

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Alžběta Havlíková

Obecně závazné vyhlášky v judikatuře Ústavního soudu
Bakalářská práce

Olomouc 2017

„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma *Obecně závazné vyhlášky v judikatuře Ústavního soudu* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“

V Olomouci dne 29. března 2017

Alžběta Havlíková

Děkuji tímto JUDr. Dalimile Gadasové, Dr. za odborné vedení, cenné rady a připomínky, které vedly k vytvoření této bakalářské práce.

OBSAH

SEZNAM ZKRATEK	6
ÚVOD.....	7
1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA	8
1.1 Ústavní vymezení územní samosprávy.....	8
1.2 Obce, Kraje, Hlavní město Praha.....	9
1.2.1 Orgány z hlediska normotvorby.....	10
2 NORMOTVORBA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY	11
2.1 Zásady tvorby obecně závazných vyhlášek	11
2.2 Obecně závazné vyhlášky	12
2.3. Test 4 kroků	14
3 DOZOR NAD VYDÁVÁNÍM OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK	16
3.3 Ústavní soud	17
3.4 Řízení před Ústavním soudem.....	17
4 JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU.....	19
4.1 Nálezy Ústavního soudu z roku 2016.....	19
4.1.1 Obecně závazná vyhláška města Chrastava č. 2/2014	19
4.1.2 Obecně závazná vyhláška obce Všeň č. 2/2015	20
4.2 Nálezy Ústavního soudu z roku 2015	22
4.2.1 Obecně závazná vyhláška statutárního města Přerov č. 2/2010.....	22
4.3 Nálezy Ústavního soudu z roku 2014	23
4.3.1 Obecně závazná vyhláška města Cheb č. 6/2012	24
4.4 Nálezy Ústavního soudu z roku 2013	25
4.4.1 Obecně závazná vyhláška města Vimperk č. 1/2010	25
4.5 Nálezy Ústavního soudu z roku 2012	26
4.5.1 Obecně závazná vyhláška statutárního města Liberec č. 3/2009	26
4.5.2 Obecně závazná vyhláška obce Lukovany č. 5/2008	27
4.6 Nálezy Ústavního soudu z roku 2011	28
4.6.1 Obecně závazná vyhláška města Vodňany č. 4/2008.....	28
4.6.2 Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010	29
4.6.3 Obecně závazná vyhláška města Kladna č. 46/10.....	29
4.6.4 Obecně závazná vyhláška města Holýšov ze dne 29. 3. 2010	30
4.6.5 Obecně závazná vyhláška města Chrastava č. 5/2009	31

4.7 Nálezy Ústavního soudu z roku 2010	32
4.7.1 Obecně závazná vyhláška města České Velenice č. 2/2005	33
4.7.2 Obecně závazná vyhláška města Chrastavy č. 1/2009	34
4.7.3 Obecně závazná vyhláška statutárního města Hradec Králové č. 8/2003	35
4.7.4 Obecně závazná vyhláška města Jeseník č. 1/2008.....	35
4.7.5 Obecně závazná vyhláška města Břeclav č. 5/2008	36
4.7.6 Obecně závazná vyhláška města Krupka č. 3/2009	37
4.8 Vyhodnocení uvedených nálezů Ústavního soudu	38
ZÁVĚR.....	40
SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ.....	41
SHRNUTÍ.....	44
ABSTRACT	44
SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV.....	45
KEYWORD LIST	45

SEZNAM ZKRATEK

Hl. m. Praha	Hlavní město Praha
IVS	Interaktivními videoloterijními systémy
KZř	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů
LZPS	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů
MV	Ministerstvo vnitra
OZV	Obecně závazná vyhláška / vyhlášky
OZř	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
PrhZ	Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů
VHP	Výherní hrací přístroj

ÚVOD

Obecně závazné vyhlášky, jakožto právní předpisy vydávané obcí, krajem i hlavním městem Prahou, jsou jedinečné samy o sobě. Mají výsadní postavení v rámci normotvorby a své místo zastávají i v hierarchii právních předpisů z hlediska jejich právní síly. Obecně závazným vyhláškám bylo věnováno spoustu literatury i odborných prací, nicméně tato bakalářská práce by měla být odlišná v tom, že nesleduje obecně závazné vyhlášky jako takové, ani nepopisuje jejich postup vydávání, nýbrž se zaměřuje de facto na jejich poslední fázi, ve které je rozhodováno o jejich existenci, zda budou zachovány či nekompromisně zrušeny. K tomu je oprávněn Ústavní soud, který v postavení negativního zákonodárce rozhoduje mimo jiné i o osudu obecně závazných vyhlášek. Svá rozhodnutí vydává formou nálezů, jež v souhrnu tvoří jeho judikaturu.

Cílem této práce je analýza výskytu obecně závazných vyhlášek, resp. nálezů, jež se jich přímo týkají. Vyhodnocení, kolik nálezů bylo vydáno, kterou věcnou oblast nejčastěji upravují a toto podložit konkrétními příklady.

Práce je koncipována do čtyř kapitol. První tři kapitoly jsou zpracovány přehledovou, popisnou metodou, čtvrtou kapitolu jsem podrobila analýze, tj. vyhodnocení předmětné judikatury.

V první kapitole nastíním stručný přehled základních pojmů, jakými jsou územní samospráva a její ústavní vymezení, dělení územních samosprávných celků na obce a kraje, vč. jejich orgánů ve vztahu k normotvorbě. Kapitola druhá je věnována místní normotvorbě, tj. právním předpisům, kterými jsou obecně závazné vyhlášky vydávané v samostatné působnosti a nařízení vydávané v působnosti přenesené. Zde se, z důvodu rozsahu práce, věnuji pouze obecně závazným vyhláškám, jejichž vymezení je pro naplnění účelu této práce podstatné. Třetí kapitola vymezuje dozor nad vydanými obecně závaznými vyhláškami Ministerstvem vnitra, které je mimo jiné oprávněno podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavnímu soudu pro její rozpor s ústavními zákony či zákony, příp. kolizí se základními právy a svobodami. Kapitola čtvrtá je věnována judikatuře Ústavního soudu, resp. nálezům, ve kterých se zabýval návrhy na zrušení obecně závazných vyhlášek či jejich ustanovení. Jelikož se jedná o obsahově rozsáhlou materii, které se ohledem na omezený rozsah nelze věnovat v celé míře, stanovila jsem proto časové období let 2016–2010, ze kterého budou nálezy pocházet a které podrobím zmíněné analýze. Ke každému roku je uvedena stručná informace o legislativních změnách a krátký popis nálezů v tom roce vydaných. Veškerý text je doplněn o poznámkový aparát, ve kterém odkazuji na příslušnou právní úpravu, příp. judikaturu, která v důsledku omezeného rozsahu nemohla být zahrnuta do hlavního textu práce.

1 ÚZEMNÍ SAMOSPRAVA

Územní samospráva, též místní, obecní či teritoriální, je společně se samosprávou zájmovou jednou z podsložek, na které se dělí odvětví veřejné správy, tj. samosprávy.¹ Jejimi představiteli jsou v České republice územní samosprávné celky, územní jednotky, kterými jsou obce a kraje. Jejich vymezení je zakotveno přímo v Ústavě České republiky² (dále jen „Ústava“), dle které jde o územní společenství občanů, mající právo na samosprávu.³

1.1 Ústavní vymezení územní samosprávy

Územní samospráva je upravena právními předpisy, které mají z hlediska jejich hierarchie nejvyšší právní sílu a jsou součástí ústavního pořádku České republiky. Jde o Ústavu, Listinu základních práv a svobod⁴ (dále jen „LZPS“) a Evropskou chartu místní samosprávy, která přesto, že jde o řádně ratifikovanou mezinárodní smlouvu, není dle čl. 10 Ústavy součástí ústavního pořádku, nýbrž pouze součástí právního řádu, je významným pramenem této oblasti a do výčtu ústavního vymezení ji proto lze zařadit, jakožto mezinárodní smlouvu.

Ústavou se územní samospráva zaručuje v čl. 8 a v hlavě sedmé. Stanovuje také členění území České republiky na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky, přičemž obec je vždy kraje. Ústředním prvkem ústavního vymezení územní samosprávy, je samotné ústavou dané oprávnění územního samosprávného celku na samosprávu, tj. právo samostatně spravovat své záležitosti bez zásahů státu, vyjma případů, kdy to vyžaduje ochrana zákona a jen zákonem stanoveným způsobem.

LZPS obsahuje jednotlivé stručné vymezení principů ve vztahu k místní samosprávě, např. povinnost orgánů územní samosprávy přiměřeným způsobem podávat informace o své činnosti nebo deklaraci práva občanů podílet se na správě věcí veřejných.

Cílem Evropské charty místní samosprávy je sloužit jako prostředek pro dosažení větší jednoty mezi členy Rady Evropy s úmyslem ochránit a realizovat ideály i zásady, jež jsou jejich společným dědictvím. Zakotvuje principy, na nichž je sama založena. Jde o ochranu a posilování místní samosprávy, existenci odpovědných místních společenství, právo občanů podílet se na správě věcí veřejných a princip, kdy místní společenství patří mezi hlavní základy každého demokratického zřízení⁵

¹ KADEČKA Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 4-6.

² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

³ HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 133-141.

⁴ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁵ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva: praktická příručka s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 13-18.

1.2 Obce, Kraje, Hlavní město Praha

Obce (základní územní samosprávné celky), jsou základním územním samosprávným společenstvím občanů, veřejnoprávní korporací i právnickou osobou. Vlastní majetek, se kterým hospodaří, v právních vztazích vystupují vlastním jménem a nesou odpovědnost vyplývající z těchto vztahů. Samostatně jsou upraveny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „OZř“)⁶ Pojmem obec se rozumí obec, město, městys i statutární město. Jde o nejnižší úroveň územní samosprávy označovanou jako *místní samospráva*. Povinností obce je péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby občanů, přičemž při plnění svých úkolů obec chrání veřejný zájem.

Kraje (vyšší územní samosprávné celky), označovány též jako *regionální samospráva*, byly zřízeny k 1. 1. 2000 ústavním zákonem o vytvoření vyšších územních samosprávných celků⁷, kterým bylo území České republiky rozděleno do 14 krajů, vč. hlavního města Prahy a jež určil jejich názvy a sídla. Samostatně jsou upraveny zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „KZř“). Jejich definice je shodná s výše uvedenou definicí obce. Hlavním úkolem je péče o všestranný rozvoj území a potřeby občanů.⁸

Speciální úpravou je zákon č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „PrhZ“), který upravuje postavení hlavního města Prahy (dále jen „hl. m. Praha“), jakožto hlavního města České republiky, krajem i obcí. Obecní ani krajské zřízení se na něj nevztahují.⁹ Území hlavního města tvoří územní jednotku, která se dělí na deset obvodů s názvy Praha 1-10.¹⁰

Obce i kraje charakterizuje osobní, územní, mocenský a ekonomický základ. Prvek území (*území, ve kterém územní samosprávný celek vykonává svou působnost*), osobní (*občané, cizinci, všichni, kdo se na území nachází*), prvek ekonomický (*ekonomická autonomie v rámci, které samostatně hospodaří, disponují vlastním majetkem i finančními zdroji*), prvek mocenský (*pravomoc k tvorbě vlastních právních předpisů, přičemž zde platí tzv. smíšený systém, kdy vedle vlastní působnosti, tj. samosprávy je vykonávána i působnost přenesená, určitý díl státní správy*).¹¹

⁶PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 81-82.

⁷Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

⁸KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, s. 105.

⁹Tamtéž, s. 118.

¹⁰Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů.

¹¹KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo – obecná část: Multimediální učební text*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 28-35.

1.2.1 Orgány z hlediska normotvorby

V obci působí zastupitelstvo, rada, starosta, obecní úřad, zvláštní orgány obce. Orgány kraje jsou zastupitelstvo kraje, rada kraje, hejtmán, krajský úřad a zvláštní orgány kraje. Orgány hlavního města Prahy jsou zastupitelstvo hlavního města Prahy, rada hlavního města Prahy, primátor, magistrát hlavního města Prahy. Jejich postavení i složení upravují jednotlivé zákony.¹² Ve vztahu k normotvorbě platí následující pravidlo, shodné pro obce, kraje i hl. m. Prahu.

Zastupitelstvu je dle § 84 OZř vyhrazeno v rámci samostatné působnosti mimo jiné schvalovat rozpočet obce, zřizovat a rušit příspěvkové organizace a právnické osoby, rozhodovat o vyhlášení místního referenda, zřizovat a rušit obecní policii, **obecně závazné vyhlášky** apod. Není možné, aby tuto pravomoc delegovalo na jiný orgán obce. OZV jsou schvalovány formou usnesení, k jehož platnosti je zapotřebí souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Při jejich vydávání se řídí zákony.¹³

Rada je dle § 99 OZř výkonným orgánem obce v oblasti samostatné působnosti a ze své činnosti odpovídá zastupitelstvu. V rámci přenesené působnosti je jí vyhrazeno vydávat **nařízení**. Při jeho vydávání se řídí zákony a jinými právními předpisy.¹⁴ Tuto pravomoc nemůže delegovat na jiný orgán v obci a nemůže si ji vyhradit ani zastupitelstvo. Rada je schopna usnášet se za přítomnosti nadpoloviční většiny všech členů. K platnému usnesení pro schválení nařízení je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů. V obcích, kde se rada nevolí, je pravomoc vydávat nařízení svěřena zastupitelstvu.¹⁵

¹² § 67-122 OZř, § 31-80 KZř, § 48-81 PrhZ.

¹³ § 35 odst. 2, písm. a) OZř.

¹⁴ § 61 odst. 2, písm. a) OZř.

¹⁵ PRŮCHA, Petr a kol. *Jak řídit kraj, město obec: rukověť územní samosprávy. Díl I, Právo, normotvorba, veřejný pořádek*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2002, s. 40-41.

2 NORMOTVORBA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

Nejvýznamnější činností územní samosprávy je její vlastní normotvorba. Právními předpisy vydávané obcí, krajem i hl. m. Prahou, jsou obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“) a nařízení.¹⁶ Oprávnění k této činnosti je dáno prioritně Ústavou a dále pak v jednotlivých zákonech.¹⁷

Cílem normotvorby je regulovat společenské vztahy založené zejm. na stanovení povinností pro subjekty, regulaci jejich jednání, určení organizačních struktur a procesních postupů a také stanovení sankčních následků při porušení pravidel chování. Výsledné pravidlo chování ve vztahu k adresátům, musí být obecně závazné, normativního charakteru, vydané oprávněným subjektem, mít požadovanou strukturu a musí být vynutitelné státní mocí. Obsahem je společenský zájem na dané úpravě vztahů ve formě dovolení, příkazu či zákazu.¹⁸

2.1 Zásady tvorby obecně závazných vyhlášek

Záměr územního samosprávného celku regulovat společenské vztahy na svém území podléhá obecným *zásadám pro tvorbu právních předpisů*. Jde o analýzu současného právního stavu, analýzu skutkového stavu, zhodnocení nutnosti nové úpravy či změny té stávající, stanovení cíle, kterého má novou úpravou dosaženo, individuální či skupinové zájmy, stanovení právních prostředků pro dosažení stanoveného cíle a souhrnné posouzení potřeby nové úpravy z pohledu úplnosti, výsledného efektu, existence prostředků pro dosažení cíle, ale i nákladů pro jeho realizaci. Je nutné dbát na dodržení souladu s předpisy vyšší právní síly, nálezy Ústavního soudu i mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána. Zároveň je třeba zajistit, aby OZV byla formulována jednoznačně, srozumitelně, jazykově i stylisticky správně a byla přehledná.¹⁹

Tvorba OZV, stejně jako každý právní předpis, podléhá legislativnímu procesu, jehož jednotlivé fáze jsou: příprava návrhu, projednání, schvalování příslušným orgánem a uvedení do součásti právního řádu, což spočívá v jeho vyhlášení a institutech platnosti a účinnosti.

¹⁶ KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva: praktická příručka s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012, s. 40-41.

¹⁷ § 10 a 110Zř, § 6-8 KZř a § 34-43 PrhZ.

¹⁸ DAUBNEROVÁ, Alena, GADASOVÁ, Dalimila. *Veřejná správa-vybrané otázky vztahující se k normotvorbě na místní úrovni studijní materiál vydaný na základě podaného projektu a přiděleného grantu z fondu rozvoje vysokých škol pro rok 1999*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1999, s.12-13.

¹⁹ Tamtéž, s.12-13.

Při normotvorbě vychází územní samosprávné celky z metodické pomůcky vydané za tímto účelem Ministerstvem vnitra (dále jen „MV“).²⁰

Podmínkou platnosti OZV je její vyhlášení. Vyhlášením OZV obce je její vyvěšení na **úřední desce** obecního úřadu. OZV hl. m. Prahy nabývá platnosti vyhlášením ve **Sbírce právních předpisů hl. m. Prahy**, resp. rozesláním její příslušné částky. OZV kraje nabývá platnosti vyhlášením a rozesláním příslušné částky **Věstníku právních předpisů kraje**.

Účinnosti OZV nabývá zpravidla 15. dnem následujícím po dni jejího vyhlášení, pokud není výslovně stanoven počátek pozdější. Účinnosti může nabýt i dříve, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, nejdříve však dnem vyhlášení.²¹ Doba mezi platností a účinností, tzv. *legisvakancní lhůta* slouží jejím adresátům k obeznámení se s obsahem předpisu dříve, než bude aplikován v praxi.²²

Územní samosprávné celky vedou ze zákona evidenci právních předpisů, která obsahuje jejich číslo, název, datum schválení, datum nabytí platnosti, datum nabytí účinnosti, příp. datum pozbytí platnosti. Právní předpisy jsou označeny pořadovými čísly, přičemž číselná řada se uzavírá vždy s koncem každého kalendářního roku. Právní předpisy i jejich evidence musí být veřejně přístupné u obecního úřadu obce, která je vydala. U obce s rozšířenou působností i u obecních úřadů obcí v jejím správním obvodu. Evidenci právních předpisů hl. m. Prahy je Sbírka právních předpisů hl. m. Prahy, která je přístupná každému na magistrátu, úřadech městských částí a na MV. Evidenci právních předpisů kraje je Věstník právních předpisů kraje, opět veřejně přístupný na krajském úřadu, všech obecních úřadech v rámci kraje a na MV. Sbírka hl. m. Prahy i Věstník kraje se zveřejňují i způsobem umožňujícím dálkový přístup.²³

2.2 Obecně závazné vyhlášky

OZV jsou originárním (původním, neodvozeným) sekundárním (podzákoným) právním předpisem.²⁴ Z toho vyplývá, že OZV jako předpisy nižší úrovně nesmí odporovat předpisům úrovně vyšší, tj. ústavním zákonům, zákonům a mezinárodním smlouvám dle čl. 10 Ústavy. Jakožto předpisy sekundární (druhotné) nemohou provést další delegaci legislativní pravomoci tzv. *subdelegaci*, protože právní řád České republiky terciární normotvorbu

²⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy: Metodická pomůcka*, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, 2010. 42 s.

²¹ Naléhavý zájem výslovně uveden musí být pouze v OZV hl. m. Prahy dle § 45 odst. 4 PrhZ.

²² DAUBNEROVÁ: *Veřejná správa...* s. 14-15.

²³ MINISTERSTVO. *Pravidla...* s. 1-5.

²⁴ KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. s. 157.

nepřipouští. Jakožto originární právní předpisy jsou OZV vydávány přímo na základě čl. 104 odst. 3 Ústavy.²⁵

Jsou vydávány v rámci samostatné působnosti, do které stát nesmí zasahovat vyjma případů, kdy to vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Samostatnou působností jsou oblasti zahrnující veškeré záležitosti týkající se zájmu obce a jejích občanů, mimo těch zákonem svěřeným krajům či spadající do přenesené působnosti.²⁶ Samostatnou působnost obcí, krajů i hlavního města vymezují jim věnované zákony.²⁷

Účelem OZV je ukládat určité povinnosti, příkazy, zákazy, přijímat opatření preventivního, represivního či fiskálního zájmu.²⁸ Na základě čl. 4 odst. 2 LZPS je možné ukládat povinnosti toliko na základě zákona v jeho mezích při zachování základních práv a svobod.²⁹ Oprávnění obce ukládat povinnosti formou OZV upravuje § 10 OZř, který uvádí následující taxativní výčet:

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, vč. tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Kraje dle § 6 KZř mohou ukládat povinnosti OZV fyzickým a právnickým osobám, pouze pokud tak stanoví zákon. Hl. m. Praha ukládá povinnosti formou OZV na základě oprávnění v § 44 odst. 3 PrhZ, jež uvádí stejný výčet jako OZř.

²⁵ KADEČKA Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. s. 79-80.

²⁶ FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka a ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 4-7.

²⁷ § 35 a násl. OZř, § 14 a násl. KZř a § 16 a násl. PrhZ.

²⁸ Tamtéž, s. 6.

²⁹ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práva a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

2.3. Test 4 kroků

Pravomoc vydávat OZV je dána Ústavou, čl. 104 odst. 3, avšak podrobnější pravidla ani požadavky pro jejich vydávání či obsahové náležitosti, stanoveny nejsou. Je proto nutné je dovodit z ústavního pořádku a z judikatury Ústavního soudu, který je příslušný k přezkumu zákonnosti a ústavnosti OZV. Pro věcné posouzení obsahu OZV postupuje podle tzv. testu čtyř kroků, při kterém vychází z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005, v němž byl tento test použit poprvé. Test tvoří tyto kroky:

1. Prvním krokem je přezkoumána samotná pravomoc obce vydat OZV. Je zjišťováno, zda obec vydala OZV v mezích své kompetence v odpovídající formě stanovené zákonem, zda tak bylo učiněno kompetentním orgánem a způsobem stanoveným zákonem. Současně je kladen důraz na to, aby proces vydání OZV netrpěl vážnou formální vadou. (Zda byla OZV vydána *ústavně konformním způsobem*, tj. vydána zastupitelstvem a byla řádně vyhlášena).
2. Druhý krok testu ověřuje působnost obce při vydání OZV. Jde o posouzení toho, zda se obec při vydání OZV nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou oblast (jednání *ultra vires*).
3. Třetím krokem testu je přezkoumáno, zda obec při vydání OZV nezneužila zákonem jí svěřenou pravomoci a působnosti obce a zda jsou povinnosti ukládané OZV přiměřené.³⁰ Třetí krok musí být proveden vždy.
4. Ve čtvrtém kroku je obsah OZV přezkoumán z hlediska tzv. „*nerozumnosti*“ OZV. Ověřuje se, zda zákazy či omezení, které byly uloženy OZV, nejsou nerozumné, resp. zda s ohledem na svou povahu adekvátně směřují k cíli vyhrazenému OZV a zároveň nejsou zjevně absurdní, tj. nereálné, nesplnitelné.³¹

Je třeba uvést, že první dvě kritéria jsou formálními požadavky a zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadené OZV, byť i tyto vykazují aspekty jednání *ultra vires* v materiálním smyslu slova.³²

Pomyslným pátým krokem je splnění obecných kritérií tvorby a obsahu právních předpisů spočívající v její určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Nedostatek některé z těchto podmínek je vadou, pro kterou je nutné OZV nebo její část zrušit.

Specifickým problémem při tvorbě OZV je tzv. *superfluum*, tj. doslovné přejímání textů zákona do OZV. Dle Ústavního soudu je přesné, neodchylující se přebrání textu zákona

³⁰ Např. nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09.

³¹ FURKOVÁ, *Tvorba...*s. 9-16.

³² Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

úpravou nadbytečnou, avšak neodporující zákonu. V případě, že OZV nepřevzme text zákona cela či jej nevhodně parafrázuje, nejedná se již o *superfluum* a takováto OZV se může dopustit i protizákonnosti. K tomuto se Ústavní soud vyjádřil ve své judikatuře³³ „V případě, že by obec upravila již zákonem jednou upravené vztahy, nešlo by o pouhé *superfluum* k zákonné úpravě. To se projevuje i v tom, že zvláštní zákonná úprava zpravidla obsahuje i způsoby kontroly dodržování stanovených pravidel a s tím související sankční pravidla. Obec by však inkorporováním zákonného pravidla do OZV obce vlastně rozšiřovala svou sankční působnost, neboť porušení pravidla stanoveného touto OZV by mohla samostatně sankcionovat.“³⁴

³³ Např. Nález Ústavního soudu ze dne 16.2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 15/99.

³⁴ FURKOVÁ, *Tvorba...*s. 42.

3 DOZOR NAD VYDÁVÁNÍM OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK

Státní dozor nad územní samosprávou, který je významnou zárukou zákonnosti, je prioritně vykonáván ve veřejném zájmu z úřední povinnosti.³⁵

Cílem dozoru je zjištění, zda byly splněny zákonem stanovené podmínky pro vydání OZV, a to po obsahové i formální stránce, přičemž nejvýznamnější podmínkou je soulad se zákonem. K jeho výkonu je příslušné MV podle OZř, KZř i PrhZ, což navazuje na obligatorní povinnost zasílat OZV neprodleně po dni jejich vyhlášení MV, přičemž není nutné zasílat originál či ověřenou kopii, postačí kopie prostá.³⁶ MV následně činí úkony dozoru *ex officio*, tedy z moci úřední, může tak učinit i z vlastních zjištění, případně na základě vnějších podnětů osob či orgánů.

K provedení dozoru disponuje MV nápravnými prostředky, jež aplikuje, pokud zjistí rozpor OZV či její části se zákonem. Prioritní je **výzva ke zjednání nápravy** se současným stanovením lhůty 60 dnů, poté následující tzv. **sistace**, tj. pozastavení účinnosti OZV, v případě, že náprava zjednána nebyla a tzv. **okamžitá sistační pravomoc**, tj. okamžité pozastavení účinnosti bez předchozí výzvy ke zjednání nápravy, kterou je možné použít za předpokladu zjevného rozporu OZV s lidskými právy a základními svobodami. Těmto krokům je kladen důraz, neboť jsou judikaturou Ústavního soudu považovány za podmínku přípustnosti návrhu na zrušení OZV. Dozor lze uskutečnit jen nad řádně vyhlášenými a účinnými OZV³⁷

Účinnost OZV je pozastavena dnem doručení sistačního rozhodnutí, ve kterém MV stanoví přiměřenou lhůtu pro zjednání nápravy. Pokud bude zjednána náprava v přiměřené lhůtě, MV rozhodnutí zruší, poté, co obdrží sdělení obce o zjednání nápravy společně s novou OZV, kterou byla náprava zjednána.

Pokud náprava zjednána nebude, podá do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu návrh na zrušení takového OZV Ústavnímu soudu. Jestliže Ústavní soud návrh MV na zrušení OZV odmítne, zamítne, případně řízení zastaví, pozbývá rozhodnutí o pozastavení účinnosti OZV své platnosti, a to dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci.

V případě, že bude náprava zjednána ještě před rozhodnutím Ústavního soudu o návrhu na zrušení OZV, sdělí obec tuto skutečnost neprodleně MV i Ústavnímu soudu. Následně MV

³⁵ KADEČKA, *Právo* s. 283.

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. 26-27.

³⁷ KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 249.

zruší své sistační rozhodnutí, a to do 15 dnů od doručení sdělení obce o zjednání nápravy, jehož součástí musí být i OZV, kterou byla náprava zjednána.³⁸

3.3 Ústavní soud

Ústavní soud je nezávislým a nestranným soudním orgánem stojícím mimo soustavu soudů v České republice. Jde o speciální soudní orgán ochrany ústavnosti se sídlem v Brně. Byl zřízen zákonem č. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů a je upraven i Ústavou.³⁹

Ústavní soud se skládá z patnácti soudců tvořící jeho plénum. Soudci jsou jmenováni prezidentem republiky se souhlasem Senátu Parlamentu České republiky na funkční období deseti let. Opakování mandátu není dle Ústavy možné. Předsedu a dva místopředsedy jmenuje prezident republiky samostatně z řad soudců Ústavního soudu.⁴⁰

3.4 Řízení před Ústavním soudem

Ústavní soud na základě čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy rozhoduje o zrušení právních předpisů obcí a krajů nebo jejich jednotlivých ustanovení v případě rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. Návrh na zrušení OZV je na základě § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu oprávněna podat vláda, skupina nejméně 25 poslanců či 10 senátorů, senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, ten, kdo podal ústavní stížnost či návrh na obnovu řízení, zastupitelstvo kraje, Veřejný ochránce práv a Ministerstvo vnitra.⁴¹

Řízení je zahájeno dnem doručení návrhu Ústavnímu soudu. Návrh je nepřijatelný, pokud OZV pozbyla platnosti, nebyla vyhlášena zákonem stanoveným způsobem nebo pokud před doručením návrhu Ústavnímu soudu pozbyl platnosti ústavní zákon či zákon, se kterým je OZV v rozporu.

Pokud řízení zahájeno bylo, ale OZV pozbyla platnosti před jeho skončením, řízení bude zastaveno. Zastaveno bude rovněž řízení, pokud pozbyde platnosti ústavní zákon nebo zákon, s nimiž je dle návrhu OZV v rozporu.

Nebyl-li návrh odmítnut, ani nevznikly důvody pro zastavení řízení, je Ústavní soud povinen se jím zabývat a rozhodnout o něm. Při rozhodování posuzuje soulad OZV s ústavními zákony, zákony, zda byla přijata v ústavou stanovených mezích a předepsaným způsobem.

³⁸ § 123 OZř.

³⁹ Hlava IV, moc soudní, čl. 83 až 89, uvádí postavení, složení, předpoklady pro výkon funkce soudce, trestní bezúhonnost soudce a rozhodovací činnost.

⁴⁰ ÚSTAVNÍ SOUD. *Postavení a pravomoci Ústavního soudu* [online]. Brno, 2015 [cit. 2017-01-29]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci/>.

⁴¹ KADEČKA. *Právo*, s. 298-301.

Účastníkem řízení je navrhovatel, ten, kdo OZV vydal a případně i veřejný ochránce práv, který má právo vstoupit do řízení v postavení vedlejšího účastníka řízení. Ústavní soud rozhoduje v plénu formou nálezu.⁴²

Při přezkumu postupuje, podle již zmíněného testu čtyř kroků. Pokud při přezkumu zjistí, že OZV nebo její jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem či zákonem, tak ji zruší. Pokud neshledá důvody pro zrušení, návrh zamítne. Nálezy jsou konečné a vyhlášují se ve Sbírce zákonů.⁴³ Veškeré nálezy se uveřejňují i ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu, která je vydávána pro veřejnou potřebu každoročně a je vedena i v elektronické podobě.⁴⁴

⁴² HENDRYCH. *Správní právo*, s. 588.

⁴³ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, §64 a následující.

⁴⁴ ÚSTAVNÍ SOUD. *Postavení a pravomoci Ústavního soudu* [online]. Brno, 2015 [cit. 2017-01-29]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci/>.

4 JUDIKATURA ÚSTAVNÍHO SOUDU

Pro naplnění účelu této práce byla vybrána judikatura Ústavního soudu ve vztahu k obecně závazným vyhláškám územně samosprávných celků. Časovým úsekem bylo stanoveno období let 2016-2010.

V tomto období bylo Ústavním soudem vydáno souhrnně 18 nálezů, jimiž bylo rozhodnuto o návrzích na zrušení OZV a 2 usnesení, kterými byla řízení o návrhu na zrušení zastavena. O počtu vydaných nálezů v jednotlivých letech vypovídá tato tabulka.

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010
2	1	1	1	2	5	6

45

Zdrojem je Sběrka nálezů a usnesení Ústavního soudu. Jednotlivé nálezy jsou v následujícím textu stručně popsány a rozděleny podle kalendářního roku, ve kterém o nich bylo rozhodnuto. Ke každému roku je rovněž připojena i poznámka týkající se legislativních změn ve vztahu k místní normotvorbě.

4.1 Nálezy Ústavního soudu z roku 2016

Zásadní legislativní změnu zavedla novela zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů⁴⁶, která v oblasti regulace nočního klidu změnila formu udělení výjimek z doby nočního klidu a stanovila výjimečné případy z této doby, které lze stanovit pouze formou OZV. Novelizován byl též zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, který nově výslovně určil okruh osob osvobozených od místního poplatku a změnil způsob placení poplatku nezletilých a nesvéprávných osob.

4.1.1 Obecně závazná vyhláška města Chrastava č. 2/2014

OZV o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích stanovila kratší dobu nočního klidu, vč. výjimek, které však byly určeny jen pro akce pořádané městem.

MV navrhlo zrušit čl. 2 odst. 2 písm. e) ve znění „*v době konání společenských a kulturních akcí pořádaných městem Chrastava je doba nočního klidu vymezena dobou od*

⁴⁵ Vlastní zpracování

⁴⁶ V rámci novelizace, bude tento zákon k 1. 7. 2017 nahrazen zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákonem č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

02:00 hodin do 06:00 hodin“ pro rozpor s principem materiálního právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 a čl. 104. odst. 1 a 3 Ústavy.

Dle návrhu si město samo pro sebe stanovilo výjimku a vyňalo se tak z povinnosti nechat posoudit své záměry povolovacím řízením. MV uvedlo, že zastupitelstvo nepřipustně zasáhlo do kompetence orgánů moci výkonné, které posuzují naplnění požadavku veřejného zájmu. Dále sdělilo, že není možné, aby se město vyňalo z režimu správního řízení a zbavilo tak osoby, které by s akcí pořádanou městem nesouhlasili, o možnost využití opravných a dozorčích prostředků, příp. o možnost soudní ochrany.

Veřejná ochránkyně práv k návrhu sdělila, že s návrhem souhlasí. Město sdělilo, že OZV bude novelizovat, ale v jiném než napadeném ustanovení z důvodu novely zákona o přestupcích, která odňala obcím oprávnění stanovit výjimku z nočního klidu vydaným rozhodnutím na základě OZV. Zrušit napadené ustanovení odmítlo.

Ústavní soud poté přistoupil k přezkumu OZV testem čtyř kroků. Již ve 2. kroku však ustanovení neobstálo. Na základě toho Ústavní soud vyhověl návrhu a napadené ustanovení **zrušil** pro jeho rozpor s ustanovením § 47 odst. 3 zákona o přestupcích, které označuje nerušený odpočinek v noční době jako *veřejný zájem, který však může být ve výjimečných případech převážen za účelem udržení místních tradic, utužení mezilidských vztahů, hlasitou noční aktivitou. Výjimky, kdy je doba nočního odpočinku zkrácena, příp. stanovena jako žádná, je nutno přesně a určitě specifikovat*. Mimo jiné i z toho důvodu, aby se na ně mohli lidé v obci připravit, příp. je alespoň předvídat. Toto vymezení výjimečných případů dané ustanovením, neobsahovalo, čímž město vykročilo ze své věcné působnosti.⁴⁷

4.1.2 Obecně závazná vyhláška obce Všeň č. 2/2015

OZV o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce zakazovala vjezd veškerých vozidel v obou směrech, mimo výjimku stanovenou v příloze. Příloha také označovala pozemkové parcely, čímž vymezila devět místních účelových komunikací s tím, že na jedné z nich byl dodatkovou tabulkou *povolena vjezd vozidlům do okamžité hmotnosti 3 tun s kartou A, B a C a cyklistům, vozidlům do okamžité hmotnosti 10 tun pak s kartou C a cyklistům*. **Karta A** povolovala vjezd motocyklům, osobním automobilům, traktorům a tzv. zvláštním vozidlům s hmotností do 3 tun, za podmínky, že řidič či doprovodná osoba mají trvalý pobyt, příp. sídlo u právnické osoby, na území obce. Trvalý pobyt se prokazoval občanským či řidičským průkazem, u právnické osoby, technickým

⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16.

průkazem vozidla. **Karta B** zaručovala tytéž požadavky, avšak pro trvalý pobyt v obci Příšovice. **Karta C**, byla jako jediná vydávána i v naturální podobě a měla dvě podkategorie, C1 a C2, které povolovaly vjezd osob mající oprávnění k přilehlým pozemkům nebo se vztahem k občanu obce či vlastníkovi nemovitosti. Cyklisté mohli vjet bez karty.

V návrhu MV uvedlo totožnost předmětu a cíle OZV s tím, který je sledován zvláštními předpisy, tj. zákonem o silničním provozu, zákonem o pozemních komunikacích a v obecné rovině i občanským zákoníkem. Dále poukázalo na absenci zmocnění k regulaci veškerého provozu na pozemních komunikacích, vč. komunikací účelových, formou OZV. Obec, která OZV regulovala frekvenci provozu na komunikacích, kterých je vlastníkem, se tím dostala do rozdílného postavení vůči jiným vlastníkům, kteří oprávnění vydat OZV nemají. MV zdůraznilo, že vlastnické právo obce tak získalo vyšší míru ochrany oproti vlastnickému právu jiných subjektů a závěrem upozornilo na nesprávný výčet pozemkových parcel, neboť jedna z nich byla ve vlastnictví soukromého vlastníka.

V rámci přezkumu testem čtyř kroků Ústavní soud zjistil, že OZV neobstojí již ve 2. kroku. Konstatoval „*Tím, že obec Všeň za účelem ochrany svého majetku přijala OZV vylučující určité účastníky z provozu na vymezených veřejně přístupných účelových komunikacích, ať již ve svém, či cizím vlastnictví, vykročila z věcných mezí své samostatné působnosti, neboť normovala oblast, v níž nebyla a není oprávněna provádět právní regulaci.*“ Na závěr uvedl „*Veřejný přístup na veřejně přístupnou účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů jejího vlastníka, může v rámci výkonu přenesené působnosti podle § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích na žádost vlastníka a po projednání s Policií České republiky upravit nebo omezit příslušný silniční správní úřad obecního úřadu obce s rozšířenou působností; obec tak proto nemůže učinit formou OZV, a to ani tehdy, pokud jsou účelové komunikace v jejím vlastnictví.*“

Na základě těchto skutečností návrhu vyhověl a OZV **zrušil** pro její rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 4 odst. 1 LZPS a dále s ustanoveními § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích⁴⁸, § 77 a 124 odst. 1 zákona o silničním provozu⁴⁹ a § 10 OZř.⁵⁰

⁴⁸ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 268/2015 Sb., účinném ke dni 31.12.2015.

⁴⁹ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 48/2016 Sb., účinném ke dni 20. 2.2016.

⁵⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16

4.2 Nález Ústavního soudu z roku 2015

Významnou změnou v oblasti samostatné působnosti obce, byla novela zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o odpadech), ve znění zákona č. 223/2015 Sb., účinném ke dni 01.10.2015. Změněno bylo zákonné zmocnění k vydání OZV o stanovení systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů i nakládání s odpadem stavebním. Nově byly stanoveny minimální složky komunálního odpadu, u kterých je obec povinna zabezpečit místa pro jejich odkládání.

4.2.1 Obecně závazná vyhláška statutárního města Přerov č. 2/2010

OZV o stanovení některých povinností při přepravě sypkých a obdobných materiálů na území města, známá též jako **zaplachtovací vyhláška**, která článkem č. 3 zaváděla *povinnost provozovatele vozidla přepravovat sypký nebo obdobný materiál v uzavřeném nákladovém prostoru nebo jiným vhodným způsobem bránit úletům prachu a zabránit úletům nebo úsypům tuhých částí přepravovaného materiálu z vozidla či přípojného vozidla, a to především zaplachtováním nákladového prostoru.*

MV ji po jejím vydání v roce 2010 přezkoumalo a po obdržení stanoviska Ministerstva dopravy, ústředního orgánu státní správy ve věcech dopravy, ji shledalo v souladu se zákonem. Problém nastal až v roce 2014, kdy obdrželo podnět Krajského úřadu Olomouckého kraje na pozastavení účinnosti této OZV. Součástí návrhu byly rozsudky Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, kterými tento soud zrušil rozhodnutí Magistrátu města Přerova a potvrzující rozhodnutí Krajského úřadu Olomouckého kraje o uložení pokuty za porušení povinnosti stanovené OZV. Na základě této skutečnosti a po marném jednání s městem o zjednání nápravy, podalo MV návrh na její zrušení.

V návrhu poukázalo na rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy, dále s § 10 a 35 odst. 3 písm. a) OZř. Upozornilo též na ustanovení § 52 odst. 6 zákona o silničním provozu, který oblast přepravy sypkých materiálů a povinnosti s tím spojené upravuje. Právní předpis nižší právní síly nemůže zužovat stanovenou povinnost tak, že nařídí přepravu sypkého materiálu pouze v uzavřených nákladových prostorech, a to zejména těch oplachtovaných.

Veřejný ochránce práv po výzvě sdělil, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije. Ústavní soud v rámci přezkumu aplikoval test čtyř kroků. Ve 2. a 3. kroku testu byl spatřen podstatný deficit OZV, který ji činí rozpornou se zákonem i ústavním pořádkem.

Konstatoval, že město, které OZV stanovilo předmětné povinnosti, tak vstoupilo do prostoru, který je již regulován právním předpisem, konkrétně § 52 odst. 6 zákona o silničním provozu⁵¹, jež uvádí, že *při přepravě sypkých substrátů musí být náklad zajištěn tak, aby nedocházelo k jeho samovolnému odlétávání*. A dle § 52 odst. 2 téhož zákona, *musí být náklad na vozidle umístěn a upevněn tak, aby neznečišťoval pozemní komunikaci a ovzduší*. Obci nepřisluší oprávnění zpřesňovat nebo doplňovat zákony, ani tehdy když obec sleduje stejný cíl jako zákonodárce a stanoví stejné povinnosti, které stanovuje zákon nebo je dokonce rozšíří, čímž překročí své kompetence. Obec si vyhradila pravomoc, která jí dle Ústavy nenáležela.

OZV město zavádělo i další povinnosti provozovatelům vozidla, a tím překročilo meze své věcně vymezené samostatné působnosti v návaznosti na čl. 104 odst. 3 Ústavy. Dále se při aplikaci a interpretaci neřídilo § 10 písm. c) OZř, ani čl. 4 odst. 1 LZPS. To, že OZV neobstála, ani ve třetím kroku testu, zapříčinilo její zrušení. Ústavní soud ji i přesto podrobil čtvrtému kroku, kterým je posouzení „rozumnosti“, neuspěla však ani v něm. *„Úprava provozu na pozemních komunikacích jednoznačně vyžaduje jednotnost úpravy na celém území státu. Nelze si totiž ani představit situaci, kdy na pozemních komunikacích nacházejících se na území jednotlivých obcí budou platit odlišná pravidla provozu. Dovedeno ad absurdum by si každý řidič musel před cestou na úřední desce (např. v elektronické podobě) vyhledat vyhlášky obcí, kterými bude projíždět. 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.“* Na základě uvedeného Ústavní soud vyhověl návrhu a OZV **zrušil** v celém rozsahu pro její rozpor s ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 LZPS.⁵²

4.3 Nálezy Ústavního soudu z roku 2014

Ve souvislosti s účinností nového občanského zákoníku byly novelizovány zákony územních samosprávných celků. Nebyly však vyřešeny aplikační problémy, které v souvislosti s touto harmonizací vyvstaly. Problematické bylo např. nové rozlišení *nájmu, výprosy a výpůjčky*. V důsledku toho byl podán návrh změny těchto zákonů, který by tyto aplikační nesnáze odstranil. Zmíněné zákony byly rovněž změněny v důsledku přijetí zákona o kontrolním řádu.⁵³

⁵¹ Zákon č. 361/2000 Sb., ve znění zákona č. 64/2014 Sb., účinném ke dni 01.5.2014.

⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15.

⁵³ Zákon č. 64/2014 Sb., zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím kontrolního řádu, účinném ke dni 1. 5. 2014

4.3.1 Obecně závazná vyhláška města Cheb č. 6/2012

OZV o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích. Podle MV stanovuje čl. II. Odst. 2 písm. d) OZV provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů na vymezených veřejných prostranstvích za činnost, jež *by mohla narušovat veřejný pořádek a vést k narušování bezpečnosti, zdraví a majetku*. Toto ustanovení a defacto celá OZV usiluje o regulaci těchto činností s cílem ochránit uvedené veřejné statky, nicméně se ustanovení nevztahuje na město Cheb. Pro případ, že by takovéto činnosti samo zorganizovalo či pořádalo, zahrnulo do ustanovení OZV dikci, kterou pro sebe stanovuje výjimku z povinnosti, kterou se vyňalo z povolovacího řízení, ve kterém bude záměry tohoto typu ovšem jiných subjektů posuzovat z hlediska veřejného zájmu. Poslední větu čl. III. Odst. 2 OZV ve znění „*Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě Cheb nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, je a) žebrání, b) volné pobíhání psů, c) jízda a stání motorových vozidel mimo pozemní komunikace a d) provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů.*“, tak MV navrhuje zrušit. Veřejný ochránce práv do řízení nevstoupil, a proto Ústavní soud přikročil k samotnému přezkumu.

V rámci něj dospěl k názoru, že napadeným ustanovením město zakazuje provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů na svém území z důvodu prevence, avšak z tohoto zákazu vyňalo veškeré akce tohoto typu jím pořádané. Ostatní mohou získat ad hoc výjimku rozhodnutím rady na základě písemné žádosti. Dle Ústavního soudu jde o *nedůvodně nerovný přístup města, jak k sobě samému, tak k ostatním subjektům, kterým byl zaveden odlišný právní režim, i když jde o druhově shodné činnosti a akce*. Zároveň jsou ustanovením porušována práva dalších osob, která mohou být pořádáním zmíněných akcí dotčeny. Dle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění, zákona č.250/2014 Sb., účinném ke dni 1. 1. 2015 mohou tyto osoby k ochraně svých práv tvrdit rozhodné skutečnosti, navrhnout důkazy, vyjadřovat se k podkladům rozhodnutí. Ústavní soud také spatřil neslučitelnost ustanovení s principy právního státu, neboť obecnost právní úpravy byla nahrazena rozhodováním příslušných orgánů veřejné moci v konkrétní věci.

Na základě toho usoudil, že napadené ustanovení je v rozporu s principem materiálního právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy tím, že zakládá nerovnost osob, které podléhají výkonu veřejné moci bez přesvědčivého, racionálního a legitimního důvodu slučitelného se zásadami charakterizujícími demokratický a právní stát. Rozpor byl shledán i s čl. 104 odst. 1

a 3 Ústavy z důvodu překročení meze zákonného zmocnění města. Z uvedených důvodů ustanovení **zrušil**.⁵⁴

4.4 Nálezy Ústavního soudu z roku 2013

Zásadní v tomto roce byla rekonstrukce soukromého práva spočívající v přijetí nového občanského zákoníku⁵⁵, kterému byla přizpůsobena terminologie zákonů územních samosprávných celků zákonem č. 303/2013 Sb. kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím rekonstrukce soukromého práva s účinností k 1. 1. 2014.

4.4.1 Obecně závazná vyhláška města Vimperk č. 1/2010

OZV o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochrany životního prostředí, čistoty a bezpečnosti na veřejných prostranstvích byl stanoven *zákaz obtěžování hlukem nebo šíření hlasité reprodukované hudby bez ohledu na zdroj zvuku, které se projevuje na veřejných prostranstvích, jež se nachází v bezprostředním sousedství objektů a jsou užívány k bydlení, vč. výjimek*.

Návrhem byl napaden čl. 5 odst. 3 písm. e) OZV pro rozpor s čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, protože nespĺňuje kritérium určitosti kladené na tvorbu právních předpisů tím, že obsahuje neurčité pojmy „*sousedství*“ a „*bezprostřední sousedství*“. Tyto pojmy však nebyly blíže specifikovány a dle návrhu není zřejmé, co je pod nimi možno předvídat. OZV tak porušila princip právní jistoty adresátů právní normy, jednoho ze základních principů právního státu. Dle návrhu není zřejmé, zda jsou oba pojmy rozdílné anebo užívány ve shodném významu, což je činí ještě více nejasnými a nesrozumitelnými.

Město ve svém vyjádření uvedlo, že zmíněných pojmů využívá občanský zákoník i normy veřejného práva, např. stavební zákon⁵⁶ a navrhlo návrh zamítnut.

V testu čtyř kroků napadená ustanovení obstála. Ústavní soud svou argumentaci uzavřel s tím, že „*napadenou vyhláškou použité pojmy "sousedství" a "bezprostřední sousedství" jsou snadno vyložitelné, a nečiní proto vyhlášku rozpornou s principy právní jistoty. V protikladu s názory navrhovatele nepovažuje vyhlášku za rozpornou s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, ve shodě s navrhovatelem pak neshledává ani žádné jiné důvody, pro něž by návrhem dotčené ustanovení vyhlášky mělo být derogováno.*“ S ohledem na princip minimalizace svých zásahů

⁵⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13.

⁵⁵ Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, účinném ke dni 1. 1. 2014.

⁵⁶ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, (stavební zákon), ve znění zákona č. 257/2013 Sb., účinném ke dni 1. 1. 2014.

do normotvorné činnosti k tomu příslušných orgánů veřejné moci, návrh balancující na hraně zjevné neopodstatněnosti a nedůvodnosti **zamítl**.⁵⁷

4.5 Nálezy Ústavního soudu z roku 2012

Novela zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích s účinností k 1. 1. 2012, zavedla např. rozšíření okruhu poplatníků, zvýšení horní hranice sazby poplatku, zavedení společné odpovědnosti poplatníka a jeho zákonného zástupce za zaplacení poplatku, obcím bylo umožněno čerpat pro účely řízení o místním poplatku údaje ze základního registru obyvatel, informačního systému cizinců i systému evidence obyvatel.

4.5.1 Obecně závazná vyhláška statutárního města Liberec č. 3/2009

OZV o veřejném pořádku, která v ustanovení čl. VII zakázala ve vyhrazeném území města nabízet a prodávat výrobky či nabízet a poskytovat služby formou pochůzkového prodeje.

V návrhu MV spatřovalo rozpor ustanovení s ústavním pořádkem České republiky, OZř i jednotlivými zákony, které věcně zahrnují materii upravenou OZV. Zakaz pochůzkového prodeje je působností přenesenou, ne samostatnou, a to na základě zákonného zmocnění, které je uvedeno v § 18 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání. Dle návrhu město stanovením zakazu v OZV dle § 10 písm. a) OZř, překročilo zákonné zmocnění své věcné působnosti, čímž se dostalo do rozporu nejen s ústavním pořádkem, ale i ustanovením § 10 písm. a) OZř i § 18 odst. 3 živnostenského zákona.

Do řízení vstoupil veřejný ochránce práv, který k návrhu vydal stanovisko, v němž odkázal na nálezy ÚS ze dne 1. 11. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 25/11, ve kterém Ústavní soud potvrdil jako ústavně konformní takovou zákonnou konstrukci, na základě, které nemůže jít o samostatnou působnost, pokud obec může určité záležitosti regulovat nařízením v rámci působnosti přenesené. Nemůže tak učinit ani v případě, že by se normotvorná působnost nařízení obce překrývala s okruhem vztahů, které je možné regulovat OZV, dle § 10 OZř. Město jednalo *ultra vires*, když zakázalo nabídku a prodej výrobků či nabídku a poskytnutí služeb formou pochůzkového prodeje, tzn. upravovalo vztahy, které již upraveny byly, konkrétně ustanovením § 18 odst. 3 živnostenského zákona⁵⁸.

⁵⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12

⁵⁸ Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění účinném ke dni 1. 1. 2012.

Ústavní soud při přezkumu prostř. testu čtyř kroků již v 1. kroku testu zjistil, že OZV sice byla vydána v souladu s ústavními zákony, ale se zákony už nikoli. Jelikož nebylo na první pohled zřejmé, zda se předmět a cíl regulace ustanovení OZV skutečně překrývají se zákonnou úpravou, přistoupil Ústavní soud ke druhému kroku testu.

Z argumentace Ústavního soudu vyplývá, že OZV, resp. její ustanovení čl. VII reguluje oblast, kterou jí zákon neumožňuje upravovat v rámci samostatné působnosti dle ustanovení § 35 odst. 2 OZř a ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona. Dále toto ustanovení sleduje stejný předmět a cíl regulace jako ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona, čímž město regulovalo oblast vyhrazenou zákonné úpravě, resp. kterou lze základě zákona regulovat formou nařízení. Vykročilo tak z mezí samostatné působnosti a jednalo *ultra vires*. Nepřípustným způsobem také zúžilo rozsah základního práva podnikat a neobstálo tak ani ve 2. kroku.

Na základě uvedeného Ústavní soud vyhověl návrhu a ustanovení čl. VII **zrušil** pro jeho rozpor s ustanovením § 10 a 35 OZř.⁵⁹

4.5.2 Obecně závazná vyhláška obce Lukovany č. 5/2008

OZV o místním poplatku na povolení k vjezdu vozidlem do vybraných míst a částí obce. Návrh na její zrušení byl podán veřejným ochráncem práv, který spatřoval nezákonnost v jejím ustanovení čl. 3, kterým obec určovala vybraná místa, jež podléhala poplatku v souvislosti s vjezdem motorových vozidel do těchto vybraných míst. Dále rozpor ustanovení s § 10 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění účinném k 1. 1. 2012, podle kterého je obec oprávněna stanovit tento poplatek. V tomto případě šlo o jednání *ultra vires*, protože ustanovení obec zneužila k zpoplatnění vybraných míst.

Ústavní soud přikročil k samotnému přezkumu testem čtyř kroků. Napadené ustanovení v něm ale neuspělo. „Ústavní soud dospěl k závěru, že čl. 3 obecně závazné vyhlášky, v němž je definováno "vybrané místo" obce Lukovany podléhající poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem, je v rozporu s § 10 zákona o místních poplatcích, resp. sleduje účel, který nelze pod toto ustanovení podřadit, a naopak sleduje stejný účel, jehož lze dosáhnout postupy upravenými v zákoně o pozemních komunikacích.“⁶⁰ Na základě toho napadený čl. 3 **zrušil**. Ve zbylé části návrh **zamítl**, neboť nepovažoval za nezbytné rušit celou OZV.⁶¹

⁵⁹Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11.

⁶⁰ Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění zákona č. 119/2012 Sb., účinném ke dni 1. 6. 2012.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11.

4.6 Nálezy Ústavního soudu z roku 2011

Novela zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách⁶² zavedla možnost regulovat či zakázat formou OZV provozování uvedených loterií a her.

Ústavní soud v tomto roce vydal i usnesení, kterým bylo zastaveno řízení o návrhu na zrušení OZV města Frenštátu pod Radhoštěm č. 7/2010, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství z důvodu pozbytí její platnosti.

4.6.1 Obecně závazná vyhláška města Vodňany č. 4/2008

OZV o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností, jejímž cílem bylo vytvořit provozovatelům hostinné činnosti podmínky pro její realizaci v souvislosti s dodržováním veřejného pořádku ve městě i jeho částí podle místních předpokladů a zvyklostí s akcentem na noční hodiny.

Návrhem MV byly napadány ustanovení čl. 2 odst. 3 a čl. 3 odst. 2 OZV. Ustanovení čl. 2 odst. 3, *zakazovalo provoz hostinské činnosti na veřejném prostranství i provozovnách v budovách k tomu technicky způsobilých, přičemž dobu nočního klidu vymezilo úsek od 4:00 do 6:00 v pracovní dny a od 2:00 do 6:00 ve dnech ostatních.* Dle návrhu jde o překročení samostatné působnosti obce dle § 35 odst. 2 a § 10 písm. a) OZř, protože provoz hostinské činnosti nelze považovat za narušující veřejný pořádek či za rozpornou s dobrými mravy, ochrannou bezpečnosti, zdraví a majetku. Plošný zákaz provozování hostinské činnosti, který je vymezen v ustanovení čl. 2 odst. 3 vyhlášky, je považován navrhovatelem za opatření nerespektující princip proporcionality. Ustanovení čl. 3 odst. 2 stanovilo pravidlo, kdy se na postup dle dané OZV nevztahují předpisy o správním řízení. Navrhovatel zdůraznil, že obec nemůže upravovat otázky vyhrazené zákonné úpravě, ani otázky již upravené normami soukromého či veřejného práva. Město tedy překročilo rámec zákonného zmocnění a meze své zákonem vymezené věcné působnosti.

Veřejný ochránce práv, který do řízení vstoupil, k návrhu uvedl, že zásadně nesouhlasí se zrušením čl. 2 odst. 3. Ke druhému ustanovení o použití správního řádu stanovisko nezaujal. Uvedl, že je otázkou, zda přezkum v případě neudělení výjimky nespadá spíše do kompetence správních soudů, které jsou k tomu oprávněny čl. 95 odst. 2 Ústavy.

Ústavní soud OZV přezkoumal po stránce formální i obsahové za použití testu čtyř kroků. Nejdříve posuzoval napadené ustanovení čl. 2 odst. 3 vyhlášky, které v testu obstálo, a protože neshledal důvody pro jeho zrušení, návrh v této části **zamítl**. Poté se zabýval

⁶² Zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Tento zákon byl zrušen ke dni 1. 1. 2017.

ustanovením čl. 3 odst. 2. Ten však shledal rozporným s článkem 104 odst. 3 Ústavy, a proto jej **zrušil**.⁶³

4.6.2 Obecně závazná vyhláška města Františkovy Lázně č. 1/2010

OZV o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v oblasti omezení hazardu (VLT aneb videoloterijní terminály).

Návrh odkazoval na nálezh Ústavního soudu, sp. zn. Pl. ÚS 34/02, kterým poukazoval na fakt, že samospráva na svém území nemůže vyloučit dosah státní moci a fungování státní správy, čehož se město dopustilo tím, že přijalo napadenou OZV. Dále upozornil, že příslušným orgánem k vydávání rozhodnutí, vč. zhodnocení dopadu na veřejný pořádek, je Ministerstvo financí. Rozpor spatřuje s čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 26 odst. 1 a 2 LZPS, § 10 písm. a) a § 35 OZř. Závěrem navrhl zrušit celou OZV, jelikož bez rozporného ustanovení postrádá své opodstatnění.

Město k návrhu uvedlo, že při řešení otázky narušení veřejného pořádku provozováním výherních zařízení postupovalo v mezích své samostatné působnosti, v zájmu města a jeho občanů. Má tedy za to, že OZV je v souladu s § 10 písm. a) OZř.

Veřejný ochránce práv, který do řízení vstoupil, sdělil své vyjádření, v němž navrhl návrh zamítnout. Argumentoval tím, že ustanovení OZV je dle jeho názoru bezproblémové a přínosné, neboť logicky konstatuje, že následkem nedodržování OZV je možno uložit sankce.

Ústavního soudu OZV přezkoumal a jelikož obstála v testu čtyř kroků, návrh **zamítl**.⁶⁴

4.6.3 Obecně závazná vyhláška města Kladna č. 46/10

OZV o určení míst pro provozování jiných technických herních zařízení povolených Ministerstvem financí na území města Kladna. Město se snažilo regulovat loterijní terminály a technická zařízení sloužící k hazardním hrám tím, že tato zařízení povolovala provozovat pouze v budovách, nacházejících se ve výslovně určených lokalitách města. Tato místa byla jmenovitě určená označením ulic v příloze č. 1 a 2.

Návrh MV byl podán pro rozpor OZV s § 10 písm. a) OZř, dle kterého nejsou obce oprávněny formou OZV upravovat podmínky provozu loterií a jiných obdobných her povolovaných Ministerstvem financí. Dalším je rozpor s § 50 odst. 4 loterijního zákona, § 10 písm. d) OZř, čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 a čl. 26 odst. 2 LZPS.

⁶³ Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09.

⁶⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.

Veřejný ochránce práv, který využil svého práva vstoupit do řízení, konstatoval, že jde o věc skutkově i právně podobnou návrhu o zrušení OZV města Františkovy Lázně, viz Pl. ÚS 56/10 a dále má vztah k řízení ve věci OZV města Chrastavy viz Pl. ÚS 29/10. Podle jeho názoru město nereguluje OZV pouze abstraktní problém, ale snaží se řešit negativní jevy způsobené hazardními hrami provozovanými na jeho území a činí tak právě prostřednictvím normotvorných nástrojů. Závěrem navrhl zamítnutí daného návrhu.

Ústavní soud v rámci svého přezkumu testem čtyř kroků, v jehož rámci vycházel i z předchozích nálezů totožné problematiky. Při použití shodných měřítek dospěl k názoru, že OZV v testu obstála, a proto návrh **zamítl** v celém rozsahu.⁶⁵

4.6.4 Obecně závazná vyhláška města Holýšov ze dne 29. 3. 2010

OZV o čistotě, ochraně životního prostředí, omezení volného pohybu psů a jiných zvířat na veřejných prostranstvích, která upravovala chování vlastníků a provozovatelů vozidel na komunikacích v rámci katastru města Holýšova a jeho části Dolní Kamenice.

V návrhu MV uvedlo, že napadená ustanovení byly čl. IV odst. 4 věty druhé a třetí, čl. V odst. 1 písm. b) a odst. 3 i příloha č. 2. OZV, vč. její přílohy č. 2, upravují vztahy, které nepatří do věcné působnosti obce a jsou tedy v rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy a také s § 10 a 35 OZř. Jako důvody uvedlo následující. Článkem č. IV odst. 4 věty druhé OZV je *vymezena prodejním místem pro stánkový prodej městská tržnice*. Toto vymezení je ale předmětem úpravy tržního řádu, který se vydává v přenesené působnosti formou nařízení obce, dle § 18 živnostenského zákona. Dále ustanovení čl. IV 4 věty třetí uvádí, že o *umístění prodejního stánku rozhoduje Městský úřad Holýšov*, čímž si dle MV město zavedlo zvláštní povolovací režim pro určitý druh jiného způsobu užívání veřejného prostranství, než pro který bylo určeno, což ale nelze upravit formou OZV, neboť zákonná úprava již toto vymezuje v § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích⁶⁶. Dále ustanovení čl. V odst. 1 písm. a) OZV, které *zakazuje na veřejném prostranství ve vlastnictví města odstavovat vozidla bez platné registrační značky, známky o STK a kontrole emisí, nepojízdná vozidla a autovraky*, protože jde o vztahy již upravené zákonem o odpadech⁶⁷ (pokud jde o trvale nepojízdná vozidla) a zákonem

⁶⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11.

⁶⁶ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění zákona č. 288/2011, účinném ke dni 19. 10. 2011.

⁶⁷ Zákon č. 185/2001, o odpadech a o změně některých dalších zákonů (zákon o odpadech) ve znění zákona č. 264/2011 Sb., účinném ke dni 31. 8. 2011.

o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla⁶⁸(pokud jde o neplatné registrační značky, známky STK a kontroly emisí). S návrhem se souhlasil i veřejný ochránce práv.

Ústavní soud se v rámci přezkumu ztotožnil s jeho názory. Napadená ustanovení ani příloha č. 2 ve třech krocích testu neobstála. Z důvodu, že obec regulovala záležitosti přesahující místní charakter, jednala *ultra vires*, a tím překročila zákonný rámec vymezené samostatné věcné působnosti ustanovení § 10 písm. a) OZř. K přijetí věty druhé a třetí čl. IV odst. 4 neměla obec absolutně originární působnost ani pravomoc. Podle ustanovení § 18 živnostenského zákona⁶⁹ mohly být vztahy, jež byly regulované napadenými ustanoveními, upraveny v rámci přenesené působnosti, a tedy formou nařízení, nikoli OZV. Obec tak porušila ustanovení § 35 odst. 1 OZř. Příloha č. 2 ukládala povinnost vlastníkům autovraku uzavřít s městem Holýšov dohodu o spolupráci za jeho odstranění, což je projevem zneužití pravomoci obce. Dle čl. 2 odst. 3 LZPS totiž *nesmí být nikdo nucen činit to, co zákon neukládá*. Na základě uvedeného Ústavní soud vyhověl návrhu a ustanovení **zrušil** pro jejich rozpor s ustanoveními § 10 a 35 OZř.⁷⁰

4.6.5 Obecně závazná vyhláška města Chrastava č. 5/2009

OZV o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály.

Návrh MV na zrušení čl. I a II uváděl, že město uložilo povinnosti mimo svou věcnou působnost ve smyslu § 10 písm. d) OZř ve spojení s § 50 odst. 4 loterijního zákona. Čl. I se zabývá *interaktivními videoloterijními systémy* (dále jen „IVS“). Ty však dle návrhu nelze podřadit pod pojem *výherního hracího přístroje* (dále jen „VHP“) z důvodu rozlišných technických parametrů, jež jsou na tato zařízení kladeny. Rozdílný je i povolovací režim, který se projevuje povahou subjektů zmocněných zákonem k vydávání povolení k provozu těchto zařízení. Podmínky provozu VHP definuje loterijní zákon komplexně a kogentně. Dále návrh uvádí rozpor s čl. 2 Ústavy, kdy státní moc lze uplatňovat jen v případech, způsoby a v mezích zákona, kterého by se město dopustilo případným povolováním IVS a ukládáním pokut s tím spojených. Z čl. II odst. 2 vyplývá záměr města rozšířit svou přenesenou působnost na vydávání povolení nad rámec § 18 odst. 1 písm. a) ve spojení s § 50 odst. 3 loterijního zákona na úkor

⁶⁸Zákon č. 168/1999 Sb., o pojištění odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla a o změně některých zákonů (zákon o pojištění odpovědnosti z provozu vozidla), ve znění zákona č. 281/2009 Sb., účinném ke dni 1. 1. 2011.

⁶⁹ Zákon č. 455/1991 Sb., ve znění zákona č. 152/2011, účinném ke dni 1. 7. 2011.

⁷⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11

Ministerstva financí, vč. převzetí jeho dozorových povinností, což je v rozporu s čl. 105 Ústavy. Tím, že by město převzalo výkon státní správy bez zákonného oprávnění, je rozporné s čl. 2 odst. 3 Ústavy.

Veřejný ochránce, který do řízení vstoupil, se k návrhu vyjádřil tak, aby byl návrh zamítnut v čl. I a návrhu na zrušení ustanovení čl. II odst. 2 bylo vyhověno.

Ústavní soud OZV podrobil vlastnímu posouzení testem čtyř kroků. K napadenému čl. I zkoumal definici VHP vymezenou loterijním zákonem⁷¹. Dospěl k závěru, že tento zákon pracuje s jedním pojmem, který je definován dvěma různými způsoby, a protože v takové situaci nepostačuje jazykový výklad, je nezbytné při interpretaci využít další výkladové metody, zejména systematického a teleologického výkladu. Poté, usoudil, že IVS sice nelze podřadit pod úzkou definici VHP dle § 17 odst. 1 loterijního zákona, ale je možné jej podřadit pod definici širšího významu dle § 2 písm. e) téhož zákona, která definuje zařízení podobná VHP sloužící ke stejnému účelu. Na základě uvedeného tedy nejde o nezákonný zásah obce do výkonu státní moci, obec je oprávněna k regulaci umístění IVS na svém území a přijetím OZV nejednala *ultra vires*.

Opakem toho čl. II, kde obec, dle Ústavního soudu *ultra vires* jednala a nachází zde rozpor s § 50 odst. 3 loterijního zákona. Toto ustanovení neobstálo ani ve 2. kroku testu. Jelikož součástí článku byly i poznámky pod čarou, ke kterým poznamenal, že se jimi zabýval již ve své judikatuře⁷² a uvedl, že *poznámky pod čarou nemají závazný normotvorný charakter a případná nepřesnost odkazu, není pro posouzení normy rozhodující*.

Na základě uvedeného Ústavní soud **zrušil** ustanovení čl. II odst. 2 vyhlášky, vč. poznámky pod čarou č. 2, protože bylo vydáno mimo věcnou působnost obce. Návrh v části zrušení ustanovení čl. I ale **zamítl**.⁷³

4.7 Nálezy Ústavního soudu z roku 2010

V důsledku novely zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád a s ním související změna zákona č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu, která od 1. 1. 2011 nabyla účinnosti, byly zavedeny změny týkající se terminologie a ohlašovací povinnosti dle zákona o místních poplatcích. Zrušeno bylo ustanovení týkající se institutu prominutí poplatku.

⁷¹ Zákon 202/1990 Sb., ve znění zákona č. 254/2008 Sb., účinném ke dni 1. 9. 2008.

⁷² Např. Nález sp. zn. II. ÚS 485/98 ze dne 30. 11. 1999, Nález sp. zn. I. ÚS 22/99 ze dne 2. 2. 2000.

⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10.

V tomto roce bylo Ústavním soudem vydáno i usnesení, kterým bylo zastaveno řízení o návrhu na zrušení OZV obce Bynovec č. 3/2004. OZV k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovovala povinnosti při provozování dálkově řízených modelů letadel. Obec ji sama zrušila dříve, než o ní Ústavní soud rozhodl.

4.7.1 Obecně závazná vyhláška města České Velenice č. 2/2005

OZV o některých opatřeních k zabezpečení místních záležitostí, kterou byly *stanoveny závazné podmínky a omezení vztahující se na veřejná prostranství a veřejně přístupné nemovitosti, především pak na provozovny služeb, hostince, restaurace, bary, herny a vinárny, které se nacházely ve vyjmenovaných částech města. Dále diktovala počátek a konec provozní doby, počátek a konec veřejné produkce hudby a regulovala též užívání zábavné pyrotechniky, která byla povolena pouze ve vybrané dny v roce. Zakázána byla též veřejně přístupná hudební produkce, pokud se koná v bytových či nebytových prostorech, jež k tomu nebyly určeny rozhodnutím stavebního úřadu, pouze v prostorách k takovému účelu kolaudovaných.*

Návrhem byla spatřena nezákonnost OZV, kdy obec překročila limity stanovené ustanovením § 10 písm. a) OZř, neboť toto ustanovení opravňuje obcím regulovat činnosti na místech mající charakter veřejného prostranství. Dle návrhu OZV uložila povinnosti bez výslovného zákonného zmocnění, což je v rozporu čl. 4 odst. 1 LZPS společně s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS. Regulací používání zábavné pyrotechniky byl dle návrhu upraven okruh otázek, již regulovaných normami veřejného práva. Problematika je upravena zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění zákona č. 223/2009 Sb., účinném ke dni 28. 12. 2009. Poslední rozpor je spatřován v dikci stanovující zákaz veřejně přístupné produkce v bytových i nebytových prostorech s ustanovením § 82 stavebního zákona⁷⁴.

Veřejný ochránce práv v zákonem stanovené lhůtě nereagoval, a proto Ústavní soud přikročil k přezkumu. Nejprve se zabýval aktivní legitimací navrhovatele a ústavní konformitou legislativního procesu OZV. Protože zde vyvstala otázka rozsahu přezkumu, musel se nejprve vypořádat s ní. Návrh v petitu napadl OZV celou, nicméně svá tvrzení a argumentaci orientoval pouze na vybraná ustanovení. Konstatoval tedy, *že je možné přezkoumat pouze ta ustanovení, ke kterým se váže tvrzení a argumentace navrhovatele, který tímto neunesl břemeno tvrzení.* Zbývající část návrhu proto bude odmítnuta jako zjevně neopodstatněná. Poté přistoupil k testu

⁷⁴ Zákon č. 183/2006 Sb., ve znění zákona č. 379/2009 Sb., účinném ke dni 2. 1. 2010.

čtyř kroků, ze kterého vyplynulo, že čl. 3 odst. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 3 byly vydány mimo věcnou působnost obce a tato ustanovení **zrušil**. K tomu uvedl, že *obec není v rámci samostatné působnosti formou OZV oprávněna ukládat omezení či zákazy uživatelům staveb. Toto ustanovení považuje za excesivní vybočení z mezí normotvorné působnosti obce, jehož přijetím jednalo město ultra vires*. V rozsahu ustanovení čl. 1 odst. 4, čl. 2 odst. 2 písm. b) a čl. 3 odst. 2 písm. b) c) OZV byl návrh **zamítnut**.

K nálezu bylo připojeno i odlišné stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové, která s derogací ustanovení čl. 3 odst. 2 nesouhlasila. Uvedla, že *byť je ustanovení nešikovně zformulováno, lze z něj vyčíst snahu o naplnění ústavně konformního účelu, a to zabránit třetím osobám, aby porušovaly hlukem právo na soukromí ostatních osob, přesto že tak činí uvnitř staveb s řádným právním titulem. Obec tak považuje za přirozeného garanta pokojného soužití obyvatele*.⁷⁵

4.7.2 Obecně závazná vyhláška města Chrastavy č. 1/2009

OZV o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, která v čl. 3 stanovila sazby poplatku, které se zvyšovaly s počtem měsíců po jeho splatnosti. *Za jeden měsíc po splatnosti se zvýšil poplatek na 1,2násobek, tedy 600 Kč, pokud byl poplatek zaplacen do konce kalendářního roku, ve kterém se poplatek hradí, byl zvýšen na 1,5násobek, tedy 750 Kč a v případě nezaplacení poplatku do konce kalendářního roku, je poplatek zvýšen na trojnásobek, tedy 1500 Kč*.

Tento článek byl předmětem podaného návrhu pro rozpor se zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, především § 14 odst. 3, ve znění zákona č. 183/2010, účinném ke dni 16. 6. 2010. Návrh uváděl, že obec, která se při vydávání OZV řídí zákonem, je ve své působnosti limitována. Město v ustanovení překročilo rámec zákonného zmocnění, a tím i meze své zákonem vymezené věcné působnosti.

Veřejný ochránce práv, který do řízení vstoupil ve svém vyjádření napadené ustanovení podpořil a doporučil, návrh zamítnout. Napadené ustanovení označil za přínosné a pozitivní ve smyslu rovného přístupu k poplatníkům i jako informační přínos adresátům právních povinností

Ústavní soud při přezkumu testem čtyř kroků neshledal důvody pro zrušení napadeného ustanovení, a proto návrh v celém rozsahu **zamítl**.⁷⁶

⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05.

⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10.

4.7.3 Obecně závazná vyhláška statutárního města Hradec Králové č. 8/2003

OZV o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů mimo jiné obsahovala i ustanovení čl. 8 odst. 2, kterým stanovila, že *pokud nebude poplatek řádně a včas zaplacen, vyměří jej správce bez předchozí výzvy platebním výměrem nebo dodatečným platebním výměrem anebo hromadným předpisným seznamem.*

Návrh MV napadal právě toto ustanovení, dle kterého město překročilo rámec zákonného zmocnění i meze zákonem vymezené věcné působnosti, a je proto v rozporu, jak s ústavním pořádkem, tak se zákonem o místních poplatcích⁷⁷.

Veřejný ochránce práv, který do řízení vstoupil ve svém vyjádření uvedl, že se s návrhem ztotožňuje a dle jeho názoru jde o kolizi mezi napadeným ustanovením a 2. krokem testu, tedy jednání obce *ultra vires*.

Ústavní soud v samotném přezkumu, za využití testu čtyř kroků, dospěl k závěru, že *napadeným ustanovením byla překročena vymezená působnost obce, protože obec ustanovením stanovila další povinnost úhrady poplatku pro případ, že nebude uhrazen řádně a včas.* Tuto formu však zákon nestanoví a obec tak nesmí učinit bez výslovného zákonného zmocnění.

Ústavní soud souhlasil s názorem veřejného ochránce práv, a i proto rozhodl vyhovět jeho návrhu. Napadené ustanovení **zrušil ve slovech** „*nebo dodatečným platebním výměrem nebo hromadným předpisným seznamem*“, z důvodu, že obec je při procesních otázkách povinna řídit se zákonem o místních poplatcích a subsidiárně i zákonem o správě daní a poplatků.⁷⁸

4.7.4 Obecně závazná vyhláška města Jeseník č. 1/2008

OZV o zákazu konzumace alkoholu na veřejném prostranství, jejíž ustanovení § 2 odst. 2 definovalo konzumaci alkoholických nápojů na veřejném prostranství, tak, že *jde o požívání nebo zdržování se na těchto místech s otevřenou lahví či jinou nádobou obsahující alkoholický nápoj.* Dále ustanovení § 2 odst. 3, které označovalo za *zjevné umožňování konzumace alkoholických nápojů na těchto místech, rozlévání nebo výdej otevřené láhve či jiné nádoby s alkoholem.*

⁷⁷ Zákon č. 565/1990 Sb., ve znění zákona č. 183/2010, účinném ke dni 16. 6. 2010.

⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/09.

Návrhem MV byly napadány vyznačené části ustanovení pro jejich rozpor s ústavním pořádkem, respektive čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 LZPS. Dle návrhu zde město překročilo svou samostatnou působnost, protože upravilo mimo jiné i otázky vybočující z mezí „veřejného pořádku“, jejichž úprava přísluší výlučně zákonu.

Veřejný ochránce práv, jakožto vedlejší účastník, poukázal na právní závěry z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 s odůvodněním, že zde existují výrazné skutkové podobnosti, a je tedy bezpředmětné v souvislosti s testem čtyř kroků vést další úvahy o pravomoci obce vydat OZV týkající se konzumace alkoholu na vymezených veřejných prostranstvích. S odkazem na nález obec nejednala *ultra vires* a svoji pravomoc nezneužila. Přiklonil se tedy k doporučení města návrh zamítnout.

Ústavní soud OZV podrobil přezkumu testem čtyř kroků. Napadená ustanovení v testu obstála, a jelikož neshledal důvody pro jejich zrušení, návrh na zrušení ustanovení § 2 odst. 2 ve slovech "nebo zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem" a § 2 odst. 3 ve slovech "nebo výdej otevřené láhve nebo jiné nádoby s alkoholickým nápojem" **zamítl**.⁷⁹

4.7.5 Obecně závazná vyhláška města Břeclav č. 5/2008

OZV o zabezpečení místní záležitosti veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města stanovila konec provozní doby hostinských provozoven *ve dny, které předchází pracovní den na 24:00 hodin, v ostatní dny na 22:00 hodin. Počátek stanovila nejdříve na 6:00 hodin každý den.*

Dle návrhu MV nemají obce možnost regulovat provozní dobu pohostinství, protože jde o úpravu rozsahu podnikatelských aktivit, i když je cílem stanovena ochrana veřejného pořádku. Jde tak o porušení základního práva zaručeného čl. 26 odst. 1 LZPS. Uváděn byl i rozpor s § 10 OZř, sloužící k omezování sociálně-patologických jevů, nikoli činnosti, která je v souladu se zákonem. Městu tak k omezení hostinské činnosti scházelo výslovné zákonné zmocnění.

Veřejný ochránce práv, který do řízení vstoupil, navrhl zamítnutí návrhu. Ústavní soud v rámci přezkumu hodnotil mimo jiné i argumentaci města Břeclav, zejména v souvislosti s předmětem a cílem OZV. Přihlédl ke stanovisku veřejného ochránce práv a vzal v potaz i odlišná stanoviska uplatněná v dosavadní judikatuře, kde, již byla problematika možného omezení práva podnikat, řešena. Usoudil, že v případě, kdy provozováním hostinské činnosti

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09.

v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec na základě § 10 OZř a čl. 104 Ústavy oprávnění stanovit povinnosti subjektům provozujícím tuto činnost, vč. omezení provozní doby v nočních hodinách. Uvádí, že obec nejednala *ultra vires*. V posledním kroku testu však zjistil nedostatek definice pojmu „obytná zástavba“, který se v OZV vyskytuje, ale není zde vymezen a jde tedy o pojem neurčitý. Jelikož ustanovení není dostatečně určité, nespĺňuje obecná kritéria pro tvorbu OZV. Ústavní soud tak OZV **zrušil** v celém jejím rozsahu, neboť zbývající ustanovení by po zrušení rozporného ustanovení ztratila své opodstatnění.⁸⁰

4.7.6 Obecně závazná vyhláška města Krupka č. 3/2009

OZV o hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst se členila na tři části. Část první *vymezila území města Krupka, jeho městské části a definovala dlouhodobý pobyt nepřihlášených osob na ohlašovně Městského úřadu, jako činnost narušující veřejný pořádek ve městě*. Část druhá *stanovila povinnost přihlášení těchto osob, lhůtu i podmínky přihlášení* a třetí část *stanovila povinnosti čl. 2 pro městské části*.

Návrh MV uváděl, že není možné, aby obce upravovaly otázky vyhrazené zákonné úpravě nebo otázky, které již jsou upraveny předpisy soukromého či veřejného práva. Město dle navrhovatele zneužilo zákonem mu svěřené pravomoci a působnosti, tím, že nepřihlédlo k relevantním úvahám při přijímání rozhodnutí, zejm. k otázkám charakteru oblasti hlášení pobytu obyvatel, ústavně zaručenému právu na svobodu pohybu a pobytu, a nepřihlédlo ani k nerelevantním úvahám. Návrh na zrušení byl podán rozpor ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 2 OZV s čl. 2 odst. 3 Ústavy, s čl. 14 LZPS a s § 10 a 35 OZř.

K návrhu se vyjádřil i veřejný ochránce práv, který se s návrhem zcela ztotožnil a zdůraznil skutečnost, že *i když mohou obce ukládat v OZV povinnosti k zabezpečení záležitosti veřejného pořádku, musí se jednat o záležitosti místní. Není možné upravit otázky, které z hlediska své obecnosti musí být upraveny zákonem*.

Veřejný ochránce práv doplnil své vyjádření o úvahu nad záměrem města upravit oblast evidence obyvatel na svém území, přičemž její *provedení zhodnotil jako problematické*.

Ústavní soud poté přistoupil k přezkumu testem čtyř kroků. A proto že OZV neobstála již ve 2. kroku testu, nebylo nutné přistupovat ke krokům navazujícím. Ústavní soud, tak **zrušil dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, a to z důvodu překročení věcné působnosti**

⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09.

*obce, tedy porušení § 35 a 10 OZř (jestliže obec vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny).*⁸¹

4.8 Vyhodnocení uvedených nálezů Ústavního soudu

Z výše uvedené judikatury vyplývá následující: Souhrnně se v období 2016-2010 Ústavní soud zabýval:

- **20 návrhy na zrušení OZV,**
- z toho ve **2 případech** vydal **usnesení** o zastavení řízení,
- ve zbylých **18 případech** rozhodl formou **nálezu**.
- Vždy se jednalo o OZV **obcí**, tj. obcí, měst a statutárních měst,
- **žádný** nález se netýkal OZV kraje, ani hl. m. Prahy.
- Nejčastějším autorem je město **Chrastava**, jejíž OZV byly, jen ve vymezeném období, navrženy na zrušení hned **tříkrát**,
- Navrhovatelem bylo Ministerstvo vnitra, pouze v jednom případě šlo o návrh veřejného ochránce práv. Ten se však angažoval v 11 případech, kdy využil svého zákonného práva a do řízení vstoupil v postavení vedlejšího účastníka.

Dle mého názoru lze na tomto názorně demonstrovat, že veřejný ochránce práv zastává svou funkci zodpovědně a snaží být nápomocen při odhalování nezákonnosti OZV či nesprávnosti v postupu, čímž prokazuje i svou nezávislost a nestrannost.

Co se týče jednotlivých návrhů na zrušení, ze souhrnného počtu 18 nálezů:

- **5** bylo **zamítnuto**, vč. návrhu týkající se OZV České Velenice, který byl z části **odmítnut** pro zjevnou neopodstatněnost. Ministerstvo vnitra, navrhovatel, zde neunesl břemeno tvrzení, jelikož návrhem napadal OZV celou, avšak argumenty směřovaly pouze proti jednotlivým ustanovením.
- **4** OZV byly **zrušeny v celém rozsahu**,
- **4** návrhy byly **zrušeny z části** (navrhovaná ustanovení) a **z části zamítnuty**,
- **4** případech byla **zrušena** navrhovaná **ustanovení**,
- **1** případě Ústavní soud zrušil pouze **jednotlivá slova**.

⁸¹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10.

Z hlediska věcných okruhů, kterými se OZV zabývaly, můžeme říci, že jsou různé. OZV se týkaly:

- 3x regulace hazardu, loterijských her a terminálů
- 2x úprava místních poplatků za komunální odpad
- 1x úprava místního poplatku za vjezd motorovým vozidlem do vybraných částí měst
- 1x uložena povinnost formou tzv. *zaplachtování* jako ochrany před nechtěným odlétáním či odsypu sypkého materiálu z nákladního prostoru aut, a tím znečištění životního prostředí a obecně svého území
- 1x úprava povinnosti hlášení osob k trvalému pobytu
- 2x regulace pořádku při provozování hostinských činností
- 1x úprava čistoty a ochrana životního prostředí omezením volného pohybu psů
- 1x zavedení místní úpravy provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích
- 5x zabezpečení místního veřejného pořádku
 - Zákaz pochůzkového prodeje
 - Regulace používání zábavné pyrotechniky,
 - Úprava doby hostinských zařízení a účelné využívání staveb,
 - Regulace obtěžování hlukem a šíření hlasité hudby
 - Stanovení kratší doby nočního klidu.

ZÁVĚR

Tato bakalářská práce byla vytvořena s cílem nastínit teoretickou materii týkající se obsáhlých témat, jako je územní samospráva, její ústavní vymezení, charakteristika základních a vyšších územních samosprávných celků, vč. jejich orgánů s akcentem na normotvornou činnost, respektive obecně závazné vyhlášky. Dále upozornit na dozorující orgán, Ministerstvo vnitra, které prostř. nástrojů k tomu určeným, může a také tak v praxi činí, přímo ovlivňovat účinnost těchto právních předpisů. Zároveň je oprávněno předložit návrh na jejich zrušení a nechat zasáhnout s konečnou platností negativního zákonodárce, Ústavní soud. Tento teoretický základ, který vzhledem k limitnímu rozsahu nebylo možné popsat detailněji, dále podpořit konkrétními nálezy Ústavního soudu, jejichž počet byl omezen a v souladu s omezeným rozsahem stanoven na časový úsek od roku 2016 zpětně do roku 2010, a tyto jednak stručně popsat z hlediska obsahu, a zároveň je podrobit zamýšlené analýze. Tento cíl stanovený v úvodu byl naplněn.

Ze zmíněné analýzy a samotného počtu podaných návrhů na zrušení vyplývá, že případů, kdy je podán návrhu na zrušení OZV Ústavnímu soudu opravdu ubývá. Usuzuji, že tomu tak je především díky Ministerstvu vnitra, které plní výtečně svou funkci dozorujícího orgánu, neboť v rámci dozoru je většina rozporných OZV zachycena a následně změněna či zrušena *autoremedurou* obce či kraje. Zároveň plní funkci poradního orgánu, kdy v rámci metodické pomoci obcím přibližuje legislativní změny a pomáhá při jejich zpracování do OZV. V neposlední řadě jde o zásah Ústavního soudu, který bdí nad dodržováním zákonnosti a současně usiluje o co nejmenší zásah do originární normotvorby územních celků. Jde tak dle mého názoru o jedinečný institut v mimořádném postavení a není pochyb o jeho nestrannosti a nezávislosti.

Obecně závazné vyhlášky jsou defacto „zákonem“ dané obce, což si obce uvědomují a přistupují tak i při jejich tvorbě. Dle mého názoru by stálo za úvahu zvýšit pozornost už při samotné přípravě návrhů na vytvoření obecně závazné vyhlášky, např. zavedením tzv. druhé instance na odboru či oddělení v rámci obce či kraje, která by tyto návrhy ještě jednou kontrolovala před tím, než budou předloženy zastupitelstvu ke schválení. Myslím, že by toto řešení bylo efektivní, protože by se snížil nejen počet obecně závazných vyhlášek vrácených Ministerstvem vnitra k přepracování, ale i těch navržených na zrušení u Ústavního soudu.

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

Monografie

FURKOVÁ, Petra, MATĚJKOVÁ, Lenka a ROSOVÁ, Šárka. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, 372 s. ISBN 978-80-7400-470-4.

DAUBNEROVÁ, Alena, GADASOVÁ, Dalimila. *Veřejná správa – vybrané otázky vztahující se k normotvorbě na místní úrovni: studijní materiál vydaný na základě podaného projektu a přiděleného grantu z fondu rozvoje vysokých škol pro rok 1999*. Olomouc: Univerzita Palackého, 1999. 119 s.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo: obecná část*. 8. vydání. Praha: C.H. Beck, 2012. 792 s. ISBN 978-80-7179-254-3.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.

KADEČKA, Stanislav, PRŮCHA, Petr. *Správní právo-obecná část: multimediální učební text*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 74. ISBN 978-80-210-4588-0.

KOČÍ, Roman. *Obecní samospráva v České republice: praktická příručka s judikaturou*. 1. vydání. Praha: Leges, 2012. 240 s. ISBN 978-80-87576-28-1.

KOPECKÝ, Martin. *Zákon o obcích: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. 356 s. ISBN 978-80-7552-376-1.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. 1. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 377 s. ISBN 978-80-7357-561-8.

KNAPP, Viktor. *Teorie práva*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.

PRŮCHA, Petr. *Základy správního práva: učební text pro bakalářské studium*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2016. 202 s. ISBN 978-80-210-8115-4.

PRŮCHA, Petr a kol. *Jak řídit kraj, město, obec: rukověť územní samosprávy*. Díl 1, Právo, normotvorba, veřejný pořádek. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2002. 126 s. ISBN 80-210-2954-4.

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. ISBN 978-80-7201-640-2.

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 součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu, ve znění pozdějších předpisů

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

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

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

Judikatura

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 28/12

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11
Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11
Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS. 58/05
Nález Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10
Nález Ústavního soudu ze dne 10. 8. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 6/09
Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09
Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09
Nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10

Metodická pomůcka

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. *Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy: Metodická pomůcka*, Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, 2010. 42 s.

Internetový zdroj

ÚSTAVNÍ SOUD. *Postavení a pravomoci Ústavního soudu* [online]. Brno, 2015 [cit. 2017-01-29]. Dostupné z: <http://www.usoud.cz/postaveni-a-pravomoci/>.

SHRNUTÍ

Bakalářská práce je zaměřena na obecně závazné vyhlášky v judikatuře Ústavního soudu České republiky. Obecně závazné vyhlášky jsou právním předpisem územních samosprávných celků. Těmi jsou v České republice obce, kraje i hlavní město Praha. Dozor nad nimi vykonává Ministerstvo vnitra. V případě rozporu obecně závazné vyhlášky s ústavním zákonem nebo zákonem může podat návrh na její zrušení nebo její části Ústavnímu soudu.

Cílem práce je vyhodnotit četnost návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek nebo jejich částí, kterými se Ústavní soud zabýval ve stanoveném období let 2016-2010. Analýzou bylo zjištěno kolik z nich bylo zamítnuto, zrušeno nebo zrušeno z části a jakou věcnou oblast nejčastěji upravovaly. Podkladem pro vyhodnocení tvořila judikatura Ústavního soudu z vybraných let. Výsledkem práce je vytvoření přehledné statistiky počtu zrušených, zrušených či zamítnutých návrhů na zrušení obecně závazných vyhlášek a věcné oblasti, které upravovaly.

ABSTRACT

Bachelor thesis is focused on generally binding regulations in the case law of the Constitutional Court of the Czech Republic. Generally binding regulations are regulation of local governments. These are in the Czech Republic, municipalities, regions and the City of Prague. Ministry of Interior oversees the legality of the generally binding regulations. In case of a conflict between the generally binding regulation and the constitutional law or the law, the Ministry may file a petition to partially or fully annul the generally binding regulation to the Constitutional Court.

The aim of my bachelor thesis is to evaluate the frequency of applications for annulment of generally binding regulations, or parts of them, which the Constitutional Court dealt with within the specified period 2016-2010. Analysis revealed how many of them were refused, revoked or canceled in part and which substantive area they usually dealt with. Basis for the evaluation was the jurisprudence of the Constitutional court from selected period. The result of the thesis is the creation of clear statistics on the number of canceled, partially canceled or rejected applications for annulment of generally binding regulations and substantive areas, which they regulated.

SEZNAM KLÍČOVÝCH SLOV

Obec, kraj, hlavní město Praha, obecně závazná vyhláška, Ministerstvo vnitra, Ústavní soud, nález, judikatura.

KEYWORD LIST

Municipality, region, Capital city of Prague, a generally binding regulation, Ministry of Interior Constitutional Court, finding, case law.