitně zaručuje pouze samosprávu územní. Postavení zájmové samosprávy u nás je tak odvislé výhradně od existence příslušných zákonů.<sup>14</sup>

K právu na územní samosprávu lze přistupovat trojím způsobem a to prizmatem teorie přirozeného práva (tento pohled vedl v 19. století vůbec ke konstituování práva na územní samosprávu), teorie státoprávní a teorie politické (politické pojetí samosprávy bylo již zmíněno výše). Iusnaturalistický přístup vychází z předpokladu, že stejně jako mají jednotliví lidé jistá přirozená základní lidská práva, tak i přirozeně vzniklý spolek

---

<sup>11</sup> Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 4. ISBN 80-7179-794-4.; Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 141. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>12</sup> Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 65-66. ISBN 978-80-7239-281-0, ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>13</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 14. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>14</sup> Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich, 1934, s. 161.; Filip, J. Ústavní právo České republiky. 4. vydání (dotisk). Brno: Václav Klemm, 2011, s. 310. ISBN 978-80-904083-8-8.

lidí musí disponovat jistým přirozeným právem a to právě právem na samosprávu. Toto právo pak existuje objektivně a stát jej pouze uznává a garantuje. Naopak státoprávní přístup vychází ze základní teze, že stát je jediným originárním nositelem veřejné moci a samospráva může vzniknout jedině tehdy, když stát samosprávu ustaví a dobrovolně se v jejích prospěch vzdá části své moci). Současnou úpravu v České republice bychom mohli hodnotit jako kombinaci obou přístupů (v případě obcí jde spíše o přístup přirozenoprávní, u krajů státoprávní – jsou explicitně zřízeny zvláštním ústavním zákonem, který provádí čl. 100 odst. 3 Ústavy).<sup>15</sup>

Právo na územní samosprávu je v obecných intencích zakotveno v čl. 8<sup>16</sup> Ústavy České republiky<sup>17</sup>. Na tuto obecnou deklaraci, která je však zásadní, neboť svým umístěním v základních ustanoveních ústavy (hlava první) dává najevo, že územní samospráva spadá to tzv. materiálního jádra ústavy, které je nezměnitelné<sup>18</sup>, dále navazuje zejm. hlava sedmá Ústavy pojmenovaná přímo "Územní samospráva" (čl. 99 až 105). Právo na územní samosprávu tak, jak je vymezeno v Ústavě, můžeme chápat jako právo na územní samosprávu územního samosprávného celku. Právo na územní samosprávu však může být pojato i jako politické právo jednotlivce, které můžeme interpretací dovodit z čl. 21 odst. 1<sup>19</sup> Listiny základních práv a svobod<sup>20</sup> (navíc tradice samosprávy je zmíněna i v preambuli Listiny).

Ústava tak sice explicitně garantuje právo na územní samosprávu, ale nespécifikuje konkrétněji jeho obsah, jak konstatoval několikrát i Ústavní soud (viz dále). Vzhledem k tomu, že právo na územní samosprávu náleží mezi podstatné náležitosti demokratického právního státu, není možné jeho kompletní vyprázdnění, nicméně Ústava dává

---

<sup>15</sup> Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 4. ISBN 80-7179-794-4.

<sup>16</sup> „Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.“

<sup>17</sup> Publikována pod č. 1/1993 Sb.

<sup>18</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 64. ISBN 978-80-7179-869-9.; Vedral, J. K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky, in: Mlsna a kol. Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges, 2010, s. 258. ISBN 978-80-87212-63-9.

<sup>19</sup> „Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.“

<sup>20</sup> Publikována pod č. 2/1993 Sb., dále pouze Listina.

zákonodárci široký prostor pro určení, které záležitosti veřejné správy je vhodnější přenechat výkonu v rámci územní samosprávy a takovéto rozhodnutí lze považovat vždy za politické.<sup>21</sup>

Pokud se podíváme na ústavní úpravu územní samosprávy za naše hranice, můžeme porovnat dva různé přístupy v ústavách Německa a Rakouska. Ústava Spolkové republiky Německo obsahuje velmi úspornou úpravu, která však popisuje všechny základní principy územní samosprávy. Obecná formulace oprávnění obcí spravovat své místní záležitosti na svou odpovědnost a vydávat k tomu vlastní právní předpisy je německými státopěvci pojímána obecně jako věcně neomezený okruh úkolů, resp. omezený hlediskem záležitostí místních společenství a principem subsidiarity. Ovšem tato normotvorba samozřejmě musí být souladná se zákony a zákonodárce má možnost explicitně působnost obcí omezit. Asi hlavní předností německé úpravy je však ústavní zakotvení financování územní samosprávy (německá ústava na rozdíl od české přímo stanoví výnosy, kterých daní a v jakém objemu, jsou příjmem obcí). Skoupost české ústavní úpravy územní samosprávy pak vynikne při srovnání s ústavou Rakouské spolkové republiky, která velmi zevrubně územní samosprávu pojednává (a to včetně např. státního dozoru). Obsahuje také explicitní výčet kompetencí spadajících do působnosti samosprávy.<sup>22</sup>

Pro úplnost můžeme dodat, že kromě Ústavy a Listiny je dalším zdrojem práva na územní samosprávu i Evropská charta místní samosprávy, která samosprávu charakterizuje v čl. 3 odst. 1 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“.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 141. ISBN 978-80-7179-254-3.; nález sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 05. 02. 2003, publikován pod č. 18/2003 USn.

<sup>22</sup> Grospič, J. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. Právník, 1995, roč. 134, č. 5, s. 449-453. 0231-6625.; Pospíšil, I. Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávných celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2012, roč. 20, č. 2, s. 113. ISSN 1210-9126.

<sup>23</sup> Charta publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb.

### 1. 1. 1. Judikatura Ústavního soudu a územní samospráva

I Ústavní soud byl nucen se k pojmu územní samosprávy a jejímu ústavnímu vymezení ve svých rozhodnutích vyjádřit.

Často zmiňován je v této souvislosti náleží Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. února 2003<sup>24</sup>, ve kterém Ústavní soud zamítl návrh skupiny senátorů Parlamentu České republiky na zrušení bodů 2, 5, 6, 7, 8, 9 a 11 čl. CXVII zákona č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů a posoudil v něm otázku delimitace zaměstnanců okresních úřadů. V tomto rozhodnutí Ústavní soud pronesl svoji slavnou větu: „Garance územní samosprávy podle Ústavy je lakonická.“ Přívlastek „lakonická“ je od té doby užíváno napříč odbornou veřejností při charakteristice naší ústavní úpravy územní samosprávy. Ústavní soud dále konstatoval, že tato nadměrně stručná ústavní úprava dává zákonodárci rozsáhlý prostor pro regulaci výkonu územní samosprávy, a to s jediným požadavkem, totiž, že nesmí dojít k absolutnímu vyprázdnění samotného práva na územní samosprávu.

Této argumentace se Ústavní soud držel i ve svém dalším náleží Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. listopadu 2007<sup>25</sup>, který se vypořádával s návrhem skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení části ustanovení § 4 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů, a na zrušení přílohy č. 2 k tomuto zákonu. Senátoři se domnívali, že tato podoba rozpočtového určení daní nespravedlivě diskriminuje malé obce vůči velkým. Ústavní soud tento návrh zamítl, neboť došel k závěru, že Ústava by byla porušena až ve chvíli, kdy by úprava rozpočtového určení daní byla upravena tak, že by finance poskytnuté územním samosprávným celkům nepostačovaly na samotný výkon samosprávy, čímž by byl zne-možněn.

Ovšem v dřívějším náleží Pl. ÚS 51/06 ze dne 27. září 2006<sup>26</sup>, kterým vyhověl návrhu skupiny senátorů Senátu Parlamentu České republiky na zrušení ustanovení § 34 odst. 2 věty druhé, § 34 odst. 3 písm. a), § 34 odst. 6, § 40 a přílohy k zákonu č. 245/2006 Sb., o veřejných neziskových ústavních zdravotnických zařízeních a o změně některých

---

<sup>24</sup> Publikován pod č. 53/2003 Sb.

<sup>25</sup> Publikován pod č. 18/2008 Sb.

<sup>26</sup> Publikován pod č. 483/2006 Sb.

zákonů, Ústavní soud konstatoval, že zákonný zásah do práva na samosprávu musí vyhovovat požadavku jeho proporcionality.

Judikaturu Ústavního soudu vztahující se k právu na územní samosprávu tak můžeme posoudit jako ne zcela jednoznačnou a stabilní.<sup>27</sup>

## 1. 2. Pojem obec

V současném českém právním řádu vystupují obce ve dvou pozicích a to jako:

- a) základní jednotka územního členění státu (podle zákona č. 36/1960 Sb., o územním členění státu),
- b) základní územní samosprávný celek (podle Ústavy).<sup>28</sup>

Čl. 99 Ústavy popisuje základní územní samosprávné členění České republiky (která je však ze své podstaty unitárním státem) na obce a kraje. Obce jsou přitom charakterizovány jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky. Toto uspořádání je třeba vnímat jako minimum, které je Ústavou garantováno. Reálná podoba samosprávného uspořádání (počet a velikost obcí) je ponechána na další zákonné, příp. i ústavní úpravě, stejně jako možnost dalších stupňů samosprávy (viz § 4 odst. 2 OZř, který dává možnost statutárním městům členit se na městské obvody, resp. části).<sup>29</sup>

V čl. 100 odst. 1 Ústava vysvětluje pojem územní samosprávný celek. Jedná se o územní společenství občanů, které má právo na samosprávu. V této strohé legální definici může identifikovat základní znaky obce (resp. obecně každého územního samosprávného celku):

- a) území (viz § 18 a násl. OZř),
- b) personální substrát (občané obce – viz § 16 a § 17 OZř) a
- c) právo na samosprávu.

---

<sup>27</sup> Pospíšil, I. Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávných celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2012, roč. 20, č. 2, s. 113-114. ISSN 1210-9126

<sup>28</sup> Kopecký M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 63-65. ISBN 978-80-7357-561-8.

<sup>29</sup> Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 14. ISBN 80-7179-794-4.; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 848. ISBN 978-80-7179-869-9.



K těmto třem základním prvkům obce můžeme připočíst ještě znak čtvrtý a to právo vlastnit a hospodařit s vlastním majetkem, jak vyplývá z čl. 101 odst. 3 Ústavy.<sup>30</sup>

Na tuto ústavní úpravu navazuje OZř ve svých úvodních ustanoveních. J. Vedral v komentáři k § 1 OZř považuje tento odstavec za nepřesnou parafrázi čl. 99 a 100 Ústavy, nicméně ve skutečnosti se definice obce obsažená v tomto ustanovení před středníkem („Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů“) jeví jako logická kombinace těchto dvou článků Ústavy.<sup>31</sup> Je také dobré nezapomínat, že označení „obec“ je pojmem nadřazeným, pod který spadají další kategorie definované OZř – město, městys, statutární město, obec s pověřeným obecním úřadem a obec s rozšířenou působností. S některými těmito kategoriemi obcí OZř spojuje zvláštní právní postavení (zejm. se může jednat o širší působnost dané obce) a to přestože sama Ústava mluví pouze o obci, z čehož lze vyvodit principiální právní rovnost všech obcí. Jedná se o důsledek faktických nerovností (rozloha území a počet občanů) mezi jednotlivými obcemi (hlavní město Praha má dokonce svůj zvláštní zákon a obecní zřízení se v jeho případě neužije).<sup>32</sup>

Pojem „obec“ se může v českém právní řádu objevit i v jiném významu, než který jsme dosud popisovali. Např. zákon obsahuje legální definici pojmu obce jako „zastavěného území, jehož začátek a konec je na pozemní komunikaci označen příslušnými dopravními značkami“.<sup>33</sup>

### 1. 3. Působnost obce

Působnost obce můžeme nejobecněji definovat jako „právně vymezený okruh společenských vztahů, předmět, obsah a rozsah činností, v nichž obec realizuje svoji pravomoc. Pravomocí obce se potom rozumí souhrn oprávnění, jimiž je obec vybavena, a právních povinností, jež jsou obci uloženy, pro potřeby plnění úkolů obce.“<sup>34</sup> V první

---

<sup>30</sup> Podrobněji: Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 849-853. ISBN 978-80-7179-869-9.; Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 133-140. ISBN 978-80-7179-254-3.; Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 207-209. ISBN 978-80-7239-281-0, ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>31</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 2. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>32</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 3. ISBN 978-80-7179-597-1.; Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 846-847. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>33</sup> Viz § 2 písm. cc) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích.

<sup>34</sup> Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 209-210. ISBN 978-80-7239-281-0, ISBN 978-80-7380-381-0.

řadě do pravomoci obcí spadá možnost normotvorby (v samostatné působnosti je to možnost vydávat OZV, v přenesené působnosti jsou publikována nařízení obce) a dále zejm. možnost rozhodovat ve správním řízení podle správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb.).<sup>35</sup>

Obec (stejně jako kraj) vykonává dvojí působnost – samostatnou a přenesenou. Nejobecněji můžeme říci, že samostatná působnost se vztahuje na věci samosprávy, zatímco přenesená se týká výkonu státní správy delegované na orgány územních samosprávních celků.<sup>36</sup> V České republice se tak na úrovni územní samosprávy uplatňuje tzv. smíšený či spojený model územní veřejné správy.<sup>37</sup>

Samostatnou působnost můžeme definovat dvěma způsoby – pozitivně a negativně.

Negativní vymezení samostatné působnosti obce má podle § 35 odst. 1 OZř tři aspekty – můžeme ji definovat vůči státní správě a zejm. přenesené působnosti obce (viz též § 8 OZř) a vůči samostatné působnosti vyššího samosprávného celku, tedy kraje (viz také čl. 104 odst. 2 Ústavy), přičemž z formulace § 35 odst. 1 OZř vyplývá subsidiární postavení samostatné působnosti obcí – záležitost do ní spadá pouze tehdy, pokud nenáleží do působnosti jiné.<sup>38</sup>

### **1. 3. 1. Přenesená působnost**

Obecné pravidlo, kterým se přenesená působnost řídí, je obsaženo již v Ústavě (čl. 105), totiž, že delegace (přikázání) výkonu přenesené státní správy orgánem samosprávy je možné pouze na základě výslovného zákonného zmocnění. Objevují se však i názory, že znění čl. 105 lze vykládat širěji tak, že by bylo možné svěření státní správy do přenesené působnosti obce také na základě zákona (k tomuto názoru se přiklonil i ÚS, ale v praxi je ovšem tento širší výklad užíván pouze zřídka).<sup>39</sup>

Každopádně stát zde autoritativně nařizuje orgánům samosprávy (v případě obcí se jedná o obecní úřady), aby vykonávaly záležitosti veřejné správy, které by jinak měl

---

<sup>35</sup> Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012, s. 212-214. ISBN 978-80-7239-281-0, ISBN 978-80-7380-381-0.

<sup>36</sup> Viz § 7 OZř

<sup>37</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 50. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>38</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 151. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>39</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 877-878. ISBN 978-80-7179-869-9.; Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 51. ISBN 978-80-7179-597-1.

povinnost vykonat stát sám. Orgány samosprávy se zde ocitají v postavení tzv. nepřímých vykonavatelů státní správy, kteří jsou povinni zadané úkoly plnit (stát jim na to poskytuje finanční prostředky). Z tohoto postavení logicky plyne vázanost orgánů samosprávy při výkonu této přenesené státní správy dokonce i interními předpisy, které mohou být vydávány vládou či ústředními správními úřady, stejně jako opatřeními či rozhodnutími krajských úřadů, vydaných na základě zvláštního zákona v rámci kontroly výkonu přenesené působnosti. Tato vázanost však neplatí pro normotvorbu v rámci přenesené působnosti, kdy při vydávání nařízení obce se musí řídit pouze zákony a jinými právními předpisy. Dále jsou orgány obcí v subordinačním vztahu vůči dalším orgánům veřejné správy (zejm. krajským úřadům), které mohou učinit i jednostranné zásahy do výkonu přenesené působnosti.<sup>40</sup>

Podrobněji upravuje formu přenesené působnosti OZř ve své hlavě III. Obsah přenesené působnosti je však třeba hledat v jednotlivých konkrétních zákonných zmocněných, která jsou rozeseta v řadě zákonů. I přes jistou roztržitost je tak přenesená působnost relativně jasně ohraničena a nepůsobí zdaleka tolik problémů zjistit, co do ní konkrétně spadá i z toho důvodu, že podle § 8 OZř, aby se jednalo o přenesenou působnost obce, musí tak být ve zvláštním zákoně výslovně označena, jinak je daná působnost považována za samostatnou. Na druhou stranu dochází k relativně častým změnám přenesené působnosti v rámci novelizací jednotlivých zákonů, takže její obsah není dlouhodobě stabilní.

V rámci přenesené působnosti vydávají územní samosprávné celky, resp. jejich rady, právní předpisy nazývané nařízení. Jejich vydávání má svůj ústavní základ v čl. 79 odst. 3 Ústavy, který je zařazen v hlavě třetí Ústavy, která je nazvána Moc výkonná. Je možné se ztotožnit s názorem J. Vedrala, podle kterého by bylo logičtější zařadit toto ustanovení do čl. 105 Ústavy, který upravuje obecně možnost přenesené působnosti.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 123-127, 154. ISBN 978-80-7179-254-3.; Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 795. ISBN 978-80-7380-140-3.; Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 53. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>41</sup> Vedral, J. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a jejich interpretace v judikatuře Ústavního soudu, in: Šturma, P., Tomášek, M. et al. Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva. Praha: Univerzita Karlova, 2009, 357. ISBN 978-80-246-1662-9.

### 1. 3. 2. Samostatná působnost kraje

Samostatná působnost obcí a krajů je vzájemně nezávislá a obce nejsou krajům či orgánům krajů nijak podřízené.<sup>42</sup> Samostatná působnost kraje je upravena v zákoně o krajích (krajské zřízení). Je formulována obdobným způsobem jako samostatná působnost obcí v OZř. Obecně můžeme říci, že do samostatné působnosti kraje spadají podle § 14 odst. 1 KZř „záležitosti, které jsou v zájmu kraje a občanů kraje“. Bude se tak zjevně jednat o záležitosti nikoliv pouze místního, ale již regionálního významu. Přesto je hranice mezi samostatnou působností obcí a krajů značně nejasná. Zřejmě nepůjde pouze o záležitosti, jež by byly „v zájmu všech občanů celého kraje“, neboť to by patrně vedlo k výraznému zúžení okruhu věcí spadajících do samostatné působnosti krajů, na druhou stranu, pokud půjde o záležitosti ve prospěch jen určité části občanů kraje, je otázkou, kam přesně umístit linii mezi samostatnými působnostmi kraje a obce.<sup>43</sup>

### 1. 3. 3. Samostatná působnost obce

Existence samostatné působnosti vyplývá z práva na územní samosprávu a je na rozdíl od působnosti přenesené, kterou můžeme vnímat jako povinnost, veřejným subjektivním a dokonce ústavním právem (viz čl. 101 a 104 Ústavy).<sup>44</sup> Vzhledem k tomu je územní samospráva také vybavena právními nástroji k ochraně proti neoprávněným zásahům do samostatné působnosti v rámci správního a ústavního soudnictví.<sup>45</sup>

Z teoretického hlediska lze úkoly v samostatné působnosti obce rozčlenit na obligatorní a fakultativní (ty jsou pro samosprávu charakteristické). Obligatorní úkoly jsou takové, kterým zákonodárce přikládá značný význam, ale vzhledem k tomu, že náleží do působnosti samostatné, není zde žádný subordinální vztah k orgánům státní správy.<sup>46</sup>

---

<sup>42</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 153. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>43</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 41-42. ISBN 978-80-7179-597-1.; Koudelka, Z. Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003. 1. vydání. Praha: Linde, 2003, s. 85. ISBN 80-7201-403-X.

<sup>44</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 53. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>45</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 150. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>46</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 150. ISBN 978-80-7179-254-3.

Na rozdíl od přenesené působnosti (kterou v zásadě vykonává obecní úřad) je výkon samostatné působnosti rozložen mezi jednotlivé orgány obce.<sup>47</sup>

Ústava výslovně říká pouze to, že obec je samostatně spravována zastupitelstvem (což je zopakováno i v § 5 odst. 1 OZř), které je přímo voleno občany obce. Není zde jednak žádná zmínka o přímé účasti občanů na samosprávě (místní referendum je do českého právního řádu zavedeno prostým zákonem č. 22/2004 Sb.), jednak nejsou jmenovány jiné orgány obce, které však upravuje OZř a jejich existence je logickým důsledkem jak skutečnosti, že obec je veřejnoprávní korporací, tzn. právnickou osobou, pro kterou je charakteristická existence více než jednoho orgánu, tak prosté faktické skutečnosti, že si lze jen těžko představit, jak by jediný orgán spravoval celou obec.<sup>48</sup> Skutečnost, že zastupitelstvo je jediný orgán obce, který Ústava zná a dále fakt, že je voleno přímo, z něho dělá „vrcholný“ orgán samosprávy obce, což ovšem neznamená, že by byl dalším orgánům obce nadřazený, ale jsou mu svěřeny ty nejpodstatnější záležitosti samosprávy. Toto však platí pouze pro věci samosprávy, nikoliv pro přenesenou státní správu.<sup>49</sup>

Čl. 104 odst. 1 Ústavy stanoví: „Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.“ Tento článek Ústavy pojednává samostatnou působnost obce, i když to přímo takto nepojmenovává, přičemž tato působnost může být upravena pouze na úrovni zákona (není tedy možné ji stanovit předpisy nižší právní síly). To koresponduje i s ustanovením čl. 101 odst. 4 Ústavy, z kterého vyplývá, že samospráva musí být vykonávána v souladu se zákony, což je předmětem dozoru ze strany státu.<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 53. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>48</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 855-857. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>49</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 31. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>50</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 859, 870-871. ISBN 978-80-7179-869-9.

### 1. 3. 4. Obsah samostatné působnosti obcí

Vzhledem k faktu, že Ústava je ohledně rozsahu obsahu práva na územní samosprávu velmi skoupá, je třeba se zaměřit na zákonnou úpravu. Stěžejní je samozřejmě zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (neboli obecní zřízení).

Jako nejobecnější ustanovení OZř vztahující se k samostatné působnosti můžeme vnímat § 2 odst. 2 tohoto zákona, které říká: „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“. Přes snahy J. Vedrala o účelnou interpretaci tohoto ustanovení se jeví spíše jako proklamace, která má obcím jako územním společenstvím občanů připomenout hlavní smysl jejich existence. Nelze také souhlasit s názorem J. Vedrala, že podle něho doslovný výklad věty před středníkem: „územní společenství občanů pečuje o potřeby svých občanů“ je tautologií. Spíše toto ustanovení můžeme vnímat jako deklaraci něčeho, co by mělo být zcela zjevné, stejně jako u věty za středníkem (veřejná korporace logicky z povahy věci musí sledovat zájem veřejný, nikoliv soukromý).<sup>51</sup>

Na ustanovení § 2 odst. 2 OZř navazuje § 7 odst. 1 OZř, který zavádí do legální úpravy pojem samostatná působnost jako takový, přičemž se podle zákona samostatnou působností rozumí fakt, že „obec spravuje své záležitosti samostatně“. Tyto své záležitosti pak může obec (jako veřejnoprávní korporace) spravovat dvěma způsoby – jako subjekt veřejné moci a jako právnická osoba soukromého práva. Přestože toto dělení zákon explicitně neuvádí, má podstatné konsekvence z hlediska práva. V případě, že obec jedná jako subjekt veřejné moci a vyková tak tzv. správu vrchnostenskou (vystupuje v nadřazené pozici vůči adresátovi – zejm. při jednostranném ukládání povinností), platí pro takovýto výkon samostatné působnosti stejné omezující principy vyplývající z čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny (zásada „co není dovoleno, je zakázáno“) jako u výkonu moci státní („státní moc“ v tomto článku je interpretována široce jako jakákoliv veřejná moc ve státě). Jestliže však obec vykonává tzv. správu fiskální (typicky hospodaření s majetkem obce), která je charakteristická užitím soukromoprávních nástrojů, tak přestože si ponechává charakter veřejnoprávní korporace, vystupuje obec v podstatě jako

---

<sup>51</sup> Srov.: Vedral, J., Vaňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 15-16. ISBN 978-80-7179-597-1.

běžný subjekt soukromého práva (platí tak pro ni též zásada „co není zakázáno, je dovoleno“).<sup>52</sup>

Dále je detailněji upravena samostatná působnost v hlavě II OZř (§ 35 až § 60). Zákonná definice samostatné působnosti je kombinací všeobecné formulace a výčtu konkrétních agend.<sup>53</sup>

Všeobecná definice v § 35 odst. 1 OZř kombinuje pozitivní a negativní charakteristiku samostatné působnosti, přičemž pozitivní část této definice zní: „do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce... a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“ Toto svěření může být obsaženo jak v samotném OZř, tak i v zákonech dalších. Mezi další takové zákony rozšiřující samostatnou působnost obcí patří např. zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii.<sup>54</sup>

První věta ustanovení § 35 odst. 2 OZř zní: „Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce.“ § 84 a § 85 OZř upravují pravomoc zastupitelstva obce a § 102 pak pravomoc rady obce.

Dále § 35 odst. 2 OZř obecně stanoví, že obec v samostatné působnosti dbá o rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb svých občanů a vytváří pro to podmínky, přičemž toto počínání má být podle dikce zákona „v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi“. Zákon následně demonstrativně specifikuje, co se pod sociální péčí a potřebami občanů rozumí: „uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“ Ani toto ustanovení však obsah samostatné působnosti nijak blíže neohraničuje, spíše jen vágně nastiňuje. Konkrétnější náplň těmto termínům dávají až jednotlivé zákonné úpravy.<sup>55</sup>

---

<sup>52</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 5, 47-48. ISBN 978-80-7179-597-1.; Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 12. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>53</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 123-127, s. 151. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>54</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 5, 190-191. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>55</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 191. ISBN 978-80-7179-597-1.

M. Kopecký systematizoval nejzásadnější záležitosti náležející do samostatné působnosti do těchto skupin:

- a) záležitosti existence obce a jejich územních změn,
- b) vnitřní organizace obce (např. pořádání voleb do obecního zastupitelstva, pořádání místního referenda podle zvláštního zákona, zřízení obecní policie podle zvláštního zákona apod.),
- c) rozpočtové hospodaření,
- d) hospodaření s obecním majetkem,
- e) podnikatelské aktivity obce,
- f) zakládání a zřizování právnických osob a organizačních složek obcí,
- g) zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku,
- h) spolupráce obce s jiným subjektem (např. zřizování svazků obcí, či spolupráce s obcemi jiných států na základě kupř. Madridské úmluvy<sup>56</sup>),
- i) záležitosti rozvoje obce (např. rozhodování zastupitelstva ve věcech územního plánování).<sup>57</sup>

§ 35 odst. 3 OZř pak upravuje režim právní vázanosti obce při výkonu své samostatné působnosti. Tento režim je daleko volnější, než je tomu v případě výkonu působnosti přenesené, neboť s výjimkou vydávání obecně závazných vyhlášek (vázanost pouze zákonem) se obec řídí zákony a jinými podzákonnými právními předpisy vydanými na jejich základě (nepřichází tak v úvahu vázanost interními předpisy státních orgánů).<sup>58</sup>

Do této chvíle jsme se zabývali současným stavem našeho právního řádu. Ovšem celá 90. léta 20. století platil na našem území zákon jiný a to č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)<sup>59</sup>. Ten samozřejmě také upravoval samostatnou působnost obcí, avšak trochu jinak, než jak to činí zákon současný.

Samostatná působnost obcí byla pojednána v § 13 až § 20 SOZř. § 13 ve svém prvním odstavci obsahoval stejnou základní legální definici samostatné působnosti, tedy že se samostatnou působností rozumí to, že: „Obec spravuje své záležitosti samostatně.“

---

<sup>56</sup> Publikována jako sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 94/2000 Sb. m. s., o přijetí Evropské rámcové úmluvy o přeshraniční spolupráci mezi územními společenstvími nebo úřady

<sup>57</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 123-127, s. 151-153. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>58</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 193-195. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>59</sup> Dále jen SOZř



Odstavec druhý tohoto ustanovení pak upravoval režim právní vázanosti v rámci výkonu samostatné působnosti. Na rozdíl od dnešního zákona nevyčleňoval vydávání obecně závazných vyhlášek a pro veškerou samosprávnou činnost obce stanovoval, že se obec musí řídit zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení.

Obsah samostatné působnosti pak rozváděl § 14 SOZř, který demonstrativně vy počítával oblasti, ve kterých může obec vykonávat svou samostatnou působnost. Smyslem mělo být zabezpečení hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje dané obce, stejně jako rozvoj a ochrana zdravého životního prostředí a uspokojování oprávněných potřeb a zájmů občanů.<sup>60</sup>

Ustanovení § 14 odst. 1 písm. o) SOZř byl dále konkretizován § 17 SOZř, který upravoval „Omezující opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“ od novely č. 279/1995 Sb.

### **1. 3. 5. Obecně závazné vyhlášky obcí**

Možnost územních samosprávných celků vydávat autonomně vlastní právní předpisy (normativní právní akty), kterými upravují svoje záležitosti je nejpodstatnější složkou práva na územní samosprávu a vyplývá již přímo z Ústavy (viz čl. 104 odst. 3), která také přímo stanoví, že pravomoc k jejich vydávání náleží zastupitelstvu obce (příp. kraje) na rozdíl od nařízení obce (příp. kraje), o jejichž přijetí rozhoduje v rámci výkonu přenesené působnosti rada obce (příp. kraje) na základě OZř (přímo Ústava nestanoví, který orgán vykonává přenesenou státní správu).<sup>61</sup> Oprávnění vydávat obecně závazné vyhlášky patří do tzv. vyhrazených pravomocí zastupitelstva obce, což znamená, že není možná delegace této pravomoci na jakýkoliv jiný orgán.<sup>62</sup>

V rámci doktríny neexistuje jednotný pohled na charakter obecně závazných vyhlášek. Není sporu o tom, že jsou součástí českého právního řádu jako tzv. místní právní předpisy (mají omezenou územní působnost), které jsou z hlediska své právní síly podzákonými právními předpisy. Z práva na územní samosprávu lze odvodit autonomii

---

<sup>60</sup> Šlauf, V., Matrasová, E., Sedláček, J. Zákon o obcích (obecní zřízení) s komentářem. Zákon o okresních úřadech s komentářem. 1. vydání. Praha: Panorama, 1991, s. 16. ISBN 80-7038-271-6.

<sup>61</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 872, 870-871. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>62</sup> Furková, P., Matějková, L., Rosová Š. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 5. ISBN 978-80-7400-470-4.

územních samosprávných celků, z které vyplývá i právo na autonomní normotvorbu. Takoveto prameny práva bývají označovány jako tzv. statutární předpisy, které se vyznačují omezenou působností jak územní, tak osobní. Statutární předpisy mohou být vytvářeny i v rámci jiných samospráv, než je ta územní, ale obecně jim není přiznán status obecně závazných právních předpisů a mají tudíž charakter předpisů interních (zavazují členy dané samosprávy).<sup>63</sup> Spornou je však otázka povahy obecně závazných vyhlášek, totiž zda se jedná o právní předpisy originární (původní, neodvozené), nebo derivativní (odvozené). V. Mikule zastává názor, že obecně závazná vyhláška je podzákonným právním předpisem, který není originální (neodvozený), neboť je vydáván v mezích samostatné působnosti obce, které jsou stanoveny prostým zákonem a zároveň se zastupitelstvo při jejich vydávání musí řídit zákony.<sup>64</sup> Naopak např. Z. Koudelka charakterizuje obecně závaznou vyhlášku jako prvotní normativní právní akt, čímž se odlišuje od nařízení obce, které má povahu sekundární, byť v poznámce pod čarou připouští, že některé konkrétní obecně závazné vyhlášky mají v podstatě charakter prováděcího předpisu a nemohly by být bez výslovného zákonného zmocnění vydány.<sup>65</sup> M. Kopecký pak poukazuje na to, že může jít o úhel pohledu, kterým na obecně závazné vyhlášky hledíme. Jako originární pramen práva se jeví z toho hlediska, že stanovují zcela nová pravidla chování, která by bez jejich existence nebyla v právním řádu obsažena. Na druhou stranu je zde přítomna nezbytnost zákonného základu pro tuto pravomoc, protože, jak podotýká P. Holländer, čl. 104 odst. 3 je pouze neúplnou zmocňovací normou, když působnost zastupitelstva, v jejíž sféře mohou být obecně závazné vyhlášky vydávány, má být stanovena zákonem.<sup>66</sup>

V rámci vydávání obecně závazných vyhlášek je obec vázána podle dikce § 35 odst. 3 písm. a) OZř pouze zákonem (logicky však i ústavním pořádkem, mezinárodními

---

<sup>63</sup> Knapp, V. a kol. Tvorba práva a její současné problémy. 1. vydání. Praha: Linde, 1998, s. 137-139. ISBN 80-7201-140-5.; Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 123-127, s. 185-186. ISBN 978-80-7179-254-3.; Vedral, J. Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova – Právnická fakulta, 1999, s. 21, 26. ISBN 80-85889-22-6.

<sup>64</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 872, 870-871. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>65</sup> Koudelka, Z. Obecně závazné vyhlášky. 1. vydání. Praha: Linde, 2000, s. 24-25. ISBN. 80-7201-202-9.

<sup>66</sup> Kopecký M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 138-139. ISBN 978-80-7357-561-8.; Holländer, P. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds.) Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník ze 4. letní mezinárodní konference/workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 330. ISBN 978-80-210-4784-6.

smlouvami přijatými na základě čl. 10 Ústavy a právem EU), což poukazuje na skutečnost, že je v tomto ohledu obec maximálně nezávislá (autonomní).<sup>67</sup>

Přestože je samospráva ve vydávání obecně závazných vyhlášek principiálně nezávislá (může v zásadě upravovat veškeré věci, které náležejí do její samostatné působnosti), pokud jde o ukládání povinností jejich prostřednictvím, jsou zde stanoveny určité limity jako reflexe čl. 4 odst. 1 Listiny, který stanoví, že: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“<sup>68</sup>

Tyto limity jsou taxativně upraveny v ustanovení § 10 OZř, které vymezuje v podstatě 4 základní oblasti, ve kterých je ukládání povinností prostřednictvím obecně závazných vyhlášek možné:

- a) zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku,
- b) pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků,
- c) zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana veřejné zeleně a užívání zařízení obce sloužící potřebám veřejnosti,
- d) další záležitosti, pokud tak stanoví zvláštní zákon (např. § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, § 26 odst. 1 písm. b) zákona č. 274/2001 Sb., o vodovodech a kanalizacích pro veřejnou potřebu, § 29 odst. 1 písm. o) zákona č. 133/1985 S., o požární ochraně).<sup>69</sup>

Tyto limity pro publikování obecně závazných vyhlášek nám také blíže osvětlují, co může spadat do samostatné působnosti obcí.

Existují v právní doktríně také názory, které se domnívají, že čl. 104 odst. 3 Ústavy by neměl být vykládán ve světle čl. 4 odst. 1 Listiny (což vede k restriktivnímu pojetí možnosti územní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky obsahující povinnosti pro adresáty), a mají za to, že samotný čl. 104 odst. 3 Ústavy je dostatečným právním

---

<sup>67</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 193-195. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>68</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 816. ISBN 978-80-7380-140-3.

<sup>69</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 873, 870-871. ISBN 978-80-7179-869-9.; Kopecský M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 148. ISBN 978-80-7357-561-8.

základem pro vydávání jakýchkoliv obecně závazných vyhlášek, protože právní povinnosti jsou typickým obsahem právních předpisů a mnohdy by bez nich tyto předpisy vydávat ani nedávalo smysl.<sup>70</sup>

Pro to, aby obecně závazné vyhlášky jako jakékoliv jiné právní předpisy mohly nabýt platnosti a účinnosti, musí být vyhlášeny zákonem stanoveným postupem.<sup>71</sup>

SOZř upravovalo obecně závazné vyhlášky ve svém § 16. Odstavec druhý tohoto ustanovení explicitně opakoval obecné pravidlo obsažené již v § 13 odst. 2, to znamená, že i při vydávání obecně závazných vyhlášek se obec musela vedle zákonů řídit i obecně závaznými prováděcími právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy.<sup>72</sup>

Oproti dnešní právní úpravě SOZř přinášel nemalé terminologické nesnáze ohledně obecně závazných vyhlášek, neboť tak nazýval jak předpisy přijímané v rámci samostatné působnosti (§ 16 SOZř), tak v rámci působnosti přenesené (§ 24 SOZř). Ústavní soud, aby tyto obecně závazné vyhlášky rozeznal, je posuzoval z toho hlediska, zda byly přijaty na základě explicitního zákonného zmocnění, které přenášelo na samosprávu výkon státní správy, či nikoliv.<sup>73</sup>

### **1. 3. 6. Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce**

Dozor nad výkonem samostatné působnosti obce je svěřen podle OZř Ministerstvu vnitra (§ 123 – § 124). Tento dozor se řídí ústavní zásadou obsaženou v čl. 101 odst. 4 Ústavy, která stanoví, že do samosprávní činnosti územních samosprávných celků je možné zakročit pouze za účelem ochrany zákona a jen způsobem, který zákon upravuje. Ministerstvo vnitra má za úkol garantovat zákonnost činnosti orgánů obcí a soulad všech jejich aktů se zákony, ale i s jinými právními předpisy.<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 71-72. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>71</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 874, 870-871. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>72</sup> Šlauf, V., Matrasová, E., Sedláček, J. Zákon o obcích (obecní zřízení) s komentářem. Zákon o okresních úřadech s komentářem. 1. vydání. Praha: Panorama, 1991, s. 18. ISBN 80-7038-271-6.

<sup>73</sup> Podrobněji: Vedral, J. K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky, in: Mlsna a kol. Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges, 2010, s. 265-268. ISBN 978-80-87212-63-9.

<sup>74</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 123-127, s. 151-165. ISBN 978-80-7179-254-3.

Zákon v podstatě rozlišuje dva režimy dozoru ministerstva vnitra:

- a) pro obecně závazné vyhlášky,
- b) pro usnesení, rozhodnutí a jiná opatření orgánů obcí.

Toto rozdělení vyplývá ze dvou skutečností. Jednak navazuje na § 35 odst. 3 OZř, který upravuje režim právní vázanosti obce při její činnosti, který se pro obecně závazné vyhlášky od ostatní činnosti liší tím, že zastupitelstvo je při jejich vydávání vázáno pouze zákonem. A dále toto členění reflektuje případné následující soudní postupy – zatímco obecně závazné vyhlášky se projednávají v rámci ústavního soudnictví, zbytek činnosti obcí spadá do gesce soudnictví správního.<sup>75</sup>

Pro usnadnění dozoru mají obce stanovenou povinnost zasílat své obecně závazné vyhlášku Ministerstvu vnitra (§ 12 odst. 6 OZř). Pokud Ministerstvo dopěje k závěru, že je konkrétní obecně závazná vyhláška rozporná se zákonem, nejprve dotyčnou obec vybídne, aby zajistila nápravu sama. Pokud se obec pokynem Ministerstva neřídí a v zákonné lhůtě do 60 dnů od doručení výzvy ke zjednání nápravy vadu neodstraní, může Ministerstvo přikročit k rozhodnutí ve správním řízení podle správního řádu<sup>76</sup> o sistaci (tzn. pozastavení účinnosti) dané obecně závazné vyhlášky a poskytne obci novou lhůtu k nápravě, které má být podle dikce zákona přiměřená.<sup>77</sup>

Pokud obec ani v přiměřené lhůtě poskytnuté Ministerstvem vnitra nejedná, může podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce k Ústavnímu soudu, a to buď do 30 dnů po marném uplynutí pro podání rozkladu, nebo do 30 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o zamítnutí rozkladu.<sup>78</sup> Ústavní soud dospěl k závěru, že 30denní lhůta stanovená Ministerstvu vnitra k podání návrhu, je lhůtou pořádkovou, tudíž její nezachování nevede k odmítnutí návrhu, ovšem po jejím marném uplynutí dochází k obnovení účinnosti dotyčné obecně závazné vyhlášky.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 650. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>76</sup> Zákon č. 500/2004 Sb.

<sup>77</sup> Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 123-127, s. 165. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>78</sup> Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 655. ISBN 978-80-7179-597-1.

<sup>79</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005.

Pokud je vada obecně závazné vyhlášky tak intenzivní, že Ministerstvo shledá zřejmý rozpor této vyhlášky s lidskými právy a základními svobodami, může přikročit k její sistaci rovnou, bez předchozí výzvy obci.<sup>80</sup>

Zastupitelstvo obce může v zásadě zjednat nápravu kdykoliv až do okamžiku rozhodnutí Ústavního soudu o návrhu na zrušení dané obecně závazné vyhlášky. Obec o tom informuje Ministerstvo (příp. i Ústavní soud) sdělením, ke kterému je připojeno i znění obecně závazné vyhlášky, kterou byla náprava zjednána, a Ministerstvo zruší své rozhodnutí o sistaci dotčené obecně závazné vyhlášky, a to buď neprodleně, nebo, pokud již byl podán návrh k Ústavnímu soudu, do 15 dnů od doručení tohoto sdělení.<sup>81</sup>

Pokud se ohlédneme zpátky za historii aktivní legitimace k návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce k Ústavnímu soudu, zjistíme, že došlo k několikrát ke změně. Nejprve měly pravomoc sistovat obecně závazné vyhlášky obcí a podat návrh na jejich zrušení k Ústavnímu soudu okresní úřady<sup>82</sup>. Vzápětí však došlo k rozdělení těchto kompetencí, kdy právo sistace zůstalo okresnímu úřadu, avšak aktivně legitimovaným subjektem pro návrh k Ústavnímu soudu se stal přednosta okresního úřadu. V rámci reformy veřejné správy, která probíhala na přelomu milénia, došlo k 1. 1. 2003 ke zrušení okresních úřadů. Proto došlo nejprve k přesunu pravomoci vyzývat obce ke zjednání nápravy a podávat návrhy na pozastavení účinnosti obecně závazných vyhlášek k Ministerstvu vnitra, které mohlo vyhlášky sistovat, na krajské úřady a ministr vnitra byl zmocněn k podávání návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek k Ústavnímu soudu. Nakonec byla všechna tato oprávněna předána Ministerstvu vnitra, jak je pojednáno výše.<sup>83</sup>

---

80 Hendrych, D a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 123-127, s. 165. ISBN 978-80-7179-254-3.

81 Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 650-663. ISBN 978-80-7179-597-1.

82 Úplně původně okresní úřady návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí vydaných v samostatné působnosti měly předkládat České národní radě, ale toto ustanovení vyšlo z užívání ihned po konstituování Ústavního soudu a sám Ústavní soud jej nakonec zrušil (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 1/2000 ze dne 5. 4. 2000).

<sup>83</sup> Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 15, s. 551. ISSN 1210-6410.

## 1. 4. Ústavní soud

Ústavní soudnictví v České republice představuje tzv. všeobecný model kontinentálně evropský, který se vyznačuje svojí specializovaností, koncentrovaností a centralizovaností, neboť je vykonáváno jediným orgánem, kterým je Ústavní soud se sídlem v Brně (nemá žádnou vertikální strukturu, přestože jeho rozhodování může probíhat v rámci senátů, či v rámci pléna). Jeho postavení je upraveno primárně v Ústavě, na kterou pak navazuje zákon č.182/1993, o Ústavním soudu.<sup>84</sup>

V Ústavě je pojednání Ústavního soudu zařazeno do hlavy čtvrté, která upravuje moc soudní. Význam Ústavního soudu je podtržen už skutečností, že systematicky zařazen před obecnou soudní soustavu, na které je nezávislý (jak sám Ústavní soud často zdůrazňuje, jedná se o svébytný ústavní orgán, nikoli o další článek obecné soustavy soudní – např. nález č. I. ÚS 68/93).<sup>85</sup> Dokonce lze říci, že je Ústavní soud v jistém smyslu obecným soudům nadřazený, neboť má pravomoc podrobovat kontrole i jejich rozhodnutí (ale toliko z hlediska ústavnosti). Na Ústavní soud se však vztahují obecné zásady spojené s celou mocí soudní (zásada nezávislosti soudu a soudců, nestrannost, neslučitelnost funkcí, nepřeložitelnost soudce atd.).<sup>86</sup>

Ústava ve svém čl. 83 charakterizuje Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti. Ochranu ústavnosti můžeme chápat ve dvou významech:

- a) jako právní prostor, v němž probíhá rozhodování Ústavního soudu,
- b) jako souhrn prostředků, které má Ústavní soud k dispozici pro své rozhodování.

Úloha Ústavního soudu je tak jiná, než obecných soudů, které jsou primárně povolány k poskytování ochrany právům (viz čl. 90 Ústavy).<sup>87</sup>

Při svém rozhodování je Ústavní soud vázán pouze ústavními zákony, Českou republikou ratifikovanými mezinárodními smlouvami o lidských právech a základních svobodách podle bývalého čl. 10 Ústavy<sup>88</sup>, nutností obrany základních lidských práv a

---

<sup>84</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 662. ISBN 978-80-7179-869-9.; Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 644. ISBN 978-80-7380-140-3.; Klíma, K. Ústavní právo. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 534. ISBN 978-80-7380-261-5.

<sup>85</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 640. ISBN 978-80-7380-140-3.

<sup>86</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 666-667. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>87</sup> Klíma, K. Ústavní právo. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 535. ISBN 978-80-7380-261-5.

<sup>88</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002.

svobod a zákonem o Ústavním soudu (neboť jako soudní instituce musí rozhodovat formálně stanoveným procesním postupem).<sup>89</sup>

Ačkoliv je Ústavní soud primárně povolán k ochraně ústavnosti, v některých případech musí poskytovat ochranu i zákonnosti.<sup>90</sup>

Ústavní kontrolu prováděnou Ústavním soudem můžeme rozlišit podle různých hledisek:

- 1) Preventivní (předběžná, apriorní) a následná ústavní kontrola.
- 2) Abstraktní, konkrétní a incidenční ústavní kontrola.
- 3) Formální a materiální ústavní kontrola.

Ad 1) Preventivní ústavní kontrolou rozumíme takovou kontrolu, kdy právní akt, který kontrolou prochází, již byl přijat právotvorným sborem (parlamentem, zastupitelstvem), avšak nebyl zatím vyhlášen. V našem systému soudní ochrany ústavnosti je taková kontrola možná pouze u mezinárodních smluv přijímaných Parlamentem ČR na základě čl. 10a a čl. 49 Ústavy (viz čl. 87 odst. 2 Ústavy). Následná kontrola může nastat kdykoliv od publikace daného právního aktu.<sup>91</sup>

Ad 2) Konkrétní kontrola ústavnosti probíhá, na rozdíl od kontroly abstraktní, na základě vztahu k nějakému konkrétnímu právní (nejčastěji soudnímu) případu. Incidenční kontrola je pak řízení zahájené na základě podnětu určité osoby, která podle svého subjektivního názoru měla být postižena na svých ústavně zaručených právech konkrétním rozhodnutím nebo jednáním.<sup>92</sup>

Ad 3) Zatímco formální kontrola se zabývá procesem přijetí napadeného právního aktu (nejčastěji pravomocí orgánu, který normu přijal), kontrola materiální zkoumá obsah dané normy a zjišťuje její případný nesoulad s ústavním pořádkem (srov. § 68 odst. 2 ZÚS).<sup>93</sup>

---

<sup>89</sup> Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. XI-XII. ISBN 978-80-7179-599-5.

<sup>90</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 662. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>91</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 643. ISBN 978-80-7380-140-3.

<sup>92</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 662-663, 870-871. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>93</sup> Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 643. ISBN 978-80-7380-140-3.



### **1. 5. 1. Kompetence Ústavního soudu ve vztahu k územní samosprávě**

Ústavní soud plní vůči územní samosprávě dvě role – jednak jako její ochránce, jednak jako její kontrolor.<sup>94</sup>

Čl. 87 Ústavy taxativně vymezuje pravomoc a působnost Ústavního soudu, což znamená, že vyjmenovává záležitosti, jejich posuzování má Ústavní soud v kompetenci.<sup>95</sup> V dalším výkladu se zaměříme pouze na čtyři konkrétní kompetence Ústavního soudu:

- 1) Rozhodování o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.
- 2) Rozhodování o ústavní stížnosti proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánů veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.
- 3) Rozhodování o ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.
- 4) Rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy.<sup>96</sup>

### **1. 5. 2. Rušení jiných právních předpisů**

Kontrola norem je stěžejní kompetencí každého ústavního soudu (jedná se o důvod, proč vůbec historicky vznikly). Na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy může Ústavní soud provádět abstraktní či konkrétní kontrolu ústavnosti a také zákonnosti jiných právních předpisů (myšleny podzákonné právní předpisy).<sup>97</sup>

Aktivně legitimovanými subjekty jsou podle § 64 odst. 2 ZÚS:

- 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 ZÚS), s níž spojil návrh na zrušení jiného právního předpisu,

---

<sup>94</sup> Klíma, K. Ústavní právo. 4. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2010, s. 536. ISBN 978-80-7380-261-5.

<sup>95</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 696, 870-871. ISBN 978-80-7179-869-9.

<sup>96</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 587-594. ISBN 978-80-7179-254-3.

<sup>97</sup> Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 240. ISBN 978-80-7357-305-8.

- ten, kdo podal návrh na obnovu řízení (za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 ZÚS), s nímž níž spojil návrh na zrušení jiného právního předpisu,
- 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<sup>98</sup>),
- 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.<sup>99</sup>

Mezi právní předpisy produkované obcemi, které může Ústavní soud posuzovat, náleží obecně závazné vyhlášky a nařízení obce (vydávané podle § 10 – § 12 OZř).<sup>100</sup> Ústavní soud však hodnotí prameny práva nikoliv formálně (podle jejich názvu), nýbrž materiálně. Došel tak k závěru, že právní normy mohou být obsaženy i v dalších právních dokumentech publikovaných obcemi (typicky závazné části územních plánů – viz např. Pl. ÚS 17/95).<sup>101</sup>

Zákon o Ústavním soudu explicitně zmiňuje ministerstvo vnitra jako subjekt aktivně legitimovaný k předkládání návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí (a krajů). Toto ustanovení je reflexí dozorové kompetence ministerstva vnitra nad výkonem samostatné působnosti územních samosprávných celků. Ustanovení § 64 odst. 2 písm. g)

<sup>98</sup> OZř, KZř, zákon o hlavním městě Praze.

<sup>99</sup> Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. Praha: ASPI, 2007, s. 248. ISBN 978-80-7357-305-8.

<sup>100</sup> Sedláček, S. Soudní kontrola veřejné správy. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 102. ISBN 978-80-210-5746-3.

<sup>101</sup> Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 248. ISBN 978-80-7357-305-8.

ZÚS prošlo novelizací zákonem č. 234/2006 Sb. Před novelizací byl jako oprávněný subjekt označen samotný ministr vnitra, který byl oprávněn navrhopvat i zrušení nařízení obce, přičemž tato kompetence po novele přešla na ředitele krajského úřadu.<sup>102</sup>

Účastníky řízení před Ústavním soudem jsou navrhovatel a ten, kdo vydal napadený právní předpis (§ 69 ZÚS). Nejprve provede Ústavní soud, který rozhoduje v plénu prostou většinou, formální kontrolu příslušného právního předpisu. Pokud touto kontrolou předpis projde, zabývá se teprve jejím obsahem. Ústavní soud posuzuje výhradně soulad jiného právního předpisu s ústavním pořádkem a se zákony. Nezabývá se tak souladem s obecně závaznými prováděcími právními předpisy ústředních orgánů státní správy. Pokud Ústavní soud návrh neodmítne, ani nezamítne a shledá rozpor daného právního předpisu s ústavním zákonem či zákonem, rozhodne o tom nálezem.<sup>103</sup> V zásadě Ústavní soud nemůže normu derogovat zpětně (leđa by zde byl zvýšený zájem na ochraně ústavnosti). Proto nastávají zrušovací účinky nálezů buď jeho vyhlášením ve Sbírce zákonů, nebo k pozdějšímu datu, které Ústavní soud v nálezě určí.<sup>104</sup>

### **1. 5. 3. „Obecná“ ústavní stížnost**

„Obecná“ ústavní stížnost reprezentuje specifický právní nástroj ochrany ústavně zaručených základních lidských práv a svobod poskytovaný právním řádem každému jednotlivci (každé fyzické či právnické osobě). Jedná se o nejfrekventovanější právní institut vztahující se k Ústavnímu soudu, jehož prostřednictvím dochází k incidenční kontrole ústavnosti. Její podání je možné až po vyčerpání všech ostatních právních možností nápravy. Orgánem veřejné moci, který se dopustí protiústavního zásahu, může být samozřejmě i orgán samosprávy. Stejně tak se ale do pozice stěžovatel může dostat sám územní samosprávný celek. Přitom není zcela jasný vztah mezi „obecnou“ a komunální ústavní stížností, přesněji, zda je zcela na územní samosprávném celku, který institut zvolí, nebo může komunální stížnost užit jen v některých situacích.<sup>105</sup>

S ústavní stížností je podle § 74 ZÚS možnost spojit i návrh na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu anebo jejich jednotlivých ustanovení, v důsledku jejichž

---

<sup>102</sup> Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 250. ISBN 978-80-7357-305-8.

<sup>103</sup> Sedláček, S. Soudní kontrola veřejné správy. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011, s. 104. ISBN 978-80-210-5746-3.

<sup>104</sup> Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 280. ISBN 978-80-7357-305-8.

<sup>105</sup> Vedral, J. K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky, in: Mlsna a kol. Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges, 2010, s. 270-271. ISBN 978-80-87212-63-9.

aplikace nastala skutečnost, jenž je objektem ústavní stížnosti, jestliže podle mínění stěžovatele jsou rozporné s ústavním pořádkem, popř. se zákonem, běží-li se o jiný právní předpis.<sup>106</sup>

#### 1. 5. 4. Komunální ústavní stížnost

Komunální stížnost je sice nepřesný, ale relativně běžně používaný termín pro zvláštní typ ústavní stížnosti. I samotné zahrnutí tohoto typu návrhu pod ústavní stížnost je mírně problematické, neboť smyslem tohoto institutu je ochrana nikoli základních práv a svobod navrhovatele, nýbrž ústavně zaručeného práva na samosprávu územních samosprávných celků. Obec (příp. kraj), resp. zastupitelstvo územního samosprávného celku, je aktivně legitimována tuto ústavní stížnost podat pouze z pozice subjektu veřejného práva, ovšem pokud se ocitne v postavení subjektu práva soukromého, může být oprávněna podat „obecnou“ ústavní stížnost.<sup>107</sup>

Na rozdíl od běžné ústavní stížnosti, může stížnost komunální směřovat jak proti státním zásahům protiústavním, tak nezákonným. Vzhledem k tomu, že se musí jednat o zásah státu, může být pasivně legitimován pouze orgán státu, popř. orgán veřejné moci vykonávající státní správu. Zásahem státu se obecně podle § 72 odst. 1 písm. a) rozumí pravomocné rozhodnutí, opatření nebo jiný zásah státního orgánu. Typicky se bude jednat o zásahy v důsledku realizace dozorových a kontrolních kompetencí státu nad výkonem samostatné působnosti.<sup>108</sup>

Řízení o komunální stížnosti se až na výjimky [§ 82 odst. 2 písm. b) a odst. 4 ZÚS] řídí ustanoveními pro „obecnou“ ústavní stížnost.<sup>109</sup>

Pokud zjistí Ústavní soud, že podání komunální stížnosti zastupitelstvem bylo oprávněné, vyhoví této ústavní stížnosti a ve svém nálezu vyjádří, v čem spatřuje porušení práva na samosprávu, dále které ústavní zákony či zákony byly porušeny a jakým zása-

---

<sup>106</sup> Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 491. ISBN 978-80-7179-599-5.; Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 685. ISBN 978-80-7380-140-3.; blíže k ústavním stížnostem: Šimíček, V. Ústavní stížnost. 3. vydání. Praha: Linde, 2005. ISBN 80-7201-569-9.

<sup>107</sup> Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 670. ISBN 978-80-7179-599-5.

<sup>108</sup> Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 333-334. ISBN 978-80-7357-305-8.

<sup>109</sup> Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 335. ISBN 978-80-7357-305-8.

hem k tomuto porušení došlo. Pakliže neoprávněný zásah státu spočíval v rozhodnutí státního orgánu, toto napadené rozhodnutí Ústavní soud ve svém nálezu zruší (forma kasačního rozhodnutí). Pokud se jedná o jiný zásah státu, Ústavní soud příslušnému státnímu orgánu přikáže nepokračovat v porušování práva na samosprávu a, pokud je to možné, obnovit stav před porušením.<sup>110</sup>

### **1. 5. 5. Kompetenční spory**

Kompetenční spor je v podstatě spor o tom, jaký orgán má rozhodnout konkrétní věc. Jedná se o spory o rozsah kompetencí při vydávání aktů aplikace práva (tedy nikoliv normativních aktů) mezi:

- 1) státními orgány navzájem,
- 2) státními orgány a orgány územních samosprávných celků,
- 3) orgány územních samosprávných celků navzájem.<sup>111</sup>

Můžeme rozlišit dva případy kompetenčních sporů:

- a) pozitivní kompetenční spor,
- b) negativní kompetenční spor.

Pozitivním kompetenčním sporem rozumíme situaci, kdy se dva či více orgánů cítí být příslušná k rozhodnutí dané věci. Negativní kompetenční spor naopak spočívá v situaci, kdy kterýkoliv orgán odmítá o věci nějak rozhodnout.<sup>112</sup>

Podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy posuzuje a rozhoduje kompetenční spory Ústavní soud pouze v případě, že k tomu není zákonem povolán jiný orgán (příslušnost Ústavního soudu je tak subsidiární). Většina kompetenčních sporů v dnešní době spadá do gesce jiných orgánů, než je Ústavní soud. Vedle zvláštního soudní senátu zřízeného na základě zákona č. 131/2002 Sb., o rozhodování některých kompetenčních sporů je zásadní role Nejvyššího správního soudu, který byl konstituován zákonem č. 150/2002 Sb.,

---

<sup>110</sup> Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 501, 650. ISBN 978-80-7179-599-5.

<sup>111</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 716. ISBN 978-80-7179-869-9.; Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 685. ISBN 978-80-7380-140-3.

<sup>112</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 594. ISBN 978-80-7179-254-3.

soudní řád správní, jenž nabyl účinnosti 1. 1. 2003. Od tohoto data je k většině kompetenčních sporů příslušný právě Nejvyšší správní soud a již tak nízký nápad k Ústavnímu soudu ještě poklesl. SŘS vymezuje tři okruhy kompetenčních sporů a to spory mezi:

- 1) správním úřadem a orgánem územní, zájmové nebo profesní samosprávy,
- 2) orgány územní, zájmové nebo profesní samosprávy navzájem,
- 3) ústředními správními úřady navzájem.<sup>113</sup>

Řešení kompetenčních sporů, jejichž součástí jsou i orgány samosprávy, tak plně přešlo do kompetence Nejvyššího správního soudu.

---

<sup>113</sup> Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007, s. 560-561. ISBN 978-80-7357-305-8.

## 2. Přehled vybrané judikatury Ústavního soudu související se samostatnou působností obcí

### 2. 1. Judikatura v letech 1993 až 2004

Ústavní soud již ve svém prvním nálezu Pl. ÚS 5/93 ze dne 19. ledna 1994, ve kterém posuzoval návrh přednosty Okresního úřadu ve Žďáru nad Sázavou na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou: Zásady prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou, dospěl k závěru, že čl. 104 odst. 3 Ústavy, který je systematicky zařazen v hlavě sedmé Ústavy, která pojednává územní samosprávu, představuje zmocňovací ustanovení pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti obcí. Ovšem vzápětí k tomu přidal konstatování, že ve světle zejm. čl. 4 odst. 1 Listiny<sup>114</sup> obec nemůže vydat obecně závaznou vyhlášku obsahující právní povinnosti pro své adresáty bez explicitního zákonného zmocnění.

Dále v tomto judikátu Ústavní soud konstatoval, že za situace, kde obec jednostranně ukládá svým občanům povinnosti (tzn. příkazy a zákazy), může tak činit obecně závaznými vyhláškami vydávanými „na základě a v mezích zákona“, což v tomto případě takto učiněno nebylo. Ústavní soud dále vyjádřil mínění, že § 14 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, který demonstrativně jmenoval okruhy věcí náležejících do samostatné působnosti obcí, stejně jako navazující ustanovení § 14 odst. 2, který dále obecně samostatnou působnost charakterizoval, je třeba vykládat zužujícím způsobem ve chvíli, kdy obec vystupuje jako „subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy“.

Jak si všímá J. Vedral, touto koncepcí Ústavní soud navázal na pojetí samostatné působnosti obce J. Hoetzela. Ten se zabýval výkladem § 28 českého obecního zřízení z r. 1864. Toto ustanovení představovalo klasický způsob zákonné úpravy samostatné působnosti obcí, když kombinovalo část všeobecnou s demonstrativním výčtem oblastí, ve kterých zejména mohou obce vykonávat samostatnou působnost. J. Hoetzel o tomto ustanovení prohlásil, že z hlediska pravomoci nevrchnostenské je toto ustanovení jen obecným návodem pro obce, co vše může do jejich samostatné působnosti spadat, ovšem

---

<sup>114</sup> „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“

z hlediska vrchnostenské pravomoci je třeba toto ustanovení pojímat jako taxativní výčet a všeobecnou část tohoto ustanovení nelze považovat bez dalšího za zákonný podklad pro ukládání povinností.<sup>115</sup>

Náznaky pojetí, které Ústavní soud prezentoval v nálezu Pl. ÚS 5/93, však můžeme vysledovat již v usneseních Ústavní soud Pl. ÚS 9/93 a Pl. ÚS 21/93, obě ze dne 14. 12. 1993, na která pak výslovně odkazuje usnesení Pl. ÚS 45/93 ze dne 21. 1. 1994.

Na tato svá usnesení Ústavní soud navázal i v často zmiňovaném usnesení Pl. ÚS 31/93 ze dne 24. 1. 1994, ve kterém se podrobně zabírá ústavními a zákonnými limity normotvorby obcí a možnostmi jejího přezkumu. Ústavní soud opět zopakoval svůj názor, podle kterého zákonné pojetí samostatné působnosti je nadměrně všeobecné a vágní a došel k závěru, že vzhledem k neexistenci územní samosprávy během celého minulého režimu (který u nás panoval do r. 1989), v jejímž důsledku nemá k dispozici žádnou judikaturu, na kterou by mohl navazovat, se musí opřít o výsledky právní vědy (a to z doby před druhou světovou válkou). Mírně zarážející je pak odmítnutí přirozenoprávního koncepte postavení obce, když toto pojetí označil za již překonané a obec je podle něho nutné vnímat jako součást vyššího celku (tzn. státu), k němuž náleží „organicky, organizačně i jinak.“ Jen v rámci této příslušnosti ke státu je prostor pro autonomnost obce. Upravovat společenské státy je primárně povinností státu, a proto má stát výslovnými zákonnými zmocněními upravovat oblasti, kde tak může činit i samospráva svou normotvorbou.<sup>116</sup>

Ústavní soud se tohoto názoru nadále držel i např. v nálezu Pl. ÚS 26/93 ze dne 5. dubna 1994, ve kterém rozhodoval o návrhu přednosty Okresního úřadu v Teplicích T. Ř. na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bíliny o ochraně majetku občanů a města a zabezpečení veřejného pořádku ve městě Bílině. Návrhu opět vyhověl, když v podstatě zopakoval totožnou argumentaci.

---

<sup>115</sup> Vedral, J. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a jejich interpretace v judikatuře Ústavního soudu, in: Šturma, P., Tomášek, M. et al. Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva. Praha: Univerzita Karlova, 2009, 359-360. ISBN 978-80-246-1662-9.; Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich, 1934, s. 176-177.

<sup>116</sup> Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 15, s. 552. ISSN 1210-6410.



Tyto závěry pak Ústavní soud kontinuálně zastával v dalších svých nálezech (např. Pl. ÚS 31/95 ze dne 2. 4. 1996). Byl ovšem terčem kritiky ze strany odborné veřejnosti, neboť se touto interpretací stíral rozdíl mezi vyhláškou vydanou v samostatné a přenesené působnosti.<sup>117</sup>

V nálezu Pl. ÚS 9/97 ze dne 8. července 1997, jehož předmětem bylo posouzení návrhu přednosta Okresního úřadu Kladno na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna č. 17, o zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě, ze dne 17. 2. 1993, Ústavní soud obecně prohlásil, že k vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 16 odst. 1 SOZř nepotřebují obce explicitní zákonné zmocnění. Konstatoval však, že tyto vyhlášky musí být souladné se zákony a jejich prováděcími předpisy, což je další argument pro rušení obecně závazných vyhlášek obcí, který se v judikatuře Ústavního soudu opakovaně vyskytuje.

Ovšem již v této době se i v rámci Ústavního soudu objevovali názory opačné, byť pouze v odlišných stanoviscích. Např. v nálezu Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997, ve kterém rozhodoval o návrhu přednosta Okresního úřadu v Ch. na zrušení ustanovení čl. 10 odst. 2 písm. d) obecně závazné vyhlášky města S. č. 1/97 ze dne 19. 3. 1997, o veřejném pořádku a čistotě města, Ústavní soud opět napadenou obecně závaznou vyhlášku zrušil kvůli absenci výslovného zákonného zmocnění. Zajímavý je ovšem fakt, že při hlasování bylo šest soudců pro zrušení a šest soudců proti zrušení napadené vyhlášky. Ústavní soud se s touto skutečností vypořádal pomocí argumentace dvěma principy:

- a) zákaz *denegatio iustitiae* (tedy zákaz odepření spravedlnosti),
- b) kontinuita rozhodování Ústavního soudu.

Na tomto základě Ústavní soud dopěl k rozhodnutí o zrušení napadené obecně závazné vyhlášky.

Tento postup Ústavního soudu se pak stal předmětem kritiky v odlišných stanoviscích k tomuto nálezu.

Zatímco druhé odlišné stanovisko V. Güttlera kritizuje proces přijetí tohoto nálezu, první odlišné stanovisko, které společně sepsali V. Güttler a P. Varvařovský, se zabývá přístupem Ústavního soudu k možnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky.

---

<sup>117</sup> Např. Šimíček, V. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí. Právní rádce, 1997, roč. 5, č. 10, s. 6-7. ISSN 1210-4817.; Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 80-84. ISBN 80-7179-794-4.

Podle názoru obou soudců je § 17 společně s § 14 odst. 1 písm. o) SOZř dostatečným zákonným základem pro vydávání obecně závazných vyhlášek k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a omezení závadných činností. Přístup k § 14 SOZř jako k taxativnímu výčtu ve chvíli, kdy obec realizuje svou samostatnou působnost vydáním obecně závazné vyhlášky obsahující právní povinnosti, společně s požadavkem výslovného zákonného zmocnění s odvoláním se na čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 Listiny, stírá rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností obce. Tento závěr se však nejeví v souladu se smyslem čl. 104 odst. 3 Ústavy. Navíc vydávání obecně závazných vyhlášek je jedním ze zásadních projevů práva na územní samosprávu, nadto přijímaných občany přímo voleným zastupitelstvem, což dává obecně závazným vyhláškám jejich zásadně odlišnou podstatu a legitimitu v porovnání s právními předpisy přijímanými v přenesené působnosti. Díkce zákona by měla být pokládána za naplněnou už tehdy, pokud obec vydá obecně závaznou vyhlášku v mezích své samostatné působnosti tak, jak je charakterizována v § 14 zákona o obcích. Ústavní soud by tak neměl zaměňovat pojmy „na základě zákona“ a „zákonné zmocnění“, protože to vede k přílišnému zúžení prostoru pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti.<sup>118</sup>

Přes tuto kritiku následně Ústavní soud svoji doktrínu „o originární povaze obecní normotvorby, avšak podmíněné existencí výslovného zákonného zmocnění pro uložení povinnosti“<sup>119</sup> neustále uplatňoval, stejně jako se jí držely i orgány předkládající k Ústavnímu soudu své návrhy, ačkoliv byla tato koncepce ve svém jádru nelogická, když sice samosprávě přiznávala právo autonomní originární normotvorby, ale jedním dechem ji připravila v podstatě o všechny prostor, ve kterém by ji mohla vytvářet, když právní předpis neobsahující právní povinnosti v podstatě ani není právním předpisem.<sup>120</sup>

V nálezu Pl. ÚS 38/97 ze dne 24. listopadu 1998, ve kterém rozhodoval o návrhu přednostky Okresního úřadu v S. na zrušení obecně závazné vyhlášky města S., o veřejném pořádku a čistotě ve městě, přijaté městským zastupitelstvem v S. dne 26. 6. 1997, se Ústavní soud zabýval stavem právní úpravy samostatné působnosti v České republice, kdy tuto úpravu označil za problematickou. § 14 odst. 1 SOZř vypočítával řadu obecných oblastí činností (navíc demonstrativně), v jejichž rámci mohly obce vesměs vydávat své

---

<sup>118</sup> Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 15, s. 552. ISSN 1210-6410.

<sup>119</sup> Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10, s. 357. ISSN 1210-6410.

<sup>120</sup> Ibid.

obecně závazné vyhlášky, čímž zdánlivě zákonodárce samostatnou působnost obcí posiloval, nicméně podle Ústavního soudu chyběl prvek bližšího kvalitativního vymezení těchto oblastí, které by obcím dávalo jasnější představu o mezích jejich samostatné působnosti. Tomuto nepříznivému stavu napomáhá i fakt, že není v Ústavě dostatečně pojmově a obsahově vymezeno právo na územní samosprávu.

Ústavní soud tak na jedné straně objektivně konstatoval obtížné postavení obcí, pokud jde o vymezení jejich samostatné působnosti, ve které mohou vydávat své obecně závazné vyhlášky, na druhou stranu nijak aktivně nepřispíval k řešení této situace, ba naopak obcím situaci stěžoval.<sup>121</sup>

Novým impulzem v této oblasti byla novela zákona o obcích z r. 1990 č. 279/1995 Sb., která poskytla nově obcím oprávnění k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, které spadají do jejich samostatné působnosti podle § 14 odst. 1 písm. o) tohoto zákona, vydáváním obecně závazných vyhlášek, kterými obec mohla stanovit, „které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány.“

Na základě tohoto ustanovení § 17 SOZř začaly obce produkovat řadu obecně závazných vyhlášek, kterými se snažily řešit negativní situace, na které byly dosavadní zákony přijaté státem v praxi neúčinné. Příkladem může být obecně závazná vyhláška města Ostrova o některých opatřeních k zajištění veřejného pořádku, která se snažila regulovat konzumaci alkoholu na veřejnosti, čímž chtěla chránit své občany před bezohlednými jedinci, kteří v podnapilém stavu obtěžovali např. lidi čekající na autobusové zastávce. Ústavní soud tuto obecně závaznou vyhlášku posuzoval v nálezu Pl. ÚS 42/97 ze dne 19. května 1999. Ústavní soud sice vyjádřil obecný názor, že veřejná konzumace alkoholu je společensky škodlivý jev, nicméně následně konstatoval, že na základě zmocnění v § 17 SOZř nelze vydávat obecně závazné vyhlášky v oblastech, které jsou již upraveny zvláštními zákony, v tomto případě konkrétně zákonem č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi.

Podobně tomu bylo i v případě obecně závazné vyhlášky posuzované v nálezu Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. srpna 1999, ve kterém Ústavní soud rozhodl o návrhu přednosty

---

<sup>121</sup> Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 15, s. 553. ISSN 1210-6410.

Okresního úřadu Šumperk na zrušení obecně závazné vyhlášky města Šumperk ze dne 15. 12. 1993, č. 22/93. Také zde byla předmětná vyhláška zrušena pro kolizi se zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě (vyhláška omezovala užívání zábavní pyrotechniky na celém území města). Ovšem Ústavní soud zde vyjádřil překvapivě i názor, že principálně obce k vydávání svých obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti explicitní zákonné zmocnění nepotřebují, neboť normotvorbu vytvářenou na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy je třeba považovat za originární tvorbu práva. Vidíme zde tedy již jisté tendence k uvolňování restriktivní doktríny Ústavního soudu.

Další náznaky možného posunu názoru Ústavního soudu ohledně nazírání rozsahu samostatné působnosti obcí pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí ukládající povinnosti můžeme najít v nálezu Pl. ÚS 4/2000 ze dne 19. prosince 2000, ve kterém Ústavní soud zamítl návrh přednosty Okresního úřadu v P. na zrušení ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 písm. a) a odst. 2 a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města P. ze dne 10. 11. 1998 č. 8/1998, o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Ústavní soud zde zhodnotil svoji dosavadní restriktivní rozhodovací praxi a následně vyjádřil názor, že je třeba tento postoj přehodnotit v souvislosti s přijetím nového obecního zřízení a to, i když napadená obecně závazná vyhláška byla vydána ještě podle úpravy předcházející. Ústavní soud pak konstatoval, že napadená obecně závazná vyhláška je plně v souladu se stávajícím právním stavem a obec nepřekročila meze své samostatné působnosti.

Na nález Pl. ÚS 4/2000 se pak Ústavní soud výslovně odkázal ve svém nálezu Pl. ÚS 23/99, ve kterém ze stejných důvodů také zamítl návrh přednosty Okresního úřadu ve Frýdku Místku na zrušení obecně závazné vyhlášky města Frýdku Místku ze dne 29. 9. 1998, č. 11/98, o omezení pořádání hudebních produkcí ve městě Frýdek-Místek.

Naproti tomu k poměrně zvláštním závěrům dospěl Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 11. července 2001, ve kterém posuzoval návrh přednosty Okresního úřadu v Kladně na zrušení obecně závazné vyhlášky města S. ze dne 19. 6. 2000 o zabezpečení veřejného pořádku ve městě. Ústavní soud se zde opět přihlásil ke své restriktivní doktríně, na které nic nezměnilo ani přijetí nového obecního zřízení (byť ústavní soud deklaroval, že změnu právního řádu vzal na vědomí, nevyvodil z ní v tomto nálezu žádné dů-

sledky pro daný případ). Překvapivý byl však hlavní důvod zrušení napadené obecně závazné vyhlášky, když Ústavní soud označil regulaci průběhu oslav Svatováclavského posvícení za záležitost nikoliv jen lokální povahy. Město Kladno se podle názoru Ústavního soudu mělo pokusit o regulaci vztahů mezi občany a církví, i když skutečným cílem vyhlášky měla být evidentně regulace umístění zábavních atrakcí apod.<sup>122</sup>

Velmi přísně, až nelogicky posoudil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 50/03 ze dne 21. září 2004 návrh ministra vnitra na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003. Chebská vyhláška opět upravovala regulaci konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích a dalších společensky nežádoucích činnostech, resp. je zakazovala na veřejných prostranstvích. Ústavní soud konstatoval, že obec má podle § 10 písm. a) OZř, které interpretoval jako zákonné zmocnění, právo takovou obecně závaznou vyhlášku vydat, ale musí přitom dodržet požadavek na určitost stanovené právní povinnosti, tedy aby veřejná prostranství, na kterých jsou definované činnosti zakázány, byly určeny tak, aby adresáti o nich neměli žádné pochybnosti. Ústavní soud dospěl k závěru, že město Cheb tato veřejná prostranství (která ve vyhlášce označovalo jako veřejně přístupná místa – toto odchýlení od zákonné terminologie se Ústavnímu soudu také nelíbilo) nevymezil dostatečně přesně. Tento názor však nesdílí odborná veřejnost.<sup>123</sup>

Výše zmiňovaná judikatura Ústavního soudu byla reflektována zákonodárcem (i vzhledem k tlaku ze strany samosprávy) a to tím způsobem, že začal přijímat výslovná zákonná zmocnění i pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti (čímž se ještě více setřel rozdíl mezi vyhláškami v působnosti samostatné a přenesené). V první řadě může zmínit již výše uvedené ustanovení § 17 SOZř. Dalším příkladem může být zmocňovací ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, které bylo doplněno novelou č. 149/1998 Sb. Toto ustanovení opravňuje obce k regulaci výherních hracích přístrojů v obci. Jako výsledek těchto impulsů

---

<sup>122</sup> Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 15, s. 553. ISSN 1210-6410.

<sup>123</sup> Ibid.

nakonec můžeme vnímat i znění § 10 OZř z r. 2000, jehož cílem bylo rozšíření pravomocí obcí.<sup>124</sup>

## 2. 2. Test čtyř kroků (judikatura v letech 2005 až 2006)

Ústavní soud během své rozhodovací praxe zformuloval tzv. test čtyř kroků, jehož pomocí přezkoumává ústavnost a zákonnost napadených obecně závazných vyhlášek. Jeho vznik můžeme vnímat jako další náznak uvolnění restriktivního výkladu Ústavního soudu.<sup>125</sup>

V nálezu Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005, ve kterém rozhodoval o návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova, Ústavní soud tento test explicitně formuloval:

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

První dvě hlediska toho testu jsou kritérii formálními, zatímco zbylá dvě se primárně zabývají obsahem daného právního předpisu.

Pro splnění prvního bodu testu v podstatě postačuje, pokud obec postupovala při výkonu své pravomoci v souladu s Ústavou (tzn., že zastupitelstvo přijalo obecně závaznou vyhlášku v mezích své působnosti, jak stanoví čl. 104 odst. 3 Ústavy).

V druhém kroku Ústavní soud v podstatě zkoumá, zda obec nepřekročila svoji samostatnou působnost.

---

<sup>124</sup> Vedral, J. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a jejich interpretace v judikatuře Ústavního soudu, in: Šturma, P., Tomášek, M. et al. Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva. Praha: Univerzita Karlova, 2009, 360. ISBN 978-80-246-1662-9.

<sup>125</sup> Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10, s. 357. ISSN 1210-6410.

Ve třetím kroku testu Ústavní soud vychází ze tří možností, jak může dojít ke zneužití samostatné působnosti. Může se jednat o:

- a) sledování účelu, který není zákonem aprobován,
- b) opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí,
- c) přihlížení k nerelevantním úvahám.

V nálezu Pl. ÚS 63/04 také Ústavní soud opatrně konstatoval, že věcné oblasti, ve kterých může obec originárně vytvářet vlastní právo, jsou obsaženy v OZř, a pokud v některé z nich obec vydá svoji obecně závaznou vyhlášku, nejedná se o jednání *ultra vires*. Ústavní soud tak implicitně upustil v těchto případech od striktního požadavku na existenci výslovného zákonného zmocnění.<sup>126</sup>

Podobná argumentace se objevuje i v nálezu Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. září 2006, kterým Ústavní soud rozhodl o návrhu ministra vnitra na zrušení čl. 1 písm. c) a čl. 2 odst. 4 obecně závazné vyhlášky města Nový Bor č. 14/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Jako samozřejmost uvádí, že obec může uložit příkazy a zákazy v rámci své samostatné působnosti, jak je vymezena v § 10 OZř. Místo toho jako kritérium ústavnosti napadaného ustanovení obecně závazné vyhlášky stanovuje bezrozpornost s kogentními zákonnými normami a ústavními zákony. To pak může být dosaženo odlišným předmětem a účelem obecně závazné vyhlášky oproti ustanovení zákona.

Tyto zmíněné nálezy však byly v této době spíše ojedinělé, v řadě jiných nálezů se Ústavní soud nadále držel své původní restriktivní doktríny požadující explicitní zákonné zmocnění.<sup>127</sup>

Příkladem takového nálezu, ve kterém byl rovněž užit test čtyř kroků, může být Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005, ve kterém se Ústavní soud vypořádával s návrhem ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Chuchelna ze dne 25. 9. 2003 č. 2/2003 o zásadách chovu domácího, drobného, hospodářského zvířectva, chovu nebezpečných a exotických druhů zvířat na území obce. V tomto nálezu se Ústavní soud opětovně přihlásil ke svému restriktivnímu výkladu, když explicitně zopakoval požadavek

---

<sup>126</sup> Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10, s. 357-358. ISSN 1210-6410.

<sup>127</sup> Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10, s. 358. ISSN 1210-6410.

výslovného zákonného zmocnění pro vydání obecně závazné vyhlášky obsahující právní povinnosti. Ústavní soud také uvedl, že obecně závazná vyhláška nemůže upravovat ty záležitosti, které jsou již předmětem zákonné úpravy.<sup>128</sup>

Dalším takovým příkladem může být nález Pl. ÚS 32/05 ze dne 10. 1. 2006, ve kterém zrušil napadenou obecně závaznou vyhlášku města Dobříše č. 5/2004 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku omezením konzumace alkoholu a jiných návykových látek na veřejném prostranství.

V nálezu Pl. ÚS 25/06 ze dne 19. 9. 2006, ve kterém Ústavní soud rozhodoval o návrhu ministra vnitra na zrušení čl. 6 odst. 5 a 6 obecně závazné vyhlášky města Ostrova č. 7/2004, požárního řádu města Ostrova, připustil možnost recepce znění určitého ustanovení z jednoho právního předpisu do druhého. Takovéto převzetí dikce určité normy však nesmí být samoúčelné, ale pokud má v systematice daného právního předpisu opodstatnění (typicky na něj navazuje další konkretizující ustanovení), je taková úprava z ústavního pohledu přijatelná. Obdobný názor vyslovil Ústavní soud již v nálezu Pl. ÚS 6/02 ze dne 27. listopadu 2002.

### **2. 3. Rozkolísaná judikatura v roce 2007**

K zajímavému názoru dospěl Ústavní soud v relativně obsáhlém nálezu Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. března 2007, ve kterém se zabýval návrhem ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Ústavní soud zde zopakoval obecnou tezi, že vůbec smyslem existence obecně závazných vyhlášek je úprava místních záležitostí, ale jen takových, jejichž úprava není vyhrazena zákonu. Napadená vyhláška se zabývala regulací řady činností, které mohou mít negativní dopady na občany města. Obecně podle Ústavního soudu není možné vyhláškou upravované činnosti zakázat plošně, protože smyslem zákonného zmocnění by měla být podle názoru Ústavního soudu regulace výkonu určených činností přizpůsobit místním podmínkám obce, nikoliv je zcela zakázat. V případě plošného zákazu nabízení sexuálních služeb na veřejných prostranstvích však Ústavní soud dospěl k závěru, že prostituce jednak není nijak zákonně upravena (Česká republika je však vázána mezinárodní smlouvou – Newyorskou úmluvou o potlačování obchodu s lidmi a

---

<sup>128</sup> Vedral, J. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a jejich interpretace v judikatuře Ústavního soudu, in: Šturma, P., Tomášek, M. et al. Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva. Praha: Univerzita Karlova, 2009, 360. ISBN 978-80-246-1662-9.



potlačování prostituce druhých osob), jednak je rozporná s dobrými mravy, a jednak natolik ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže, ale i život a zdraví (což jsou základní ústavně chráněné statky), že § 10 odst. 1 písm. a) OZř postačuje jako dostatečný zákonný základ k jejímu zakázání na všech veřejných prostranstvích. Podle názoru I. Pospíšila tak Ústavní soud nahradil minimálně v tomto případě požadavek konkretizace míst zákazu nežádoucích činností principem proporcionality.<sup>129</sup>

Další tendence k postupnému zmírňování restriktivní doktríny můžeme vysledovat v nálezu Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007, ve kterém se Ústavní soud vypořádával s návrhem ministra vnitra na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Těrlicko č. 3/2003 o ochraně veřejného pořádku na území obce Těrlicko. Ústavní soud většinu obecně závazné vyhlášky zrušil z toho důvodu, že buď daná ustanovení stanovovala právní povinnosti adresátům bez výslovného zákonného zmocnění (jediné zákonné zmocnění vztahující se k obsahu napadené vyhlášky bylo obsaženo v § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami, které obcím umožňovalo toliko regulovat prodej a podávání alkoholických nápojů při pořádání veřejně přístupných akcí), nebo se jednalo o parafráze ustanovení jiných právních předpisů. Nicméně Ústavní soud shledal ústavně souladnou tu část obecně závazné vyhlášky, která upravovala noční klid, noční dobu a omezení činností obtěžujících hlukem. Podle Ústavního soudu je vymezení nočního klidu v obecně závazné vyhlášce užitečné, neboť žádný zákon neobsahuje jeho legální definici, ale přitom podle přestupkového zákona (č. 200/1990 Sb.) je "porušení nočního klidu" přestupkem proti veřejnému pořádku. Ústavní soud tak v tomto případě nepřikročil k restriktivnímu výkladu ustanovení § 10 písm. a) OZř.<sup>130</sup>

Další změnu v nazírání na povahu čl. 104 odst. 3 Ústavy můžeme nalézt v nálezu Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. května 2007, kterým Ústavní soud rozhodl o návrhu ministra vnitra na zrušení čl. 4 odst. 2 a čl. 8 odst. 2 věty druhé obecně závazné vyhlášky města Ostrova č. 6/2003 o místním poplatku ze psů, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 7/2005, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2004 o místním poplatku za užívání veřejného prostranství a mění a ruší některé další obecně závazné vyhlášky města Ostrova. V tomto nálezu Ústavní soud konečně explicitně přistoupil na myšlenku, že

---

<sup>129</sup> Pospíšil, I. Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, roč. 18, č. 1, s. 55. ISSN 1210-9126.

<sup>130</sup> Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 15, s. 553. ISSN 1210-6410.

čl. 104 odst. 3 Ústavy plně zmocňuje obce k tomu, aby v mezích své samostatné působnosti vydávaly obecně závazné vyhlášky obsahující i právní povinnosti a to bez nutnosti existence konkrétního zákonného zmocnění. Tato skutečnost rozlišuje obecně závazné vyhlášky jako právní předpisy vznikající v samostatné působnosti od nařízení obcí, které jsou produktem činnosti v rámci působnosti přenesené. Nicméně část předmětné obecně závazné vyhlášky upravovala poplatkovou povinnost, pro jejíž stanovení je explicitní zákonné zmocnění nutností na základě čl. 11 odst. 5 Listiny, a proto byla tato část vyhlášky zrušena.<sup>131</sup>

Tento nálezn je často citován i z důvodu, že se v něm Ústavní soud zaobíral termínem místní záležitost. Má se přitom jednat o takové záležitosti, které mají hlavně místní, popř. regionální dopad, a jejichž regulace je v nejlepším zájmu obce a občanů obce.

Ovšem prakticky ve stejnou dobu vydal Ústavní soud nálezn Pl. ÚS 21/06 ze dne 12. června 2007 ve věci návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 3/2004 o pořádku a všeobecné čistotě města Vodňany a jeho místních částí, ve znění obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 1/2005, ve kterém nálezn Pl. ÚS 30/06 zcela ignoroval a přidržel se své restriktivní doktríny požadavku explicitního zákonného zmocnění.

V tomto období tak můžeme judikaturu Ústavního soudu zhodnotit jako nestálou.<sup>132</sup>

### **Exkurs: Podmínky aktivní legitimace ministra, resp. Ministerstva vnitra k návrhu na zrušení jiného právního předpisu obce**

Judikatura Ústavního soudu se v tomto období mimo jiné věnovala i výkladu ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) ZÚS.

Ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) bylo do zákona o Ústavním soudu doplněno novelou č. 132/2000 Sb., a stanovovalo, že vedle dalších subjektů návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je oprávněn podat: „ministr vnitra, jde-li o návrh na zrušení právního předpisu kraje, hlavního města Prahy a nařízení okresního úřadu.“

---

<sup>131</sup> Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10, s. 358. ISSN 1210-6410.

<sup>132</sup> Ibid.

Ústavní soud se k tomuto ustanovení vyjádřil již ve svém nálezu Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005, kterým Ústavní soud rozhodl o návrhu ministra vnitra na zrušení nařízení obce Lipník č. 1/2003 o vyhlášení stavební uzávěry pro část katastrálního území Lipník. Ústavní soud zde celkem jednoznačně prohlásil, že aktivní legitimace obsažená v § 64 odst. 2 písm. g) ZÚS nevyžaduje pro splnění žádných dalších podmínek ze strany ministra vnitra. K tomu dodal, že lhůta obsažená v § 124 odst. 3 OZř, která se vztahuje k dozorové činnosti Ministerstva vnitra nad výkonem samostatné působnosti samosprávy, je pouze lhůta tzv. pořádková.

Od tohoto závěru se Ústavní soud (resp. jeho senát, neboť návrh odmítl) poprvé odchýlil v usnesení Pl. ÚS 32/06 ze dne 16. 1. 2007, kterým rozhodl o návrhu ministra vnitra na zrušení čl. 1 a čl. 2 obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzeň č. 24/2004 o některých povinnostech chovatelů zvířat. Ústavní soud přitom argumentoval principem subsidiarity, kdy zrušení právního předpisu či jeho části v řízení u Ústavního soudu je až krajním prostředkem, který má následovat po marném vyčerpání zákonem (OZř) poskytovaných možností. Dovodil tak, byť nevyřčený, závěr, že aktivní legitimace poskytovaná ministrovi vnitra ustanovením § 64 odst. 2 písm. g) ZÚS, je podmíněna splněním určitých podmínek.

Po přijetí novely č. 234/2006 Sb. se změnila dikce § 64 odst. 2 písm. g) ZÚS. Aktivně legitimovaným subjektem již není samotný ministr, ale Ministerstvo vnitra jako takové. Nejpodstatnější změnou je však nový zákonný požadavek, totiž že Ministerstvo může podat návrh „za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu.“ Existence této novely se však pravděpodobně projevila již ve zmíněném usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 32/06, stejně jako v usnesení Pl. ÚS 37/06. Obě tato usnesení jsou rozhodnutími o návrzích podaných ještě podle předchozí právní úpravy.<sup>133</sup>

Ve stejném duchu argumentoval senát Ústavního soudu i v usnesení Pl. ÚS 37/06 ze dne 12. července 2007, kterým odmítl návrh ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Karlovy Vary č. 20/2006, o podmínkách boje proti přenosným nemocem a škodlivým hlodavcům. Ústavní soud zde šel tak daleko, že odmítl návrh ministra v situaci, kdy byl napadený právní předpis Karlovými Vary zrušen a město přijalo předpis nový, částečně obsahující stejné znění jako předpis předchozí. Ústavní soud

---

<sup>133</sup> Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10, s. 360. ISSN 1210-6410.

sice vyhověl ministrem předložené změně návrhu, aby tak předešel snahám obcí do budoucna se takovýmto způsobem vyhýbat projednání návrhů na zrušení jejich právních předpisů, vzápětí však celý návrh odmítl pro nepřipustnost, neboť Ministerstvo nevyčerpalo všechny možnosti svého dozoru. Ústavní soud tak mimo jiné apeloval na Ministerstvo, aby se snažilo přesvědčit obce všemi možnými prostředky k dobrovolné nápravě chyb.

Vzhledem k existenci těchto usnesení byl poněkud překvapivý návrat Ústavního soudu k názoru vyjádřenému v nálezu Pl. ÚS 9/04, podle kterého ministr vnitra byl nadán aktivní legitimací bezpodmínečně. Ústavní soud tento svůj názor podpořil jazykovým výkladem, když porovnal znění § 64 odst. 2 písm. g) ZÚS před a po novele č. 234/2006 Sb. Ministerstvo vnitra jako právní nástupce v již probíhajících řízeních zdědil i tuto bezpodmínečnou aktivní legitimaci k danému návrhu, bez ohledu na to, že 1. červenci 2006 již bude muset pro aktivní legitimaci splnit zákonné podmínky.

## **2. 4. Jirkovský nález (Pl. ÚS 45/06)**

Ústavní soud rozhodl dne 11. prosince 2007 svým nálezem o návrhu ministra vnitra, který požadoval zrušení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích.

Ústavní soud jako vždy obecně závaznou vyhlášku posuzoval pomocí svého testu čtyř kroků.

Během prvního kroku, tedy když zkoumal, zda vůbec měla obec pravomoc napažené ustanovení vydat, sám zhodnotil Ústavní soud svoji dosavadní judikaturu k této problematice. Ústavní soud sice obecně zastával názor, že čl. 104 odst. 3 Ústavy představuje pro obce zmocnění k (originární) normotvorbě, ovšem v řadě svých rozhodnutí vyslovil požadavek dalšího explicitního zákonného zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek, které mají ukládat povinnosti svým adresátům.

Tento stav, kdy Ústavní soud ve svých nálezech ve většině případů prosazoval restriktivní pojetí obsahu práva na územní samosprávu, byl podle názoru Ústavního soudu vyvolán stavem právní úpravy a právního vědomí zejm. v 90. letech. 40 let existence národních výborů se v kombinaci s mlčením nové Ústavy ohledně obsahové náplně práva na územní samosprávu společně s nedostačujícím vymezením věcných oblastí, ve kterých by samospráva mohla svou samostatnou působnost (včetně vydávání právních předpisů)

realizovat, to vše vedlo k mnoha závažným excesům z kompetence obcí (dokonce se v obecně závazných vyhláškách objevovaly pokusy o např. trestněprávní úpravu).

Dále Ústavní soud konstatuje, že tento neblahý stav se již v průběhu let podařilo z velké části napravit, jak díky přijetí přesnější právní úpravy, tak díky rozvoji právního vědomí představitelů územních samosprávných celků i širší veřejnosti jako takové. Proto může Ústavní soud upustit od své dosavadní restriktivní doktríny. Obce se tak při vydávání obecně závazných vyhláškách nadále obejdou bez výslovného zákonného zmocnění a to i v případech, kdy jimi ukládají adresátům nějakou povinnost, pokud jejich obsah spadá do zákonem vymezené věcné oblasti, čímž se odlišují od nařízení obce vydávaných v přenesené působnosti (podle čl. 79 odst. 3 Ústavy).<sup>134</sup>

Ve světle této argumentace pak Ústavní soud shledal, že napadená obecně závazná vyhláška města Jirkova vyhovuje prvnímu kroku testu, neboť má náležitou formu (obecně závazné vyhlášky), vydal ji příslušný orgán obce (zastupitelstvo) v rámci předepsaného procesního postupu a v ní obsažená právní úprava spadá pod § 10 písm. a) OZř, neboť se jedná o úpravu směřující k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a ochrany veřejné zeleně, která je jako úprava místních záležitostí v zájmu obce a občanů.

Během druhého kroku testu Ústavní soud posuzoval, zda obec nejednala tzv. *ultra vires*. Vzhledem k tomu, že napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky lze podřadit pod § 10 písm. a) a c) OZř a sleduje odlišné cíle než zákonná úprava [zejm. než § 3 odst. 1 písm. a) a § 73 odst. 3 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči], ani nepřipustně nezasáhlo do Listinou zaručeného práva na majetek, se zastupitelstvo města Jirkov nepohybovalo mimo svou samostatnou působnost, kterou OZř vymezuje. Ústavní soud tak ustoupil od svého restriktivního stanoviska, kdy obce nesměly obecně závaznými vyhláškami jakkoliv normovat oblasti již nějakým způsobem upravené zákonem a nyní obcím stačí, pokud se předmět a cíl jejich regulace bude lišit od předmětu a cíle regulace zákonné.

Ústavní soud poté stručně konstatoval, že nic nenasvědčuje tomu, že by obecně závazná vyhláška neměla splňovat třetí (nedošlo ke zneužití pravomoci nebo působnosti) a čtvrtý krok testu (napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky není zjevně nerozumné).

---

<sup>134</sup> Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10, s. 357. ISSN 1210-6410.

Nakonec Ústavní soud zkoumal obecnou vyhlášku ještě z toho hlediska, zda naplňuje obecné požadavky kladené na každý právní předpis (a uvedl, že je to nutná součást přezkumu obecně závazné vyhlášky vedle testu čtyř kroků). Přitom Ústavní soud vyslovil tezi, že především v případě menších obcí nelze posuzovat jimi vytvářené právní předpisy tak přísným prizmatem, jako je tomu u zákonů, na druhou stranu musí vždy splňovat minimální standard v tom smyslu, že musí být jejich obsah formulován natolik určitě a srozumitelně, aby bylo možné pro adresáta pochopit jejich smysl a chovat se podle nich.

Interpretace Jirkovského nálezu není v odborné literatuře jednotná. Zatímco někteří autoři přirovnávají změnu názoru Ústavního soudu ke „kopernikovskému obratu“, jiní jsou při jeho hodnocení daleko zdrženlivější a poukazují i na možné komplikace spojené s jeho budoucí aplikací.

## **2. 5. Judikatura Ústavního soudu po Jirkovském nálezu**

V nálezu Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008 Ústavní soud rozhodoval o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Kořenov č. 2/2004 o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držením psů na území obce Kořenov. Ústavní soud v tomto judikátu sdělil, že není možné, aby obec ve své obecně závazné vyhlášce koncipovala zcela nové skutkové podstaty přestupků. Obec je totiž maximálně oprávněna ukládat adresátům určité povinnosti (buť by se kryla s povinností zákonnou, ale měla by jiný účel). Dále Ústavní soud uvedl, že skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě (§ 46 odst. 2) má subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku (§ 47 odst. 1) podle přestupkového zákona (č. 200/1990 Sb.), což zdůvodňuje jen nejasnou argumentací výši sankcí.

V tomto judikátu se dále Ústavní soud zabýval problematikou vymezování veřejných prostranství za účelem ochrany veřejného pořádku. V dřívější judikatuře striktně trval na velmi přesné konkretizaci míst, na kterých jako na veřejných prostranstvích měly být omezovány, nebo zakazovány určité nežádoucí, či obtěžující činnosti. Tento svůj zásadní požadavek poprvé prolomil ve výše rozebíraném nálezu Pl. ÚS 69/04. V nálezu Pl. ÚS 35/06 Ústavní soud upřesnil, že neupustil od požadavku konkretizace veřejných prostranství (viz např. nálezu Pl. ÚS 47/06 zabývající se sušickou vyhláškou), ale přiměřenost regulace obce bude vždy posuzována z hlediska její proporcionality (tedy Ústavní soud

bude zkoumat, zda nepřipustně nezasahuje do základních lidských práv a svobod – např. zda regulace hlučného chování nenarušuje svobodu projevu podle čl. 17 Listiny).

Ústavní soud se v nálezu Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. srpna 2008 zabýval návrhem ministra vnitra na zrušení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1, čl. 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b) a c), odst. 3 písm. a), b), c) a d) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Krupky č. 12/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích za účasti ministra vnitra a města Krupky. V tomto rozhodnutí Ústavní soud upustil od svých dřívějších závěrů (vyjádřených např. v nálezu Pl. ÚS 34/06, nebo ve zmiňovaném nálezu Pl. ÚS 44/06), kdy přiznával obcím ve vztahu k regulaci konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích pouze možnost této regulace ve spojitosti s pořádáním veřejně přístupných akcí (podle § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami způsobenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami). Nově Ústavní soud dovodil rozdílný účel úpravy zákonné (ochrana zdraví) a normativního obsahu napadené obecně závazné vyhlášky ochrana veřejného pořádku, která je výslovně v působnosti obce podle § 10 písm. a) OZř). Ústavní soud se zde však podržel svého požadavku konkretizace daných veřejných prostranstvích, kde má být konzumace alkoholu zakázána.

Obdobně se v tomto nálezu Ústavní soud postavil k obecní regulaci pohybu psů. Obce tak mohou v zásadě pohyb psů omezovat, avšak pouze na takových veřejně přístupných místech, která nemají svého soukromého provozovatele (např. koupaliště, hřbitov), který může vydat provozní řád, ve kterém si sám tuto problematiku ošetří.

V nálezu Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. října 2008, ve kterém Ústavní soud posuzoval návrh ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 12/1993 o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně, za účasti Ministerstva vnitra a města Mariánské Lázně, v podstatě zopakoval argumentaci užitou již v nálezu Pl. ÚS 35/06. Ovšem na rozdíl od předchozího rozhodnutí, v tomto přikročil ke zrušení napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky kvůli potencionální souběh skutkových podstat v ustanoveních § 46 odst. 2 a § 47 odst. 1 přestupkového zákona.

Dále se tento nálezný vyjádřil i k problematice úpravy chovu domácích zvířat obecně závaznými vyhláškami obcí. I v tomto případě Ústavní soud došel k závěru, že zákonná úprava (zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči) sleduje odlišné cíle, než napadená

obecně závazná vyhláška obce, a že obec nejednala mimo rámec své samostatné působnosti a úprava byla proporcionální a tudíž legitimní. Ústavní soud se zde vyjádřil pouze k otázce chovu zájmového, proto je otázkou, zda by vyslovil stejný názor ohledně chovu hospodářské, protože zde by teoreticky mohlo dojít ke kolizi s čl. 26 Listiny.<sup>135</sup>

Nová interpretace § 10 OZř v tzv. jirkovském nálezu, který nově pojímal toto ustanovení nikoliv jako explicitní zákonné zmocnění, nýbrž jako vymezení věcných oblastí, v jejichž rámci mohou obce bez dalšího publikovat obecně závazné vyhlášky obsahující povinnosti, vyvolala otázku vztahu § 10 OZř a explicitních zákonných zmocnění ve zvláštních zákonech. Ministerstvo vnitra totiž začalo tendovat k restriktivnímu pojetí, kdy podle něho speciální zákonné zmocnění vylučovalo možnost regulace v dané věcné oblasti nad jeho rámec.<sup>136</sup> V již zmiňovaném nálezu Pl. ÚS 46/06, ve kterém navázal na také výše pojednaný náleze Pl. ÚS 35/06, Ústavní soud změnil svůj názor na možnost obcí regulovat pohyb zvířat na veřejných prostranstvích. Původně tuto oblast ze samostatné působnosti obcí vyloučil s poukazem na skutečnost, že daná oblast je již regulována zákonem č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání a dále občanským zákoníkem a přestupkovým zákonem). Nově však Ústavní soud opět s poukazem na rozdílný předmět a cíl obou právních úprav řekl, že obce jsou oprávněny regulovat pohyb zvířat (navíc nejenom psů, ale i např. koček a dalších zvířat) na veřejných prostranstvích na základě § 10 písm. a) OZř. Oproti nálezu Pl. ÚS 33/05 prostor pro regulaci obcí ještě rozšířil na dětská hřiště, pískoviště a koupaliště (i pokud mají soukromého provozovatele), vyloučil však hřbitovy (s poukazem na § 19 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví). Podle názoru I. Pospíšila tak zřejmě Ústavní soud učinil proto, že § 19 zákona o pohřebnictví sleduje v podstatě totožný cíl, jako obecně závazné vyhlášky, tj. pořádek a důstojnost na pohřebišti, což odpovídá i náplni pojmu veřejný pořádek z OZř.<sup>137</sup>

Změna judikatury Ústavního soudu, jak ji můžeme vysledovat od Jirkovského nálezu, byla reflektována i zákonodárcem. Flagrantním příkladem odmítavé reakce na rozšiřující se pojetí samostatné působnosti obcí Ústavního soudu může být novela

---

<sup>135</sup> Pospíšil, I. Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, roč. 18, č. 1, s. 57. ISSN 1210-9126.;

<sup>136</sup> Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10, s. 359. ISSN 1210-6410.

<sup>137</sup> Pospíšil, I. Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, roč. 18, č. 1, s. 57. ISSN 1210-9126.; Müllerová, H. Obecně závazné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky. Správní právo, 2011, roč. 44, č. 7, s. 394-399. ISSN 0139-6005.



č. 300/2011 Sb., která měnila a doplňovala zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Tato novela mimo jiné obsahovala přechodné ustanovení, jehož důsledkem bylo časové omezení možnosti obcí regulovat hazard na území obce.<sup>138</sup> Řada obcí přistoupila k napadení ustanovení této novely komunální stížností u Ústavního soudu.<sup>139</sup>

Ministerstvo financí nicméně vykládalo speciální zákonné zmocnění obcí podle § 50 loterijního zákona regulovat hrací automaty a podobná zařízení restriktivním způsobem již před účinností zmíněné novely.

Ústavní soud se k tomuto postoji Ministerstva vyjádřil již v nálezu Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011, ve kterém posuzoval návrh Ministerstva vnitra na zrušení čl. I a čl. II odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Chrastavy č. 5/2009 o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály. V tomto nálezu konstatoval, že zatímco úzká definice podle § 17 odst. 1 se použije pro povolovací řízení podle loterijního zákona, pro vymezení samostatné působnosti obcí se užije definice z § 2 loterijního zákona. Obce tak mají nárok na to omezit územně výskyt videoloterijních terminálů, ale musí k tomu také mít racionální důvod (např. Františkovy Lázně jsou lázeňským městem).

I v nálezu Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011, ve kterém Ústavní soud zamítl návrh Ministerstvem financí na území města Kladna, za účasti statutárního města Kladna jako účastníka řízení a veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení, zdůraznil, že obce jsou povolány k regulaci umístění tzv. innominátních loterií, mezi které spadají i interaktivní videoloterijní terminály, přičemž není rozhodující, zda na základě § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) zákona o loteriích či případně na základě § 10 písm. a) ZOř.

---

<sup>138</sup> Plné znění tohoto přechodného ustanovení: „Na povolení, která byla vydána podle § 2 písm. i), j) a podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném před 1. lednem 2012, se zmocnění obce vydávat obecně závaznou vyhlášku nevztahuje do 31. prosince 2014; totéž platí pro ustanovení § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012. Dobu platnosti těchto povolení omezí Ministerstvo financí tak, aby jejich platnost skončila nejpozději dnem 31. prosince 2014, budou-li tyto loterie a jiné podobné hry provozovány v rozporu s obecně závaznou vyhláškou obce nebo v rozporu s ustanovením § 50 odst. 5 zákona o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění účinném od 1. ledna 2012.“

<sup>139</sup> Pospíšil, I. Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávných celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2012, roč. 20, č. 2, s. 112. ISSN 1210-9126.

Zákonodárce, namísto toho, aby konstruktivně reflektovalo rozhodovací praxi Ústavního soudu, přijal již zmiňovanou novelu loterijního zákona, která vedla k odložení účinnosti obecně závazných vyhlášek obcí, které chtěly hazard na svém území regulovat, a to do konce r. 2014.

Ústavní soud nakonec vyhlásil dlouho očekávaný nález Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. dubna 2013, ve kterém vyhověl návrhu města Klatovy na zrušení přechodného ustanovení zákona č. 300/2011 Sb., na zrušení ustanovení čl. II bodu 4. zákona č. 300/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných. Ústavním soud v tomto judikátu poukázal na již výše zmiňovanou judikaturu, ve kterých přiznal obcím pravomoc zakazovat nebo omezovat umístění hracích přístrojů na území obce. Ústavní soud v nich také upozorňoval Ministerstvo, že při vydávání povolení pro provoz takových zařízení musí existující obecně závazné vyhlášky obcí respektovat. Ústavní soud dále konstatoval, že napadená zákonná úprava, které měla zjevně i obejít judikaturu Ústavního soudu, je v příkrém rozporu s právem obcí na samosprávu. Účely, pro které byla daná legislativa zákonodárcem přijata, Ústavní soud vyhodnotil jako nelegitimní.<sup>140</sup>

---

<sup>140</sup> Pospíšil, I. Ústavní soud dnes vyhlásil nález, jímž potvrdil pravomoc obcí regulovat provozování hazardu na svém území [online]. Ústavní soud. 2013. Dostupné z: [http://www.usoud.cz/aktualne/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=1805&cHash=4cf3c1e1ace4ef53a36d490dac9f744c](http://www.usoud.cz/aktualne/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=1805&cHash=4cf3c1e1ace4ef53a36d490dac9f744c) (30. 3. 2015).

## Závěr

Cílem této práce má být posouzení hranic samostatné působnosti obcí v judikatuře Ústavního soudu.

Ústavní soud byl s problematikou samostatné působnosti obcí konfrontován od počátku své existence. Klíčové názory k tomu tématu přitom Ústavní soud vyslovoval v nálezech, které byly konečným produktem řízení o zrušení jiných právních předpisů.

Již v počátcích svého rozhodování Ústavní soud formuloval restriktivní doktrínu výkladu samostatné působnosti obcí ve vztahu k vydávání obecně závazných vyhlášek v této působnosti, které měly svým adresátům stanovit právní povinnosti. Ačkoliv v souladu se všeobecným názorem konstatoval, že čl. 104 odst. 3 Ústavy představuje zmocňovací ustanovení, na jehož základě jsou obce oprávněny produkovat svoje originární normy, vyslovil zároveň požadavek, aby obecně závazné vyhlášky stanovující povinnosti obce vydávaly pouze v případě, kdy k tomu budou mít explicitní zákonné zmocnění, přičemž se odvolával na čl. 4 odst. 1 Listiny společně s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny.

Tento názor přitom Ústavní soud přijal vzhledem k diskontinuitě v tradici územní samosprávy na našem území společně a k řadě excesů, kterých se územní samospráva v 90. letech dopouštěla při tvorbě obecně závazných vyhlášek, a proto se postavil k obecní normotvorbě velmi přísným a restriktivním způsobem.

Ovšem důsledkem tohoto pojetí bylo stírání rozdílu mezi obecně závaznou vyhláškou přijatou v rámci působnosti samostatné a přenesené, neboť pojmově by na základě explicitních zákonných zmocnění měly být přijímány obecně závazné vyhlášky v přenesené působnosti (jak to odráží i odlišná dikce čl. 79 odst. 3<sup>141</sup> a čl. 104 odst. 3<sup>142</sup> Ústavy). Samospráva navíc ztratila prakticky jakýkoliv prostor pro pravou normotvorbu.

Vzhledem k těmto důsledkům začala být tato koncepce kritizována a to, jak odbornou veřejností, tak z řad samotných soudců Ústavního soudu.

---

<sup>141</sup> „na základě a v mezích zákona“

<sup>142</sup> Zastupitelstvo vydává obecně závazné vyhlášky v mezích své působnosti, kterou může stanovit jedině zákon (nikoliv podzákoný právní předpis).

Vedle tohoto restriktivního pojetí možnosti vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obsahující příkazy a zákazy, Ústavní soud od poloviny 90. let začal prosazovat také zásadu, podle kterého jsou z možnosti regulace obecně závaznými vyhláškami vyloučeny takové záležitosti, které již podléhají zákonné úpravě, a to, i když by jinak spadaly do obsahu samostatné působnosti obcí. Většinou z tohoto důvodu rušil obecně závazné vyhlášky upravující místní záležitosti veřejného pořádku (vydávaných na základě § 17 SOZř).

Ústavní soud však již během 90. let 20. století začal projevovat jisté tendence ke zmírňování svého přísného přístupu k normotvorbě obcí. Prvním zásadnějším impulzem k tomu bylo přijetí nového obecního zřízení, které také způsobem úpravy samostatné působnosti obcí alespoň částečně reflektovalo dosavadní rozhodovací praxi Ústavního soudu.

V konečném důsledku však judikatura Ústavního soudu byla v prvních letech nového století relativně nekonzistentní a rozkolísaná. Vedle nálezů, které hovořily ve prospěch širšího pojetí samostatné působnosti obcí, se objevovaly i nálezy až represivního charakteru, které rušily obecně závazné vyhlášky obcí skoro až zbytečně.

Tento stav pak vedl zákonodárce k přijímání výslovných zákonných zmocnění i pro samostatnou působnost obcí, což je však z koncepčního a systematického pohledu špatný přístup.

V roce 2005 zavedl Ústavní soud do svého rozhodování tzv. test čtyř kroků (viz Pl. ÚS 63/04). To můžeme vnímat jako další krok k uvolňování přístupu Ústavního soudu k samostatné působnosti obcí. Ovšem i v této době se objevila řada nálezů, která pokračovala v restriktivní tradici rozhodování z 90. let.

Jako zlomový okamžik je pak vnímáno přijetí tzv. Jirkovského nálezu v r. 2007 (Pl. ÚS 45/06). Ústavní soud se v něm ohlédl do minulosti a dospěl k závěru, že již právní prostředí v České republice natolik pokročilo, že je možné, aby Ústavní soud ustoupil od svého dosavadního pojetí a dal územní samosprávě větší prostor pro její normotvorbu. Explicitně prohlásil, že již napříště nebude trvat na tom, aby vydávání obecně závazných vyhlášek obcí bylo podloženo výslovným zákonným zmocněním. V důsledku tohoto konstatování také změnil svou interpretaci § 10 OZř. Toto ustanovení totiž původně interpretoval jako jedno z oněch požadovaných explicitních zmocnění. Nyní se k němu staví tak,

že se jedná o vymezení věcných oblastí, ve kterých mohou obce vydávat své obecně závazné vyhlášky obsahující povinnosti bez dalšího.

Zároveň v Jirkovském nálezu Ústavní soud upustil od svého pojetí, podle kterého existence zákonné úpravy vylučovala tvorbu obecně závazných vyhlášek upravujících povinnosti v této oblasti. Obce mohou takové oblasti regulovat, ovšem předmět a cíl jejich obecně závazných vyhlášek musí být jiný než v zákoně.

Ústavní soud se závěrů, ke kterým v Jirkovském nálezu dospěl, držel i ve svém dalším rozhodování. Posuzování obecně závazných vyhlášek se tak stalo daleko věcnějším a pro obce více instruktivním. Zarážející byla reakce zákonodárce v souvislosti s videoloterijními výherními automaty, jehož postup vedl Ústavní soud až k derogaci zákonných ustanovení, čímž jen potvrdil nový kurz svého pojetí samostatné působnosti obcí.

Pokud bychom nakonec měli zhodnotit pojetí samostatné působnosti obcí, jak ji vidí Ústavní soud v dnešní době, můžeme vyslovit následující závěry.

Oprávnění obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti plyne již ze samotného čl. 104 odst. 3 Ústavy. Tato pravomoc obcí je pak podle požadavku Ústavy konkretizována v zákoně a to § 35 OZř. Ovšem vydávat obecně závazné vyhlášky stanovující právní povinnosti adresátů mohou obce jen v oblastech věcně vymezených v § 10 OZř a na základě zvláštních zákonných zmocnění, jimiž zákonodárce tuto kompetenci obcí rozšiřuje.

## Summary

The goal of this thesis is the finding of the limitations of municipal self-government in case law of the Constitutional court. This issue is closely connected with the right to local self-government. It is important question for every citizen, because legislation of municipalities it can affect daily life.

This work has two parts – essentially theoretical and practical.

The theoretical part of this thesis presents this topic and technical terms (for example the right to local self-government, municipality, municipal self-government, Constitutional court) using laws and specialist literature.

The second part of this work follows and judges development of case law of the Constitutional court. Individual court decision are analysed. Then changes are monitored and detected general conclusions.

At the end of the work are evaluated limits of the limitations of municipal self-government.

# Zdroje

## Odborná literatura

Filip, J. Ústavní právo České republiky. 4. vydání (dotisk). Brno: Václav Klemm, 2011. ISBN 978-80-904083-8-8.

Filip, J., Holländer, P., Šimíček, V. Zákon o Ústavním soudu. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-599-5.

Furková, P., Matějková, L., Rosová Š. Tvorba obecně závazných vyhlášek. Praktický průvodce pro obce. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-470-4.

Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 1. vydání. Praha: Melantrich, 1934.

Kadečka, S. Právo obcí a krajů v České republice. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-794-4.

Klíma K. a kol. Komentář k Ústavě a Listině. 1. díl. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-140-3.

Knapp, V. a kol. Tvorba práva a její současné problémy. 1. vydání. Praha: Linde, 1998. ISBN 80-7201-140-5.

Kopecný M. Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. ISBN 978-80-7357-561-8.

Koudelka, Z. Obecně závazné vyhlášky. 1. vydání. Praha: Linde, 2000. ISBN. 80-7201-202-9.

Koudelka, Z. Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003. 1. vydání. Praha: Linde, 2003. ISBN 80-7201-403-X.

Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 8. vydání. Brno – Plzeň: Doplněk a Aleš Čeněk, 2012. ISBN 978-80-7239-281-0, ISBN 978-80-7380-381-0.

Sedláček, S. Soudní kontrola veřejné správy. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2011. ISBN 978-80-210-5746-3.

Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J. Ústava České republiky. Komentář. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-869-9.

Šlauf, V., Matrasová, E., Sedláček, J. Zákon o obcích (obecní zřízení) s komentářem. Zákon o okresních úřadech s komentářem. 1. vydání. Praha: Panorama, 1991. ISBN 80-7038-271-6.

Vedral, J. Územní samospráva a obecně závazné vyhlášky. 1. vydání. Praha: Univerzita Karlova – Právnická fakulta, 1999. ISBN 80-85889-22-6.

Vedral, J., Váňa, L., Břeň, J., Pšenička, S. Zákon o obcích (obecní zřízení). 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 14. ISBN 978-80-7179-597-1.

Wagnerová, E., Dostál, M., Langášek, T., Pospíšil, I. Zákon o Ústavním soudu s komentářem. 1. vydání. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-305-8.

## **Články a sborníkové statě**

Grospič, J. K otázkám ústavních základů územní samosprávy. Právník, 1995, roč. 134, č. 5. 0231-6625.

Holländer, P. Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek, in: Kadečka, S., Havlan, P., Valachová, K. (eds.) Právní regulace místní (a regionální) samosprávy. Sborník ze 4. letní mezinárodní konference/workshopu. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 330. ISBN 978-80-210-4784-6.

Langášek, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 10. ISSN 1210-6410.

Mates, P. Rozšiřování samosprávy obcí. Právní rozhledy. 2008, roč. 18, č. 15. ISSN 1210-6410.

Müllerová, H. Obecně závazné vyhlášky obcí v nové judikatuře Ústavního soudu: pohyb zvířat v obci a související otázky. Správní právo, 2011, roč. 44, č. 7. ISSN 0139-6005.

Pospíšil, I. Nejnovější judikatura Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám obcí. Časopis pro právní vědu a praxi. 2010, roč. 18, č. 1. ISSN 1210-9126.



Pospíšil, I. Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávných celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu. Časopis pro právní vědu a praxi. 2012, roč. 20, č. 2. ISSN 1210-9126.

Šimíček, V. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí. Právní rádce, 1997, roč. 5, č. 10. ISSN 1210-4817.

Vedral, J. K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a jejich interpretace v judikatuře Ústavního soudu, in: Šturma, P., Tomášek, M. et al. Nové jevy v právu na počátku 21. století. III. Proměny veřejného práva. Praha: Univerzita Karlova, 2009, 357. ISBN 978-80-246-1662-9.

Vedral, J. K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky, in: Mlsna a kol. Ústava ČR – vznik, vývoj a perspektivy. Praha: Leges, 2010. ISBN 978-80-87212-63-9.

## **Internetové zdroje**

Pospíšil, I. Ústavní soud dnes vyhlásil nález, jímž potvrdil pravomoc obcí regulovat provozování hazardu na svém území [online]. Ústavní soud. 2013. Dostupné z: [http://www.usoud.cz/aktualne/?tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=1805&cHash=4cf3c1e1ace4ef53a36d490dac9f744c](http://www.usoud.cz/aktualne/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=1805&cHash=4cf3c1e1ace4ef53a36d490dac9f744c) (30. 3. 2015).

## **Judikatura**

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/93 ze dne 19. 1. 1994

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 31/93 ze dne 24. 1. 1994

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 26/93 ze dne 5. 4. 1994

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/97 ze dne 8. 7. 1997

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/97 ze dne 19. 5. 1999

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/2000 ze dne 5. 4. 2000

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/2000 ze dne 19. 12. 2000

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/99 ze dne 27. 3. 2001  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 1/01 ze dne 11. 7. 2001  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. 6. 2002  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 34/02 ze dne 5. 2. 2003  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/03 ze dne 21. 9. 2004  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 25/06 ze dne 19. 9. 2006  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. 9. 2006  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 51/06 ze dne 27. 9. 2006  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/05 ze dne 10. 1. 2006  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/06 ze dne 12. 6. 2007  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/06 ze dne 20. 11. 2007  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011  
Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/93 ze dne 14. 12. 1993

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/93 ze dne 14. 12. 1993

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 32/06 ze dne 16. 1. 2007

Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/06 ze dne 12. 7. 2007

## **Zákony a mezinárodní smlouvy**

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

Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu

Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Zákon č. 279/1995 Sb., kterým se mění zákon České národní rady č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)

Zákon č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednících územních samosprávných celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb.

# Přílohy

## Příloha 1 – Vybraná ustanovení používaných právních předpisů

### Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

#### Čl. 2

...

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

#### Čl. 8

Zaručuje se samospráva územních samosprávných celků.

#### Čl. 79

...

(3) Ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy mohou na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny.

### HLAVA SEDMÁ

#### Územní samospráva

##### Čl. 99

Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

##### Čl. 100

(1) Územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody.

(2) Obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku.

(3) Vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem.

##### Čl. 101

(1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem.

(2) Vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován zastupitelstvem.

(3) Územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.

(4) Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.

#### Čl. 102

(1) Členové zastupitelstev jsou voleni tajným hlasováním na základě všeobecného, rovného a přímého volebního práva.

(2) Funkční období zastupitelstva je čtyřleté. Zákon stanoví, za jakých podmínek se vyhlásí nové volby zastupitelstva před uplynutím jeho funkčního období.

#### Čl. 104

(1) Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.

(2) Zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku.

(3) Zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.

#### Čl. 105

Výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

### **Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod**

#### Čl. 2

...

(3) Každý může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.

#### Čl. 4

Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.

#### Čl. 11

...

(5) Daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona.

#### Čl. 21

(1) Občané mají právo podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo svobodnou volbou svých zástupců.

...

#### Čl. 26

(1) Každý má právo na svobodnou volbu povolání a přípravu k němu, jakož i právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost.

...

## **Zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení)**

### HLAVA DRUHÁ

#### Působnost obce

#### ODDÍL PRVNÍ

#### Samostatná působnost

##### § 13

(1) Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen "samostatná působnost").

(2) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení.

##### § 14

(1) Do samostatné působnosti obce patří zejména:

- a) schvalování programu rozvoje územního obvodu obce a provádění kontroly jeho plnění,
- b) hospodaření s majetkem obce,
- c) poskytování a přijímání darů,
- d) sestavování rozpočtu obce, hospodaření podle něj a vyúčtování hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok,
- e) zřizování trvalých nebo dočasných peněžních fondů,
- f) zakládání a zřizování právnických osob a zařízení, popřípadě jejich rušení,
- g) rozhodování o účasti obcí v obchodních společnostech a v nadacích,
- h) stanovení druhů místních poplatků a jejich sazeb podle zvláštního zákona,
- i) vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti,
- j) rozhodování o vyhlášení místního referenda a realizace jeho výsledků,
- k) uzavírání dohod o změně hranic obce,
- l) volba, zřizování a ustanovování orgánů obce,
- m) rozhodování o členství obce v dobrovolném svazku obcí (§ 20a) a ve sdruženích obcí s mezinárodním prvkem (§ 20e),
- n) úkoly v oblasti školství, sociální péče, zdravotnictví a kultury, s výjimkou výkonu státní správy,
- o) místní záležitosti veřejného pořádku a zřizování obecní (městské) policie, s výjimkou rozhodování o přestupcích,
- p) správa, údržba a provozování zařízení sloužících k uspokojování potřeb občanů, jsou-li vlastnictvím obce,
- r) čistota obce, odvoz domovních odpadů a jejich nezávadná likvidace, zásobování vodou, odvádění a čištění odpadních vod,
- s) ukládání sankcí podle tohoto zákona,
- t) udělování čestného občanství obce,

u) udělování cen obce.

(2) Obec v samostatné působnosti dále zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy.

§ 15

Obce, v nichž sídlí státní orgány České republiky nebo ústřední orgány České a Slovenské Federativní Republiky, zabezpečí pro tyto orgány důstojné místnosti odpovídající jejich významu.

§ 16

Obecně závazné vyhlášky

(1) Obec může k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky.

(2) Obecně závazné vyhlášky musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení.

(3) Obecně závazné vyhlášky musí být vyhlášeny. Vyhlášení se provede tak, že se obecně závazná vyhláška vyvěsí na úřední desce obecního úřadu na dobu 15 dnů, což je podmínkou platnosti. Dnem vyhlášení obecně závazné vyhlášky je první den jejího vyvěšení na úřední desce. Kromě toho se obecně závazná vyhláška uveřejní způsobem v obci obvyklým.

(4) Obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem následujícím po dni jejího vyhlášení, pokud v ní není stanoven pozdější počátek účinnosti. Ve výjimečných případech, kdy to vyžaduje naléhavý obecný zájem, může obecně závazná vyhláška nabýt platnosti a účinnosti již dnem vyhlášení. Tato skutečnost v ní musí být uvedena.

(5) Obecně závazné vyhlášky musí být každému přístupny u obecního úřadu v obci, která je vydala. Obecně závaznou vyhlášku, která nabyla účinnosti, zašle obecní úřad neprodleně příslušnému okresnímu úřadu.

§ 17

Omezující opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [§ 14 odst. 1 písm. o)] může obec obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány.

## **Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)**

§ 1

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů; tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce.

§ 2

(1) Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících.

(2) Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.

## § 5

(1) Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce; dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Město je samostatně spravováno zastupitelstvem města; dalšími orgány města jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města. Městys je samostatně spravován zastupitelstvem městyse; dalšími orgány městyse jsou rada městyse, starosta, úřad městyse a zvláštní orgány městyse.

...

## § 7

(1) Obec spravuje své záležitosti samostatně (dále jen "samostatná působnost"). Státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví. Rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem.

(2) Státní správu, jejíž výkon byl zákonem svěřen orgánu obce, vykonává tento orgán jako svou přenesenou působnost (§ 61 a násl.).

## § 8

Pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

## § 10

Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

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

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

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

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.



## HLAVA II

### Samostatná působnost obce

#### DÍL I

#### § 35

(1) Do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

(2) Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

(3) Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí

a) při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem,

b) v ostatních záležitostech též jinými právními předpisy vydanými na základě zákona.

Zdroj: Codexis Academia

## Příloha 2 – Přehled zpracované judikatury Ústavního soudu

Spisová značka	Sbírka zákonů	Populární název	Datum rozhodnutí	Datum podání	Forma rozhodnutí	Navrhovatel	Typ výroku	Restriktivní /extenzivní výklad
Pl. ÚS 9/93		Nepříslušnost ÚS při návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky mimo samostatnou působnost	14. 12. 1993	29. 7. 1993	Usnesení	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Beroun	Odmítnuto	Restriktivní
Pl. ÚS 21/93			14. 12. 1993	29. 7. 1993	Usnesení	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Beroun	Odmítnuto	Restriktivní
Pl. ÚS 5/93	35/1994 Sb.	Vyhláška města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby; meze samostatné působnosti obce	19. 1. 1994	16. 7. 1993	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Žďár nad Sázavou	Vyhověno	Restriktivní
Pl. ÚS 45/93		Ústavní a zákonná omezení normotvorné činnosti obcí	21. 1. 1994	6. 12. 1993	Usnesení	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Praha - východ	Odmítnuto	Restriktivní
Pl. ÚS 31/93		K ústavním a zákonným limitům normotvorné činnosti obcí a jejich přezkumu	24. 1. 1994	7. 10. 1993	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Chomutov	Odmítnuto	Restriktivní
Pl. ÚS 26/93	94/1994 Sb.	Vyhláška města Bíliny o ochraně majetku a veřejném pořádku	5. 4. 1994	1. 10. 1993	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Teplice	Vyhověno	Restriktivní
Pl. ÚS 9/97	221/1997 Sb.	Vyhláška města Kladna o zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě (podskupina obyvatel jako sociálně nepřízpůsobiví)	8. 7. 1997	16. 4. 1997	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Kladno	Vyhověno	Restriktivní
Pl. ÚS 17/97	350/1997 Sb.	Obecně závazná vyhláška obce Slatiňany - regulace provozu (doby, času) hudebních produkcí	8. 10. 1997	12. 5. 1997	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Chrudim	Vyhověno	Restriktivní
Pl. ÚS 38/97	293/1998 Sb.	Vyhláška města Sokolova o veřejném pořádku a čistotě ve městě	24. 11. 1998	30. 10. 1997	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Sokolov	Vyhověno	Restriktivní

PL ÚS 42/97	162/1999 Sb.	Obecně závazná vyhláška města Ostrova o některých opatřeních k zajištění veřejného pořádku	19. 5. 1999	9. 12. 1997	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Karlovy Vary	Vyhověno	Restriktivní
PL ÚS 5/99	216/1999 Sb.	Absolutní zákaz používání zábavné pyrotechniky v obecně závazné vyhlášce města Šumperk	17. 8. 1999	18. 2. 1999	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Šumperk	Vyhověno	Mírně extenzivní
PL ÚS 4/2000	51/2001 Sb.	Vyhláška města Písku - veřejný pořádek a pořádání hudebních a tanečních produkcí	19. 12. 2000	4. 2. 2000	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Písek	Zamítnuto	Extenzivní
PL ÚS 23/99	129/2001 Sb.	Vyhláška města Frýdek-Místek o omezení pořádání hudebních produkcí	27. 3. 2001	10. 12. 1999	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Frýdek-Místek	Zamítnuto	Extenzivní
PL ÚS 1/01	270/2001 Sb.	Obecně závazná vyhláška města Stochov o zabezpečení veřejného pořádku	11. 7. 2001	9. 1. 2001	Nález	PŘEDNOSTA OKRESNÍHO ÚŘADU - Kladno	Vyhověno	Restriktivní
PL ÚS 50/03	567/2004 Sb.	Vyhláška města Cheb (zákaz konzumace alkoholických nápojů)	21. 9. 2004	12. 12. 2003	Nález	MINISTERSTVO - vnitřní	Vyhověno	Restriktivní
PL ÚS 9/04	90/2005 Sb.	Nariadení obce Lipník o vyhlášení stavební uzávery	25. 1. 2005	13. 2. 2004	Nález	MINISTERSTVO - vnitřní	Zamítnuto	Restriktivní
PL ÚS 63/04	210/2005 Sb.	Vyhláška města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně)	22. 3. 2005	18. 11. 2004	Nález	MINISTERSTVO - vnitřní	Vyhověno	Mírně extenzivní
PL ÚS 62/04	280/2005 Sb.	Vyhláška obce Chuchelna o chovu zvířat	17. 5. 2005	18. 11. 2004	Nález	MINISTERSTVO - vnitřní	Vyhověno	Restriktivní
PL ÚS 25/06	487/2006 Sb.	Požární řád města Ostrova	19. 9. 2006	18. 4. 2006	Nález	MINISTERSTVO - vnitřní	Zamítnuto	Mírně extenzivní
PL ÚS 57/05	486/2006 Sb.	Vyhláška města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích	13. 9. 2006	27. 12. 2005	Nález	MINISTERSTVO - vnitřní	Zamítnuto	Mírně extenzivní
PL ÚS 32/05	196/2006 Sb.	Protialkoholní vyhláška města Dobříše	10. 1. 2006	14. 6. 2005	Nález	MINISTERSTVO - vnitřní	Vyhověno	Restriktivní
PL ÚS 32/06		Vyhláška Plzně o některých povinnostech chovatelů zvířat	16. 1. 2007	24. 4. 2006	Usnesení	MINISTERSTVO - vnitřní	Odmítnuto	Mírně extenzivní

PL ÚS 69/04	161/2007 Sb.	Vyhlaška města Ústí nad Labem (k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku)	8. 3. 2007	8. 12. 2004	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Vyhověno Zastaveno Zamítnuto	Mírně extenzivní
PL ÚS 44/06	189/2007 Sb.	Vyhlaška obce Těrlícko č. 3/2003 o ochraně veřejného pořádku	3. 4. 2007	13. 6. 2006	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Vyhověno Zamítnuto	Mírně extenzivní
PL ÚS 30/06	190/2007 Sb.	Vyhlaška města Ostrova č. 6/2003 o místním poplatku ze psů	22. 5. 2007	24. 4. 2006	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Vyhověno Zamítnuto	Extenzivní
PL ÚS 21/06	191/2007 Sb.	Vyhlaška města Vodňany č. 3/2004 o pořádku a všeobecné čistotě města	12. 6. 2007	24. 3. 2006	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Vyhověno	Restriktivní
PL ÚS 37/06			12. 7. 2007	26. 4. 2006	Usnesení	MINISTERSTVO - vnitra	Odmítnuto	Extenzivní
PL ÚS 45/06	20/2008 Sb.	Vyhlaška města Jirkova stanoví povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně	11. 12. 2007	13. 6. 2006	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Zamítnuto	Extenzivní
PL ÚS 35/06	286/2008 Sb.	Obecně závazná vyhláška obce Kořenov č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně	22. 4. 2008	26. 4. 2006	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Vyhověno Zamítnuto	Extenzivní
PL ÚS 33/05	434/2008 Sb.	Obecně závazná vyhláška města Krupka č. 12/2004, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích – zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejnosti	12. 8. 2008	22. 6. 2005	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Vyhověno Zamítnuto	Extenzivní
PL ÚS 46/06	22/2009 Sb.	Obecně závazná vyhláška města Mariánské Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně	21. 10. 2008	13. 6. 2006	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Vyhověno Zamítnuto	Extenzivní
PL ÚS 29/10	202/2011 Sb.	Obecně závazná vyhláška města Chrástavy č. 5/2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály (VLT aneb videoloterijní terminály)	14. 6. 2011	3. 5. 2010	Nález	MINISTERSTVO - vnitra	Vyhověno Zamítnuto	Extenzivní

PL ÚS 22/11	328/2011 Sb.	Obecně závazná vyhláška Statutárního města Kladna č. 46/10, o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Kladna (VLT aneb <u>videoloterijní terminály</u> )	27. 9. 2011	2. 5. 2011	Nález	MINISTERSTVO - vnitřní	Zamítnuto	Extenzivní
PL ÚS 6/13	112/2013 Sb.	Regulace hazardu jako součást práva obcí na samosprávu (VLT aneb <u>videoloterijní terminály</u> )	2. 4. 2013	16. 1. 2013	Nález	OBEC / ZASTUPITELSTVO OBCE - Klatovy	Vyhověno	Extenzivní

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