Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Simona Gromesová

Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí Ústavním soudem

Bakalářská práce

Olomouc 2016

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí Ústavním soudem“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne 10. října 2016

Simona Gromesová

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Olze Pouperové, Ph.D. za odbornou pomoc a podnětné připomínky při přípravě bakalářské práce.

Obsah

Úvod ... 5
1 Obecně závazné vyhlášky obcí ... 7
1.1 Ústavněprávní základy obecní normotvorby ... 7
1.2 Ukládání povinností OZV aneb „jirkovský“ obrat ... 8
1.3 Věcná působnost obecně závazných vyhlášek ... 11
2 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami obce ... 13
2.1 Dozor jako součást záruk zákonnosti ... 13
2.2 Průběh dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obce ... 14
2.2.1 Metodická pomoc Ministerstva vnitra ... 14
2.2.2 Zahájení dozoru a pozastavení účinnosti ... 15
2.2.3 Řízení před Ústavním soudem ... 16
3 Přezkum obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem ... 18
3.1 Ústavní soudnictví a Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti ... 18
3.2 Řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky ... 20
3.2.1 Účastníci řízení ... 21
3.2.2 Zahájení a průběh řízení ... 22
3.3 Algoritmus přezkumu obecně závazných vyhlášek ... 24
3.3.1 První krok ... 25
3.3.2 Druhý krok ... 26
3.3.3 Třetí krok ... 28
3.3.4 Čtvrtý krok - nerozumnost ... 30
3.4 Nález a jeho právní následky ... 31
4 Závěr ... 34
Seznam použitých zdrojů ... 36
Shrnutí práce v českém jazyce ... 39
Abstract ... 39
Seznam klíčových slov v českém a anglickém jazyce ... 40

Úvod

Přenechání výseče normotvorné pravomoci ze strany státu územním samosprávným celkům resp. obcím, představuje jeden ze základních předpokladů demokratického právního státu moderní doby. Představuje také jednu z právních jistot, která zabraňuje soustředění moci v rukou jediného subjektu a je také prostředkem zapojení občanů do správy věcí veřejných skrze tvorbu právní regulace společenského chování.

Normotvorba obcí je ovlivňována judikaturou Ústavního soudu, která stejně jako cokoliv jiného, prošla v této oblasti vývojem a názor Ústavního soudu na povahu OZV se postupem času měnil.

Judikaturu Ústavního soudu vůči normotvorbě obcí tak lze rozdělit do dvou různých období. Na ústavní zmocnění opravňující zastupitelstva obcí k vydávání OZV bylo nejprve nahlíženo značně restriktivním způsobem. Ačkoliv Ústavní soud pojímal obecně závazné vyhlášky jako originární právní předpisy, kterými mohou územní samosprávné celky stanovit vlastní pravidla chování od zákona neodvozená, zdůrazňoval u OZV ukládajících povinnosti požadavek existence výslovného zákonného zmocnění. Tímto byly prakticky setřeny rozdíly mezi samostatnou a přenesenou působností obcí a z OZV se v podstatě staly pouhé prováděcí právní předpisy.

Významným mezníkem se stal nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007, vydaný v řízení o zrušení OZV města Jirkova, který v této oblasti znamenal zásadní názorový obrat Ústavního soudu. Ten začal pohlížet na normotvorbu obcí v samostatné působnosti jako na zákonnými zmocněními nepodmíněnou a tím se možnosti obcí v oblasti regulace místních záležitostí značně rozšířily.

S výše uvedeným obratem souvisí požadavek precizního vymezení věcných oblastí, ve kterých mohou obce tvořit právo, neboť právě tímto extenzivnějším výkladem obecní normotvorby může docházet (a dochází) k překračování pravomocí při vydávání OZV. Rozhodovací praxe Ústavního soudu má tak pro interpretaci oprávnění obcí vydávat OZV stěžejní význam.

Mezi hlavní cíle práce tudíž patří vymezení požadavků Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky obcí, na pozadí ústavní rozhodovací praxe definování konkrétních mantinelů jejich věcné působnosti a také objasnění ústavního přezkumu OZV.

Práce je rozdělena do tří částí. První z nich je zaměřena na ústavněprávní základy normotvorné činnosti obcí, s tím úzce související otázku originárnosti OZV, jakož i vymezení jejich věcné působnosti.

Kromě činnosti Ústavního soudu je nutné poukázat i na činnost orgánů dozoru, neboť kvalitní činnost těchto orgánů je předpokladem pro kvalitní výkon veřejné správy. Práce s obecně závaznými vyhláškami tvoří velký podíl činnosti dozorového orgánu, kterým je Ministerstvo vnitra, což navazuje na zákonem stanovenou povinnost obcí zaslat každou vyhlášku po jejím vyhlášení ministerstvu. To následně zkoumá, zda byl předpis vydán k tomu zmocněným orgánem, zákonem stanoveným způsobem, i to, zda je OZV svým obsahem v souladu s ústavním pořádkem a zákonem. V tomto je ministerstvo značně ovlivňováno judikaturou Ústavního soudu, neboť právě ona určuje, jaké jsou hranice pro normotvorbu obcí, jak na daný předpis nahlížet a jak jej hodnotit. Druhá část práce se tedy zaměřuje zejména na procesy, které tvoří dozorovou, ale i metodickou náplň činnosti Ministerstva vnitra a mechanismus tzv. sistace, tedy nástroj, kterým může dozorový orgán dosáhnout nápravy či alespoň zmírnit následky vadného právního předpisu.

Poslední, hlavní část práce je zaměřena na přezkum ústavnosti a zákonnosti místních předpisů, který je realizován Ústavním soudem, a to s cílem vymezit, nakolik extenzivně Ústavní soud v současnosti přistupuje k oprávnění obcí regulovat místní záležitosti skrze OZV. K zodpovězení této otázky přispívá rozsáhlá judikatura Ústavního soudu, které je proto v textu věnována náležitá pozornost. Tato kapitola přináší analýzu řízení o zrušení OZV před Ústavním soudem, její součástí je i prezentace algoritmu, na základě kterého Ústavní soud posuzuje ústavnost a zákonnost těchto předpisů. Jedná se o tzv. test čtyř kroků, který byl poprvé Ústavním soudem představen v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005. V současnosti jde již o východisko resp. standardní mechanismus, který je ze strany Ústavního soudu v řízeních o zrušení OZV pravidelně aplikován a kterým se postupně hodnotí formální i obsahová stránka OZV. Test čtyř kroků je prostředkem, který ve svém důsledku značně usnadňuje proces analýzy zákonnosti OZV obcí.

1 Obecně závazné vyhlášky obcí

1.1 Ústavněprávní základy obecní normotvorby

Právní předpisy orgánů územní samosprávy tvoří v každé územní jednotce osobitý místní systém práva, který si lze dovolit označit jako „právo územní samosprávy“ nebo také jako právo místní (lokální).[1]

Tvorba právních norem územními samosprávnými celky je v Ústavě upravena na dvou místech. Podle čl. 79 odst. 3 Ústavy *„mohou ministerstva, jiné správní úřady a orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny“*. Čl. 104 odst. 3 Ústavy pak uvádí, že *„zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“*.

Čl. 79 odst. 3 je zakotven v hlavě třetí Ústavy s názvem „Moc výkonná“ (v oddílu nazvaném „Vláda“) a na toto ustanovení je nahlíženo jako na ústavní základ pro normotvorbu územních samosprávných celků v oblasti státní správy, tedy tzv. přenesené působnosti. Naproti tomu čl. 104 odst. 3, který nalezneme v hlavě sedmé s názvem „Územní samospráva“, se chápe jako ústavní základ pro normotvorbu v působnosti samostatné.[2]

Nařízení obce vydávané při výkonu státní správy jsou tedy prováděcí právní předpisy, které v rozsahu zákonného zmocnění dotvářejí právní normy obsažené v zákonech.

Na obecně závazné vyhlášky je naproti tomu nahlíženo jako na originární právní předpisy, neboť neprovádějí zákon, ale stanovují pro území územního samosprávného celku nová, vlastní právní pravidla chování, která nejsou dána zákonem[3] a jak k tomu uvedl Ústavní soud, *„k vydávání OZV obcí v jejich samostatné působnosti (na rozdíl od přenesené působnosti podle čl. 79 odst. 3 Ústavy) principiálně není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění“*.[4] Jedná se rovněž o podzákonné právní předpisy, z čehož plyne požadovaný soulad s předpisy vyšší právní síly.

OZV tedy musí být v souladu s Ústavou i LZPS, s ostatními ústavními zákony, mezinárodními smlouvami dle čl. 10 Ústavy, které jsou součástí právního řádu a mají tak aplikační přednost před zákonem. V neposlední řadě je také vyžadován soulad vyhlášky

[1] KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014, s. 20.
[2] nález Ústavního soudu ze dne 18. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 37/96, část IV: *„Oblast samostatné a přenesené působnosti obcí důsledně odlišuje již Ústava, neboť podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky (tedy v samostatné působnosti), zatímco podle čl. 79 odst. 3 mohou orgány územní samosprávy na základě a v mezích zákona vydávat právní předpisy, jsou-li k tomu zákonem zmocněny (tedy v přenesené působnosti)“*.
[3] KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 21.
[4] nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06, bod 16

s „běžnými“ zákony i předpisy nižší právní síly, které byly vydány k provedení zákona.[5] Případný rozpor OZV s ústavním pořádkem či zákonem je důvodem jejího zrušení Ústavním soudem. Vedle kritéria ústavnosti a zákonnosti musí OZV vyhovovat i obecným požadavkům na tvorbu právních předpisů. Těmi jsou určitost, srozumitelnost, adekvátnost a interpretovatelnost.[6]

Pravomoc k vydávání OZV je již tradičně chápána jako výraz realizace samosprávných oprávnění v samostatné působnosti obce směřujících k zabezpečení péče o všestranný rozvoj svého území a potřeby svých občanů, to vše v mezích své působnosti a se zohledněním principů ochrany veřejného zájmu při plnění zákonem svěřených úkolů.[7] Bez pravomoci k tvorbě vlastních mocenských aktů by samospráva nikdy nemohla plnit takovou úlohu, jaká odpovídá jejímu postavení v moderním státě, ztratila by tak jednu ze svých základních odlišností od správy státní, ztratila by do značné míry svůj veřejnoprávní charakter, přestala by být subjektem (nositelem) veřejné moci a stala se tak pouhým jejím vykonavatelem.[8]

Tvorba obecních právních předpisů je vlastní záležitostí každé obce, kterou jsou obce oprávněny vykonávat (spravovat) samostatně.[9] Nejen do normotvorné působnosti, ale obecně do samostatné působnosti územních samosprávných celků lze zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem, který zákon stanoví.[10]

1.2 Ukládání povinností OZV aneb „jirkovský“ obrat

Navzdory tomu, že Ústavní soud vykládal zmocnění k vydávání OZV dané obcím Ústavou jako originární, zaujímal vůči OZV ukládajícím povinnosti značně restriktivní výklad. Ve svých nálezech uváděl, že jestliže obec jedná vůči jednotlivci jako subjekt ukládající povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, resp. vydává OZV, jejichž obsahem je právní povinnost, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění.

---

[5] rozsudek NS ze dne 13. 4. 2001, sp. zn. 28 Cdo 542/2011: *„V případě obecně závazných vyhlášek jakožto výsledku činnosti orgánů územních samosprávných celků se jedná o normativní právní akt, který však rozhodně nesmí obsahovat prvky libovůle a musí být zcela v souladu se zákonem“.*

[6] FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka, ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: Praktický průvodce pro obce.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 6.

[7] ŠEMORA, Vítězslav. Obecně závazné vyhlášky obcí: Několik slov ke staronové rozhodovací praxi Ústavního soudu ve věci jejich rušení pro rozpor se zákonem. *Veřejná správa*, 2005, č. 35.

[8] KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice.* Praha: C. H. Beck, 2003, s. 46.

[9] FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka, ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: Praktický průvodce pro obce.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 3

[10] čl. 101 odst. 4 z. č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR, resp. § 7 odst. 1 z. č. 128/2000 Sb., o obcích

Prvotním z nálezů, ve kterých Ústavní soud zodpovídá otázku, jaký je základ pro vydávání OZV ukládající povinnosti, je nález sp. zn. Pl. ÚS 5/93.[11] Podle čl. 8, čl. 99 a čl. 100 odst. 1 Ústavy je obec územním společenstvím občanů s právem na samosprávu. Jde o samosprávný celek, vykonávající veřejnou moc. Pokud obec uplatňuje veřejnou moc jednostranným zakládáním práv a povinností, musí být její působnost limitována, a to ustanovením čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 LZPS.

Podle čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, rovněž podle čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny nesmí být nikdo nucen činit, co zákon neukládá. Z těchto ustanovení Ústavní soud dovodil závěr, *„že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy, platí ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod“*.

Obec dle výše uvedeného mohla vydávat obecně závazné vyhlášky, obsahem kterých byly právní povinnosti, jenom na základě a v mezích zákona resp. v případě výslovného zákonného zmocnění. K vlastní normotvorbě obcí tak nepostačovalo pouze ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, ale zároveň bylo vyžadováno i další explicitní zákonné zmocnění, které se vztahovalo k příslušné konkrétní regulaci, a to s odkazem na odst. 1 zmíněného ustanovení, dle kterého meze samostatné působnosti obce stanoví zákon.

Tento restriktivní výklad znamenal požadavek zákonného zmocnění do značné míry srovnatelný s požadavkem konkrétního zákonného zmocnění orgánů státní správy vydávat podzákonné právní předpisy (viz čl. 79 odst. 3 Ústavy). Tímto pohledem bylo potom nahlíženo především na ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, které bylo chápáno právě jako požadované *zákonné zmocnění*, byť v tomto výjimečném případě pojaté značně široce a dále doplňované dalšími již mnohem konkrétnějšími zmocněními v jiných zákonech.[12]

Obrat postoje Ústavního soudu v této otázce nastal nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007, kterým došlo k posílení postavení obecní samosprávy, resp. obecní normotvorby. Jednalo se o nález ve věci OZV města Jirkova stanovující povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně. Dle výše uvedeného nálezu obce k vydávání OZV v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již žádné další zákonné

[11] Nález ze dne 19. 1. 1994 ve věci OZV města Žďáru nad Sázavou ve věci stanovení mezního konce prodejní doby ve městě.
[12] KROUPA, Jiří. Změna pravidel obecní normotvorby. *Veřejná správa*, 2008, č. 12.

zmocnění nepotřebují. Tímto nálezem Ústavní soud jednoznačně[13] opustil svůj dosavadní restriktivní přístup k OZV ukládající povinnosti.

V nálezu Ústavní soud nejprve zopakoval, že *„ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů ÚS tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek“*. Tento závěr byl však v řadě nálezů relativizován dodatkem, že *„pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem“*.

K tomu soud poznamenal, že tuto restriktivní doktrínu obsahu práva na územní samosprávu formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy znovu a trpělivě objevován a prosazován. Uvedl také, že sama Ústava např. neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu (skrze tvorbu OZV) může realizovat a svěřuje jej „běžnému“ zákonu. Avšak na počátku 90. let minulého století v zákonech absentovalo dostatečné vymezení věcných oblastí pro vydávání OZV. Proto svůj postoj vysvětloval i tím, že *„byl konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřípustné partikularizace právního řádu ČR“*.

Po patnácti letech existence Ústavy ČR však Ústavní soud dospěl k závěru, že se obsah práva na samosprávu ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. Stávající zákon o obcích[14] navíc již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce OZV ukládat povinnosti.

Ústavní soud tak opustil dosavadní restriktivní výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy a uzavřel, že na rozdíl od vydávání nařízení v rámci výkonu přenesené působnosti, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i v případech, kdy jsou jimi ukládány povinnosti, obce již žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (vyjma ukládání daní a poplatků), neboť *„pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností“*.

V návaznosti na uvedené závěry je třeba změnit také náhled na ustanovení § 10 zákona o obcích. Nadále již není možné jej chápat jako *zákonné zmocnění* k vydávání vyhlášek, nýbrž jako formu *zákonného vymezení hranic samostatné působnosti obce* - podle Ústavního soudu jako *„stanovení oblastí, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky“*.[15]

[13] Nález byl vydán bez jediného disentu.
[14] Zákon č. 128/2000 Sb.
[15] KROUPA, Jiří. Změna pravidel obecní normotvorby. *Veřejná správa*, 2008, č. 12.

1.3 Věcná působnost obecně závazných vyhlášek

Prostřednictvím OZV jsou obce oprávněny regulovat tzv. samostatnou působnost, kterou blíže konkretizuje § 35 zákona o obcích. Dle odst. 1 tohoto ustanovení 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.

Ustanovení § 35 odst. 2 pak obsahuje demonstrativní výčet záležitostí náležejících do samostatné působnosti, a to 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. Oprávnění zastupitelstva vydávat OZV je zakotveno v § 84 odst. 2 písm. h). Dle dikce § 35 odst. 3 písm. a) se pak obec při vydávání OZV řídí zákonem.

Vzhledem ke své podzákonnosti nemůže OZV obsahovat úpravu těch otázek, které již jsou závazně upraveny v předpisu vyšší právní síly[16], popř. také otázky, které jsou již normovány předpisy veřejnoprávními či soukromoprávními, pokud by se předměty a cíle obou úprav měly překrývat.[17] OZV také nemohou stanovovat nové skutkové podstaty deliktů či nové druhy sankcí. Účelem a funkcí OZV je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.[18] Nicméně převzetí dikce právního předpisu do předpisu jiného (zde zákonné úpravy do OZV) bez dalšího protiústavnost nezakládá.[19]

Zákon o obcích v § 10 vymezuje z věcného hlediska oblasti, ve kterých lze OZV ukládat povinnosti. Předmětné ustanovení zní:

„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

[16] nález Ústavního soudu ze dne 19. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99: *„Co je upraveno zákonem nebo obecně závazným předpisem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce“.*
[17] FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka, ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: Praktický průvodce pro obce.* Praha: C. H. Beck, 2013, s. 7.
[18] nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05, část V.
[19] nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 25/06, část VIII.

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.“*

Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích).[20] V případech uvedených pod písmeny a) až c) je obec oprávněna vydávat OZV bez dalšího výslovného zákonného zmocnění, v ostatních případech stanoví-li tak zvláštní zákon. Příkladem lze uvést např. zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, na základě kterého může obec upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů, zákon č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a změně některých dalších zákonů, kde je dle § 4 odst. 4 obcím umožněno, aby si OZV upravily způsob a podmínky převozu a přechodného uložení zemřelého či zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, dle kterého obec vydává požární řád a stanoví podmínky k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastní větší počet osob.[21]

Obec je při tvorbě OZV povinna respektovat obecný charakter normy a nelze jí zavazovat konkrétní subjekt a ukládat mu konkrétní povinnosti. To by se příčilo samotnému účelu OZV, který spočívá v úpravě obecných záležitostí a dopadá tak na všechny případy stejného druhu.[22]

[20] nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05, část III.
[21] Přehled zákonných zmocnění k vydávání OZV (aktualizace 1. 3. 2016) na http://www.mvcr.cz/odk2/
[22] KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 11.

2 Dozor nad obecně závaznými vyhláškami obce

2.1 Dozor jako součást záruk zákonnosti

Právní záruky v rámci veřejné správy jsou - zejména co do své podstaty a významu - zárukami zákonnosti. Obecně se jimi rozumí souhrn právních prostředků určených k zabezpečení dodržování a zákonné realizace práva pro případ jeho porušení. Dodržování těchto záruk je nezbytným předpokladem právní jistoty a v oblasti veřejné správy jich přichází v úvahu celý systém.[23] Vedle práva na informace, změny či zrušení vadných správních aktů, uplatňování odpovědnosti za porušení právních povinností a přímého donucení ke splnění právní povinnosti, patří do tohoto systému i dozor nad právními předpisy obce.

Dozorem z obecného pohledu rozumíme činnost, která spočívá v pozorování a hodnocení adekvátnosti jednání zpravidla určité (fyzické) osoby, popřípadě pak i aktivity směřující k nápravě nedostatků.[24]

Správní dozor pak spočívá v působení subjektů vykonávajících veřejnou správu (především správních úřadů) na státní orgány, orgány samosprávy a jiné právnické a fyzické osoby takovým způsobem, aby ve své činnosti neporušovaly normy správního práva a naopak řádně plnily povinnosti stanovené právními normami, popř. povinnosti uložené jim na základě těchto norem rozhodnutími příslušných správních orgánů.[25]

Správní dozor je vykonáván ve veřejném zájmu, na základě zásady oficiality a slouží k ochraně objektivního práva. Jak někdy bývá uváděno, jedná se vlastně o „státní“ dozor, neboť jde o výkon státní správy.[26]

Roli dozorového orgánu nad právními předpisy obce vydanými v samostatné působnosti svěřuje zákon o obcích výlučně Ministerstvu vnitra, a to od 1. 7. 2006. Před novelou obecního zřízení[27] vykonávalo MV dozor spolu s krajskými úřady, existovala tedy tzv. dvojkolejnost dozoru.

Cílem dozoru ze strany ministerstva je zjištění, zda se obec při tvorbě a vydání předpisů řídila zákonem stanovenými podmínkami a v případě zjištěných nedostatků zjednání nápravy. Dozorový proces nad OZV mapuje § 123 zákona o obcích. Jedná se o dozor již vydaných aktů, tedy dozor následný (ex post). Uplatnění dozorčích oprávnění není omezeno

[23] PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 324.
[24] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 229.
[25] KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010, s. 334.
[26] SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 230.
[27] Tzv. dozorová novela zákona o obcích provedená zákonem č. 234/2006 Sb.

lhůtou, avšak lze dovodit, že je lze uplatnit vůči aktům, které jsou v době provádění dozoru platné, resp. existující.[28] Jediným kritériem dozoru je přitom zákonnost, neposuzuje se účelnost, efektivita ani vhodnost přijaté úpravy. Ministerstvo zkoumá zákonnost předpisu z hlediska jeho obsahové i formální stránky a při tomto aplikuje (obdobně jako Ústavní soud) tzv. test čtyř kroků (blíže viz následující kapitola).

Dozor ze strany MV je prolomením zásady vyjádřené v § 7 odst. 1 obecního zřízení, že *„obec v rámci samostatné působnosti spravuje své záležitosti samostatně“*. Nicméně samotný výkon dozoru je podstatně omezen zásadou obsaženou v čl. 101 odst. 4 Ústavy a § 7 odst. 1 zákona o obcích, když *„státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti obcí zasahovat jen tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem“*.[29] Z toho tedy vyplývá, že dozor nad samostatnou působností obce je realizován za účelem ochrany zákona a jen zákonem stanoveným způsobem. Jeho smyslem je prosazování veřejného zájmu takovým způsobem, aby činnost obce a jejich orgánů byla vykonávána v souladu se zákony.

2.2 Průběh dozoru nad obecně závaznými vyhláškami obce

V rámci časové posloupnosti je možné rozlišovat tři fáze dozoru. Nejdříve fáze tzv. předprocesní, kde je pozornost věnována především prevenci a předcházení výskytu možných nedostatků přijímaného předpisu.[30] Až poté následuje dozor ve smyslu § 123 zákona o obcích a celý proces je uzavřen případným řízením před Ústavním soudem.

2.2.1 Metodická pomoc Ministerstva vnitra

V prvotním stadiu klade MV důraz na metodickou resp. odbornou pomoc obcím. Význam uvedeného potvrzuje i Ústavní soud v jednom ze svých nálezů, kde uvedl, že by Ministerstvo vnitra jakožto dozorový orgán nad územní samosprávou *„v rámci prevence a předcházení řízení u Ústavního soudu mělo obcím zřetelněji naznačit, jakým pochybením se mají vystříhat, aby jinak i dobře míněná vyhláška nemusela být předkládána k posouzení Ústavnímu soudu“*.[31]

Tato aktivita ze strany MV tedy de facto předchází i samotnému vydání OZV. Ministerstvo, resp. Odbor dozoru a kontroly veřejné správy se touto preventivní činností snaží

[28] KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích (komentář).* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2015, s. 248.
[29] Zásada minimalizace zásahů do samosprávy.
[30] Jedná se o projev jedné ze základních zásad činnosti správních orgánů - zásady spolupráce (§ 8 odst. 2 spr. řádu): *„Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy“*.
[31] nález Ústavního soudu ze dne 6. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05, část VI.

vyhnout takovým nedostatkům předpisů, které by mohly mít za následek jejich zrušení. Konkrétně se jedná např. o vydávání metodických pomůcek, odborné konzultace, tématicky zaměřené porady, setkání s představiteli obcí, zodpovídání dotazů z oblasti veřejné správy či písemná stanoviska. Na své webové stránky také MV umisťuje vzory OZV.[32] Poskytováním této metodické pomoci dochází k naplnění principu tzv. dobré správy.

Na MV je tak možno nahlížet nejen jako na orgán, který plní funkce dozorové, ale také jako na orgán, který plní i úlohu odborného poradce. Ostatně koordinační úlohu svěřuje ministerstvu již kompetenční zákon.[33]

2.2.2 Zahájení dozoru a pozastavení účinnosti

Obecní zřízení obcím ukládá povinnost zaslat OZV dozorovému orgánu neprodleně po dni vyhlášení,[34] čímž počíná druhá fáze dozoru. Dozorový proces ze strany MV je zahajován z moci úřední, je realizací jeho právní povinnosti a při tomto rozhodování (tj. zda zahájit či nezahájit) nemá MV žádnou možnost aplikace správního uvážení.

Dojde-li MV k závěru, že OZV obce odporuje zákonu, vyzve obec ke zjednání nápravy. Tuto lze učinit buď zrušením rozporné vyhlášky a přijetím nové či změnou stávající v té části, která zákonu odporuje. Pokud obec opraví zkoumanou vyhlášku tak, že bez výhrad vyhoví namítanému rozporu ze strany MV, dozorový proces končí.

Ke zjednání nápravy je obci poskytnuta lhůta v délce 60 dnů ode dne doručení výzvy k nápravě. Setrvá-li obec na svém stanovisku „bezvadnosti“ předpisu, resp. nápravu v této lhůtě nezjedná, rozhodne ministerstvo o pozastavení účinnosti předpisu s tím, že k sistaci dochází dnem doručení tohoto rozhodnutí obci.[35] Takové rozhodnutí obec neprodleně vyvěsí alespoň po dobu 15 dnů na své úřední desce, nesplnění této povinnosti však nemá vliv na právní účinky rozhodnutí o pozastavení účinnosti.[36]

Smyslem rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky je zabránit tomu, aby do okamžiku zjednání nápravy předpisu či rozhodnutí Ústavního soudu nevznikaly

---

[32] http://www.mvcr.cz/clanek/vzory-pravnich-predpisu-obci.aspx
[33] § 12 odst. 3 z. č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy: *„Ministerstvo vnitra plní koordinační úlohu v oblasti organizace a výkonu veřejné správy“*.
[34] § 12 odst. 1 z. č. 128/2000 Sb., o obcích: *„Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Kromě toho může obec uveřejnit právní předpis obce způsobem v místě obvyklým“*.
[35] § 123 odst. 2 z. č. 128/2000 Sb., o obcích uvádí, že v případech, kdy je OZV ve zřejmém rozporu s lidskými právy a svobodami, je možné sistovat OZV tzv. bez dalšího, není tedy třeba předchozí výzva ke zjednání nápravy.
[36] ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy.* Praha: Linde, 2007, s. 28.

její aplikací nežádoucí důsledky. Rozhodnutí o sistaci obecně závazné vyhlášky neznamená, že by daná vyhláška byla zrušena, zůstává i nadále součástí právního řádu, až do konečného rozhodnutí ji však nelze aplikovat a nemusí být dodržována jako závazná právní norma.[37] V souladu se zásadou proporcionality a minimalizace zásahů do samosprávy není vždy nutné pozastavovat účinnost celé vyhlášky, ale je možné sistovat jen některá ustanovení za předpokladu, že je zbývající část vyhlášky nadále aplikovatelná.[38]

V rozhodnutí o pozastavení účinnosti MV opět stanoví přiměřenou lhůtu k nápravě. Z uvedeného tedy vyplývá, že i ve stadiu sistace má obec stále možnost nezákonnou OZV zrušit či změnit tak, aniž by o jejím konečném osudu musel rozhodovat Ústavní soud. Pokud zastupitelstvo obce ve stanovené lhůtě nápravu učiní, zruší ministerstvo rozhodnutí o sistaci. Učiní tak neprodleně poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou musí být i OZV, kterou se nápravy zjednává.

Aby nedocházelo k tomu, že ani nově přijatá OZV nebude v souladu se zákony, lze obcím doporučit, aby nově přijímanou OZV či změnu stávající zkonzultovaly s dozorovým orgánem ještě ve fázi její přípravy. Vyhnou se tak komplikacím, které by znamenaly opětovné zahájení dozorového procesu, nemluvě o zbytečné administrativní zátěži kolem přípravy a schvalování předpisu.[39]

V případě, že obec se závěrem ministerstva nesouhlasí a považuje OZV za souladnou se zákony, může proti rozhodnutí o sistaci podat rozklad, o kterém rozhoduje ministr vnitra na základě návrhu rozkladové komise.[40] Ministr vnitra může rozkladu vyhovět a zrušit rozhodnutí o sistaci nebo rozklad zamítnout. Další možností je změna rozhodnutí o sistaci za předpokladu, že tím rozkladu plně vyhoví a nebude tím způsobena újma žádnému z účastníků (ledaže by s tím vyslovili souhlas).

2.2.3 Řízení před Ústavním soudem

Nedojde-li však k uplatnění rozkladu ani zjednání nápravy, je reakcí ministerstva podání návrhu na zrušení OZV Ústavnímu soudu, a to do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o pozastavení účinnosti.[41] Lhůta pro podání návrhu je podle judikatury Ústavního soudu

[37] usnesení Ústavního soudu ze dne 11. září 1997, sp. zn. I. ÚS 304/97
[38] ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy*. Praha: Linde, 2007, s. 28.
[39] FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka, ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: Praktický průvodce pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 25.
[40] Jedná se o nejméně 5ti člennou odbornou komisi, jejíž členy jmenuje sám ministr vnitra.
[41] Jestliže došlo k zamítnutí rozkladu, je nutné podat návrh do 30 dnů od právní moci rozhodnutí o rozkladu.

(z pohledu zákona o ÚS) považována za lhůtu pořádkovou.[42] Předchozí se však neuplatní z pohledu zákona o obcích, v tomto směru jde o lhůtu velmi významnou. Jak v nálezu uvedl Ústavní soud, *„ministr vnitra disponuje zcela výjimečnou pravomocí pozastavit účinnost právního předpisu obce předtím, než se obrátí na Ústavní soud s návrhem na jeho zrušení. Ve sféře tzv. samostatné působnosti obce jde bezpochyby o zásadní zásah do ústavního práva na územní samosprávu. Pokud by ministr vnitra poté, co pozastaví účinnost právního předpisu obce, zůstal nečinný, vedlo by to k faktickému zrušení právního předpisu, neboť jeho účinnost by byla trvale pozastavena. Účelem ustanovení první věty § 124 odst. 3 je zamezit neústavní situaci, kdy exekutivní orgán zásadním způsobem zasáhne do ústavního práva územního samosprávného celku, aniž by byl tento zásah podroben soudní kontrole z hlediska ústavnosti“.* Vzhledem k tomu, že obec nedisponuje možností donutit ministerstvo k podání návrhu na zrušení vyhlášky a obecní zřízení případnou nečinnost ministerstva neřeší, přistoupil Ústavní soud k ústavně konformní interpretaci tohoto ustanovení a účinnost OZV se marným uplynutím lhůty dle § 124 odst. 3 zákona o obcích obnovuje.

Procesní úpravu řízení před Ústavním soudem nalezneme v zákoně č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu. Účastníky řízení jsou obec, jejíž vyhláška byla napadena a Ministerstvo vnitra. Své stanovisko k věci je oprávněn sdělit Veřejný ochránce práv.[43]

Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že zkoumaný předpis je v rozporu se zákonem, nálezem OZV resp. její rozpornou část zruší. Jestliže však Ústavní soud návrh na zrušení odmítne, zamítne či řízení zastaví - rozhodnutí ministerstva o pozastavení účinnosti OZV pozbývá platnosti dnem právní moci rozhodnutí Ústavního soudu. Současně s tím se obnovuje účinnost předpisu.

Nezávisle na postupu ministerstva může návrh na zrušení OZV podat i zastupitelstvo kraje, skupina nejméně 25 poslanců nebo nejméně 10 senátorů, vláda, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, stěžovatel, veřejný ochránce práv a v omezené míře i plénum Ústavního soudu.[44]

---

[42] nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04, část IV.: *„Ústavní soud konstatuje, že z hlediska zákona o Ústavním soudu je nutno na lhůtu podle § 124 odst. 3 zákona o obcích pohlížet jako na lhůtu pořádkovou, jejíž nedodržení nevede k odmítnutí návrhu z důvodů podle § 43 odst. 1 písm. b) nebo c) zákona o Ústavním soudu. Zákon o Ústavním soudu totiž v § 64 odst. 2 písm. g) nesvazuje aktivní legitimaci ministra vnitra dalšími podmínkami“.*

[43] KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 4. doplněné vydání podle stavu k 1. 3. 2009. Praha: Linde Praha, 2009, s. 393.

[44] § 64 odst 2 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

3 Přezkum obecně závazných vyhlášek Ústavním soudem

3.1 Ústavní soudnictví a Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti

Ústavní soudnictví je relativně novou součástí soudní moci, z hlediska své funkce slouží k nepřetržité kontrole legitimity výkonu moci.[45] Jeho vznik je vázán na formální vyčlenění ústavních zákonů ze soustavy zákonů a jejich konstituování jako právních předpisů nejvyšší právní síly.[46]

V nejširším smyslu lze ústavní soudnictví vymezit jako soudní řízení, v němž je kontrolována ústavnost aktů (normativních i individuálních) a úkonů veřejné moci.[47] Jedná se o činnost směřující k ochraně zachování Ústavy (ústavních zákonů) a kontrole jejich dodržování, prováděnou státními orgány soudního typu zpravidla na základě kvalifikovaného podnětu.[48]

Ústavní soud ČR je pak dle čl. 83 Ústavy pojímán jako soudní orgán ochrany ústavnosti. Tím je lapidárně vyjádřena jeho základní úloha a současně určeno jeho postavení v soustavě státních orgánů ČR.[49] Ústavní soud by měl především fungovat jako efektivní součást systému „brzd a protivah" a kontrolně působit na ostatní součásti soustavy dělby moci. Ústavní soud se tak vedle parlamentu, vlády, a prezidenta stává další ústavní instancí se specifickým zaměřením, která poskytuje ochranu pro případ neústavního zásahu státu. Reguluje tedy veřejnou moc, které ukládá povinnosti.[50] Stát je tak neustále upomínán na to, co jej, resp. oprávnění a kompetence jeho orgánů konstituovalo, tj. na ústavu.[51]

Ústavní soudnictví ČR představuje model koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví.[52] Ústavní soud je specializovaný orgán zaměřující se na fundamentální

---

[45] WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu.* Praha: Linde Praha, 1996, s. 19.
[46] GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky.* 5. aktualizované vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 211.
[47] WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde Praha, 1996, s. 19.
[48] SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví*. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 5.
[49] DOSTÁL, Martin. *Ústavní soud České republiky v letech 1993-2000: podstata ústavního soudnictví, procesní úprava, základní ústavněprávní doktríny a významné judikáty prvního Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde Praha, 2004, s. 25.
[50] FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 77.
[51] WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu.* Praha: Linde Praha, 1996, s. 25.
[52] Mezi další modely ústavního soudnictví patří: a) všeobecná soudní kontrola ústavnosti resp. všeobecné ústavní soudnictví difúzního charakteru, b) všeobecné ústavní soudnictví koncentrovaného typu, c) soudní kontrola ústavnosti tzv. smíšená, d) soudní brzda (judicial braking). Viz blíže: BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled.* Praha: ASPI Publishing, 2001, s. 66 - 67.

otázky ústavnosti.[53] Jeho věcná působnost je z toho důvodu omezena taxativním výčtem působností v Ústavě (čl. 87) a běžným zákonem ji nelze ani omezit ani rozšířit (vyjma čl. 87 odst. 3).[54]

Koncentrované pojetí poté značí, že Ústavní soud nemá žádnou soustavu ústavních orgánů. Jde o monolitní orgán bez vertikální struktury. Existuje pouze jediný a jedinečný Ústavní soud pro celé území ČR, který je navíc zcela oddělen od soustavy obecných soudů a do jejich činnosti může zasahovat až poté, co navrhovatel využije všechny opravné prostředky.

Specializované a koncentrované ústavní soudnictví se vyznačuje mnohostí pravomocí (kompetencí) v oblasti kontroly ústavnosti, a to někdy následnou[55] a někdy předběžnou[56] abstraktní kontrolou ústavnosti, konkrétní kontrolou ústavnosti, řešením kompetenčních konfliktů či ústavními stížnostmi. Tento typ je charakteristický tím, že mu zákon svěřuje řadu dalších povinností, při jejichž realizaci zpravidla nedochází k obecně závazné interpretaci ústavy a navíc jsou tyto kompetence v některých zemích svěřovány jiným orgánům (např. volební soudnictví, souzení ústavních činitelů pro velezradu či zneužití úřadu).[57]

Se zaměřením na výkon abstraktní a konkrétní kontroly ústavnosti uveďme, že abstraktní kontrola norem představuje přezkoumávání souladu zákonné nebo podzákonné normy s ústavou bez jakékoliv návaznosti na projednávání a rozhodování konkrétního případu, a to na základě podnětu aktivně legitimovaného orgánu nebo subjektu.[58] V tomto smyslu není kontrola omezena existencí sporného rozhodnutí. Nečeká se, až aplikace právní normy způsobí ústavně nekonformní následek a zasahuje se preventivně, určuje se, zda norma

---

[53] nález Ústavního soudu ze dne 21. dubna 1994, sp. zn. I. ÚS 68/93: *„Ústavní soud není běžnou třetí instancí v systému všeobecného soudnictví. Není jeho úkolem zabývat se eventuálním porušením běžných práv fyzických nebo právnických osob, chráněných občanským zákoníkem, trestním zákonem, občanským soudním řádem a dalšími předpisy, pokud takové porušení současně neznamená porušení základního práva nebo svobody těchto osob zaručených ústavním zákonem či mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy.“*

[54] Čl. 87 odst. 3 z. č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR: *Zákon může stanovit, že namísto Ústavního soudu rozhoduje Nejvyšší správní soud*
a) o zrušení právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou- li v rozporu se zákonem,
b) spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.

[55] Následná kontrole probíhá vůči předpisu, který je již součástí právního řádu, je účinný a způsobuje právní následky.

[56] K předběžné kontrole právních předpisů dochází po jejich schválení parlamentem, avšak před tím, než příslušný právní předpis nabude platnosti, tj. před jeho vyhlášením. V ústavním systému ČR není předběžná kontrola ústavnosti zákonů zakotvena, jistou formu předběžné kontroly obsahuje čl. 87 odst. 2 Ústavy vůči mezinárodním smlouvám. Viz blíže: KLÍMA, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI Publishing, 2007, s. 301.

[57] BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled.* Praha: ASPI Publishing, 2001, s. 425.

[58] ŠIMÍČEK, Vojtěch, FILIP Jan, HOLLÄNDER Pavel. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd., Praha: C. H. Beck, 2007, s. 352.

je či není ústavně konformní.[59] Jde o objektivní řízení, ve kterém nenalezneme odpůrce, neboť nejde - na rozdíl např. od kompetenčních sporů - o kontradiktorní řízení a spor o právo. Návrh na zahájení řízení je zde impulsem ke kontrole normy z důvodu ochrany ústavnosti.

Konkrétní (incidentní) kontrola norem představuje ústavní přezkum v souvislosti s řešením a rozhodováním konkrétní věci v případě, že k němu dá podnět obecný soud jako důsledek řešení konkrétní věci nebo fyzická resp. právnická osoba v souvislosti s tím, že aplikací norem byla dotčena ve svých základních právech nebo svobodách.[60] Předpokladem tedy je, že v rámci aplikace práva došlo ke střetu s konkrétním právem a v důsledku aplikace normy vzniká pochybnost o její ústavnosti.

Soudní kontrolu ústavnosti je nutno chápat jako vrchol soudní aktivity, kterou je završen celý systém realizace soudní moci.[61] Z hlediska své funkce slouží k neustálé kontrole legitimity výkonu moci. Představuje garanci ústavnosti a právního státu a jemu obdobných principů. Podává také obecně závazný výklad ústavy, zákonů a jiných právních předpisů.[62]

3.2 Řízení o zrušení obecně závazné vyhlášky

Ústava ČR označuje Ústavní soud jako orgán ochrany ústavnosti, v souvislosti s přezkumem OZV na něj můžeme nahlížet i jako na orgán ochrany zákonnosti, neboť dle čl. 87 odst. 1 Ústavy *„rozhoduje Ústavní soud o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem“*. OZV jako podzákonný právní předpis tedy podléhá kontrole z hlediska své ústavnosti i zákonnosti.

Řízení o zrušení OZV či jejich jednotlivých ustanovení[63] (dále jen „zrušení OZV“) je specifické soudní řízení založené na principu apelačním a Ústavní soud tak může napadenou OZV popř. její jednotlivá ustanovení pouze zrušit či naopak návrh na zrušení zamítnout. Cílem řízení je deklarovat, zda ústavní norma byla či nebyla porušena a jakou právní normou nebo rozhodnutím orgánů veřejné moci je tudíž takové rozhodnutí třeba zrušit. Jde o jednoinstanční řízení, které je konečné a platí o něm zásada res iudicata - zásada věci

[59] FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 77.
[60] ŠIMÍČEK, Vojtěch, FILIP Jan, HOLLÄNDER Pavel. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd., Praha: C. H. Beck, 2007, s. 352.
[61] FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014, s. 35.
[62] BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled.* Praha: ASPI Publishing, 2001, s. 430.
[63] nález Ústavního soudu ze dne 11. dubna 1995, sp. zn. Pl. ÚS 24/94, část II/c: *„Ustanovením nutno rozumět jakoukoli část textu právního předpisu s normativním obsahem. Je jím tedy výraz, obsahující jakékoli jazykové prostředky, jehož smyslem je vyjádření právní normy nebo některého z komponentů její skutkové podstaty (např. okruhu subjektů nebo situací), resp. právního následku (tj. právní povinnosti nebo sankce).“*

pravomocně rozsouzené. Autoremedura, čili opravné rozhodnutí samotného Ústavního soudu, není přípustná, a to i kdyby věcně nebo procesně pochybil.[64]

Ucelenou úpravu řízení o zrušení OZV nalezneme v ustanoveních § 64 až § 71 zákona o ÚS. Podle § 63 zákona o ÚS se na řízení před Ústavním soudem přiměřeně použijí ustanovení občanského soudního řádu[65], jakož i předpisy vydané k jeho provedení. Neupravuje-li tak některou otázku přímo zákon o ÚS, použijí se subsidiárně (podpůrně) ustanovení OSŘ.

Při svém rozhodování jsou soudci dle čl. 88 odst. 2 Ústavy vázáni pouze ústavním pořádkem a zákonem o ÚS.

3.2.1 Účastníci řízení

Účastníkem řízení o zrušení OZV je vždy navrhovatel a dále též obec, která podzákonný právní předpis, jehož zrušení je navrhováno, vydala. Postavení vedlejšího účastníka má pak Veřejný ochránce práv za předpokladu, že se rozhodne do řízení vstoupit a sám nemá postavení navrhovatele.

Účastník nebo vedlejší účastník se může dát v řízení před Ústavním soudem zastupovat advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy, v případě FO a PO je právní zastoupení advokátem obligatorní. Nutnost právního zastoupení se vztahuje na celé řízení před Ústavním soudem, tj. již na okamžik sepsání a podání návrhu. V plné moci musí být výslovně uvedeno, že je udělena pro zastupování účastníka před Ústavním soudem (speciální plná moc). Zástupce účastníka není oprávněn dát se v řízení před Ústavním soudem zastoupit advokátním koncipientem.

V obou případech je tak možnost právního zastoupení omezena pouze na advokáta, čímž je zřejmě sledován požadavek na vyšší kvalitu právního zastoupení vzhledem k tomu, že v řízení před Ústavním soudem lze očekávat řešení věcí komplikovaných a právně složitějších.[66]

V § 64 odst. 2 a odst. 4 nalezneme taxativní výčet aktivně legitimovaných subjektů, tedy těch, kteří jsou oprávněni podat návrh na zrušení OZV. Jsou jimi

- vláda,
- skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů,
- senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti,

[64] KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 642.
[65] Zákon č. 99/1963 Sb.
[66] WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 99.

- ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 zákona o ÚS nebo ten, kdo podal návrh na obnovu řízení za podmínek uvedených v § 119 odst. 4 zákona o ÚS,
- zastupitelstvo kraje,
- veřejný ochránce práv,
- ministerstvo vnitra za podmínek stanovených v zákonech upravující územní samosprávu,
- zastupitelstvo obce, jde-li o návrh na zrušení OZV kraje, do jehož územního obvodu obec náleží,
- plénum ÚS za podmínek dle § 78 odst. 2 zákona o ÚS.

Procesní způsobilost navrhovatele se posuzuje podle stavu ke dni podání návrhu, a tedy zahájení řízení. Např. procesní způsobilost skupiny poslanců nezaniká tehdy, jestliže části nebo všem zanikne jejich mandát.[67]

Nejčastějším navrhovatelem bývá Ministerstvo vnitra[68], jeho aktivní legitimace je odrazem jeho dozorové pravomoci vůči právním předpisům obcí vydaných v samostatné působnosti, kterou mu svěřuje zákon o obcích.

3.2.2 Zahájení a průběh řízení

Řízení je zahájeno dnem, kdy návrh aktivně legitimovaného subjektu došel Ústavnímu soudu. Podle § 34 odst. 1 zákona o ÚS se návrh na zahájení řízení podává písemně[69] a v takovém počtu stejnopisů, aby jeden stejnopis zůstal soudu a aby i každému účastníkovi a vedlejšímu účastníkovi, kteří jsou v návrhu označeni, mohl být doručen jeden stejnopis. Z návrhu musí být patrno, kdo jej činí, které věci se týká a co sleduje, musí být podepsán a datován. Návrh má dále obsahovat pravdivé vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů, jichž se navrhovatel dovolává, a musí z něj být patrno, čeho se navrhovatel domáhá. K návrhu musí být přiložena zvláštní plná moc.

Návrh na zrušení OZV je relevantní tehdy, směřuje-li proti právnímu předpisu již vyhlášenému ve Sbírce zákonů nebo dosud platnému. V jiném případě je takový návrh nepřípustný. Dojde-li ke skončení platnosti normy před skončením řízení před Ústavním soudem, stejně jako pozbude-li platnosti ústavní zákon, zákon nebo mezinárodní smlouva,

[67] KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde Praha, 2008, s. 184.
[68] Oprávnění Ministerstva vnitra k podávání návrhů na zrušení OZV obcí bylo do zákona o Ústavním soudu vloženo zákonem č. 234/2006 Sb. Tato novela znamenala jednak změnu označení aktivně legitimovaného subjektu (až do přijetí novely jím byl označován ministr vnitra) a také bylo v jejím důsledku ministerstvu odebráno oprávnění navrhovat zrušení nařízení obce, což bylo nově svěřeno do pravomoci ředitele krajského úřadu.
[69] Vzhledem k subsidiárnímu použití OSŘ i způsoby v § 42 tohoto zákona za předpokladu, že budou do tří dnů doplněna originálem či shodným podáním v písemné podobě.

s nimiž je podzákonný předpis konfrontován, je to důvodem pro zastavení řízení o návrhu.[70] Návrh je rovněž nepřípustný, týká-li se věci, o které Ústavní soud již nálezem rozhodl, stejně tak i v případě, že Ústavní soud již v téže věci jedná.[71]

Návrh musí být odůvodněn. Ústavní soud sice v minulosti ve svých nálezech[72] opakovaně zdůraznil, že je při posuzování rozporu OZV s ústavním pořádkem resp. zákonem vázán pouze petitem a nikoliv odůvodněním návrhu, z uvedeného však neplyne závěr, že navrhovatele v řízení o kontrole norem nezatěžuje břemeno tvrzení. Argumentuje-li navrhovatel proti obsahovému nesouladu vyhlášky s ústavním pořádkem či zákonem, pro účely ústavního přezkumu nepostačuje toliko označení ke zrušení navrhovaného předpisu, nýbrž je nezbytné uvést i z jeho strany namítané důvody protiústavnosti (protizákonnosti). Ústavní soud pak v rámci svého přezkumu není tímto důvodem vázán z hlediska rozsahu přezkumu a může návrh přezkoumávat i z jiných důvodů než z důvodů uvedených v odůvodnění návrhu.[73] Neunese-li však navrhovatel břemeno tvrzení protiústavnosti (protizákonnosti), je takový návrh v rozporu s ustanovením § 34 odst. 1 zákona o ÚS a tudíž nezpůsobilý meritorního projednání.[74]

Podaný návrh je podle rozvrhu práce přidělen soudci zpravodajovi. Jeho úkolem je připravit věc k meritornímu projednání. Je oprávněn usnesením návrh odmítnout, může tak však učinit pouze ze zákonem stanovených důvodů.[75] Smyslem odmítnutí návrhu je vyloučit z řízení takové návrhy, které nevyhovují základním požadavkům zákona a umožnit tak Ústavnímu soudu, aby se mohl soustředit na meritorní projednání ostatních návrhů.[76] Soudce zpravodaj činí i potřebné procesní úkony, zejména zajišťuje doručení návrhu ostatním účastníkům, zajišťuje shromažďování listinných důkazů a provedení výslechu svědků.

Nebyl-li návrh odmítnut a nevzniknou-li v průběhu řízení důvody pro zastavení řízení, je Ústavní soud povinen návrh projednat a rozhodnout o něm i bez dalších návrhů.

---

[70] KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006, s. 35.
[71] § 35 odst. 1 a odst. 2 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
[72] např. nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93, nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03, nález Ústavního soudu ze dne 6. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06
[73] ŠIMÍČEK, Vojtěch, FILIP Jan, HOLLÄNDER Pavel. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd. Praha: C.H. Beck, 2007, s. 353.
[74] nález Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2005, sp. zn. Pl. ÚS 27/04, část V.: *„Má-li Ústavní soud v případě podzákonných právních předpisů zkoumat jejich soulad se zákonem, jak Ústava a zákon o Ústavním soudu předvídá, musí být nesoulad s konkrétním zákonem navrhovatelem přesně vymezen, neboť není v silách orgánu povolaného k výkladu ústavního pořádku konfrontovat podzákonný právní předpis s prakticky celým právním řádem ČR. Naopak předkladatel disponuje dostatečně vybaveným odborným aparátem a jako součást exekutivy má možnost spolupracovat s dalšími odborníky státní správy působícími u jiných organizačních složek státu specializujících se na danou problematiku, a proto takový požadavek kladený na navrhovatele není nepřiměřený“.*
[75] § 43 odst. 1 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu
[76] MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 120.

Ústavní soud nařídí ústní jednání, pokud od něj lze očekávat další objasnění věci. Učiní tak vždy, stanoví-li tak zákon o ÚS nebo provádí-li dokazování.

Ústní jednání před Ústavním soudem je veřejné. Účast veřejnosti může být omezena nebo vyloučena, vyžadují-li to důležité zájmy státu nebo účastníků řízení anebo mravnost. I přesto, že byla veřejnost vyloučena, může Ústavní soud povolit z důležitých důvodů jednotlivým osobám, aby byly jednání přítomny. Musí je však poučit o povinnosti zachovávat mlčenlivost o skutečnostech, o kterých se při jednání dozvěděly.

Předvolání k ústnímu jednání musí být doručeno účastníkům, vedlejším účastníkům jakož i jejich zástupcům tak, aby tyto osoby měly dostatek času k přípravě na jednání - zpravidla nejméně pět dnů předem.

Řízení před Ústavním soudem se vede v českém jazyce, avšak účastníci či vedlejší účastníci řízení mohou při ústní komunikaci se soudem používat svého mateřského jazyka. V takovém případě se použije tlumočník, tak tomu ale nemusí být za souhlasu všech účastníků v případě slovenského jazyka.

Při přezkumu obecně závazných vyhlášek Ústavní soud dnes již pravidelně používá tzv. test čtyř kroků.

3.3 Algoritmus přezkumu obecně závazných vyhlášek

Pro posouzení konformity vyhlášky s ústavními zákony a zákony je využíván tzv. test čtyř kroků, tedy mechanismus, který byl poprvé použit v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005, který připravovala soudkyně zpravodajka Eliška Wagnerová. Jednalo se o přezkum OZV města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města. Tento - dnes již ustálený postup - byl poté dále rozpracován v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/05.[77] Jedná se o test spočívající v

1) přezkoumání pravomoci obce vydávat OZV,
2) přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání OZV nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání ultra vires),
3) posouzení otázky, zda obec při vydávání OZV nezneužila zákonem svěřenou působnost,
4) přezkumu obsahu vyhlášky z hlediska nerozumnosti (unreasonabless).

Aby napadený normativní právní akt v takovém testu obstál, nesmí ani v jednom z těchto kroků, resp. dílčích testů, vykázat takové nedostatky, jež se svou povahou ocitají

[77] Nález Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006 ve věci přezkumu OZV města Kopřivnice č. 1/2004 o veřejné zeleni.

v rozporu s ústavním pořádkem či zákonem. Tuto pomyslnou hranici přitom nelze zcela přesně objektivizovat určením konkrétního měřítka, ale naopak je třeba ji hledat vždy s přihlédnutím ke všem relevantním okolnostem souvisejícím s napadenou právní úpravou.[78]

Přitom je třeba uvést, že prvá dvě kritéria testu jsou kritérii formálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním smyslu). Jednotlivé kroky soud prochází postupně, v souladu se zásadou procesní ekonomie k přezkumu dalšího přistupuje pouze, obstojí-li OZV v kroku předchozím.

OZV musí dále splňovat i obecná kritéria kladená na právní předpisy, vyplývající z pojmu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, tj. její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů musí být určitá a vzájemně nerozporná[79], neboť jinak by byl porušen princip právní jistoty a hrozilo by riziko porušení zákazu svévole ze strany orgánů veřejné moci.

3.3.1 První krok

K vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva v mezích své působnosti, zmocněna přímo Ústavou, a to čl. 104 odst. 3. Jak ovšem uvádí sám Ústavní soud, přezkum pravomoci obce vydávat OZV nemůže spočívat v prosté konstataci, že obce mají tuto pravomoc k originární normotvorbě ústavně zaručenou.[80] Přezkum je tedy širší.

V řízení o zrušení právních předpisů podle § 68 odst. 2 zákona o ÚS je povinen Ústavní soud zkoumat, zda byl napadený právní předpis přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a vydán ústavně konformních způsobem. V řízení o přezkumu právních předpisů obcí zkoumá Ústavní soud tato formální kritéria v rámci prvního kroku testu - ten tedy spočívá ve zjišťování, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a v odpovídající formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje.[81]

V tomto směru tedy Ústavní soud nejprve hodnotí, zda byla napadená OZV vydána k tomu zmocněným orgánem (tj. zastupitelstvem obce) na jeho řádně svolaném zasedání. Ustanovení § 93 odst. 1 zákona o obcích vyžaduje, aby byla veřejnost informována o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva. Obecní úřad obce o tomto veřejnost

[78] nález Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15, bod 17
[79] nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06, bod 21
[80] nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05, bod 15
[81] nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, bod 18

informuje prostřednictvím své úřední desky alespoň 7 dní před zasedáním zastupitelstva.[82] K platnému usnesení zastupitelstva, kterým je OZV přijata, je vyžadován souhlas nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva.[83] Vyhlášení OZV, které je podmínkou její platnosti a účinnosti, pak musí v souladu s § 12 odst. 1 zákona o obcích proběhnout tak, že je předpis vyvěšen na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů.

Při splnění výše uvedených požadavků lze poté konstatovat, že přezkoumávaný obecně závazný podzákonný právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a zákonem předepsaným způsobem.

3.3.2 Druhý krok

Na přezkum otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, je nutné nahlížet optikou ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, které rozvádí čl. 104 odst. 3 Ústavy ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat OZV. Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec musí při vydávání OZV řídit zákonem a tento požadavek lze interpretovat pouze tak, že se právní předpis obce nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek se zákonem (zásada lex superior derogat inferiori).[84]

Obec je tedy při výkonu samostatné působnosti (a v jejím rámci i při vydávání OZV) limitována mezemi, které stanoví zákon. Nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat ani záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Účelem a funkcí vydávání OZV je správa vlastních záležitostí samostatně, a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů týkajících se úkolů státní správy či dokonce v normování této oblasti.[85]

Při posuzování konformity OZV s ústavními jakož i „běžnými“ zákony resp. toho, zda zastupitelstvo přijetím dané úpravy nevykročilo z mezí zákonné působnosti tím, že tedy např. normovalo oblast vyhrazenou zákonné úpravě, je v první řadě nutné identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a napadené OZV na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze mít bez dalšího za to, že obec nesmí normovat určitou místní záležitost jen z toho důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani zákonná úprava bez dalšího nevylučuje

[82] Kromě toho může informaci uveřejnit způsobem v místě obvyklým.
[83] § 87 z. č. 128/2000 Sb., o obcích
[84] nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, bod 25
[85] nález Ústavního soudu ze dne 20. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06, bod 14

regulaci prostřednictvím OZV, pokud se předměty a cíle úpravy liší.[86] Zjednodušeně řečeno, není překážkou, pokud vyhlášky regulují záležitosti již upravené zákonem, pokud mají rozdílné cíle.

K tomu uveďme dva příklady z rozhodovací praxe Ústavního soudu. Ve věci přezkumu OZV statutárního města Liberec[87] navrhovatel uváděl, že předpis vydaný podle § 10 písm. a) zákona o obcích reguluje záležitosti spadající do přenesené působnosti. Předmětná vyhláška v čl. 7 stanovila plošný zákaz prodeje zboží a poskytování služeb na veřejném prostranství, bylo-li prováděno „pochůzkovou formou". Cílem této úpravy bylo zachování veřejného pořádku, zdraví a bezpečnosti občanů a návštěvníků města. Regulaci této oblasti však nalezneme i na úrovni zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon).[88]

Ustanovení § 18 odst. 3 živnostenského zákona je vůči § 10 písm. a) obecního zřízení ustanovením speciálním, týkajícím se právě prodeje zboží a poskytování služeb na veřejných prostranstvích (tj. mimo provozovnu). Vzhledem k tomu, že zákaz uvedený v čl. 7 napadené vyhlášky a ust. § 18 živ. zákona sleduje totožný předmět a cíl, neobstál napadený předpis v druhém kroku testu. Ústavní soud v tomto případě judikoval, že statutární město Liberec vykročilo z mezí své působnosti, když napadeným ustanovením normovalo oblast, v níž mu není zákonem umožněno vykonávat samostatnou působnost a ani nedodrželo formu, jejímž prostřednictvím mohlo případný zákaz vyslovit (tj. tržní řád). Neřídilo se ani zákonným příkazem, že obecný zákaz veškerého prodeje a poskytování jakýchkoli (zákonem nezakázaných) služeb není možný a tím nezákonně zasáhlo do ústavně zaručeného práva podnikat (čl. 26 LZPS).

Nález sp. zn. 45/06 ze dne 11. 12. 2007[89] přinesl opačný závěr. Čl. 3 zkoumané vyhlášky nařizoval vlastníkům a uživatelům veřejné zeleně na území města udržovat zeleň formou pravidelných sečí. Navrhovatel i zde namítal, že napadené ustanovení reguluje problematiku již upravenou v zákoně č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, který stanovuje povinnost zjišťovat a omezovat výskyt a šíření škodlivých organismů tak, aby nevznikla škoda jiným osobám, nedošlo k poškození životního prostředí ani k ohrožení zdraví lidí nebo zvířat.

[86] nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11, bod 21
[87] nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11
[88] § 18 odst. 3 tohoto zákona obec (v přenesené působnosti) formou nařízení obce opravňuje vydat tržní řád a stanovit, že některé druhy prodeje zboží či poskytování služeb (prováděné mimo provozovnu) jsou v obci nebo její části zakázány.
[89] Jednalo se o přezkum OZV města Jirkov č. 4/2005 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích.

Předmětná vyhláška byla vydána podle § 10 písm. c) zákona o obcích a Ústavní soud se tedy v první řadě zabýval tím, jaký účel může obec v oblasti ochrany životního prostředí a veřejné zeleně podle tohoto ustanovení sledovat - zda jde pouze o ochranu veřejné zeleně ve smyslu ochrany rostlin jako biologických organismů anebo může tato ochrana zahrnovat i širší rozsah jako například zlepšování estetického vzhledu měst a obcí, na což od počátku poukazovalo město Jirkov.

Zákon o rostlinolékařské péči se obsahově zaměřuje především na problematiku hygieny rostlinstva. Město Jirkov však deklarovalo, že vyhláška nestanovila povinnost sečí primárně z hygienických důvodů, nýbrž z důvodu *„zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, která je důležitou součástí životního prostředí člověka žijícího v městské aglomeraci“*.

Jak v nálezu uvedl Ústavní soud, v případě, že by se ochrana životního prostředí a veřejné zeleně podle § 10 písm. c) vykládala pouze ve smyslu *„ochrany rostlin jako živých organismů rostoucích na veřejných prostranstvích“*, pak by se cíle a předměty obou regulací překrývaly. Věcnou oblast, kterou ustanovení zahrnuje, však nelze takto úzce interpretovat, neboť by obcím k regulaci nezbyl prakticky žádný prostor. Čistota veřejného prostranství ve smyslu § 10 písm. c) zákona o obcích jistě není jen kategorií hygienickou, ale i estetickou a není tak dle Ústavního soudu důvod, proč v případě ochrany veřejné zeleně legitimní cíl regulace omezovat jen na hledisko hygienické.

Předmět a cíl regulace napadeného ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky se tudíž liší od předmětu a cíle regulace zákona o rostlinolékařské péči.

Z výše uvedených důvodů proto Ústavní soud konstatoval, že město Jirkov sledovalo napadeným ustanovením legitimní cíl v rámci věcně vymezené oblasti, v níž může bez zákonného zmocnění ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti.

3.3.3 Třetí krok

Za předpokladu, že OZV obstála v předchozích dvou krocích, zaměřuje se pozornost Ústavního soudu na to, zda ze strany obce došlo či nedošlo ke zneužití zákonem svěřené působnosti.

Zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti

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

V jednom ze svých posledních nálezů[90] zrušil Ústavní soud OZV statutárního města Přerov, která v tomto případě neobstála proto, že vydáním napadeného předpisu vstoupilo zastupitelstvo do prostoru regulovaného zákonem o silničním provozu.[91] Nad rámec tohoto zákona totiž místní úprava stanovila další povinnosti provozovatelům vozidla přepravující sypké či obdobné materiály na území města z toho důvodu, aby nedocházelo k jejich úniku.

Jak Ústavní soud v nálezu uvedl, *„obce však nejsou oprávněny zpřesňovat či doplňovat zákony. Jestliže obec sledujíce stejný cíl jako zákonodárce stanoví stejné povinnosti jako zákonodárce či je dokonce rozšíří, překročí tím své kompetence“*.

Statutární město Přerov zkoumaným předpisem zasáhlo do prostoru vyhrazeného zákonodárci a jeho pravomoc si přisvojilo, což mu podle Ústavy nepřísluší. Napadená vyhláška stanovila další povinnosti provozovatelům vozidla, jejichž úprava je vyhrazena pouze zákonu. Kromě toho, že zastupitelstvo vydáním předmětné OZV překročilo meze své věcné působnosti, neřídilo se ani požadavkem v čl. 4 odst. 1 LZPS.[92]

Jako příklad opomenutí relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí dále uveďme nález Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006 ve věci přezkumu OZV města Kopřivnice o veřejné zeleni.[93] Ustanovení čl. 4 a čl. 5 napadené OZV stanovila požadavky na projektovou činnost při tvorbě nové zeleně, výstavbě a na rekonstrukci stávající zeleně.

Jak argumentoval Ústavní soud, stanovení jakýchkoliv pravidel je zde zcela v pravomoci města v případě, že jde o zeleň realizovanou na jeho vlastní náklady buďto na vlastních pozemcích či na veřejných prostranstvích. *„Pokud město jako investor formuluje v těchto souvislostech jakékoliv závazky či povinnosti, pak jimi zavazuje především a pouze samo sebe. Je-li taková úprava v zájmu obce (či v zájmu jejich občanů), pak normování svých vlastních povinností a jejich deklarování formou obecně závazné vyhlášky není v rozporu s ustanovením § 35 odst. 1 zákona o obcích. Z povahy věci pak nejde o ukládání povinností směrem k občanům, resp. jiným subjektům, a limity ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích na takovou situaci nedopadají“*.

---

[90] nález Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15

[91] zákon č. 361/2000 Sb.

[92] Nad rámec hodnocení přistoupil Ústavní soud i ke čtvrtému kroku testu, tedy „rozumnosti“ vyhlášky. Neobstála ani v tomto případě, neboť provoz na pozemních komunikacích jednoznačně vyžaduje jednotnost úpravy na celém území státu. Nelze připustit situaci, kdy na pozemních komunikacích jednotlivých obcí budou platit odlišná pravidla provozu. Jak dále uvedl Ústavní soud: *„Dovedeno ad absurdum by si každý řidič musel před cestou na úřední desce vyhledat vyhlášky obcí, kterými bude projíždět. Tam by zjistil, jaká pravidla provozu na pozemních komunikacích v té které obci platí. Při každé další cestě by musel tento postup opakovat, protože obce mohou své obecně závazné vyhlášky měnit“*.

[93] nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05

V případech, kdy by šlo o zeleň realizovanou na pozemcích města, avšak na náklady osob od vlastníka odlišných či přímo na veřejném prostranství na náklady vlastníka pozemku, je situace zcela jiná, neboť se zde jedná o soukromoprávní vztah, kdy pravidla mohou být stanovena po dohodě obou smluvních stran příslušnou smlouvou. U realizace zeleně na veřejném prostranství je stanovení pravidel městem v jeho samostatné působnosti zcela vyloučeno i z toho důvodu, že jde o cizí investici na nikoliv městem vlastněném pozemku.

S výjimkou čl. 4 odst. 1[94] vyhláška tyto rozdíly nijak nerozlišovala, a protože v souvislosti s projektováním, výstavbou či rekonstrukcí zeleně určovala pravidla, a tudíž i stanovila povinnosti, u kterých nebylo vyloučeno, že postihnou i jiné subjekty (občany), označil Ústavní soud takový postup za opomenutí relevantní úvahy pojící se se zájmem na právní jistotě občanů a napadená ustanovení zrušil.

Opomenutí relevantní úvahy lze z rozhodovací praxe Ústavního soudu dovodit i v případech nedostatečné konkretizace veřejných prostranství pro účely omezení určitých činností, které narušují veřejný pořádek. Jak Ústavní soud uvedl např. v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 50/03[95], *„imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyjadřuje, aby takové prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti“*.

3.3.4 Čtvrtý krok - nerozumnost

Posuzování OZV z hlediska její nerozumnosti je netypická kategorie přezkumu, kdy je zkoumaná vyhláška absurdní a nesmyslná, přesto však dokázala obstát v prvních třech krocích testu. Ústavní soud se při tomto obsahovém hodnocení obecně závazné vyhlášky inspiroval doktrínou anglosaské právní oblasti a rozvedl tento postup v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05.[96] Ústavní soud zde posuzuje obsahovou stránku OZV *„z hlediska jejich dopadů měřených obecnou rozumností“*. Ústavní soud vysvětluje, že aplikace hlediska „nerozumnosti“ musí být restriktivní, přichází v úvahu jen v extrémních případech a musí se omezovat na situace, kdy je rozhodnutí obce zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, *„kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznaný závěr zůstal naopak obcím nerozpoznán“*. Tento krok (tj. nerozumnost) však nesmí být ze

[94] Čl. 4 odst. 1: *„Pro tvorbu nové zeleně a pro rekonstrukci stávající zeleně na pozemcích nacházejících se v majetku města musí být vypracována před výstavbou projektová dokumentace.“*
[95] Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2004 ve věci přezkumu OZV města Cheb (zákaz konzumace alkoholických nápojů).
[96] Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006 ve věci přezkumu OZV města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích.

strany soudu použit jako záminka k zásahu do rozhodnutí obce jenom proto, že s ním věcně nesouhlasí.

Obecně se jedná o situace, kdy orgán místní samosprávy došel k závěru tak nerozumnému, *„že by žádný rozumně uvažující subjekt (orgán veřejné moci) nemohl nikdy k takovému závěru dojít. Jedná se o případy tak absurdní, že by se nikdy žádnému rozumnému člověku nemohlo jevit, že takovou věc je orgán místní samosprávy oprávněn učinit“*.

Ústavní soud dosud žádnou OZV v rámci tohoto kroku nezrušil, nelze tak uvést žádné příklady „nerozumností“ z praxe.

3.4 Nález a jeho právní následky

Dojde-li po provedeném řízení Ústavní soud k závěru, že OZV nebo její jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem, nálezem[97] rozhodne, že takový předpis či jeho jednotlivá ustanovení se zrušují dnem, který v nálezu určí.

V opačném případě, tedy pokud nejsou dány důvody ke zrušení předpisu, Ústavní soud návrh zamítne. Zpravidla to bude tehdy, shledá-li Ústavní soud, že je možná ústavně konformní interpretace napadeného předpisu.[98] Jejím použitím odmítá Ústavní soud aktivovat svou pravomoc negativního zákonodárce, neboť je napadené právní ustanovení ponecháno jako součást právního řádu, s tou výhradou, že jeho obsah bude příslušnými orgány vykládán tak, jak určil Ústavní soud.[99]

Ve svém rozhodování je Ústavní soud vázán petitem návrhu a není tak oprávněn zrušit jiná ustanovení než ta, která jsou ke zrušení navrhnuta. Výjimkou je situace, kdy v důsledku zrušení určitého ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence, je tímto dán důvod pro zrušení i tohoto ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup ultra petitum.[100]

Rozhodování o meritu věci, tedy zrušení OZV, přísluší podle § 11 odst. 2 písm. b) zákona o ÚS plénu, což zajišťuje větší shodu na přijatém rozhodnutí, jakož i jednotnější

[97] § 54 odst. 1 z. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu: „*Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem a v ostatních věcech usnesením“*.
[98] nález Ústavního soudu ze dne 16. června 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/99, část IV.: *„Ústavní soud v řízení o zrušení zákonů nebo jiných právních předpisů vychází z principu priority ústavně konformní interpretace před derogací, dle něhož v situaci, kdy určité ustanovení právního předpisu umožňuje dvě různé interpretace, přičemž jedna je v souladu s ústavními zákony a MS dle čl. 10 Ústavy, a druhá je s nimi v rozporu, není dán důvod zrušení tohoto ustanovení“*.
[99] KLÍMA, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, 2007, s. 683.
[100] nález Ústavního soudu ze dne 31. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01, část VII/d

judikaturu, než kdyby v těchto věcech rozhodovaly senáty. Plénum je složeno ze všech patnácti soudců a je usnášení schopné za přítomnosti alespoň deseti z nich.

Přijímání rozhodnutí pléna je zahájeno poradou předcházející hlasování. Každý soudce je oprávněn podat návrh na rozhodnutí a povinen pro některý z návrhů hlasovat, nebo se zdržet hlasování.[101] Porady a hlasování pléna se mohou zúčastnit jen soudci, kteří byli přítomni celému ústnímu jednání, jež bezprostředně předcházelo této poradě a hlasování.

Ustanovení § 13 zákona o ÚS stanoví způsob přijetí rozhodnutí tak, že *„rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovila většina přítomných soudců. Jde-li však o rozhodnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. a), g) a h) a čl. 87 odst. 2 Ústavy nebo o rozhodnutí přijímané na základě právního názoru, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu, je přijato, jestliže se pro ně vyslovilo alespoň devět přítomných soudců“*.

Z druhé věty uvedeného ustanovení vyplývá, že je-li rušena OZV, není k rozhodnutí zapotřebí kvalifikované většiny hlasů. Pokud by však mělo být přijato rozhodnutí na základě změněného právního názoru, bylo by i zde zapotřebí kvalifikované většiny hlasů soudců.

Ve vztahu k hlasování soudců je vhodné zmínit institut odlišného stanoviska, tedy tzv. separátního vota těch soudců, kteří s rozhodnutím pléna nebo s jeho odůvodněním nesouhlasí. Odlišné stanovisko není nadáno žádnou právní normativní silou, nemůže tedy vyvolat žádné právní následky. Význam tohoto institutu spočívá ve schopnosti upoutat pozornost na možné nedostatky či slabiny většinového rozhodnutí. V tomto smyslu jsou odlišná stanoviska zdrojem inspirace pro účastníky budoucích obdobných právních sporů a pro konstrukci jejich právní argumentace.[102] Jedná se o specifikum nálezů Ústavního soudu, které u rozhodnutí obecných soudů nenajdeme.

Nález se vyhlašuje vždy veřejně jménem republiky. Musí být odůvodněn a musí obsahovat poučení, že se proti rozhodnutí Ústavního soudu nelze odvolat.

Derogační nález, kterým se OZV či její jednotlivá ustanovení ruší, směřuje do budoucna (ex nunc), nikoliv zpětně (ex tunc). Účinky nálezu působí od okamžiku vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů, pokud Ústavní soud neposune datum zrušení na dobu pozdější. K tomuto přistoupí zejména proto, aby normotvůrci vytvořil patřičný prostor k vyplnění mezery, která by okamžitým zrušením předpisu vznikla. Princip právní jistoty zde převažuje

[101] WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007, s. 186.
[102] KLÍMA, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI, 2007, s. 403.

nad okamžitým zrušením normy. V takovém případě zůstává právní předpis platnou a účinnou součástí právního řádu, dokud nenastane den zrušení, který Ústavní soud v nálezu určil.[103]

Ve Sbírce zákonů se vyhlašují všechny nálezy ve věci zrušení OZV. Stejně tak jsou nálezy uveřejněny ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Vyhlašuje se výrok nálezu a taková část odůvodnění, ze které je zřejmé, jaký je právní názor Ústavního soudu a jaké důvody k němu vedly.

Rozhodnutí Ústavního soudu ve věci řízení o zrušení právního předpisu obce se také zveřejňuje po dobu nejméně 15 dnů na úřední desce obecního úřadu.[104] Tímto způsobem se veřejnosti poskytuje lepší a jednodušší možnost, jak se s nálezy Ústavního soudu seznámit, pro vykonatelnost nálezů ovšem tento způsob zveřejnění žádný právní význam nemá.[105] Pokud byla na základě zrušené OZV vydána pravomocná rozhodnutí, zůstávají nedotčena, ale práva a povinnosti podle takových rozhodnutí nelze vykonávat.

Na závěr dodejme, že nálezy Ústavního soudu u nás nemají precedenční charakter. Jejich účinky se tak nevztahují na jiný než přímo projednávaný předpis, proto jiné právní předpisy územní samosprávy, byť textově shodné, nepozbývají platnosti. [106]

[103] MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 193.
[104] § 128 odst. 1 písm. b) z. č. 128/2000 Sb., o obcích
[105] MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001, s. 141.
[106] KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde Praha, 2008, s. 203.

4 Závěr

Cílem této práce bylo objasnit povahu a přezkum obecně závazných vyhlášek obcí na pozadí rozhodovací činnosti Ústavního soudu. Oprávnění obcí tvořit tzv. autonomní právo bylo vždy řazeno ke znakům samosprávy. Nahlížení Ústavního soudu na tvorbu obecně závazných vyhlášek obcí však prošlo poměrně značným vývojem, což dokumentuje právě jeho judikatorní činnost.

Pravomoc obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je stanovena v čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou zastupitelstva obcí v mezích své samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Původní přístup Ústavního soudu vůči normotvorbě obcí v samostatné působnosti sice charakterizoval uvedenou pravomoc k tvorbě OZV jako originární, tato teze však byla relativizována tím, že pro uložení povinností musí být obec tak jako tak zmocněna zákonem, a to s poukazem na čl. 4 odst. 1 Listiny, dle kterého mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a čl. 2 odst. 4 Ústavy resp. čl. 2 odst. 3 Listiny stanovující, že nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá. Tímto požadavkem v podstatě došlo k odstranění rozdílů mezi samostatnou a přenesenou působností, neboť Ústavní soud vyžadoval zákonné zmocnění nejen k vydávání nařízení v rámci výkonu státní správy, ale i v případech normotvorby v oblasti samostatné působnosti, tj. k tvorbě OZV, pokud v jejím rámci obec stanovuje povinnosti pro občany (což je převážná většina vyhlášek).

K názorovému obratu Ústavního soudu v této otázce došlo nálezem sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 ve věci OZV města Jirkova č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Tento nález byl pro normotvorbu obcí přelomový a ukázal, jakým směrem se bude nadále posuzování ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek ubírat.

V odůvodnění Ústavní soud připomněl, že pro počáteční právní úpravu samosprávy byly charakteristické značné nejasnosti a nepřesnosti a také snaha obcí překračovat svoje kompetence. Reakcí proto musela být zmíněná restriktivní doktrína vyžadující výslovné zákonné zmocnění. Tento stav je již ze strany Ústavního soudu chápán jako minulost, což přináší možnost nalézt nový pohled na postavení obcí a jejich normotvorbu.

Ústavní soud dále zopakoval, že ustanovení čl. 104 odst. 3 obce přímo zmocňuje tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek a následně vyslovil, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích věcné působnosti, a to i když jsou jimi

ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výjimkou ukládání daní a poplatků), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. Ústavní soud tak připustil zákonnými zmocněními nepodmíněnou originární tvorbu OZV a tím se možnosti obcí v regulaci samostatné působnosti rozšířily.

„Jirkovský“ nález posílil realizaci místní normotvorby i v tom, že poskytnul obcím možnost regulovat záležitosti již upravené zákonem, a to za předpokladu, že lze identifikovat odlišný předmět a cíl obou úprav. Pokud se nepřekrývají, nelze mít bez dalšího za to, že obec nesmí normovat určitou záležitost na místní úrovni jenom proto, že zde již existuje zákonná úprava. Obce tak mohou OZV upravovat záležitosti již regulované zákonem, mají-li rozdílné cíle.

Ústavní soud při přezkumu ústavnosti a zákonnosti OZV volí tzv. test čtyř kroků, který byl poprvé formulován v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 ve věci přezkumu OZV města Prostějova a podrobněji rozpracován v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006 ve věci přezkumu OZV města Kopřivnice. Tento mechanismus je v současnosti v řízeních o zrušení OZV ze strany Ústavního soudu pravidelně používán a zahrnuje hodnocení OZV z hlediska její formální i obsahové stránky. Test čtyř kroků aplikuje i Ministerstvo vnitra jakožto dozorový orgán, který v rámci své činnosti odhaluje pochybení zastupitelstev obcí a nesoulad posuzovaných OZV se zákonem. Tato dozorová činnost tak ve svém důsledku předurčuje okruh případů, kterými se následně zabývá Ústavní soud. Uvedený mechanismus je tak v obou případech nástrojem, který aplikujícím orgánům zjednodušuje postupnou analýzu zákonnosti OZV obcí.

Stávající přístup Ústavního soudu v nahlížení na oprávnění obcí regulovat místní záležitosti formou OZV lze na základě výše uvedeného označit jako extenzivní a stabilizovaný. Kontinuita rozhodovací praxe Ústavního soudu v této oblasti rovněž přispívá ke stabilizaci právního postavení obcí a je potvrzením posílení postavení územní normotvorby při vydávání OZV.

Seznam použitých zdrojů

Knižní publikace

BLAHOŽ, Josef. *Soudní kontrola ústavnosti: srovnávací pohled*. Praha: ASPI Publishing, 2001. 492 s.

DOSTÁL, Martin. *Ústavní soud České republiky v letech 1993-2000: podstata ústavního soudnictví, procesní úprava, základní ústavněprávní doktríny a významné judikáty prvního Ústavního soudu ČR*. Praha: Linde Praha, 2004. 157 s.

FOREJTOVÁ, Monika a kol. *Ústavní soudnictví*. Brno: Václav Klemm, 2014. 232 s.

FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka, ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce.* Praha: C. H. Beck, 2013. 372 s.

GERLOCH, Aleš, HŘEBEJK, Jiří, ZOUBEK, Vladimír. *Ústavní systém České republiky. 5. aktualizované vydání.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2013. 516 s.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Odpovědnost územní samosprávy.* Praha: Metropolitan University Prague Press, 2014. 338 s.

KLÍMA, Karel a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha: ASPI Publishing, 2007. 776 s.

KLÍMA, Karel. *Ústavní právo*. 3. rozšířené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2006. 759 s.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. Praha: Leges, 2012. 240 s.

KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. 344 s.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2010. 392 s.

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. 2., aktualiz. a přeprac. vyd. Praha: Linde Praha, 2008. 280 s.

KOUDELKA, Zdeněk, ONDRUŠ, Radek, PRŮCHA, Petr. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář.* 4. doplněné vydání podle stavu k 1. 3. 2009. Praha: Linde Praha, 2009. 486 s.

MIKULE, Vladimír, SLÁDEČEK, Vladimír. *Zákon o ústavním soudu - komentář a judikatura k Ústavě ČR a Listině základních práv a svobod*. Praha: Eurolex Bohemia, 2001. 464 s.

PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno: Doplněk, 2012. 428 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013. 500 s.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Ústavní soudnictví. 2. podstatně přepracované a doplněné vydání.* Praha: C. H. Beck, 2003. 252 s.

ŠEMORA, Vítězslav. *Dozor a kontrola nad samostatnou a přenesenou působností svěřenou orgánům obcí, krajů a hlavního města Prahy: Komentář, judikatura a odkazy na související právní předpisy.* Praha: Linde, 2007. 253 s.

ŠIMÍČEK, Vojtěch, FILIP Jan, HOLLÄNDER Pavel. *Zákon o Ústavním soudu: komentář*. 2., přeprac. a rozš. vyd., Praha: C.H. Beck, 2007. 929 s.

WAGNEROVÁ, Eliška. *Ústavní soudnictví. Vznik, význam a některé organizační a procesní aspekty v komparativním pohledu*. Praha: Linde Praha, 1996. 93 s.

WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Zákon o Ústavním soudu s komentářem*. Praha: ASPI, 2007. 636 s.

Odborné časopisy

KROUPA, Jiří. Změna pravidel obecní normotvorby. *Veřejná správa*, 2008, č. 12.

ŠEMORA, Vítězslav. Obecně závazné vyhlášky obcí: Několik slov ke staronové rozhodovací praxi Ústavního soudu ve věci jejich rušení pro rozpor se zákonem. *Veřejná správa*, 2005, č. 35.

ŠIMÍČEK, Vojtěch. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí. *Právní rádce*, 1997, č. 10, s. 6-7.

Právní předpisy

ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů

Judikatura

nález Ústavního soudu ze dne 19. ledna 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93
nález Ústavního soudu ze dne 21. dubna 1994, sp. zn. I. ÚS 68/93
nález Ústavního soudu ze dne 24. května 1994, sp. zn. Pl. ÚS 16/93
nález Ústavního soudu ze dne 11. dubna 1995, sp. zn. Pl. ÚS 24/94
nález Ústavního soudu ze dne 18. března 1997, sp. zn. Pl. ÚS 37/96
usnesení Ústavního soudu ze dne 11. září 1997, sp. zn. I. ÚS 304/97
nález Ústavního soudu ze dne 16. června 1999, sp. zn. Pl. ÚS 4/99
nález Ústavního soudu ze dne 19. října 1999, sp. zn. Pl. ÚS 14/99
rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. dubna 2001, sp. zn. 28 Cdo 542/2011
nález Ústavního soudu ze dne 31. října 2001, sp. zn. Pl. ÚS 15/01
nález Ústavního soudu ze dne 18. srpna 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03
nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2004, sp. zn. Pl. ÚS 50/03
nález Ústavního soudu ze dne 25. ledna 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04
nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04
nález Ústavního soudu ze dne 1. listopadu 2005, sp. zn. Pl. ÚS 27/04
nález Ústavního soudu ze dne 6. června 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05
nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05
nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 25/06
nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05
nález Ústavního soudu ze dne 6. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 38/06
nález Ústavního soudu ze dne 20. února 2007, sp. zn. Pl. ÚS 34/06
nález Ústavního soudu ze dne 6. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 4/05
nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06
nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06
nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05
nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09
nález Ústavního soudu ze dne 31. ledna 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11
nález Ústavního soudu ze dne 11. srpna 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15

Internetové zdroje

http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx
http://www.mvcr.cz

Shrnutí práce v českém jazyce

Práce se zaměřuje na problematiku obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkumu Ústavním soudem. Sleduje vývoj judikatury Ústavního soudu pro oblast územní normotvorby a zaměřuje se na to, jak Ústavní soud nahlíží na čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, který obcím garantuje územní normotvorbu a s tím související § 10 zákona o obcích, který z věcného hlediska vymezuje oblasti, ve kterých mohou obce vydávat OZV. Do práce je řazena i dozorová a metodická činnost Ministerstva vnitra ČR. Práce je rozdělena do tří částí. První se zabývá originární povahou OZV a ústavní resp. zákonnou garancí územní normotvorby. Druhá část popisuje dozorovou a metodickou činnost Ministerstva vnitra ČR a proces sistace OZV. Třetí část práce je věnována přezkumu konformity OZV obcí Ústavním soudem a analýze tzv. testu čtyř kroků.

Abstract

The work analyses the issue of the municipal ordinances and their review performed by the Constitutional Court of the Czech Republic. It follows the development of the doctrine relevant to the territorial lawmaking. It answers the question, how the Constitutional Court looks at the Article 104, paragraph 3 of the Constitution, which guarantees the municipal lawmaking and related § 10 of the Act of Municipality. The work also focuses on the control of the municipal ordinances. The work is divided into three parts. The first deals with the question of the originality of the municipal ordinances and the constitutional guarantees of the territorial lawmaking. The next chapter is focused on the supervision performed by the Ministry of the Interior and the process of the suspension. The main part deals with the review of the municipal ordinances performed by the Constitutional Court and analyses the phases of the four-step test.

Seznam klíčových slov v českém a anglickém jazyce

obec, obecně závazné vyhlášky, Ministerstvo vnitra, dozor, sistace, Ústava, Ústavní soud, judikatura, test čtyř kroků

municipality, municipal ordinances, the Ministry of the Interior, supervision, suspension, the Constitution, the Constitutional Court, judicature, four-step test