

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

**Katedra správního práva s právní vědy**

**Rigorózní práce**

**Praha, 2022**

**Petra Furková**

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

Petra Furková

**Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku**

Generally binding regulations of a municipality issuing in order to ensure local matters of  
public order

Rigorózní práce

Pověřený akademický pracovník: **Prof. JUDr. Martin Kopecký, CSc.**

Tematický okruh: Správní právo

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 31. 1. 2022

Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 375 567 znaků včetně mezer.

Petra Furková, v. r.

rigorozantka

V Praze dne 31. 1. 2022

Rigorozantka tímto děkuje panu profesorovi Martinu Kopeckému za odborné vedení a vstřícný a lidský přístup.

Rovněž děkuje své rodině za podporu a trpělivost.

## Obsah

<b>Úvod</b> .....	<b>1</b>
<b>1 Právo na územní samosprávu z hlediska obecní normotvorby</b> .....	<b>3</b>
1.1 Územní samospráva pohledem současného zákona a nauky.....	3
1.2 Územní samospráva v letech 1848 -1945.....	8
1.3 Územní (samo)správa v letech 1945 -1990.....	17
<b>2 Charakteristika obecně závazných vyhlášek obcí</b> .....	<b>21</b>
2.1 Procedura vydání do okamžiku publikace.....	22
2.2 Platnost a účinnost obecně závazné vyhlášky .....	25
2.3 Působnost (osobní, místní a věcná) .....	29
2.4 Obecně závazná vyhláška jako originární a podzákoný právní předpis .....	32
2.5 Otázky související s podzákonou povahou obecně závazné vyhlášky .....	40
2.6 Materiální a formální stránka obecně závazné vyhlášky jakožto právního předpisu .....	44
2.7 Obecné požadavky kladené na právní předpisy .....	47
<b>3 Vymezení pojmů „veřejný pořádek“ a „veřejné prostranství“ pro účely obecní normotvorby</b> .....	<b>50</b>
<b>4 Analýza testu 4 kroků (závěry plynoucí pro užití § 10 zákona o obcích)</b> .....	<b>56</b>
4.1 Pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky .....	56
4.2 Ultra vires .....	58
4.2.1 Vztah mezi § 10 a § 35 zákona o obcích a ostatních zákonných zmocnění .....	59
4.2.2 Obecná východiska pro aplikaci pravidla o předmětu a cíli možné regulace v přenesené působnosti.....	62
4.2.3 Porovnávání předmětu a cíle vyhlášky s předmětem a cílem zákona v judikatuře Ústavního soudu.....	63
4.2.4 Povinnosti ukládané obecně závaznými vyhláškami a zákazy (příkazy) vyplývající ze skutkových podstat přestupků .....	68
4.2.5 Postih „přípravy“ přestupku skrze regulaci v obecně závazné vyhlášce.....	72
4.2.6 Příklady „čistého“ jednání ultra vires (jednání <i>ultra vires prima facie</i> ).....	76
4.3 Zneužití působnosti (test legitimacy a proporcionality) .....	78
4.3.1 Příklady zneužití působnosti.....	85
4.4 Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (unreasonableness). .....	87
4.4.1 Příklady obecně závazných vyhlášek, které byly Ústavním soudem vyhodnoceny jako „nerozumné“.....	89
<b>5 Obecně závazná vyhláška jako dozorovatelný akt</b> .....	<b>93</b>
5.1 Obecně k dozorovému procesu podle zákona o obcích.....	93
5.2 Charakteristika dozorového (sistačního) procesu.....	98

5.2.1	Účastníci sistačního řízení.....	99
5.2.2	Práva autora podnětu při prověřování důvodnosti podnětu.....	100
5.3	Lze se domoci zahájení sistačního řízení?.....	101
5.4	Žalovatelnost správního orgánu za nezahájení sistačního řízení.....	102
5.5	Žaloba podle § 65 SŘS proti rozhodnutí ministra vnitra, kterým byl zamítnut rozklad obce vůči rozhodnutí Ministerstva vnitra.....	107
<b>6</b>	<b>Konkrétní možnosti regulace veřejného pořádku .....</b>	<b>109</b>
6.1	Regulace přípustná v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích i v rámci speciálních zákonných zmocnění .....	109
6.1.1	Konzumace alkoholu.....	109
6.1.2	Kouření.....	111
6.1.3	Regulace volného pohybu psů a chovu zvířat v obci .....	112
6.2	Regulace pouze v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích.....	115
6.2.1	Prostituce.....	115
6.2.2	Žebrání a busking.....	116
6.2.3	Hluk.....	117
6.3	Regulace podle zvláštního zákonného zmocnění s dopady do veřejného pořádku .....	123
6.3.1	Regulace doby nočního klidu .....	123
6.3.2	Hazard .....	125
6.4	Regulace podle § 10 písm. b) zákona o obcích .....	129
	<b>Závěr.....</b>	<b>132</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů.....</b>	<b>137</b>
	<b>Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku.....</b>	<b>151</b>
	<b>Generally binding regulations of a municipality issuing in order to ensure local matters of public order .....</b>	<b>152</b>

## Úvod

Obecní normotvorba představuje svébytný a současně jeden z nejdůležitějších projevů práva na územní samosprávu. Střetávají se v ní totiž nejen požadavky kladené na právní regulaci obecně (jako specifické podmínky právního státu), jako je obecnost právní regulace či možnost ukládat povinnosti, ale i specifické potřeby té které místní samosprávy, viděné optikou místního společenství obyvatel. Významnou množinu těchto právních předpisů pak představují právě obecně závazné vyhlášky, které regulují veřejný pořádek, resp. jeho ochranu. Nejen, že jsou značně početnou skupinou (vedle obecně závazných vyhlášek o místních poplatcích a vyhlášek upravujících odpadové hospodářství), ale jejich význam tkví právě v tom, že jejich prostřednictvím regulují obce své *individuální* problémy typické právě pro tu kterou obec. Jinak řečeno, to, co v oblasti veřejného pořádku „trápí“ jednu obec, nemusí v obci sousední vůbec pociťovat jako problematické a hodné regulace. Taková regulace se přitom zcela logicky může dostávat do střetu s úpravou různých zákazů či příkazů stanovených zákony tam, kde určitý aspekt ochrany veřejného pořádku sám zákonodárce vnímal jako nutný regulovat na celostátní úrovni. Důsledkem tohoto „střetu“ se často musí zabývat Ústavní soud, který – při určitém zjednodušení – musí nalézt rozumnou rovnováhu mezi potřebou obecní regulace (v širším slova smyslu mezi zachováním práva na samosprávu), ochranou adresátů právních povinností a konec konců i zájmu státu na jednotné (celostátní) regulaci.

Ze všech těchto důvodů shledávám právě obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku vhodným předmětem odborného zájmu (byť nestojí v jeho popředí), resp. vhodným předmětem, na němž lze rozebírat obecní normotvorbu jako svébytnou součást práva na samosprávu, analyzovat judikaturu Ústavního soudu k obecní normotvorbě i zamýšlet se nad konkrétními možnostmi regulace veřejného pořádku na místní úrovni.

Téma obecně závazných vyhlášek obcí o veřejném pořádku je mi ostatně blízké též s ohledem na mé profesní působení. Jako zaměstnanec Ministerstva vnitra, které provádí dozor nad výkonem samostatné působnosti orgánů obcí, se s přezkumem zákonitosti obecně závazných vyhlášek setkávám velmi často. Ty „o veřejném pořádku“ tvoří nejzajímavější skupinu, neboť se v nich ve velké míře odráží „legislativní fantazie“ obecních zastupitelských sborů. Mou snahou je tak poskytnout na ně takový pohled, který aktuální odborná literatura nenabízí. Její pozornost je totiž povětšinou zaměřena na analýzu dílčích (byť zásadních) nálezů Ústavního soudu, která poskytne výborný rozbor konkrétního judikátu, nicméně

uceleným pohledem na danou problematiku či praktickými důsledky pro obecní normotvorbu se již nezaobírá. Mým cílem je proto zpracovat tuto problematiku natolik komplexně, aby poskytla dostatek praktických informací tomu, kdo se s tématem obecně závazných vyhlášek setkává poprvé, tak i tomu, kdo si již bude klást více (byť teoretických) otázek s vyhláškami souvisejících.

Práci člením do šesti okruhů, z nichž první dva jsou věnovány **historii obecní normotvorby a obecné charakteristice obecně závazných vyhlášek**. Na ně navazuje **definování veřejného pořádku** jakožto jedné z kategorií, v níž jsou obecně závazné vyhlášky vydávány. Následuje čtvrtá, nejrozsáhlejší část, **věnovaná analýze obecně závazných vyhlášek o veřejném pořádku na pozadí tzv. testu čtyř kroků**. Na ni navazuje kapitola o výkonu **státního dozoru** nad zákonností obecně závazných vyhlášek, která přináší i zamyšlení nad tím, zda se může adresát takové vyhlášky proti domnělé nezákonnosti tohoto typu právního předpisu bránit přímo či nepřímou (iniciací dozorového procesu u Ministerstva vnitra). Poslední část se věnuje **konkrétním typovým oblastem**, jež lze dle současné judikatury Ústavního soudu v rámci veřejného pořádku regulovat, a jejich stručné charakteristice. V závěru je **zrekapitulován** dosavadní vývoj **judikatury Ústavního soudu** spolu se **zásadními pravidly**, které z něj pro obecní normotvorbu vyplývají.



# 1 Právo na územní samosprávu z hlediska obecní normotvorby

Odborná literatura začíná pojednání o obecně závazných vyhláškách zpravidla konstatováním, že jsou projevem práva na samosprávu. Zdůrazňováno je především to, že obecně závazné vyhlášky jsou *výrazem Ústavou zaručené autonomie subjektů územní samosprávy*.<sup>1</sup> Jejich primární charakteristiku proto nelze učinit jinak než na pozadí ústavního zakotvení práva na samosprávu. Za východisko si zvolím současnou podobu práva na územní samosprávu, které doplním o historický exkurz jeho vývoje.

## 1.1 Územní samospráva pohledem současného zákona a nauky

Ustanovení čl. 8 Ústavy zaručuje samosprávu územním samosprávným celkům. Těmi se podle čl. 99 Ústavy rozumí obce a kraje. Dle čl. 100 Ústavy jsou územní samosprávné celky územními společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu. Zákon stanoví, kdy jsou správními obvody. Současně platí, že obec je vždy součástí vyššího územního samosprávného celku, a vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. V souladu s čl. 101 Ústavy je územní samosprávný celek samostatně spravován zastupitelstvem. Je taktéž veřejnoprávní korporací, která může vlastnit majetek a hospodařit podle vlastního rozpočtu. Pro vztah státu a územní samosprávy je pak stěžejní čl. 101 odst. 4 Ústavy, který vyjadřuje tzv. zásadu<sup>2</sup> minimalizace zásahu státu do činnosti územních samosprávných celků, když uvádí, že *stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem*. Čl. 102 Ústavy se věnuje volbám členů zastupitelstev včetně délky volebního období a čl. 105 Ústavy, který hlavu sedmou věnovanou územní samosprávě uzavírá, uvádí, že výkon státní správy lze svěřit orgánům samosprávy jen tehdy, stanoví-li to zákon.

Působnosti zastupitelstev, včetně možnosti právní regulace, se věnuje čl. 104 Ústavy. Podle něj:

(1) *Působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem.*

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

---

<sup>1</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 49.

<sup>2</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02.

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

V prvním odstavci je promítnuta **tzv. výhrada zákona**. Ta v citovaném kontextu značí, že samostatnou působnost obcí a krajů lze ústavně konformním způsobem regulovat právním předpisem, který má minimálně sílu zákona, nikoli normou nižší právní síly.<sup>3</sup> Současně znamená, že je to právě zákonodárce, který vymezuje „hranice“ samostatné působnosti obce (s ohledem na zaměření práce je pozornost kladena na ně), a to „obyčejným“ zákonem. Tím je v současné době především zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění (dále též „zákon o obcích“), který ustanovením § 35 do samostatné působnosti řadí *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,*<sup>4</sup> a dále *záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon*. Tento zákon též výslovně uvádí (§ 7 odst. 1), že rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem a že (§ 8) pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost.

Tím, že Ústava neobsahuje pojmové a významové vymezení územní samosprávy,<sup>5</sup> objevují se úvahy o její řádné ochraně<sup>6</sup> i proti vůli samotného zákonodárce,<sup>7</sup> které nelze „zhojit“ příkladným výčtem záležitostí spadajících do samostatné působnosti. Ústavní soud proto ve svých nálezech několikrát zdůraznil, že právo na samosprávu nesmí být zákonodárcem vyprázdněno<sup>8</sup> či fakticky eliminováno.<sup>9</sup> I on sám však v této oblasti na druhou stranu připomíná,<sup>10</sup> že se zmocněním zákonodárce k vymezení záležitostí územně omezeného významu, které se svěří územním samosprávným celkům, počítají rovněž ústavy dalších evropských států. K tomu rovněž dodává,<sup>11</sup> že *nepoliticky, vysloveně z právních, ekonomických, politologických a dalších hledisek, lze stěží předem určit, které záležitosti mají*

---

<sup>3</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06 (Pozlovice).

<sup>4</sup> Srov. čl. 79 odst. 1 Ústavy.

<sup>5</sup> Srov. též obecné znění čl. 8 Ústavy.

<sup>6</sup> Viz též např. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/ SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9, str. 98 – 104. Dostupné v beck-online.cz.

<sup>7</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 38/97, jehož úvaha je stále aktuální, byť byla vznesena k zákonu č. 367/1990 Sb.

<sup>8</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

<sup>9</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně).

<sup>10</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

<sup>11</sup> Tamtéž.

*místní nebo oblastní dopad a zaslouží si proto vynětí z působení ústřední moci. Rozhodování o kompetencích územní samosprávy je vždy politické. Dokonce záležitosti zřejmě místního či oblastního rázu mohou získat celostátní význam, například mohou být dotčena základní lidská práva a svobody nebo se důsledky mohou přenášet přes hranice územního samosprávného společenství obyvatel, což je stále častější právě v prostředí vysoké mobility obyvatelstva.... Z ustanovení Ústavy i Evropské charty místní samosprávy lze dovodit, že zákonná omezení a pokyny pro působení územní samosprávy jsou přípustné. Ve svém souhrnu samozřejmě nemohou tato pravidla územní samosprávu úplně odstranit. Jednotlivá úprava však může být poměrně přísná a svazující, jsou-li k tomu důležité ospravedlnitelné důvody.*

Jak vyplývá z výše uvedeného, územní samosprávu nelze charakterizovat jako množinu záležitostí, která by byla „uzavřená“ či „neměnná“. Jejím vymezením se nezabývá pouze zákonodárce, ale též právní nauka, která může definovat její základní znaky, jež by měl mít zákonodárce na paměti, aby - slovy Ústavního soudu - nedošlo k jejímu vyprázdnění.

Pohled ústavního právníka a státovědce na tuto otázku nabízí kupříkladu **V. Pavlíček**. Podle něj<sup>12</sup> je samospráva vymežována jako samostatná, nezávislá, svobodná sebespráva. Svobodu, nezávislost a samostatnost Pavlíček považuje za její základní definiční znaky. Mezi ty ostatní, spoluurčující, řadí skutečnost, že samospráva bývá spojována se společenskou pospolitosťou, je určitým způsobem hierarchicky strukturována a charakterizují ji záležitosti, které spravuje (nemůže jimi být zejména otázka svobody členů společenství, ani záležitosti jiných společenství, byť by tato společenství byla rovněž samosprávná).<sup>13</sup> Z teoretického hlediska je pro V. Pavlíčka samospráva *multidimenzionálním pojmem* s aspekty politickými,

---

<sup>12</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl Obecná státověda, Praha: Linde Praha a. s, 1998, 365 s. ISBN 80-7201-14-3, str. 331.

<sup>13</sup> V. Pavlíček uvádí též zajímavou myšlenku o tom, že samosprávu jakožto samostatnou správu vlastních záležitostí lze vymezit i jako opak nesamostatné samosprávy vlastních záležitostí. „Samostatná samospráva“ podle V. Pavlíčka vznikla jako přirozená forma organizovaného společenského soužití. Oproti tomu „nesamostatná“ samospráva spočívá buď ve způsobu jejího vzniku anebo v charakteru jejího výkonu. První z typů „nesamostatné samosprávy“ tak V. Pavlíček spojuje s tím, kdy samospráva vzniká z vůle jiného subjektu a kdy tedy může své záležitosti spravovat pouze na základě cizího rozhodnutí (nejčastěji státu). Tuto samosprávu V. Pavlíček označuje za nesamostatnou, závislou a odvozenou. Druhý typ „nesamostatnosti“ samosprávy závisí dle V. Pavlíčka na definování jejího rozsahu. Pokud je totiž rozsah samosprávy závislý na jiném subjektu, než je samosprávné společenství, je dle V. Pavlíčka možné hovořit o nesamostatné, závislé a omezené samosprávě. Srov. PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl Obecná státověda, Praha: Linde Praha a. s, 1998, 365 s. ISBN 80-7201-14-3, str. 332.

právními, ekonomickými, sociologickými, sociálně psychologickými i organizačně institucionálními.<sup>14</sup>

V učebnici správního práva **M. Kopecký**<sup>15</sup> při charakteristice územní samosprávy odkazuje na pojetí samosprávy ve smyslu politickém a právním tak, jak je uváděl již J. Hoetzel (viz dále). Politický aspekt samosprávy vyjadřuje zapojení občanů (laiků) ve veřejné správě, kdežto právní pojetí znamená, že výkon veřejné správy provádí subjekt odlišný od státu.

**P. Průcha**<sup>16</sup> samosprávou rozumí organizující a mocensko-ochranné působení územních a zájmových samosprávných korporací a jejich orgánů ve specificky výkonném pojetí, rozšířeném o oprávnění tvorby samosprávné moci, podzákonného a nařizovacího charakteru, jež se realizuje ve vztazích, v nichž na jedné straně vystupují samosprávné orgány, které tuto činnost vykonávají, a na straně druhé objekty v jejich působnosti, přičemž tato činnost postrádá státně mocenskou podstatu. Stejně jako M. Kopecký i P. Průcha blíže charakterizuje územní samosprávu na pozadí samosprávných celků, které jsou založeny na osobním, územním a ekonomickém základu.<sup>17</sup>

**V. Sládeček**<sup>18</sup> oproti zmíněným autorům nenabízí vlastní definici samosprávy, nýbrž se na základě již právní naukou vytvořených definic snaží zrekapitulovat charakteristické znaky samosprávy (zmiňovány jsou ty, jež jsou plně využitelné pro charakteristiku územní samosprávy). Na prvním místě uvádí, že samospráva je výrazem decentralizace státní správy, při níž dochází k přenosu výkonu určitých záležitostí ze státu na subjekty od státu odlišné

---

<sup>14</sup> Politický aspekt souvisí s tím, že samospráva představuje výkon moci, jejímž nositelem je samosprávné společenství. Právní aspekt spočívá ve formě zavedení samosprávy v právním řádu. Pokud ji stát respektuje jako přirozenoprávní kategorii, je samospráva dle V. Pavlíčka v právním systému formulována jako soubor přirozených práv a oprávnění samosprávných společenství. Je-li však vnímána jako delegovaná, je charakterizována přenosem působnosti. Ekonomický aspekt samosprávy je spojen s ekonomickou aktivitou samosprávného společenství (tvorbou zdrojů, jejich obnovy, čerpání apod.). Sociologický aspekt je dle V. Pavlíčka dán tím, že samosprávný subjekt je vždy skupinou lidí, a tedy skupinou sociální. Sociálně psychologický aspekt lze spatřovat ve snaze o sebeidentifikaci samosprávného společenství. Poslední, organizačně institucionální aspekt, je dle V. Pavlíčka výrazem strukturace všech předešlých aspektů, je jejich vyjádřením, zhmotněním, uspořádáním, které reaguje na jejich postupné změny a vývoj. V podrobnostech PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl Obecná státověda, Praha: Linde Praha a. s, 1998, 365 s. ISBN 80-7201-14-3, str. 333

<sup>15</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 96.

<sup>16</sup> PRŮCHA, Petr. *Správní právo. Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Doplněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0, str. 66 – 67.

<sup>17</sup> Tamtéž.

<sup>18</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 512. ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

(zpravidla na veřejnoprávní korporace). V. Sládeček dále upozorňuje, že se jedná o přenos, který lze v právním státě uskutečnit pouze zákonem. Tato decentralizace dle V. Sládečka přináší relativní nezávislost samosprávných orgánů na jiných státních orgánech (není dán vztah subordinace), což ovšem neznamená, že by samospráva nebyla nekontrolovatelná. Naopak podléhá správnímu dozoru prováděnému správními úřady a případně též dohledu moci soudní. Decentralizace státní správy je konečně dle Sládečka v určité míře projevem principu subsidiarity – svěřením určitých veřejných záležitostí subjektu nižšího organizačního stupně, jenž je bližší občanům určitého území, pokud je schopen takové úkoly plnit. Další charakteristický rys pak dle V. Sládečka spočívá v tom, že samospráva je zpravidla vykonávána veřejnoprávními korporacemi, subjekty odlišnými od státu, které disponují vlastním majetkem, mají vlastní příjmy a výdaje, a mohou proto samostatně hospodařit.

Výše uvedené pojmové znaky samosprávy shrnul **M. Kopecký**,<sup>19</sup> který ji v učebnici správního práva vymezil jako *ústavou a zákony stanovený okruh úkolů veřejné správy, jejichž vykonávání vlastním jménem a na vlastní odpovědnost je svěřeno samosprávné korporaci odlišné od státu. Nositel samosprávy není při jejím výkonu podřízen orgánu státu, orgánům moci výkonné přísluší pouze právní dozor nad jednáním samosprávných korporací. Samospráva je projevem decentralizace správy. V organizaci samosprávných korporací se silně projevuje i demokratický princip, když jejich vrcholné orgány jsou voleny „zdola“ členy samosprávných celků (zastupitelský sbor, v některých právních systémech i představitelé výkonné moci)...*

Z hlediska předmětu této práce je třeba na pozadí výše uvedených teoretických vymezení samosprávy zdůraznit, že žádná z nich výslovně nezmiňuje normotvornou činnost územní samosprávy jako jeden z jejích primárních charakteristických znaků (na rozdíl<sup>20</sup> od územního základu, osobního základu a práva na samosprávu). Je tak možné uzavřít, že znakem samosprávy je sice *správa vlastních záležitostí ve vlastním zájmu*, avšak nikoli již forma, v níž mají být tyto záležitosti spravovány. Jinak řečeno, není nezbytné, aby samospráva byla vybavena normotvornou pravomocí jako podmínkou proto, aby se dalo

---

<sup>19</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978-80 - 7400-727-9, str. 93.

<sup>20</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978 - 80 -7400-727-9, str. 95 - 102. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 91.

hovořit o právu na samosprávu<sup>21</sup> (byť naše Ústava územní samosprávě normotvorbu ve smyslu vytváření obecně závazných právních předpisů svěřuje).

V následujícím textu se zaměřím na vývoj územní (samo)správy na našem území, a to s přihlédnutím k tomu, zda vůbec a pokud ano, v jakém rozsahu jí byla svěřena též normotvorná pravomoc.

## 1.2 Územní samospráva v letech 1848 -1945

Vznik a vývoj územní samosprávy na našem území bývá mnohými autory, a to právními historiky i odborníky na správní právo (např. J. Hoetzel,<sup>22</sup> K. Malý,<sup>23</sup> K. Adamová,<sup>24</sup> V. Pavlíček,<sup>25</sup> J. Vedral,<sup>26</sup> J. Janák, Z. Hledíková, J. Dobeš,<sup>27</sup> K. Schelle<sup>28</sup>) datován k roku 1848, v němž bylo v souvislosti s vyhlášením ústavnosti v rakouské monarchii započato s myšlenkou nového uspořádání politické (tj. státní) správy na našem území. K reorganizaci tehdejší politické správy, a tedy ke vzniku územní (v pramenech označované také místní či obecní) samosprávy, bylo přistupováno v zásadě ze dvou důvodů. Těch, které lze označit za důvody „politické“, a dále těch, jež spočívaly ve finančních nákladech na provoz dosavadní státní správy.

Politické důvody vzniku územní samosprávy jsou náhledem dnešní doby spojovány s tlakem tehdejšího českého obyvatelstva na přiznání politické moci v oblasti místní správy.

---

<sup>21</sup> Ostatně i Evropská charta místní samosprávy v čl. 3 místní samosprávu charakterizuje „bez vazby“ na oprávnění k normotvorné pravomoci, když uvádí: *1. Místní samospráva označuje právo a schopnost místních společenství v mezích daných zákonem na svou odpovědnost a v zájmu místního obyvatelstva upravovat a spravovat podstatnou část věcí veřejných. 2. Toto právo vykonávají rady nebo shromáždění, které jsou složeny z členů svobodně zvolených tajným hlasováním na základě přímého, rovného a všeobecného volebního práva a které mohou mít výkonné orgány, jež jim jsou odpovědné. Toto ustanovení se nijak nedotýká využívání shromáždění občanů, referend nebo jakékoli jiné formy přímé účasti občanů, kde toto využívání dovoluje zákon.*

<sup>22</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich a. s., 1937, 506 s., str. 176 a násl.

<sup>23</sup> MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010, 640 s. ISBN 978-80-87212-39-4, str. 204 a násl.

<sup>24</sup> ADAMOVIČ, Karolína. *Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy*. Právník, 9/1995, str. 922 – 930.

<sup>25</sup> PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl Obecná státověda, Praha: Linde Praha a. s., 1998, 365 s. ISBN 80-7201-14-3, str. 329 – 331.

<sup>26</sup> VEDRAL, Josef. *Právní úprava postavení územních samosprávních celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník, 1/2006, str. 10.

<sup>27</sup> JANÁK, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*, Praha: Lidové noviny, 2005, 568 s., ISBN 80-7106-709-1, str. 297 a násl.

<sup>28</sup> SCHELLE, Karel. *Poznámky z historického pohledu k normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy*. In: K normotvorné pravomoci obcí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita 1998. ISBN 80-210-1751-1, str. 146 – 147.

To dle **K. Malého**<sup>29</sup> *nebylo možné jinak, než právě zavedením samosprávy*, přičemž volání po samosprávě bylo dle Malého jinými slovy *volání po české autonomii, po samosprávě jako opaku správy státní*. Finanční důvody vzniku územní samosprávy jsou shledávány ve zrušení poddanství a v tom, že stát již nebyl schopen pro obrovské finanční náklady vykonávat správu sám.<sup>30</sup> **J. Janák**<sup>31</sup> k tomuto uvádí, že *jako východisko se objevila myšlenka, aby některé úkoly politické správy byly svěřeny samému občanstvu, které by bylo za tímto účelem organizováno vertikálně i horizontálně jako veřejné korporace*.

K vůbec prvnímu právnímu zakotvení územní samosprávy<sup>32</sup> došlo **říšskou (tzv. Stadionovou či březnovou) ústavou č. 150/1849 ř. z.**, jež garantovala obcím jako jejich *základní práva*<sup>33</sup> volbu jejich zástupců, přijímání členů do spolku obecního, správu samostatných záležitostí, uveřejňování výsledků obecního hospodaření a taktéž veřejnost jednání zástupců obce.<sup>34,35</sup> Ústavu doplnil prozatímní **obecní zákon č. 170/1849 ř. z.** (v literatuře označovaný též jako Stadionovo obecní zřízení), v němž se objevila zásada, že *základem svobodného státu je svobodná obec*.<sup>36</sup> Ačkoliv tyto prvopočátky územní samosprávy nebyly příliš „úspěšné“ (Ústava samotná byla fakticky zrušena v roce 1852 silvestrovskými patenty, rámcový zákon nebyl v praxi nikdy zcela naplněn<sup>37</sup> a do 60. let 19. století se práva přiznaná obecní samosprávě přesunovala do správy státní), důležité je připomenout,<sup>38</sup> že již tehdy zákon rozeznával dvojí působnost obce, a to přirozenou a přenesenou. **Přirozená působnost** zahrnovala vše, *co se zájmu obce nejprve dotýká,*

<sup>29</sup> MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010, 640 s. ISBN 978-80-87212-39-4, str. 210.

<sup>30</sup> Srov. též RICHTER, Jaromír. *Březnové mezníky historie obecního zřízení*. Veřejná správa, 13/2003, [cit. 2021-02-12]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-2003.aspx>.

<sup>31</sup> Např. JANÁK, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*, Praha: Lidové noviny, 2005, 568 s. ISBN 80-7106-709-1, str. 297 a násl.

<sup>32</sup> V podrobnostech též MALÝ, Karel. *Idea samosprávy v české politice v 19. století*. In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 1997. ISBN 80-7179-191-1, str. 295 – 311.

<sup>33</sup> VEDRAL, Josef. *Právní úprava postavení územních samosprávních celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník, 1/2006, str. 11.

<sup>34</sup> Stadionova Ústava č. 150/1849 ř. z. [cit. 2021-03-11] Dostupné z <http://spcp.prf.cuni.cz/dokument/stadion.htm>.

<sup>35</sup> VEDRAL, Josef. *Právní úprava postavení územních samosprávních celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník, 1/2006, str. 11.

<sup>36</sup> JANÁK, Jan, HLEDÍKOVÁ, Zdeňka, DOBEŠ, Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*, Praha: Lidové noviny, 2005, 568 s. ISBN 80-7106-709-1, str. 298 a násl.

<sup>37</sup> Srov. MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010, 640 s. ISBN 978-80-87212-39-4, str. 210 – 211. Nebo KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>38</sup> Srov. KOPECKÝ, Martin. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s., ISBN 978-80-7400-624-1, str. 86.

a v rámci svých hranic plně obstarat může. Zachovává jen s ohledem na celkové blaho nutná omezení.<sup>39</sup> Oproti tomu **působnost přenesená** znamenala obstarávání určitých veřejných záležitostí, které jsou obci svěřeny cestou delegace státem.<sup>40</sup>

Z původního právního vymezení obecní samosprávy lze vyvodit, že tehdejší společnost na institut samosprávy nazírala očima **přírozenoprávní teorie**, ze které vzešla i francouzská nauka o „pouvoir municipal,“ u níž se pojem samosprávy vyvinul, a která značí, že stejně jako člověk má i obec proti státu původní a nezadatelná práva.<sup>41</sup> Přírozenoprávnímu vnímání samosprávy napovídá jak termín „přírozená působnost“ obce, se kterou obecní zřízení pracovalo, tak i kupříkladu dle **J. Vedrala**<sup>42</sup> již samotný projev hraběte Stadionu přednesený u příležitosti vydání obecního zřízení.

Od přírozenoprávního pojetí samosprávy bylo od 60. let 19. století, kdy již došlo k faktickému „modernímu“ rozvoji samosprávy,<sup>43</sup> postupně ustupováno. Stát z pozice zákonodárce začal jednat v duchu správní nauky konce 19. a 1. poloviny 20. století, která opustila teorii přírozenoprávní a naopak zastávala výrazně etatistické pojetí územní samosprávy,<sup>44</sup> jež územní samosprávu chápalo jako výsledek legislativní činnosti státu.

Kupříkladu **J. Pražák**<sup>45</sup> definoval samosprávu jako *podíl na výkonné moci, který poskytnut jest jednotlivým skupinám společnosti lidské s dopuštěním státní moci, a to za tím účelem, by mohly přivést k platnosti zájmy, které jimi jsou zastoupeny*. Z pohledu **J. Pražáka**<sup>46</sup> samospráva představovala podíl ve výkonné moci ve státu, ale nikoliv podíl ve výkonné moci státní. Přenesená působnost byla dle Pražáka<sup>47</sup> vykonávána z „rozkazu správy státní“, zatímco samostatné funkce byly plněny „z dopuštění správy státní“, kdy správa státní

---

<sup>39</sup> VEDRAL, Josef. *Právní úprava postavení územních samosprávních celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník, 1/2006, str. 12.

<sup>40</sup> Tamtéž.

<sup>41</sup> MATĚJKA, Jan. *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1929, 112 s., str. 89 – 91.

<sup>42</sup> V podrobnostech VEDRAL, Josef. *Právní úprava postavení územních samosprávních celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. Právník, 1/2006, str. 4.

<sup>43</sup> Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 512. ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>44</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>45</sup> Citováno dle SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 512. ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>46</sup> PRAŽÁK, Jiří. *O pojmu a povaze samosprávy*. In: Samospráva – řada přednášek pořádaných „Českým klubem“ v Praze, Praha 1899, 208 s., str. 20.

<sup>47</sup> Tamtéž str. 17.



ponechává těm kterým jednotlivým zájmovým skupinám, aby si své záležitosti obstarávaly samy.

Stejně tak **J. Matějka**<sup>48</sup> uváděl, že *v moderním státě, jenž koncentruje veškerou veřejnou moc ve svých rukou a vyhrazuje si monopol, pokud jde o výkon veřejné správy, je její výkon jinými právními subjekty než státem možný pouze z vůle státu samotného. Veškerá moc obcí je tedy odvozena z moci státní a to nejen pokud jde o t. zv. přenesený, nýbrž i pokud jde o t. zv. samostatný obor působnosti.*

**F. Weyr**<sup>49</sup> v případě samosprávy poukazoval na to, že v důsledku tehdejších politických poměrů byl právní význam podstaty samosprávy (oproti politickému – zejména národnostnímu) potírán, čímž, zjednodušeně řečeno, vznikla otázka, zda je veřejná moc samosprávných subjektů na státní moci nezávislým právem, či zda vyplývá z ustanovení právního řádu. F. Weyr<sup>50</sup> na tuto otázku odpověděl tak, že *představa nějakého „vlastního,“ na státě, t. j. jeho právním řádě nezávislého práva na samosprávu nemá žádného smyslu. F. Weyr shledával samosprávu na pomezí mezi správou státní, s níž má společné to, že se jedná o správu veřejných záležitostí, a správou soukromou, které se samospráva přibližuje tím, že se jedná (současně) o správu záležitostí vlastních.*<sup>51</sup>

Rovněž **J. Hoetzel**<sup>52</sup> konstatoval, že *jsme již příliš právnícky daleko, aby někdo myslil, že samostatná působnost obce je nějakým jejím přirozeným právem... kdyby nebylo zákonů, neměli bychom vůbec obcí.* I on si byl vědom politického a právního aspektu samosprávy. Politický pojem samosprávy podle J. Hoetzela znamenal pouhý organizační princip státní správy,<sup>53</sup> který dnešními slovy spatřoval v účasti „obyčejných“ občanů (ve smyslu neúřednického aparátu) na veřejné správě, kdežto právní pojetí samosprávy dle J. Hoetzela značilo, že samosprávu vykonává subjekt odlišný od státu.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> MATĚJKA, Jan. *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1929, 112 s., str. 89 a násl.

<sup>49</sup> WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. Druhé vydání. Fr. Borový, Nakladatelství v Praze, 1924, 476 s., str. 296.

<sup>50</sup> Tamtéž.

<sup>51</sup> Obdobně též shrnutí provedené SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 512. ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>52</sup> HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich a. s. 506 s., str. 194 a násl.

<sup>53</sup> HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*, Svazek IV., Praha: EUROLEX BOHEMIA, reprint původního vydání, 2000, ISBN 80-902752-8-1, str. 1.

<sup>54</sup> Obdobně tamtéž.

První Ústavou, která na nové pojetí reagovala, byla **říšská (Schmerlingova nebo též únorová) ústava ze dne 26. února 1861 (20/1861 ř. z.)<sup>55</sup> a spolu s ní rámcový říšský zákon obecní pro země předlitavské z 5. března 1862**. U působnosti obce rámcový zákon již nehovořil o působnosti přirozené a přenesené, nýbrž o působnosti **samostatné<sup>56</sup> a přenesené**. V tomto duchu byla přijata i **obecní zřízení<sup>57</sup>** (tj. v Čechách zákon č. 7/1864 z. z., na Moravě zákon č. 4/1864 z. z. a ve Slezsku zákon č. 17/1863 z. z.), která užívala stejnou terminologii. Všechna obecní zřízení samostatnou působnost vymezovala obecně<sup>58</sup> a dále příkladným výčtem stěžejních záležitostí spadajících do samostatné působnosti obce (jednalo se např. o správu vlastního majetku, péči o bezpečnost osob a jmění, péči o cesty, výkon určitých policejních funkcí, apod.).<sup>59</sup>

S ohledem na vytyčené téma této práce je třeba zaměřit zvláštní pozornost na to, zda byla obcím svěřena v rámci samostatné působnosti též „právo tvorba“, resp. normotvorná pravomoc (v dnešním chápání jako tvorby obecně závazných právních předpisů). Jak upozorňuje **K. Schelle**,<sup>60</sup> vedly se o této otázce diskuse od roku 1848. „Aktuální“ však dle jeho slov byly až od vyššího stupně samosprávy, konkrétně od zemí, jimž byla přiznána dokonce zákonodárná pravomoc,<sup>61</sup> která zanikla až s novou ústavou v roce 1920. Tato úvaha patrně vychází z toho, že ve výše uvedených ústavách normotvorná pravomoc obcí zmíněna nebyla, ze studia dalších předpisů lze však o normotvorné působnosti obcí zjistit více.

---

<sup>55</sup> Ústava č. 20/1861 ř. z. [cit. 2021-11-21] Dostupné z <http://spcp.prf.cuni.cz/lex/20-1861.htm>.

<sup>56</sup> Srov. článek IV zákona ze dne 5. března 1862, č. 18 ř. z. In: FLÖGL, Jaroslav. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Nové, úplné, přepracované vydání s výkladem, judikaturou a četnými vedlejšími zákony. Vysoké Mýto: Nákladem Československé obce samosprávné, tisk Alois Boček, 1932, 486 s., str. 11.

<sup>57</sup> Únorová ústava svěřovala bližší vymezení obecní samosprávy zemským sněmům. Viz Příloha II, Kapitola druhá, § 18 odst. II bod 1 patentu č. 20/1861 ř. z., [cit. 2021-03-11]. Dostupné z <http://spcp.prf.cuni.cz/lex/20-1861.htm>.

<sup>58</sup> Jako působnost, ve kteréž obce, šetříc zákonů říšských a zemských, sama se může volně na všem ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti, obsahuje v sobě vůbec vše to, co se předkem a nejprve ku prospěchu obce dotýče a s mezích jejích vlastními silami opatřeno a provedeno býti může. Citováno dle FLÖGL, Jaroslav. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Nové, úplné, přepracované vydání s výkladem, judikaturou a četnými vedlejšími zákony. Vysoké Mýto: Nákladem Československé obce samosprávné, tisk Alois Boček, 1932, 486 s., str. 76 – 78.

<sup>59</sup> Zajímavé je, že v příkladném výčtu záležitostí se obecní zřízení formulačně (nikoliv věcně) lišila. Srov. FLÖGL, Jaroslav. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Nové, úplné, přepracované vydání s výkladem, judikaturou a četnými vedlejšími zákony. Vysoké Mýto: Nákladem Československé obce samosprávné, tisk Alois Boček, 1932, 486 s., str. 78.

<sup>60</sup> SCHELLE, Karel. *Poznámky z historického pohledu k normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy*. In: K normotvorné pravomoci obcí. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita 1998. ISBN 80-210-1751-1, str. 146 – 147.

<sup>61</sup> V podrobnostech též KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

V prvé řadě je třeba vyjít z rámcového říšského obecního zákona z roku 1862, který, jak upozorňuje **V. Mikule**,<sup>62</sup> nebyl zákonem ústavním, ale jehož torzo spolu s obecními zřízeními českými, moravskými a slezskými přetrvalo až do konce 40. let 20. století. Tento rámcový zákon v čl. V vymezoval samostatnou působnost obce, v níž se mohla obec samostatně *ustanovovati a dle toho nařizovati a opatření činiti*,<sup>63</sup> a to v oblastech, které zákon dále vyjmenovával (srov. dále), zejména pak v oblasti místní policie, kterou bychom dnešní terminologií mohli označit za agendu veřejného pořádku (v širším slova smyslu). Jednalo se o policii k věcem potravním (v zásadě šlo o dohled nad řádným fungováním tržišť), o policii čeledi a dělníků, mravnostní policii, policii stavební či požární apod. Toto vymezení samostatné působnosti převzalo do § 28 i české obecní zřízení z roku 1864,<sup>64</sup> které dále v § 35 uvádělo, že *pokud vykonávání policie místní není zákonem vzneseno na orgány státní, může zastupitelstvo v mezích zákonů vydávati nařízení policie místní se týkající, ježto mají platnost v obci a může na nešetření takových nařízení ustanoviti pokutu až do 20 Kč, anebo nebyl-li by viník s to, aby ji zaplatil, vězení až na 48 hodin*.

Jak z výše uvedeného plyne a jak uvádí též **J. Flögl**<sup>65</sup> v komentáři k obecním zřízením, obecnímu zastupitelstvu byla svěřena pravomoc vydávat nařízení v oboru místní policie. **J. Hoetzel**<sup>66</sup> uváděl, že úkolem policie bylo chránit preventivně nebo regresivně určité statky, ať úkony nevrchnostenskými (pozorováním, varováním, poučením) anebo úředními zákazy a příkazy. Dle něj byl úkol policie v podstatě konzervující, neboť policie měla dbát o udržení dosavadních statků, nikoliv o tvorbu nových. Termín policie<sup>67</sup> přitom nebyl totožný s dnešním chápáním „policejního orgánu“, nýbrž označoval jak výkon státní správy, tak i samosprávy. S jejím definováním pak korespondoval i okruh nařízení, která v oboru místní policie (tedy místní samosprávy) mohly obce v té době vydávat. Dle komentáře jimi byly typicky např. řády policie bezpečnostní, tržní, hřbitovní, požární, řády uliční či řády proti žebrotě. Nebyl-li

---

<sup>62</sup> MIKULE, Vladimír. *Deset let Ústavy České republiky*. In: *Východiska, stav, perspektivy: Sborník příspěvků*, Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 423 s. ISBN 80-86432-45-9, str. 412.

<sup>63</sup> FLÖGL, Jaroslav. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Nové, úplné, přepracované vydání s výkladem, judikaturou a četnými vedlejšími zákony. Vysoké Mýto: Nákladem Československé obce samosprávné, tisk Alois Boček, 1932, 486 s., str. 12.

<sup>64</sup> Obdobně § 27 a § 34 moravského a slezského obecního zřízení.

<sup>65</sup> FLÖGL, Jaroslav. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Nové, úplné, přepracované vydání s výkladem, judikaturou a četnými vedlejšími zákony. Vysoké Mýto: Nákladem Československé obce samosprávné, tisk Alois Boček, 1932, 486 s., str. 128.

<sup>66</sup> HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*, Svazek III., Praha: EUROLEX BOHEMIA, reprint původního vydání, 2000, ISBN 80-902752-8-1, str. 164.

<sup>67</sup> Srov. HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich a. s., 1937, 506 s., str. 16.

řád vydán a jednalo-li se o *neodkladné pomíjející opatření v oboru místní policie*, mohl jej vydat sám starosta obce (§ 63 českého obecního zřízení).

**Protože se jednalo o nařízení (obecně závazný právní předpis), které bylo vydáváno v oboru samostatné působnosti, shledávám v těchto rysech podobnost s obecně závaznou vyhláškou obce.**<sup>68</sup> Navíc se jednalo o záležitosti v oboru „místní policie“, které by dnešní terminologií mohly být řazeny pod pojem veřejného pořádku (v širším slova smyslu). Současně pro nařízení ovšem platilo, že policejní řády (zajímavé je, že nebyla dodržována žádná terminologická jednotu, v pramenech se hovoří o nařízeních, rádech, usneseních) musely být starostou předloženy okresnímu úřadu, zda podle § 102 českého obecního zřízení proti nim nebylo námitek. Zmíněné ustanovení § 102 a násl. českého obecního zřízení<sup>69</sup> řadí komentář k českému obecnímu zřízení do kapitoly nazvané *O dohledu k obcím*, který zahrnuje ustanovení § 96 až 106 českého obecního zřízení.<sup>70</sup> Byť je úprava tehdejšího výkonu dohledu (preventivního dozoru) nad činností obcí více než zajímavá, nelze ji s ohledem na zaměření práce a její rozsah věnovat více pozornosti.<sup>71</sup> Zasloužila by si spíše samostatné pojednání a porovnání s dnešní úpravou. Pro účely této práce proto pouze shrnuji, že dohled nad samosprávou obcí byl dvojitý, a sice ze strany orgánů politické správy a dále ze strany vyšších samosprávných svazků. Příkladem „politického dohledu“ byl právě § 102 českého obecního zřízení, podle kterého si politické úřady měly *vždy* vyžádati *usnesené obecní policejní řády (místní) k prozkoumání*. Úkolem státního dozoru zde byla ochrana veřejných zájmů, nikoliv ochrana individuálních práv a zájmů. Dozorčí právo vůči obcím nebylo instančním přezkoumáním obecních usnesení, nýbrž jen *čistým právem dozoru a jeho výkon*

---

<sup>68</sup> Srov. též MATES, Pavel. *Rozšiřování samosprávy obcí*. Právní rozhledy, 15/2008, str. 550 a násl. Dostupné v systému beck-online. Autor shodně konstatuje, že od 60. let 19. století mohly obce vytvářet autonomní či statutární právo ve formě nařízení pro oblast místní policie.

<sup>69</sup> § 102 českého obecního zřízení zněl: *Správě státní přísluší vykonávati právo dohlédací k obcím, aby z mezí působnosti své nevystupovaly a nečinily ničeho, co by bylo proti zákonům. Toto právo dohlédací konati bude předem (politický) úřad okresní, kterýž může k tomu konci žádati, aby mu zastupitelstvo obecní usnesení svých propůjčilo a čeho potřebí vysvětlilo; pakli by zastupitelstvo obecní v usnesení svém z mezí působnosti své vystoupilo, anebo něco učinilo, co jest proti zákonům, má okresní úřad právo i povinnost zakázati, aby se takové usnesení nevykonávalo, z kteréhož zákazu však může zastupitelstvo k zemskému úřadu rekurs vzíti.* Cit. podle FLÖGL, Jaroslav. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Nové, úplné, přepracované vydání s výkladem, judikaturou a četnými vedlejšími zákony. Vysoké Mýto: Nákladem Československé obce samosprávné, tisk Alois Boček, 1932, 486 s., str. 212.

<sup>70</sup> Srov. některé odchylky v § 96 – 108 moravského obecního zřízení a § 86 – 96 slezského obecního zřízení.

<sup>71</sup> V podrobnostech viz KOPECKÝ, Martin. *Správní dozor (pojem, znaky, systém)*. Právník, 2/1991 str. 143 – 159. Nebo VEDRAL, Josef. *Obecně závazné vyhlášky a správní dozor*. Správní právo, 3/1999, str. 137 a násl.

nebyl vázán ani na žádnou lhůtu (...) ani na žádný postup instanční<sup>72</sup> (i vyšší politický úřad mohl „zastavit“ usnesení, byť již bylo vykonáno).

Oproti tomu na „dozor ze strany vyššího samosprávného celku“ lze usuzovat např. z § 96 českého zemského zřízení,<sup>73</sup> podle kterého *výboru okresnímu náleží přihlížeti k tomu, aby jmění kmenové obcí a jejich ústavům náležející, zachovalo se neztenčeno*. Dobový komentář<sup>74</sup> k tomu uváděl, že toto ustanovení je jediným případem v obecním zřízení, kdy vyššímu samosprávnému celku byl přiznán přímý dohled nad zachováním kmenového jmění obce a ústavů. Okresní výbor fungoval jako bezprostřední dohlédací úřad, čímž ovšem nebylo dotčeno totéž oprávnění zemského výboru jako vyššího dohlédacího úřadu, který mohl zakročit i místo něj. Mezi další příklady<sup>75</sup> lze zařadit povinnost předložit ke schválení některá usnesení vládě (§ 98 českého obecního zřízení), možnost vůči některým usnesením přijatým v samostatné působnosti odvolat se k okresnímu úřadu (§ 99 českého obecního zřízení), disciplinární pravomoc okresního výboru nad obecní radou (§ 100 českého obecního zřízení) apod.

Nezbytné je doplnit, že jak říšský rámcový obecní zákon, tak obecní zřízení (tj. v Čechách zákon č. 7/1864 z. z., na Moravě zákon č. 4/1864 z. z. a ve Slezsku zákon č. 17/1863 z. z.) byla recipována zákonem ze dne 28. října 1918, č. 11 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého. Na něj navázalo vydání nové Ústavy ze dne 29. února 1920, č. 121/1920 Sb. z. a n., u níž je zajímavé to, že se sama Ústava<sup>76</sup> obecní samosprávě, potažmo normotvorbě, výrazně nevěnovala. Pouze v čl. 91 uváděla, že složení a působnost svazů samosprávných upravují zvláštní zákony. Normotvornou působnost obcí tak bylo možno blíže charakterizovat až na pozadí výše zmíněných recipovaných zákonů. Vhodné je též doplnit, že i ony samy umožňovaly, aby agendy místní policie byly cestou zákona „odňaty“ samosprávě a přeneseny na stát. Zákonem, který tuto ingerenci umožnil, byl zákon č. 125/1927 Sb., o organisaci politické správy. Konkrétně jeho čl. 5 uváděl, že *politické úřady*

---

<sup>72</sup> FLÖGL, Jaroslav. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Nové, úplné, přepracované vydání s výkladem, judikaturou a četnými vedlejšími zákony. Vysoké Mýto: Nákladem Československé obce samosprávné, tisk Alois Boček, 1932, 486 s., str. 214.

<sup>73</sup> Obdobně § 96 moravského obecního zřízení a § 86 slezského obecního zřízení.

<sup>74</sup> Tamtéž str. 194 a násl.

<sup>75</sup> Srov. VEDRAL, Josef. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*, Právník, 1/2006, str. 14-15.

<sup>76</sup> M. Kopecký si všímá, že rakouská ústava z 10. 11. 1920 vymezila kompetence obcí jak obecnou formulací, tak i jejich demonstrativním výčtem. Srov. KOPECKÝ, Martin. *Obsah práva na samosprávu*. In: Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty), Praha: Univerzita Karlova, 2017, 248 s. ISBN 978 – 80 – 87975 – 64 – 0, str. 201 – 213.

*mohou vydávati v mezích svého úředního obvodu nařízení též v oboru místní policie svěřené podle zákona obcím, jde-li o nařízení vztahující se na území více obcí nebo nevydá-li obec, již se týče, sama včas nutného nařízení.* Tento zákon přitom nebyl významný jen z hlediska toho, že jeho prostřednictvím mohlo dojít k výraznému zásahu do samostatné působnosti obce, ale rovněž proto, že odstranil dvoukolejnost veřejné správy tím, že zrušil organizační oddělení politické státní správy od vyšší územní samosprávy.<sup>77</sup>

Pro širší kontext lze zmínit, že období mezi lety 1918 a 1939 znamenalo pro samosprávu po jejím prvotním sjednocení<sup>78</sup> a naplnění<sup>79</sup> postupné posílení pravomoci státních orgánů vedoucí k celkovému oslabení samosprávy.<sup>80</sup> Organizační zákon totiž nepředstavoval jediný zásah do samostatné působnosti, poukázat lze např. na omezení dispozic obce s vlastním majetkem,<sup>81</sup> které od určité hodnoty podléhaly schválení státem, na nezbytnost potvrzení volby starosty<sup>82</sup> státním úředníkem či na rozpuštění velké řady volených orgánů (na úrovni obcí, okresů a zemí) a zavedení institutu tajemníka, tj. státního zaměstnance, který měl vykonávat přenesenou působnost, nicméně mohl vykonávat i působnost samostatnou bez souhlasu samotné obce.<sup>83</sup> Vše pak završilo období tzv. protektorátu Čechy a Moravy, které ve vztahu k územní samosprávě shrnul **M. Kopecký**,<sup>84</sup> když uvedl, že lze hovořit o její postupné likvidaci, o procesech byrokratizace a centralizace správy. Obdobně vyznívá i komentář **D. Hendrycha**,<sup>85</sup> který uvádí, že *soustava územní správy zůstala formálně nedotčena. Byla však postupně oslabována samospráva a likvidována zastupitelská složka v územní správě. Kompetence těchto složek přešly na úřednický aparát příslušného stupně územní správy.*

---

<sup>77</sup> Zastupitelské okresy zanikly a byly zřízeny nové korporace územní samosprávy s názvem „okresy“. V podrobnostech lze odkázat na KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>78</sup> Jednalo se spíše o sjednocení věcné, nikoliv o to, že by vznikl „jeden zákon“ namísto dosavadních obecní zřízení. Sám zákon č. 76/1919 Sb. z. a n. byl označen jako zákon, kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice (novela k obecním zřízením).

<sup>79</sup> Viz např. zákon č. 75/1919 Sb. z. a n., který zavedl všeobecné a rovné hlasovací právo do obecních zastupitelstev.

<sup>80</sup> Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda. Teorie veřejné správy*, 4. aktual. a doplněné vyd., Praha: Wolters Kluwer, 2014, 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0. Dostupné v systému Aspi pod MN5709CZ.

<sup>81</sup> Viz § 23 první finanční novely k obecním zřízením č. 329/1921 Sb. z. a n.

<sup>82</sup> Novela volebního řádu č. 122/1933 Sb. z. a n.

<sup>83</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>84</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>85</sup> HENDRYCH, Dušan. *Správní věda. Teorie veřejné správy*, 4. aktual. a doplněné vyd., Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-7478-561-0. Dostupné v systému Aspi pod MN5709CZ.

### 1.3 Územní (samo)správa v letech 1945 -1990

Ani vývoj po druhé světové válce nenavázal na výše popsané základní charakteristiky místní samosprávy, která u nás fungovala od pol. 19. století. Předválečnou organizaci místní správy nahradil **system tzv. národních výborů**. Po roce 1945 ještě nebyly národní výbory formálně podřízeny v oblasti samosprávy ústředním orgánům, rozdíl mezi výkonem státní správy a samosprávy zůstal (formálně) zachován. „Prozatím“ byla „pouze“ zavedena podřízenost nižšího stupně národního výboru stupni vyššímu.<sup>86</sup> Změna přišla s přijetím ústavy v roce 1948,<sup>87</sup> která počítala s volenými národními výbory jakožto „nositeli a vykonavateli státní moci v obcích, v okresích a krajích“ (čl. X.), které měly vykonávat na území, pro které byly zvoleny, veřejnou správu ve všech jejích oborech (§ 124). Podřízenost<sup>88</sup> národního výboru nižšího stupně národnímu výboru stupně vyššího byla, jak zdůrazňuje **M. Kopecký**,<sup>89</sup> stanovena již obecně, nikoliv pouze v záležitostech považovaných za výkon státní správy. **Tato všeobecná podřízenost tak znamenala zánik samosprávy v právním slova smyslu, k čemuž se dále přidalo zestátnění majetku dřívější samosprávy.**<sup>90</sup> Obce tak, jak shrnuje M. Kopecký,<sup>91</sup> zůstaly zachovány jako nejnižší správní obvody, jako základ územního členění státu, ale ztratily svou dřívější kompetenci (včetně ekonomického základu samosprávy). Působnost, kterou dříve vykonávaly obce jako veřejné korporace, příslušela nyní národním výborům jakožto státním orgánům. Podle jeho názoru obce ztratily postavení jak právnických osob, tak i své postavení subjektu veřejné správy. Na stejný osud poukazuje i v případě okresů a zemí, přičemž země zanikly i jako administrativní jednotky, když došlo k nahrazení modelu zemského modelem krajským. Takto nastavená podoba přitom zůstala zachována po celou dobu existence národních výborů.<sup>92</sup>

**Ústava z roku 1960**<sup>93</sup> zachovala tříступňový systém národních výborů, které charakterizovala jako „orgány státní moci“ - ve smyslu zastupitelských orgánů - a „orgány

---

<sup>86</sup> Viz VOPÁLKA, Vladimír. *O územní samosprávě*. In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 1997. ISBN 80-7179-191-1, str. 75 – 76.

<sup>87</sup> Ústavní zákon č. 150/ 1948 Sb., Ústava Československé republiky.

<sup>88</sup> § 131 odst. 2 Ústavy z roku 1948.

<sup>89</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>90</sup> § 30 zákona č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů.

<sup>91</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>92</sup> V podrobnostech též KOPECKÝ, Martin. *K některým otázkám vývoje národních výborů a obcí v letech 1945 – 1948*. Správní právo, 4/1992, str. 42 – 58.

<sup>93</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

státní správy“ - ve smyslu výkonných orgánů státu plnicích úkoly státní správy. Odlišení, v jaké pozici národní výbor vystupoval, však nebylo prakticky možné.

Z hlediska právních předpisů, které národní výbory mohly vydávat, se rozlišovalo mezi tzv. obecně závaznými nařízeními národních výborů a odvozenými obecně závaznými právními předpisy národních výborů. Jak vysvětluje **Z. Lukeš**,<sup>94</sup> obecně závazná nařízení národní výbory vydávaly jako primární normativní akty, tzn., že k nim (stejně jako u dnešních vyhlášek) nebylo dále zapotřebí zvláštní zákonné zmocnění. Jejich pomocí byly řešeny záležitosti životního prostředí (např. čistoty a hygieny, úklidu odpadků, ochrany veřejné zeleně), ale i oblasti veřejného pořádku, z nichž se jednalo např. o omezení prodeje alkoholu či zabezpečení nočního klidu. V originární povaze těchto nařízení a jejich obsahu lze tak shledat podobnost s dnešními obecně závaznými vyhláškami obcí o veřejném pořádku. K vydávání tohoto typu právních předpisů byly národní výbory zmocněny přímo ústavními zákony,<sup>95</sup> přičemž bližší podmínky jejich vydání stanovily dále „obyčejné“ zákony.<sup>96</sup> Za stěžejní lze přitom považovat otázku jejich podřízenosti,<sup>97</sup> neboli toho, s „čím vším“ musela být tato nařízení v souladu.<sup>98</sup>

Vedle toho mohly národní výbory vydávat též odvozené obecně závazné vyhlášky, pokud k tomu byly zákonem výslovně zmocněny. Jednalo se zejména o domovní řády, požární řády či o režim hospodaření s vodou.<sup>99</sup>

---

<sup>94</sup> LUKÉŠ, Zdeněk a kol. *Československé správní právo*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1981, 301 s., str. 96 - 97.

<sup>95</sup> Jednalo se o § 5 ústavního zákona č. 12/1954 Sb., o národních výborech, a dále pak čl. 94 Ústavy z roku 1960.

<sup>96</sup> Viz § 13 zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech, či § 12 a § 22 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

<sup>97</sup> § 13 odst. 1 zákona č. 13/1954 Sb., o národních výborech, uváděl, že *obecně závazná nařízení národních výborů nesmějí být v rozporu se zákony a předpisy, vydanými národními výbory vyšších stupňů nebo vládou, nebo předpisy, vydanými k provedení zákona nebo rozhodnutí vlády ministry, ministerstvy nebo jinými ústředními úřady*. Stejně tak § 12 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech, zněl, že *národní výbory jsou oprávněny vydávat obecně závazná nařízení, pokud je jich třeba k plnění jejich úkolů. Tato nařízení nesmějí být v rozporu se zákony a jinými právními předpisy*. A rovněž § 73 zákona č. 69/1967 Sb., o národních výborech, ve znění účinném do přijetí novely č. 137/1982 Sb. uváděl, že *odporuje-li obecně závazné nařízení národního výboru zákonu nebo jinému obecně závaznému právnímu předpisu anebo obecně závaznému nařízení národního výboru vyššího stupně národní výbor vyššího stupně takové nařízení zruší. Jde-li o nařízení krajského národního výboru, zruší je Národní shromáždění*. Novelizující zákon č. 137/1982 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon o národních výborech a upravuje působnost městských národních výborů na některých úsecích státní správy, přinesl nový § 24a odst. 2, který uváděl, že *obecně závazná nařízení národního výboru musí být v souladu se zákony, jinými obecně závaznými právními předpisy a obecně závaznými nařízeními národních výborů vyšších stupňů*.

<sup>98</sup> V podrobnostech např. KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy, 2. aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde, 2008, 352 s. ISBN 978-80-7201-690-7. Dostupné v systému Aspi.

<sup>99</sup> LUKÉŠ, Zdeněk a kol. *Československé správní právo*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1981, 301 s., str. 96 - 97.



Ačkoliv byla zdůrazňována reprezentující funkce národních výborů jakožto „nejširší organizace pracujících“, nikdy jí nebyla zpět svěřena dřívější samospráva v právním slova smyslu.<sup>100</sup> Za částečný úspěch lze dle M. Kopeckého považovat zakotvení institutu tzv. **samostatné působnosti národního výboru zákonem č. 69/1967 Sb., o národních výborech**. Agendy zákonem zařazené do samostatné působnosti<sup>101</sup> (např. péče o zlepšování životního prostředí, úrovně bydlení a uspokojování dalších potřeb občanů různými službami, zřizování a řízení vlastních hospodářských organizací, ...), měl národní výbor vykonávat „samostatně, řídíce se jen zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy“ (nikoliv již tedy např. i interními nařízeními vyššího stupně národního výboru<sup>102</sup>). Tento princip však skončil s novelou zákona o národních výborech č. 137/1982 Sb., kterou byla stanovena povinnost řídit se při výkonu samostatné působnosti nejen zákony a jinými obecně závaznými právními předpisy, ale též „usneseními vlády“ jako interními akty.

Celá hlava sedmá Ústavy z roku 1960, která byla věnovaná národním výborům, byla **zrušena ústavním zákonem č. 294/1990 Sb.**, kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960, Ústava ČSSR, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, **a nahrazena částí nazvanou „Místní samospráva“**. Byť tato novela obsahovala pouze 2 články, které se týkaly jen obcí (např. článek 86 stanovil, že základem místní samosprávy je obec), jak podotýká V. Mikule,<sup>103</sup> neuzavírala se tím cesta k vytváření „vyšších“ samosprávných společenství občanů.

V návaznosti na ústavní změnu provedenou zákonem č. 294/1990 Sb., již došlo ke zrušení národních výborů a obnovení samosprávy na úrovni obcí, byly přijaty nové právní předpisy týkající se obecní samosprávy, zejména pak **zákon ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích**

---

<sup>100</sup> M. Kopecký poukazuje na to, že se tehdejší aparát obával zajistit předpoklady pro samotný rozvoj obcí a vyšších regionů a zaručit jejich nezávislost na výkonné moci, a to z důvodu možného narušení tehdejšího centralismu stranického a státního zřízení. Na druhou stranu podotýká, že i v této době se objevovaly snahy po vytyčení povahy národních výborů jako orgánů místní samosprávy na straně jedné a orgánů státní správy na straně druhé. V podrobnostech KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>101</sup> § 38 zákona.

<sup>102</sup> Srov. § 20 zákona č. 65/1960 Sb., o národních výborech, dle kterého platilo, že *odporuje-li některé usnesení národního výboru plánu nebo rozpočtu, zákonu, nařízení nebo usnesení vlády, usnesení národního výboru vyššího stupně anebo usnesením nebo směrnícím ústředních orgánů státní správy, navazujícím na zákony, nařízení nebo usnesení vlády, a nezjedná-li nápravu národní výbor sám, národní výbor vyššího stupně anebo vláda takové usnesení zruší. Rada národního výboru vyššího stupně může pozastavit výkon takového usnesení; předloží pak věc neodkladně svému národnímu výboru k rozhodnutí.*

<sup>103</sup> Shodně např. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/ SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9. Dostupné v beck-online.cz.

(obecní zřízení), a pochopitelně též **nový ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb.**, Ústava České republiky, u něhož je vhodné zmínit též jeho novelu **ústavním zákonem č. 347/1997 Sb.**, o vytvoření vyšších územně samosprávných celků a o změně ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Na jeho základě<sup>104</sup> vzniklo od 1. ledna 2000 celkem 14 vyšších územně samosprávných celků, kterými jsou hlavní město Praha a 13 krajů.

---

<sup>104</sup> Tato změna se promítla i do čl. 99 Ústavy. Podle něj se Česká republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.

## 2 Charakteristika obecně závazných vyhlášek obcí

Dle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou *zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky*.<sup>105</sup> V komentářích k Ústavě bývá na předních místech uvedeno, že obecně závazné vyhlášky jsou *samosprávnými právními předpisy*,<sup>106</sup> či že *Ústava zakládá pravomoc zastupitelstev přijímat právní regulaci v podobě obecně závazných vyhlášek, a to v mezích své působnosti stanovené zákonem*.<sup>107</sup> Na rozdíl od nařízení (čl. 79 odst. 3 Ústavy) vydávaných obcí v přenesené působnosti, nejsou obecně závazné vyhlášky prováděcím právním předpisem, neboť jejich obsahem může být stanovení zcela nových povinností, které by jinak jejich adresáti ze zákona neměli.<sup>108</sup>

Na ústavní vymezení navazuje v případě vydávání obecně závazných vyhlášek obcí ustanovení § 12 zákona o obcích, které zahrnuje obecně závazné vyhlášky mezi tzv. právní předpisy obce. Zákonná úprava obecně závazných vyhlášek obcí tak koresponduje s jejich teoretickým vymezením,<sup>109</sup> které je, jakožto normativní akty, označuje za jeden z pramenů práva České republiky.

Odborná literatura nahlíží na obecně závazné vyhlášky jako na samostatnou kategorii pramene práva (např. D. Hendrych)<sup>110</sup>, či je řadí do „obecnější kategorie“ tzv. autonomních či

---

<sup>105</sup> Jedná se o zmocnění svěřené jak zastupitelstvům obcí, tak i krajům, přičemž má pozornost bude s ohledem na zaměření práce dále věnována zastupitelstvům obcí.

<sup>106</sup> Shodně např. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/ SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9, str. 1264. Dostupné v beck-online.cz.

<sup>107</sup> POSPÍŠIL, Ivo. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.

<sup>108</sup> Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s., ISBN 978-80-7400-624-194, str. 102.

<sup>109</sup> Srov. BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia 2001, 323 s. ISBN 80-86432-13-0, str. 59. Nebo SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ. Nebo KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>110</sup> D. Hendrych statutární předpisy charakterizuje jako *předpisy, které mají obdobnou strukturu jako právní předpisy, ale postrádají znak obecné závaznosti*, který naopak mají obecně závazné vyhlášky (pozn. aut). Viz HENDRYCH, Dušan *Správní věda. Teorie veřejné správy*, 4. aktual. a doplněné vyd., Praha: Wolters Kluwer, 2014, ISBN 978-80-7478-561-0. Dostupné v systému Aspi pod MN5709CZ. Nebo obecně závazné vyhlášky považuje za „specifickou kategorii statutárních předpisů“, když uvádí, že *statutární předpisy, které vydávají obce a kraje ve formě obecně závazných vyhlášek jsou vzhledem ke své obecné závaznosti právními předpisy. Oproti tomu u statutárních předpisů, k jejichž vydávání jsou oprávněny jiné subjekty než obce a kraje, zákony neřeší otázku vztahu statutárních předpisů k právním předpisům jednotně. Přebývá řešení spočívající v zákonném pověření samosprávy provést určitý zákon formou statutárního předpisu*. Viz HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s., ISBN 978-80-7400-624-194., str. 129.

statutárních předpisů. **M. Kopecký**<sup>111</sup> připomíná, že se jedná o takový pramen práva, jehož autorem není stát, ale od státu odlišná samosprávná korporace. Stejně tak **V. Sládeček**<sup>112</sup> poukazuje na to, že byť „standardní“ statutární předpisy nemohou zasahovat do vnějších právních vztahů, v některých případech mohou mít účinky právních předpisů (obecnou závaznost), pokud zákonodárce statutární předpis jako formu právního předpisu uzná (jako se tomu stalo v případě obecně závazných vyhlášek).

Ať už je řadíme do jakékoliv kategorie pramene práva, podstatné je, že představují normativní akt (právní předpis), který lze dále charakterizovat<sup>113</sup> podle toho, a) kdo jej vydal (neboli kdo má příslušnou pravomoc), b) jaká je procedura vydání, c) z hlediska působnosti neboli kompetence (při vydání právního předpisu, dále d) podle toho, zda se jedná o prvotní či odvozený normativní akt a e) v neposlední řadě z hlediska právní síly normativního aktu.

Pokud se jedná o pravomoc k vydání obecně závazné vyhlášky obce, svěřuje ji Ústava přímo „nejvyššímu orgánu“ obce, tedy zastupitelstvu obce. Tato způsobilost je znovu „zopakována“ v zákoně o obcích, který mezi tzv. vyhrazené pravomoci zastupitelstva obce řadí v § 84 odst. 2 písm. h) pravomoc vydávat obecně závazné vyhlášky obce.

## 2.1 Procedura vydání do okamžiku publikace

Zákon o obcích upravuje i procedurální pravidla přijímání obecně závazné vyhlášky, a to pravidla vztahující se jednak ke „schvalování“ obecně závazné vyhlášky, která dopadají více na samotné zastupitelstvo, a dále pravidla vážící se již k „zacházení“ se schválenou obecně závaznou vyhláškou.

Jak již bylo uvedeno výše, vydání obecně závazné vyhlášky spadá do pravomoci zastupitelstva obce. Zastupitelstvo obce jakožto kolektivní orgán rozhoduje vždy usnesením, a tudíž i obecně závazná vyhláška musí být schválena usnesením, pro něž hlasuje nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce (§ 87 zákona o obcích).<sup>114</sup> Současně

---

<sup>111</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>112</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>113</sup> Srov. BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK, Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia 2001, 323 s. ISBN 80-86432-13-0, str. 58.

<sup>114</sup> K platnému usnesení zastupitelstva obce, rozhodnutí nebo volbě je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva obce, nestanoví-li zvláštní právní předpis jinak.

platí, že členové zastupitelstva obce musí být na zasedání svoláni způsobem předvídaným § 93 odst. 1 zákona o obcích,<sup>115</sup> tj. - zjednodušeně řečeno – tzv. pozvánkou zveřejněnou po dobu nejméně 7 dní<sup>116</sup> na úřední desce obecního úřadu. Protože podle § 26 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění (dále jen „správní řád“), platí, že se obsah úřední desky zveřejňuje i způsobem umožňujícím dálkový přístup, měla by být pozvánka na zasedání zastupitelstva dostupná i na „elektronické“ úřední desce obecního úřadu. V obsahu pozvánky musí být uvedena informace o místě, době a připravovaném programu zasedání. Je-li tak dopředu známo, že na zasedání bude projednáván návrh obecně závazné vyhlášky (což bývá v praxi nejčastější), musí tato informace z pozvánky vyplývat. Pokud potřeba projednání návrhu obecně závazné vyhlášky vyvstane až na samotném zasedání (např. člen zastupitelstva předloží vlastní návrh až na samotném zasedání), lze program jednání doplnit o nový bod cestou § 94 odst. 2 zákona o obcích, tedy hlasováním zastupitelstva obce o rozšíření programu.

Byť zákon výslovně nestanoví, že musí být „návrh obecně závazné vyhlášky zpracován“, stěží si lze představit, že by text právního předpisu „vznikal“ až na samotném zasedání zastupitelstva obce bez určité přípravy. Např. **J. Vedral**<sup>117</sup> uvádí, že *rozhodnutí připravit a schválit právní předpis obce by mělo vždy vycházet z řádně zhodnoceného skutkového a právního stavu a rozboru existující právní úpravy, k přijetí právního předpisu by tedy měla obec přistoupit jen tehdy, kdy je to opravdu nutné a věc skutečně nelze řešit podle existující právní úpravy.* Obdobně se vyjadřuje též **J. Král**.<sup>118</sup> Dle něj *proces přípravy návrhu právního předpisu obce by měl být vždy svěřen skupině odborníků v rámci příslušného obecního úřadu. Vůbec prvním úkonem, který je třeba provést poté, kdy je skupině zpracovatelů předloženo obecné zadání, je vyhodnocení potřebnosti příslušné právní úpravy, jednotlivých alternativních řešení, jakož i konkrétních dopadů připravovaného právního předpisu. V rámci tvorby zákonů se tomuto procesu říká „RIA“ a měl by předcházet vytvoření každého zákona. Na místní úrovni se lze spokojit s tzv. obecnou částí důvodové zprávy, která*

---

<sup>115</sup> Zastupitelstvo obce se schází podle potřeby, nejméně však jedenkrát za 3 měsíce. Zasedání zastupitelstva obce se konají v územním obvodu obce. Zasedání zastupitelstva obce svolává a zpravidla řídí starosta. Starosta je povinen svolat zasedání zastupitelstva obce, požádá-li o to alespoň jedna třetina členů zastupitelstva obce, nebo hejtmán kraje. Zasedání zastupitelstva obce se koná nejpozději do 21 dnů ode dne, kdy žádost byla doručena obecnímu úřadu.

<sup>116</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007- 94.

<sup>117</sup> VEDRAL, Josef. *Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce - legislativní činnost obcí*. ASPI, 2003. Dostupné v systému Aspi pod LIT25161CZ.

<sup>118</sup> KRÁL, Jakub. *Pravidla tvorby právních předpisů obcí*. ASPI, 2012. Dostupné v systému Aspi pod LIT40124CZ.

*v sobě zahrnuje zhodnocení platné právní úpravy, popsání kladů a záporů různých variant řešení a vyčíslení finančních, hospodářských a sociálních dopadů připravovaného návrhu právního předpisu.*

Jiná situace nastává v případě statutárních měst a hlavního města Prahy. Zákon o obcích u statutárních měst předpokládá, že statut upraví způsob projednání návrhu obecně závazné vyhlášky s městskými částmi (obvody).<sup>119</sup> V tomto případě se tak – na rozdíl – od „obyčejných“ obcí zákon o zpracování návrhu právního předpisu výslovně zmiňuje. Odlišně k tomu přistupuje zákon o hlavním městě Praze,<sup>120</sup> který ukládá přímo povinnost projednat návrhy právních předpisů hlavního města před jejich přijetím s městskými částmi a stanoví k tomu určité podrobnosti. Požadavky městských částí na určitou právní úpravu však nelze „přejímat“ do textu vyhlášky bez dalšího, neboť za její obsah je odpovědné město jako celek (městské části/obvody ostatně ani vyhlášky vydávat nemohou). Město tak odpovídá za to, aby vyhláška neměla např. diskriminační charakter (srov. obecně závazné vyhlášky o regulaci hazardu v 6.3.2).

Po přijetí obecně závazné vyhlášky zastupitelstvem obce je nutné opatřit její text dle § 104 odst. 2 zákona o obcích podpisy starosty a místostarosty obce.<sup>121</sup> Podpisy v tomto případě „dosvědčují“, že obecně závazná vyhláška je tím dokumentem, jehož obsah odpovídá projevené vůli zastupitelstva obce. Nutno dodat, že absence kteréhokoliv z podpisů<sup>122</sup> nemá dle judikatury za následek „neúčinnost“, „neexistenci“ či „neplatnost“ obecně závazné vyhlášky, pokud byla řádně vyhlášena.<sup>123</sup> Stejně tak je irelevantní případné odmítnutí podpisu (zákon o obcích totiž žádné „právo veta“ obdobné prezidentskému vetu zákonů starostovi ani místostarostovi nedává).<sup>124</sup> Dle § 111 odst. 1 zákona o obcích<sup>125</sup> je dále nezbytné označit obecně závaznou vyhlášku obce názvem obce, městyse nebo města s uvedením orgánu, který

---

<sup>119</sup> § 130 písm. f) zákona o obcích.

<sup>120</sup> § 46 zákona o hlavním městě Praze.

<sup>121</sup> V případě hlavního města Prahy se jedná o podpisy primátora a náměstka (§ 72 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze).

<sup>122</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 3. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

<sup>123</sup> Shodně např. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>124</sup> Obdobně též VEDRAL, Josef. *Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce - legislativní činnost obcí*. ASPI, 2003. Dostupné v systému Aspi pod LIT25161CZ.

<sup>125</sup> § 111 odst. 1 zákona o obcích uvádí, že *všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v samostatné působnosti obce se v záhlaví označují uvedením slova „obec“ („město“, „městys“) a názvem obce, městyse nebo města s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil*. Obdobně též § 146 zákona o obcích u statutárních měst a § 82 zákona o hlavním městě Praze.

písemnost vyhotovil. Za orgán se přitom považuje zastupitelstvo obce jakožto její schvalovatel (§ 84 zákona o obcích).

## 2.2 Platnost a účinnost obecně závazné vyhlášky

Za stěžejní povinnosti, které musí obec v procesu přijímání obecně závazné vyhlášky splnit, považují povinnosti související s publikací (vyhlášením) již schválené obecně závazné vyhlášky, neboť ta má zásadní vliv na její platnost a účinnost (potažmo tedy na časovou působnost obecně závazné vyhlášky).

Platnou,<sup>126</sup> a tedy součástí právního řádu, se obecně závazná vyhláška stala dle § 12 zákona o obcích ve znění účinném do 31. 12. 2021 vyhlášením (fakticky vyvěšením) na úřední desce obecního úřadu. Toto zažité pravidlo bylo od 1. 1. 2022 upraveno a § 12 zákona o obcích nově ponechává způsob vyhlášení obecně závazných vyhlášek a podmínky nabytí platnosti a účinnosti právních předpisů obce na zákonu č. 36/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Nově zřízená „Sbírka právních předpisů“ má od roku 2022 sloužit jako informační systém veřejné správy, ve kterém se

a) vyhlášují obecně závazné vyhlášky a nařízení vydané územními samosprávnými celky a právní předpisy vydané správními úřady, stanoví-li tak jiný právní předpis, a

b) zveřejňují akty stanovené zákonem, které vznikají při výkonu působnosti územních samosprávných celků nebo v souvislosti s tímto výkonem.

Sbírka právních předpisů je bezplatně a neomezeně veřejně přístupná způsobem umožňujícím dálkový přístup, přičemž územní samosprávné celky mají povinnost<sup>127</sup> umožnit do ní bezplatné nahlížení. Protože řada právních předpisů územních samosprávných celků byla vydána a nabyla účinnosti před 1. 1. 2022, k němuž se sbírka zřídila, stanoví zákon

---

<sup>126</sup> Např. KOUDELKA, Zdeněk. *Přijímání obecně závazných vyhlášek*. Správní právo, 1/1999. Autor uvádí, že platností rozumíme stav, kdy je přijatý právní předpis územní samosprávy předepsaným způsobem vyhlášen, tím se stává součástí právního řádu. Okamžikem vyhlášení právního předpisu nabývá platnosti a je dokončen proces jeho vzniku. Platný právní předpis má předpoklad správnosti a pravdivosti, stává se směrodatným a důležitým. Platnost předpisu je základní podmínkou jeho případné aplikace (zde se však vůči osobám musí zkoumat i účinnost). Neplatný předpis obsahuje neplatné normy, tj. neexistující právní normy. Platnosti právní předpis pozbývá svým zrušením. Shodně např. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/ SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9, str. 1222 – 1236. Dostupné v beck-online.cz.

<sup>127</sup> § 7 zákona.

přechodné období 3 let, v němž jsou obce povinny všechny své právní předpisy ve sbírce uveřejnit. Pokud by se tak nestalo, pozbyly by takové právní předpisy účinnosti uplynutím 3leté lhůty.<sup>128</sup>

Platným se právní předpis stane tak, že se vyhlásí ve sbírce, případně tak, že se v případě „překážky ve fungování sbírky“ zveřejní náhradním způsobem. Účinnosti nabyde počátkem patnáctého dne následujícího po dni vyhlášení, pokud sám nestanoví počátek pozdější.

Dřívější počátek účinnosti (nežli 15. dnem po dni vyhlášení) může právní předpis nabýt ve dvou případech. Prvním je „naléhavý obecný zájem“, pro který lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však počátkem dne následujícího po dni vyhlášení. Druhým (novým) případem je existence „důvodu spočívajícího v ohrožení života, zdraví, majetku nebo životního prostředí“, pro který lze stanovit, že právní předpis nabude účinnosti již vyhlášením. Ani v jednom případě zákon o obcích (stejně jako jeho předchůdce v posledním znění) nevyžaduje, aby právní předpis konkretizoval důvod, pro který dochází k dřívějšímu nabytí účinnosti.<sup>129</sup> Protože však naléhavý obecný zájem byl již v minulosti předmětem zkoumání u Ústavního soudu,<sup>130</sup> musí být obec dle mého názoru schopna příslušný důvod prokázat. V opačném případě se dle judikatury<sup>131</sup> vystavuje riziku neaplikovatelnosti obecně závazné vyhlášky.

---

<sup>128</sup> § 9 zákona.

<sup>129</sup> Výjimkou byl pouze § 45 odst. 4 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění účinném do konce roku 2021, který zdůvodnění vyžadoval.

<sup>130</sup> Bod 24 nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11 (Kladno) zní: *Ústavní soud v této souvislosti nemohl přehlédnout právě skutečnost, že statutární město Kladno využilo ustanovení věty druhé § 12 odst. 2 zákona o obcích, podle něhož, vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit počátek účinnosti dříve, než patnáctým dnem po vyvěšení obecně závazné vyhlášky na úřední desce. Toto ustanovení prolamuje zákonnou legisvakační lhůtu, jejímž účelem je zajištění co nejširší materiální publicity přijatého právního předpisu. Vzhledem k tomu, že sám navrhovatel v této části vůči obecně závazné vyhlášce, resp. ustanovení, jež posouvalo nabytí její účinnosti, nebrojil, ani nikterak nezpochybnil, zda v daném případě toto opatření skutečně sledovalo prosazení naléhavého obecného zájmu, ani Ústavní soud nepovažoval za nutné naplnění tohoto předpokladu specificky zkoumat. To však neznamená, že by byl vždy ochoten takový postup obcí bez dalšího tolerovat, neboť je toho názoru, že zkrácení zákonné legisvakační lhůty je opatřením výjimečným, pro jehož užití by měla mít obec skutečně naléhavý a legitimní důvod.*

<sup>131</sup> Krajský soud v Ústí nad Labem v rozsudku ze dne 30. 6. 2015, č. j. 15 A 8/2014- 32, uvedl, že *důsledkem absence prokázání naléhavého obecného zájmu ve smyslu § 12 odst. 2 věty druhé zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, na zkrácení legisvakanční lhůty obecně závazné vyhlášky na méně než 15 dnů od jejího vyhlášení ze strany obce vydávající danou vyhlášku je neaplikovatelnost části obecně závazné vyhlášky, která nepřipustně stanovuje kratší legisvakanční lhůtu, s tím, že účinnost obecně závazné vyhlášky se pak řídí § 12 odst. 2 větou první citovaného zákona, a tedy nastává 15. dnem po dni vyhlášení dané vyhlášky.*



Oproti předchozí právní úpravě zákon<sup>132</sup> výslovně uvádí, že je-li v právním předpisu stanoven den nabytí účinnosti, který předchází dni jeho vyhlášení, nabývá právní předpis účinnosti počátkem patnáctého dne následujícího po dni jeho vyhlášení. Najisto se tak staví nemožnost retroaktivního působení právního předpisu obce, na kterou již v minulosti upozorňoval např. **J. Vedral**.<sup>133</sup>

Platnost právního předpisu (obecně) lze dle **V. Sládečka**<sup>134</sup> časově omezit přímo ve vlastním textu právního předpisu, nebo jej lze zrušit způsobem, jakým byl právní předpis přijat. V případě obecně závazných vyhlášek lze ještě doplnit možnost jejich zrušení Ústavním soudem.<sup>135</sup> V této souvislosti lze poukázat na to, že ke zrušení právního předpisu nedochází spolu s platností „nového“ zrušujícího právního předpisu, ale až s nástupem účinnosti takového právního předpisu.<sup>136</sup> Určitou zvláštností jsou obecně závazné vyhlášky, u nichž je nabytí platnosti anebo účinnosti „regulováno“ zvláštními právními předpisy. Jedná se např. o § 16a zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, v platném znění, který požaduje, aby příslušná obecně závazná vyhláška nabyla platnosti nejpozději do 1. 10. předchozího zdaňovacího období a účinnosti do 1. 1. následujícího zdaňovacího období.<sup>137</sup>

Specifické případy u platnosti a účinnosti obecně závazných vyhlášek mohou nastat, pokud dojde např. ke zrušení zmocňujícího ustanovení k jejich vydání, ke změnám v působnosti, v nichž je právní předpis vydáván apod. Jak si všímá **A. Furek**,<sup>138</sup> v českém právním řádu nejsou v obecné rovině upraveny důsledky změny či zrušení zákonných zmocnění na další platnost, aplikovatelnost a zákonnost právních předpisů obcí, které byly vydány na jejich základě. Pokud se tak sám „nový“ právní předpis této otázce nevěnuje,<sup>139</sup> lze ji dovozovat pouze výkladem.

---

<sup>132</sup> Srov. FRONC, Jaromír. *Účinnost právních předpisů včera, dnes a zítra*. Správní právo, 3/2021, str. 58 a násl.

<sup>133</sup> VEDRAL, Josef. *Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce - legislativní činnost obcí*. ASPI, 2003, LIT25161CZ.

<sup>134</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>135</sup> § 87 odst. 1 písm. b) Ústavy.

<sup>136</sup> Srov. tzv. formální účinnost in: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>137</sup> Obdobně též § 10c zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění, či již zrušený § 14 odst. 3 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

<sup>138</sup> FUREK, Adam. *Důsledky zrušení nebo změny zákonného zmocnění na další platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce ve světle soudní judikatury*. Právní rozhledy 20/2006, str. 735 a násl. Dostupné v beck-online.

<sup>139</sup> Příkladem ukončení platnosti obecně závazné vyhlášky může být § 156 odst. 3 zákona č. 541/2020 Sb., o odpadech, v platném znění.

Pro případ, že dojde ke zrušení zákonného zmocnění, na jehož základě je obecně závazná vyhláška vydána, dovozuje A. Furek neaplikovatelnost té její části, kterou jsou uloženy povinnosti třetím osobám. Ke zrušení takové obecně závazné vyhlášky bude povolán ten orgán, který ji vydal, tedy zastupitelstvo obce.<sup>140</sup> Z mého pohledu by bylo možné rozlišovat, zda se jedná o zrušení „speciálního“ zákonného zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky, či o hypotetické zrušení jednoho ze „základních“ zmocnění uvedených v § 10 písm. a) až c) zákona o obcích. Pokud by totiž došlo ke zrušení některého ze speciálních zmocnění, bylo by možné obecně závaznou vyhlášku i nadále aplikovat, bylo-li by její vydání možné též s „pouhým“ odkazem na obecný § 10 písm. a) až c) zákona o obcích. Kupříkladu regulace volného pohybu psů či konzumace alkoholu na veřejnosti je v některých aspektech proveditelná v rámci 2 existujících zákonných zmocnění. Jestliže by bylo zrušeno jen jedno zmocnění a o dalším – obsahově blízkém - by nebylo možno uvažovat, pak se plně ztotožňuji s tím, že taková obecně závazná vyhláška by již měla být zrušena.

Pokud jde o převedení působnosti k vydání právního předpisu obce z působnosti samostatné do přenesené anebo naopak, platí podle A. Furka závěr uvedený výše, neboť fakticky se jedná o zánik zákonného zmocnění k vydání právního předpisu, ovšem s tím rozdílem, že právní předpis (ať nařízení či obecně závazné vyhlášky) nebude aplikovatelný jako celek. Oproti předchozí situaci je totiž u obecně závazné vyhlášky nezbytné vyjít z toho, že přenesením určité záležitosti z působnosti samostatné do působnosti přenesené nelze aplikovat základní zákonné zmocnění k jejímu vydání (čl. 104 odst. 3 Ústavy), a to bez ohledu na to, zda jí (ne)jsou ukládány povinnosti.

Nejčastěji v praxi dochází k situaci, kdy je speciální zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky modifikováno. Jako příklad lze uvést zákon o místních poplatcích,<sup>141</sup> na jehož základě obce zavádí místní poplatky nejrůznějšího druhu a musí se přitom držet zákonného vymezení osoby poplatníka, předmětu poplatku a maximální výše sazby poplatku, u které dochází k nejčastějším změnám. Podle A. Furka se obecně závazné vyhlášky stanou neaplikovatelnými v té části, v níž se dostanou do rozporu s novým zněním zákonného zmocnění (pochopitelně za situace, kdy nové zákonné zmocnění nebude „širší“ či „benevolentnější“ než zmocnění zrušené). A. Furek se přiklání k názoru, že při vydání nového

---

<sup>140</sup> Autor v tomto případě vychází přiměřeně z nálezu Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03, ve kterém Ústavní soud dokonce vyvodil povinnost zrušit *právní předpis, který se již nemůže opřít o existující právní zmocnění*.

<sup>141</sup> Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění.

zákonného zmocnění by bylo možno obecně závazné vyhlášky vydané na základě jeho předchůdce zrušit přímo zákonem (přechodným ustanovením zákona, které ruší dosavadní zákonné zmocnění a zavádí nové). Odvolává se přitom na čl. 104 odst. 1 Ústavy, podle kterého může stát do činnosti územně samosprávných celků zasahovat jen způsobem stanoveným zákonem. Tento závěr lze podpořit i tím, že je-li to sám zákonodárce, který vymezuje rozsah samostatné působnosti územně samosprávných celků, a tím pádem určuje, které záležitosti pod ni podřadí a které nikoliv, může to být také on, který určitou záležitost ze samostatné působnosti zcela vyjme, a to nejen zrušením příslušného zákonného zmocnění, ale též zrušením všech obecně závazných vyhlášek vydaných na jeho základě.

Od platnosti a aplikovatelnosti (ve smyslu účinnosti) obecně závazných vyhlášek existujících po vydání nové právní úpravy (ve výše uvedeném smyslu) je nutno odlišit otázku zákonnosti obecně závazné vyhlášky. A. Furek v tomto ohledu soudí, že obecně závazné vyhlášky vydané na základě zákonného zmocnění, které bylo bez dalšího zrušeno či převedeno do jiné působnosti, se tyto dostávají do rozporu se zákonem, a to v rozsahu, v jakém nebudou aplikovatelné. Jako takové pak mohou být předmětem dozoru ze strany státu (§ 123 zákona o obcích) s přihlédnutím, dle konkrétních okolností, k principu minimalizace zásahu státu do činnosti územních samosprávných celků<sup>142</sup> (v podrobnostech dále 5.1).

### 2.3 Působnost (osobní, místní a věcná)

Kromě působnosti časové, která vymezuje dobu, po kterou je právní předpis součástí právního řádu (v tomto případě konkrétně dobu, po níž je obecně závazná vyhláška platná) a o níž bylo pojednáno výše v souvislosti s platností a účinností obecně závazných vyhlášek, lze z pohledu teorie práva<sup>143</sup> hovořit ještě o působnosti místní, osobní a věcné.

Prostorová (místní, územní) působnost obecně závazné vyhlášky obce, byť není v žádném právním předpise explicitně zakotvena,<sup>144</sup> vyplývá ze samotné povahy tohoto institutu, respektive práva na samosprávu, jehož projevem je právě vydání obecně závazné vyhlášky obce. Článek 8 Ústavy zaručuje samosprávu územním samosprávným celkům, tedy obcím a krajům. Z povahy věci je zřejmé, že samospráva jedné obce končí tam, kde začíná

---

<sup>142</sup> Čl. 8 a čl. 101 odst. 4 Ústavy, nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 331/02.

<sup>143</sup> Srov. BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia 2001, 323 s. ISBN 80-86432-13-0, str. 84.

<sup>144</sup> Srov. znění § 16 odst. 1 zákona č. 367/1990 Sb.

samospráva obce jiné. Stejného závěru lze docílit odkazem na čl. 104 odst. 1 Ústavy, podle kterého zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.<sup>145</sup> Prostorová působnost se tak omezuje na území samotné obce. Pokud se hranice obce mění v důsledku slučování či připojování obcí, musí dohoda<sup>146</sup> o sloučení obcí nebo připojení obce obsahovat určení právních předpisů obcí, které byly vydány slučovanými obcemi nebo připojovanou obcí a zůstanou v platnosti v celé obci po sloučení nebo připojení. Vzniká-li obec nová<sup>147</sup> (oddělením části od jiné obce či změnou nebo zrušením vojenského újezdu), platí v nově vzniklé obci právní předpisy obce, které platily na jejím území před jejím vznikem, a to do doby, než budou zrušeny nebo nahrazeny novými.<sup>148</sup>

Zatímco prostorová působnost obecně závazných vyhlášek koresponduje s „územním základem“ obce, osobní působnost se „nekryje“ pouze s občany obce.<sup>149</sup> **V. Vopálka**<sup>150</sup> si v této souvislosti všímá, že se obecně závazná vyhláška obce, na rozdíl od předpisů jiných veřejnoprávních korporací, vztahuje nejen na její členy, ale i na právnické a fyzické osoby, které mají k obci určitý vztah. Jako příklad uvádí vlastníky nemovitostí či osoby nacházející se v určitý okamžik na území obce. Konkrétně lze zmínit např. poplatníky místního poplatku „za komunální odpad“, kteří v obci vlastní „rekreační nemovitost“,<sup>151</sup> aniž by měli „trvalý“ či jemu obdobný pobyt v obci, či poplatníky místního poplatku za „záběr veřejného prostranství“,<sup>152</sup> který se platí rovněž bez ohledu na „příslušnost“ k obci. V obdobném duchu obecně závazné vyhlášky vnímá i **S. Kadečka**,<sup>153</sup> který je definuje jako „místní externí normativní správní akt“. Lze proto uzavřít, že osobní působnost obecně závazných vyhlášek dopadá na osobní základ obce v širším slova smyslu, který se neomezuje pouze na osoby s určitým typem pobytu, ale naopak bere v potaz i jiné vazby konkrétních osob k obci.<sup>154</sup>

---

<sup>145</sup> Obdobně též VEDRAL, Josef. *Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce - legislativní činnost obcí*. ASPI, 2003, LIT25161CZ.

<sup>146</sup> § 19 odst. 5 písm. c) zákona o obcích.

<sup>147</sup> § 20a zákona o obcích.

<sup>148</sup> § 23 odst. 2 zákona o obcích.

<sup>149</sup> Podle čl. 101 odst. 1 Ústavy jsou územní samosprávné celky (tedy obce a kraje) územními společenstvími občanů s právem na samosprávu, přičemž „občana obce“ definuje § 16 odst. 1 zákona o obcích jako fyzickou osobu, která je státním občanem ČR a má v obci trvalý pobyt.

<sup>150</sup> VOPÁLKA, Vladimír. *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*. Správní právo, 3/1996, str. 144.

<sup>151</sup> § 10b odst. 1 písm. b) zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

<sup>152</sup> § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích.

<sup>153</sup> KADEČKA, Stanislav. *K právní povaze obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti*. Správní právo, 5/ 1998, str. 276 a násl.

<sup>154</sup> Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s., ISBN 978-80-7400-624-194, str. 94.

Vymezení věcné působnosti ve smyslu oblastí, v nichž je obec oprávněna tvořit „vlastní právo“, je otázkou nejsložitější, a to zejména u obecně závazných vyhlášek o veřejném pořádku. Velmi často se k této problematice vyjadřoval a vyjadřuje Ústavní soud, jehož judikatura rozsah věcné působnosti neustále konkretizuje. Protože podrobnější rozbor včetně historického vývoje je uveden v následujícím textu (srov. zejména 2.4, 4.2), zde zmiňuji pouze převládající závěr, respektive závěr zastávaný dozorovým orgánem (Ministerstvem vnitra), většinou odbornou literaturou a nálezy Ústavního soudu,<sup>155</sup> podle kterého je **věcná působnost, tj. okruh záležitostí, v nichž může obec tvořit „místní právo“, dána obecným ustanovením § 10 zákona o obcích.**

Na základě tohoto ustanovení platí, že povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

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

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

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

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

V literatuře<sup>156</sup> bývá zmocnění (ve smyslu vymezení záležitostí, které spadají do samostatné působnosti obce, ve které jsou obce oprávněny tvořit vlastní právo) citované pod § 10 písm. a) až c) zákona o obcích nazýváno též jako **zmocnění relativně konkrétní**, ostatní zákonná zmocnění (v témže smyslu) předvídaná § 10 písm. d) zákona o obcích lze pak

---

<sup>155</sup> Např. nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>156</sup> Srov. HEJČ, David. *Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce*. Právník, 8/2019, str. 738 – 752, nebo POSPÍŠIL, Ivo. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/ SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9. Dostupné v beck-online.cz.

označit za **zmocnění konkrétní**. Ústavní zmocnění uvedené v čl. 104 odst. 3 pak splňuje znaky zmocnění **obecného** (dále srov. 4.2.1).

## 2.4 Obecně závazná vyhláška jako originární a podzákoný právní předpis

U obecně závazných vyhlášek obcí se dnes s ohledem na judikaturu Ústavního soudu a odbornou literaturu<sup>157</sup> akcentuje skutečnost, že se jedná o **originární (původní) právní předpis**. Nebylo tomu tak ovšem od počátku. Při obnovení místní samosprávy ústavním zákonem č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé Socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, a kterým se zkracuje volební období národních výborů, získaly obce pravomoc k vydávání právních předpisů. Článek 86 odst. 5 novelizované Ústavy tehdy zněl: *Obec vydává ve věcech místní samosprávy obecně závazné vyhlášky. Vyhlášky může též vydávat ve věcech státní správy, byla-li k tomu zmocněna zákonem*. Navazující zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), rozlišoval dva typy právních předpisů, a sice obecně závazné vyhlášky vydávané v samostatné působnosti (§ 16) a obecně závazné vyhlášky vydávané v přenesené působnosti (§ 23, dnešní terminologií nařízení obce).

Ustanovení, které bylo podkladem pro vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti, obsahoval (po prvotních novelizacích) § 14 odst. 1 písm. i) tehdejšího zákona o obcích, dle kterého do samostatné působnosti obce patřilo *zejména* vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti. Navazující odstavec 2 dále uváděl, že obec v samostatné působnosti *dále* zajišťuje ve svém územním obvodu hospodářský, sociální a kulturní rozvoj, ochranu a tvorbu zdravého životního prostředí, s výjimkou těch činností, které jsou zvláštními zákony svěřeny jiným orgánům jako výkon státní správy. K možnostem obcí vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti zastával Ústavní soud v tehdejší době názor<sup>158</sup> vycházející z čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (dále jako „LZPS“), které interpretoval tak, že **k vydání obecně závazné vyhlášky, jejímž obsahem jsou právní**

---

<sup>157</sup> POSPÍŠIL, Ivo. Nebo JÄGR, Petr. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.

<sup>158</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93, ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 26/93, ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 38/93.

**povinnosti, jsou obce oprávněny pouze a jenom v případě výslovného (ve smyslu dostatečně konkrétního) zákonného zmocnění.**

Podle **S. Kadečky**<sup>159</sup> tím Ústavní soud odmítl chápání čl. 104 odst. 3 Ústavy jako *lex specialis* vůči čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 LZPS, i čl. 2 odst. 4 Ústavy. S. Kadečka však s touto interpretací nesouhlasil. Poukazoval např. na to, že obecně závazné vyhlášky nelze dělit na ty, které povinnosti ukládají, a ty, jež tak nečiní. Kadečka v této souvislosti zdůrazňoval, že smyslem právního předpisu je právě to, že obsahuje právní normy jako specifická pravidla chování. Stejně tak zastával názor, že pravomoc zastupitelstev podle čl. 104 odst. 3 Ústavy má charakter původní normotvorné pravomoci.

Druhá základní myšlenka Ústavního soudu, se kterou **J. Vedral**<sup>160</sup> polemizoval, spočívala v tom, že obecně závaznými vyhláškami nebylo možno regulovat záležitosti, které již byly upraveny zákonem.

Rozhodovací praxe Ústavního soudu tak rozdělila odbornou veřejnost na dva tábory, jejichž postoje shrnuje **J. Brož**.<sup>161</sup> První skupina „kritiků“ tohoto přístupu obvykle upozorňovala, že Ústavní soud nerespektoval rozlišení mezi čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, když odhlížel od skutečnosti, že již samotná existence druhého z citovaných ustanovení představuje zákonné zmocnění k obecní normotvorbě. Naopak druhá skupina takovýmto výtkám oponovala tím, že v liberálním právním státě musí být výkon veškeré státní (veřejné) moci podřízen ústavním pravidlům obsaženým v čl. 2 a 4 LZPS, přičemž ani obecná dikce čl. 104 odst. 3 Ústavy, ani klauzule podle § 14 odst. 2 tehdejšího zákona o obcích nemohou dostat požadavkům dostatečného zákonného základu ve smyslu čl. 4 odst. 1 LZPS.

Na požadavek Ústavního soudu o existenci „výslovných zákonných zmocnění“ k regulaci určitých záležitostí (jednalo se o požadavek na „dostatečně určitá“ zákonná

---

<sup>159</sup> Srov. KADEČKA, Stanislav. *Svobodná normotvorba obcí I. – II.* Moderní obec, 9/2000. Dostupné v systému Aspi pod LIT20215CZ. Nebo KADEČKA, Stanislav. *Právní předpisy obcí v druhém roce účinnosti zákona o obcích.* Právní rozhledy, 6/2002, str. 263. Nebo KADEČKA, Stanislav. *Právo tvorba územní samosprávy v České republice.* In: *Reforma veřejné správy: sborník příspěvků.* Praha: ASPI, 2007. ISBN 978 – 80 -7357 -300 -3, str. 25 - 29.

<sup>160</sup> VEDRAL, Josef. *K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu.* Aspi, 2009. Dostupné v systému Aspi pod LIT33692CZ.

<sup>161</sup> BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality.* Právník, 10/2015. Dostupné v systému Aspi pod LIT160513CZ.

zmocnění)<sup>162</sup>, reagovalo i tehdejší zákonodárství. Do obecního zřízení byl vložen nový § 17,<sup>163</sup> odrážející zejména požadavky obcí na možnost širší regulace záležitostí veřejného pořádku. Vedle toho byla přijímána i zvláštní zákonná zmocnění (**J. Vedral**<sup>164</sup> to okomentoval jako „tunelování“ tehdejšího obecního zmocnění zvláštními zákony upravujícími jednotlivé oblasti státní správy), a to např. k regulaci výherních hracích přístrojů, k omezení prodeje a podávání alkoholu, k regulaci volného pohybu psů apod. K zásadnímu rozvoji obecní normotvorby nepřispělo ani formulování § 10 nového zákona o obcích, v tehdy i nyní platném znění.

Pohledem dnešní doby se proto lze ztotožnit s těmi názory, které k rozhodovací praxi Ústavního soudu v průběhu 90. let až do roku 2007 uváděly, že normotvorbě obcí byl dán velmi malý prostor. Lpěním na výslovných zákonných zmocněních byla normotvorná činnost územní samosprávy, jak upozorňuje **P. Zářecký**,<sup>165</sup> postavena na roveň vyhláškám ministerstev a jiných správních úřadů. **J. Vedral**<sup>166</sup> k tomu poznamenal, že samospráva ji mohla vnímat jako projev nemístného centralismu a etatismu, naopak jednotlivci ji mohl chápat jako snahu o pokud možno jasné stanovení mezí výkonu veřejné moci k ochraně jeho práv.

Byť se Ústavní soud do roku 2007 přikláněl k větším restrikcím vůči normotvorné působnosti obcí, lze v jeho tehdejší judikatuře nalézt jednak nálezy, které z dosavadních „standardů“ vybočovaly a které mohou být aktuální i v jeho dosavadní rozhodovací praxi, tak

---

<sup>162</sup> Srov. POSPÍŠIL, Ivo. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.

Obdobně VOPÁLKA, Vladimír. *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*. Správní právo, 3/1996, na s. 150 uvedl: *proto se přikláním k názoru, že stanovení povinnosti vyhláškou se musí vždy opřít o určitý zákonný základ a v tomto smyslu nemůže stačit pouhá skutečnost, že se jedná o věc patřící do samostatné působnosti obce.... Zákonný základ může být širší a obecnější, než je tomu u zmocnění k vydávání právních předpisů správními úřady, což odráží ústavní záruku samostatnosti územní samosprávy a právo na ni, tudíž i možnost hledat úpravu co nejlépe odpovídající konkrétním potřebám. Z hlediska postavení adresátů je však třeba dbát na to, aby ukládanou povinnost bylo možné ze zákona odvodit a tudíž také odůvodnit, včetně hlediska cílů zákonné úpravy působnosti obce, a aby ze zákona bylo zřejmé, že vymezuje případ, meze a způsob uplatnění veřejné moci tak, jak to požaduje Ústava.*

<sup>163</sup> § 17 zněl: *K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [§ 14 odst. 1 písm. o)] může obec obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány.*

<sup>164</sup> VEDRAL, Josef. *K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu*. Aspi, 2009. Dostupné v systému Aspi pod LIT33692CZ.

<sup>165</sup> ZÁŘECKÝ, Pavel. *K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy*. Správní právo, 1/2018, str. 13 – 23.

<sup>166</sup> VEDRAL, Josef. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*. Aspi, 2010. Dostupné v systému Aspi pod LIT35957CZ.



i nálezy, v nichž se dotkl originární povahy obecně závazných vyhlášek a zformuloval též tzv. test 4 kroků.

Do první skupiny lze zařadit nálezy ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor), v němž se poprvé objevila myšlenka spočívající v *porovnání předmětu a cíle vyhlášky s celostátní právní úpravou*, a dále nálezy ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem), v němž se Ústavní soud vyjádřil k aplikaci § 10 písm. a) zákona o obcích v souvislosti s uložením *plošného zákazu* výkonu určité činnosti.

V prvním případě se vyhláška věnovala provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů, přičemž Ústavní soud se při posuzování její zákonnosti zabýval tím, s jakým cílem byla vyhláška přijata a za jakým účelem byly přijaty právní předpisy upravující tuto problematiku na celostátní úrovni. Na základě tohoto porovnání „předmětu a cíle“ právních předpisů Ústavní soud neshledal vyhlášku v kolizi se zákonem. **J. Vedral**<sup>167</sup> k tomuto rozhodnutí poznamenal, že Ústavní soud vyhlášku *nezrušil, ač dosud tvrdil, že pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat.*

V druhém případě Ústavní soud posuzoval zákonnost vyhlášky zaměřené proti nabízení sexuálních služeb ve městě. Vyhláška zakazovala nabízení sexuálních služeb na všech veřejných prostranstvích ve městě, což napadlo Ministerstvo vnitra (dále též „Ministerstvo“) z toho důvodu, že jí byl uložen plošný zákaz výkonu předmětné činnosti. Argumentovalo přitom zněním § 10 písm. a) zákona o obcích, podle kterého může obec ve vyhlášce stanovit povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zejména tím, že 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.*

Ústavní soud v tomto nálezu zformuloval zásadní výkladové stanovisko k § 10 písm. a) zákona o obcích, když k možnosti „plošného zákazu“ uvedl, že předmětné ustanovení zákona neobsahuje výslovné pravidlo, podle kterého by obec nesměla činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou

---

<sup>167</sup> VEDRAL, Josef. *K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu*. Aspi, 2009. Dostupné v systému Aspi pod LIT33692CZ.

bezpečnosti, zdraví a majetku, zakázat *na všech* veřejných prostranstvích. V ustanovení se zákonodárce dle soudu pokoušel řešit střet ústavně zaručené svobody jedince, jeho práva na podnikání na jedné straně a ochrany veřejných zájmů a práva obce na samosprávu na straně druhé, přičemž jej rozhodl tak, že obec může výkon určitých činností omezit, přizpůsobit svým podmínkám, nikoli však úplně zakázat. Nemožnost uložení „plošného zákazu“ však nemůže platit dle soudu absolutně. Jako příklad uvedl právě ochranu takových ústavně chráněných právních statků jako je *zdraví, život a majetek*. K míře omezení Ústavní soud dále uvedl, že pokud vyhláškou regulovaná činnost může být na určitých veřejných prostranstvích v obci provozována, aniž by narušila veřejný pořádek či byla v rozporu s dobrými mravy, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích v obci. Pokud naproti tomu provozování určité činnosti představuje potencionální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoli veřejném prostranství v obci, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. Vždy je dle soudu třeba hodnotit i intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána na straně druhé.

Druhou významnou skupinu nálezů tvořily ty, v nichž Ústavní soud připustil originární povahu obecně závazných vyhlášek a zároveň sestavil algoritmus jejich přezkumu. Do obou kategorií přitom spadá nález ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějova. Ústavní soud uvedl, že *obec se při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo*. Lze říci, že od tohoto zhodnocení povahy obecně závazných vyhlášek jakožto originárních pramenů práva se již Ústavní soud neodchýlil, ba naopak se k němu i v judikatuře do roku 2007 ještě několikrát vrátil.<sup>168</sup>

Pro účely přezkumu byl zformulován tzv. test 4 kroků, z jehož hlediska musí obecně závazná vyhláška při testu zákonnosti obstát. Ústavní soud se v něm zaměřuje na:

1. Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky.<sup>169</sup>

---

<sup>168</sup> Viz např. nálezy Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05 (Svojšíň), ze dne 10. 1. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/05 (Dobříš), ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor), ze dne 10. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 24/06 (Ostrov), ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06 (Boží Dar), ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov).

<sup>169</sup> Bod 28 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov): *Stran zkoumání ústavní*

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

První dvě kritéria jsou kompetenční a procedurální, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu obecně závazné vyhlášky, ačkoliv i ona mohou vykazovat též aspekty jednání *ultra vires* v materiálním slova smyslu.<sup>170</sup> Kromě těchto parametrů se Ústavní soud rovněž vždy zabývá otázkou „srozumitelnosti“ přijaté právní úpravy, tedy tím, zda obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.<sup>171</sup>

V roce 2007 pak přišel zásadní zlom s nálezem ze dne 11. 12. 2007, **sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov)**, v němž Ústavní soud zcela nečekaně<sup>172</sup> opustil svůj dosavadní restriktivní výklad čl. 104 odst. 3 Ústavy a z něho do té doby dovozovaný požadavek na existenci „dostatečně určitého zvláštního zmocnění“ k vydání obecně závazné vyhlášky ukládající povinnosti. Jaké závěry z nálezu vyplývají?

**1) Explicitního zákonného zmocnění<sup>173</sup> k vydání obecně závazné vyhlášky není třeba** (s výjimkou ukládání daní a poplatků), a to i když jsou jí ukládány povinnosti, neboť

*a zákonné konformity procesu přijetí napadeného právního předpisu Ústavní soud v bodu 34 nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. ledna 2007 (65/2007 Sb.) konstatoval, že pokud navrhovatel vadu legislativního procesu výslovně nenamítal, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže v podrobném dokazování zkoumat a postačí formální ověření průběhu legislativního procesu z dostupných zdrojů. Tento závěr obdobně platí i pro řízení o zrušení jiných právních předpisů než zákonů.*

<sup>170</sup> Bod 19 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (Brno).

<sup>171</sup> Např. nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (Budyně nad Ohří).

<sup>172</sup> LANGÁŠEK, Tomáš. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. Právní rozhledy, 10/2008, str. 356 – 362. Srov. též KOHOUT, Martin. *Obecně závazné vyhlášky ve světle recentní judikatury Ústavního soudu ČR*. Právo, 2012. Dostupné v systému Aspí pod LIT43881CZ. Nebo MATES, Pavel. *Rozšiřování samosprávy obcí*. Právní rozhledy 15/2008, str. 550 a násl. Dostupné v systému beck-online.

<sup>173</sup> Ústavní soud své rozhodnutí okomentoval následovně: *Ústavní soud konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností. P. Höllander k tomu uvedl, že čl. 78 a čl. 104 odst. 3 Ústavy zakotvují zároveň pravomoc a jsou zároveň zmocňovacími ustanoveními, čl. 79 odst. 3 Ústavy je ale toliko ustanovením zakotvujícím pravomoc. V podrobnostech HÖLLANDER, Pavel. *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*. Právní rozhledy, 19/2008, str. 693 a násl. Dostupné v beck-online.*

pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.<sup>174</sup> Slovy **I. Pospíšila**<sup>175</sup> byl tímto nálezem opuštěn *předchozí restriktivní přístup, podle kterého muselo pro uložení jakékoliv povinnosti v obecně závazné vyhlášce existovat konkrétní zmocnění v zákoně*. V tomto kontextu (tj. v opozici k předešlému výkladu) je dle mého názoru nezbytné chápat onu „originární“ povahu obecně závazných vyhlášek, **tedy jako možnost jejich prostřednictvím zavést určitou novou povinnost (tj. nestanovenou přímo zákonem), aniž by současně zákon sám uváděl, že stanovení té které konkrétní povinnosti je přípustné**. Na druhou stranu<sup>176</sup> ovšem nelze odhlédnout od toho, že zavedení určité povinnosti nemůže býti „bezbrhé“, neboť ji obec ukládá v rámci své samostatné působnosti, jejíž hranice jsou dány „obyčejným“ zákonem. V tomto ohledu se tedy obec musí při vydání obecně závazné vyhlášky vždy řídit zákonem<sup>177</sup> a rozpor obecně závazné vyhlášky se zákonem je též důvodem pro zásah státu v rámci dozoru.<sup>178</sup> Této skutečnosti je věnována pozornost i v komentáři<sup>179</sup> k Ústavě, který upozorňuje právě na to, že v tomto smyslu jsou obecně závazné vyhlášky *právní předpisy „podzákonné“, nikoli „originální“ (neodvozené), které by bylo možno přirovnávat k zákonům samotným*.<sup>180</sup>

---

<sup>174</sup> K této tezi se Ústavní soud v navazujících nálezech mnohokrát vrátil, za všechny srov. bod 13 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>175</sup> POSPÍŠIL, Ivo nebo JÁGR, Petr. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.

<sup>176</sup> Srov. též HULEŠ Jan, STEJSKAL Vladimír. *Co je a co není právní předpis*. Právní rozhledy, 20/2004, str. 760 - 765.

<sup>177</sup> § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, čl. 4 odst. 1 LZPS.

<sup>178</sup> § 123 zákona o obcích.

<sup>179</sup> Shodně např. SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/ SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9, str. 1222 – 1236. Dostupné v beck-online.cz.

<sup>180</sup> Polemika k výkladu pojmu „originární právní předpis“ viz HÖLLANDER, Pavel. *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*. Právní rozhledy, 19/2008, str. 693 a násl. Dostupné v beck-online. Autor uvádí, že podle stupně právní síly jsou originárními právní předpisy každé z hierarchických úrovní, pokud pro jejich vydání není vyžadováno zvláštní zmocnění (při absenci terciální normotvorby tak mohou existovat primární originární, sekundární derivativní a sekundární originární právní předpisy). U obecně závazných vyhlášek pak dodává: *Normativním základem samosprávní normotvorby dle judikatury Ústavního soudu, jakož i dle názoru doktrinního, je čl. 104 odst. 3 Ústavy. Mám za to, že uvedené ustanovení Ústavy obsahuje toliko neúplnou zmocňovací normu, obsahuje totiž i odkaz na vymezení obsahu a rozsahu tohoto zmocnění, jež je obsaženo jednak v čl. 104 odst. 1 Ústavy (který nadto představuje i garanci vyloučení zásahů exekutivy do činnosti samosprávy) a jednak v zákonech upravujících působnost zastupitelstev obcí. Úplná zmocňovací norma je proto obsažena v čl. 104 odst. 3, 1 Ústavy a v zákonech o působnosti obcí. Právní předpisy (vyhlášky) obcí jsou vydávány na základě ústavního a zákonného zmocnění, jsou tedy sekundárními – z pohledu důvodu platnosti nikoli „originárními“.*

2) Druhým závěrem, který z nálezu vyplývá, je, že obce mohou regulovat záležitosti, které již reguluje zákon, **pokud se předmět a cíl regulace zákona (ať veřejnoprávní či soukromoprávní povahy) liší od předmětu a cíle regulace obecně závazné vyhlášky.**<sup>181</sup>

**J. Vedral**<sup>182</sup> k výše uvedeným závěrům, které mají znamenat odklon od tehdejší judikatury, upozornil, že nejsou zcela jasné. V první řadě si položil otázku, zda oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, stanoví *pouze* nebo *také* § 10 zákona o obcích. Upozornil na to, že pokud by se možnost vydávání obecně závazných vyhlášek vztahovala pouze k § 10 zákona o obcích, o příliš výrazný posun v judikatuře by nešlo. Shrnul, že *rozsah normotvorné pravomoci obcí by se v rámci § 10 obecního zřízení rozšířil jen o ty případy, kdy Ústavní soud nově připustil, aby obce regulovaly v určitých případech i záležitosti, které jsou již zákonem upraveny, neboť nelze bez dalšího říci, že obec nesmí bez dalšího normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.*

J. Vedral však nastínil i jinou možnost, a sice vydání obecně závazné vyhlášky „pouze“ s odkazem na § 35 zákona o obcích. Upozornil,<sup>183</sup> že mohou-li obce podle čl. 104 odst. 3 Ústavy vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky, *mělo by se to (odpadá-li požadavek na výslovné zákonné zmocnění) týkat celé samostatné působnosti, jak ji vymezuje § 35 obecního zřízení, nikoliv jen té části, na kterou dopadá § 10 a která se v zásadě omezuje na tzv. místní záležitosti veřejného pořádku, kde je sice vydávání vyhlášek nejpravděpodobnější a nejfrekventovanější, nikoliv ale samozřejmě jedině možné.* Protože samostatná působnost vymezená v § 35 zákona o obcích je mnohem širší a protože toto ustanovení současně nevymezuje její přesné hranice, mohl by dle Vedrala nastat problém s tím, co do ní spadá a co již ne. Řešení situace sice může být shledáváno v odkazu na § 10,

---

<sup>181</sup> Ústavní soud k tomuto uvedl: *Odpořed' na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší...*

<sup>182</sup> VEDRAL, Josef. *K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu*. Aspi, 2009. Dostupné v systému Aspi pod LIT33692CZ.

<sup>183</sup> Srov. též POSPÍŠIL, Ivo. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ. Nebo HEJČ, David. *Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce*. Právník, 8/2019, str. 738-752.

nicméně v té souvislosti upozorňuje, že by se o velký posun v judikatuře Ústavního soudu nejednalo s výjimkou nového pravidla o „předmětu a cíli“ regulace (srov. 4.2.1.).

U ustanovení § 35 zákona o obcích však shledává problém v tom, že zákon o obcích vylučuje ze samostatné působnosti obce záležitosti, jež jsou sice v zájmu obce, avšak jde současně o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Tuto překážku lze dle Vedrala sotva překlenout pouhým odkazem na odlišný předmět a cíl právní regulace v obecně závazné vyhlášce na straně jedné a v zákoně upravujícím výkon státní správy, pokud se obecná normotvorná pravomoc obcí vztahuje jen na záležitosti spadající do samostatné působnosti. Rozbor těchto úvah demonstrují na konkrétních rozhodnutích Ústavního soudu v bodech 4.2.2 a 4.2.3.

## 2.5 Otázky související s podzákonnou povahou obecně závazné vyhlášky

Úvaha o tom, že je obecně závazná vyhláška obce podzákonným právním předpisem, nebyla předmětem sporu (na rozdíl od debat o její originární povaze). Nicméně podle předchozího zákona o obcích<sup>184</sup> platilo, že obecně závazné vyhlášky *musely být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení*. Otázkou, která byla předmětem rozhodování Ústavního soudu a taktéž debat odborné veřejnosti, bylo, jakým způsobem vyložit povinnost, aby byla obecně závazná vyhláška nejen v souladu se zákonem, ale též v souladu s obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jeho provedení.

Diskusi k tomuto tématu shrnul **J. Vedral**,<sup>185</sup> který jednak upozornil na nejednotnou judikaturu Ústavního soudu k této věci, a dále na různorodost názorů odborné veřejnosti. Vedral poukázal na dvě rozhodnutí Ústavního soudu,<sup>186</sup> v nichž v jednom bylo konstatováno, že Ústavnímu soudu nepřísluší rozhodovat o zrušení obecně závazné vyhlášky, která není v souladu s obecně závazným právním předpisem vydaným ústředním orgánem státní správy k provedení zákona. Oproti tomu ve druhém Ústavní soud<sup>187</sup> prohlásil, že obecně závazné vyhlášky obcí jsou formou normotvorby subjektů územní samosprávy a v rámci hierarchie

---

<sup>184</sup> § 16 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení).

<sup>185</sup> VEDRAL, Josef. *Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků*. Správní právo, 4/2001, str. 193 a násl.

<sup>186</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 20. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 48/93.

<sup>187</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 2/2000 (Bílina).

právních předpisů musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení.

Mezi zastánce této druhé teorie Vedral<sup>188</sup> řadí např. **V. Sládečka**, který tvrdil, že *když je obecně závazná vyhláška v rozporu s vyhláškou ministerstva, jde taktéž o porušení, resp. rozpor právě s § 16 obecního zřízení...* Obdobný názor zastával i **V. Vopálka**,<sup>189</sup> podle kterého *právní předpisy správních úřadů, spolu s případnými nařízeními vlády, vytvářejí se zákonem nedělitelný celek, mnohdy tak pevný, že bez podzákoného předpisu nelze některá ustanovení zákona aplikovat.* Ochrana zákona tak představovala dle něj i ochranu jeho zmocňovacích ustanovení.

Ačkoliv je oproti tomu dnes v § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích výslovně uvedeno, že se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem (čemuž odpovídá i koncepce dozoru, respektive postup dozorového orgánu, kdy podle § 123 zákona o obcích Ministerstvo vnitra vyzývá obec ke zjednání nápravy obecně závazné vyhlášky tehdy, pokud odporuje zákonu), judikatura Ústavního soudu k této otázce prošla též vývojem.

Zmínit lze na prvním místě náleží Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06, v němž Ústavní soud uvedl, že v oblasti samostatné působnosti se uplatňuje tzv. výhrada zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy), což znamená, že samostatnou působnost obcí lze ústavně konformním způsobem regulovat právním předpisem, který má minimálně sílu zákona, nikoli normou nižší právní síly. Ústavní soud z toho pro sebe vyvodil, že by nemohl být příslušným pro posouzení souladu obecně závazné vyhlášky obce s jiným právním předpisem, který má nižší právní sílu než zákon, a nemohl by pro případný rozpor s podzákoným právním předpisem obecně závaznou vyhlášku zrušit.

Tento náleží je ovšem nutné doplnit o navazující judikaturu Ústavního soudu, z níž je patrné, že Ústavní soud soulad obecně závazné vyhlášky a zákona chápe v „širší dimenzi“. V náleží ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11<sup>190</sup> se totiž Ústavní soud přiklonil k tomu, že v rámci hierarchie právních předpisů (podle právní síly) musí být obecně závazné vyhlášky v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení. Obdobně v náleží ze

---

<sup>188</sup> VEDRAL, Josef. *Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků.* Správní právo, 4/2001, str. 193 a násl.

<sup>189</sup> VOPÁLKA, Vladimír. *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy.* Správní právo, 3/1996, str. 153.

<sup>190</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11 (Lukovany).

dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17<sup>191</sup> porovnával znění obecně závazné vyhlášky nejen se zákonem, ale i s prováděcími právními předpisy vydanými na jeho základě (konkrétně porovnával předmět a cíl zákona včetně jeho prováděcích předpisů). K tomu je rovněž třeba mít na paměti jiný z jeho názorů, formulovaný v nálezu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10.<sup>192</sup> V něm dospěl k závěru o tom, že ústavní garance práva na územní samosprávu má rovněž materiální aspekt, což znamená, že *prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat*.

Z výše uvedeného by tak bylo možno dovodit, že se Ústavní soud v novější judikatuře přiklání k ochraně zákona „v širší dimenzi“, tj. včetně předpisů vydaných k jeho provedení, ovšem s „upozorněním“, že zákony nemohou obsah ústavního práva na samosprávu vyprázdnit. Tento přístup může zabránit i případnému nesouladu právních předpisů vydaných na základě zákona - obecně závazné vyhlášky a vedle ní prováděcího právního předpisu. Jak upozorňuje **M. Kopecký**,<sup>193</sup> úprava v obecním zřízení by neměla být chápána tak, že snad obecně závazná vyhláška obce může být v rozporu s právními předpisy vydanými k provedení zákona. Připomíná, že všechny osoby jsou povinny se řídit celým platným právním řádem. Upozorňuje též, že rozpor obecně závazné vyhlášky s právním předpisem provádějícím zákon je nežádoucím jevem, který zpravidla vede k nezákonnosti celé obecně závazné vyhlášky.

Za specifikum je nutno považovat situaci, kdy zákon počítá se zmocněním k vydání obecně závazné vyhlášky a současně s vydáním prováděcího právního předpisu, který má vymezit její podobu tím, že podrobně určí její obsahové náležitosti. Zatímco ve „standardních případech“ prováděcí předpis může bez dalšího existovat vedle obecně závazné vyhlášky, v tomto případě má již ingerovat do jejího obsahu. Je pak otázkou, zda je taková možnost

---

<sup>191</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (Brno).

<sup>192</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně): *Ke své dosavadní výše zmíněné judikatuře Ústavní soud upřesňuje, že při výkladu zákonných ustanovení vymezujících působnost obcí ve smyslu § 10 obecního zřízení pochopitelně nelze ztrácet ze zřetele širší ústavněprávní souvislosti. Právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.*

<sup>193</sup> KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.



vůbec přípustná, tedy zda by bylo možno takový předpis považovat za *lex specialis* vůči § 35 zákona o obcích.

Příkladem může být zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, v planém znění. Podle § 29 odst. 1 písm. o) zákona platí, že obec v samostatné působnosti na úseku požární ochrany vydává obecně závaznou vyhláškou tzv. požární řád obce. Ust. § 30 téhož zákona uvádí, že vláda stanoví nařízením druhy dokumentace požární ochrany krajů a obcí, jejich obsah a vedení. Tím je v současné době nařízení vlády č. 172/2001 Sb., k provedení zákona o požární ochraně, v platném znění, z jehož § 1 odst. 2 písm. d) plyne, že požární řád je součástí tzv. dokumentace požární ochrany obce. Tu je obec povinna zpracovat na základě § 29 odst. 1 písm. i) zákona o požární ochraně. Obsah požárního řádu pak vymezuje opět § 15 zmíněného nařízení vlády.

Z výše uvedené úpravy je zřejmé, že zákon o požární ochraně nestandardním způsobem (s provazbou na prováděcí právní předpis) ukládá obci vydání obecně závazné vyhlášky (zpracování požárního řádu), byť z Ústavy plyne, že vydání obecně závazné vyhlášky je možností (nikoliv povinností). Nadto prostřednictvím prováděcího předpisu (nařízení vlády) diktuje obsahové náležitosti takové obecně závazné vyhlášky.

Podle mého názoru výše uvedený postup, kdy je obci uložena povinnost vydat obecně závaznou vyhlášku, neodpovídá koncepci „obecní normotvorby“, tím spíše pokud je povinnost vydání založena více méně prováděcím právním předpisem. Ten dle mého názoru v žádném případě nemůže obci uložit povinnost<sup>194</sup> vydat obecně závaznou vyhlášku, a pokud se tak obec dobrovolně rozhodne, nemusí dle mého názoru ani „dodržet diktát“ prováděcího právního předpisu stran obsahové stránky takové vyhlášky. Tento přístup dle mého názoru odpovídá materiálnímu aspektu samosprávy a „výhradě zákona“. Na druhou stranu je dle mého soudu nezbytné, aby, je-li vyhláška vydána, jí uložené povinnosti odpovídaly úpravě zákona o požární ochraně včetně jeho prováděcích předpisů (s výše uvedenou výjimkou vztahující se k obsahové stránce vyhlášky), čímž se nepochybně zajistí dodržení „jednoty právního řádu“. Úvaha o vydání či nevydání právního předpisu by však měla být ponechána na samosprávě, tím spíše v oblasti agendy požární ochrany. Sám zákon totiž ukládá obci řadu povinností na tomto úseku (srov. § 29 zákona), jejichž plnění je na vydání požárního řádu

---

<sup>194</sup> Srov. VEDRAL, Josef. *Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků*. Správní právo, 4/2001, str. 193 a násl.

fakticky nezávislé. Ten pak představuje jakýsi souhrn či přehled toho, jak jsou povinnosti dané obci zabezpečeny.

## 2.6 Materiální a formální stránka obecně závazné vyhlášky jakožto právního předpisu

Materiální a formální stránku právního předpisu není třeba rozsáhle popisovat, stačí konstatovat, že z hlediska materiálního obecně závazná vyhláška obsahuje právní normy (pravidla, regule), které mají obecný<sup>195</sup> charakter. To znamená, že se *vztahují na skupinu případů stejného druhu a neurčeného počtu*, jsou právně závazné (neboť obecně závazné vyhlášky jsou považovány za pramen práva) a jejich zachování je vynutitelné státní mocí.<sup>196</sup> Formální stránka je pak naplněna tím, že se právní předpis označí za obecně závaznou vyhlášku a předepsaným způsobem přijme a vyhlásí. Spor o to, zda je „vyhláška vyhláškou“ nastává ve chvíli, kdy materiální stránka určitého aktu neodpovídá jeho formálnímu označení. Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám se nabízí jejich srovnání (záměna) s opatřeními obecné povahy či správními rozhodnutími.

Před vydáním stavebního zákona v roce 2006 se v judikatuře Nejvyššího správního soudu vedla polemika o tom, jakým způsobem se má přistupovat k závazným částem územně plánovací dokumentace, které se vydávaly obecně závaznými vyhláškami obcí a krajů. Z hlediska materiálního nebylo podstatné, zda zákon, předvídal-li vydání určitého aktu, výslovně uvedl, že se jedná o opatření obecné povahy, či v tomto ohledu „mlčel“. Podstatné bylo to, zda se státní moc realizovala pomocí vydání opatření obecné povahy. Naopak formální hledisko,<sup>197</sup> které bylo poté upřednostněno, preferovalo označení způsobu výkonu státní moci. Tento „střet“ Ústavní soud<sup>198</sup> vyřešil tím, že se přiklonil k materiálnímu pojetí. Ústavní soud uvedl, že *nabízí-li se dvojitý možný výklad veřejnoprávní normy, je třeba v intencích zásad spravedlivého procesu volit ten, který vůbec, resp. co nejméně, zasahuje do toho kterého základního práva či svobody*. Za opatření obecné povahy je tak nutno považovat nejen ty úkony správního orgánu, pro které zákon výslovně stanoví formu opatření obecné

---

<sup>195</sup> Srov. HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s., ISBN 978-80-7400-624-1, str. 48. Zde se uvádí, že *obecně závazné vyhlášky, jak už napovídá i jejich název, musí obsahovat výlučně právní, tedy obecnou úpravu*.

<sup>196</sup> BOGUSZAK, Jirí, ČAPEK Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia 2001, 323 s. ISBN 80-86432-13-0, str. 26 – 28.

<sup>197</sup> Důvody preference tohoto pojetí viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>198</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 14/07.

povahy, ale i ty, které jsou opatřením obecné povahy dle svého obsahu, tj. jedná se o úkon v určité věci týkající se neurčeného okruhu adresátů.<sup>199</sup>

Pokud se jedná o posouzení toho, zda je určitý akt obecně závaznou vyhláškou či správním rozhodnutím, nabízí judikatura taktéž řešení. Nejvyšší soud<sup>200</sup> byl v řízení o náhradu škody uplatňovanou z titulu nezákonného rozhodnutí města Zlína konfrontován s obecně závaznou vyhláškou, která omezila provozní dobu pouze jednoho baru ve městě. Nejvyšší soud k tomu uvedl, že pokud zastupitelstvo obce vydá obecně závaznou vyhlášku, *jež však zavazuje konkrétní subjekt a ukládá mu konkrétní povinnosti, a nesplňuje tak nutný předpoklad obecnosti náležející k tomuto právnímu předpisu, je výsledek činnosti tohoto samosprávného orgánu možno odůvodněně charakterizovat jako individuální právní akt, tedy rozhodnutí*. Připustil tak možnost se v takovém případě domáhat náhrady škody z titulu nezákonného rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.<sup>201</sup> V této souvislosti je též třeba zmínit judikaturu Ústavního soudu,<sup>202</sup> který „obecnost obsahu“ právního předpisu taktéž považuje za ideální, typický a jeho podstatný znak. Tomuto postulátu je Ústavní soud „věrný“<sup>203</sup>, nicméně pro porovnání s výše uvedeným judikátem Nejvyššího soudu lze poukázat na ty nálezy Ústavního soudu, jimiž byla (za určitých podmínek) **individualizovaná regulace** obecně závaznou vyhláškou připuštěna.

V prvním případě se tomu tak stalo u obecně závazné vyhlášky města Františkovy Lázně,<sup>204</sup> které v souladu se zákonem povolilo provoz „hazardu“ pouze v jedné budově ve městě, a sice v kasinu. Bylo tak rozhodováno o otázce, zda regulace, která svou povahou není obecná, ale míří na konkrétní individuálně určenou nemovitost, resp. její vlastníky či

---

<sup>199</sup> Viz KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, s. 364. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

<sup>200</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011.

<sup>201</sup> Srov. BÍLKOVÁ, Jana. *Může obec za přijetí nezákonné obecní vyhlášky nést odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb.?* Právní rozhledy, 17/2011, str. 634 a násl.

<sup>202</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

<sup>203</sup> Srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (Cheb): *Ústavní soud opakovaně shledal neslučitelnost s principy právního státu u takové obecné právní úpravy, kterou je nahrazováno rozhodování příslušných orgánů veřejné moci v konkrétních případech. Ačkoliv se takovou kolizí právo tvorné činnosti orgánů veřejné moci a rozhodováním v konkrétních případech dosud Ústavní soud zabýval obvykle při přezkoumávání zákonů, některé závěry o nepřipustnosti nahrazování rozhodování v konkrétních případech právní normou se plně vztahují i na obecní normotvorbu, jakkoliv se na úrovni místní samosprávy plně neuplatní princip dělby moci...*

<sup>204</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně).

provozovatele v nich umístěných herních přístrojů, není zneužitím působnosti obce a ve svém důsledku nezákonná a protiústavní.

Ústavní soud v tomto případě připomněl, že definičním znakem pojmu zákon či právní předpis je jeho obecnost, přičemž důvody setrvání na požadavku všeobecnosti právního předpisu jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce. **Výjimkou**, při jejímž splnění lze dle Ústavního soudu akceptovat právní předpis upravující jedinečný (konkrétní) případ, je situace, kdy taková regulace **nepředstavuje porušení principu rovnosti**. Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám to znamená, že se individualizovaná regulace musí opírat o **racionální důvody** a být **neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám**, na něž při aplikaci dopadá. **Současně** s tím musí být zachována možnost domoci se **přímé soudní ochrany**,<sup>205</sup> která byla (a stále je) dle modelu regulace hazardu (dělené kompetence mezi obecní samosprávu a státní správu) zachována. Subjekt, který nebyl vyhláškou zařazen mezi místa, na nichž se „hazard připouští“, měl totiž možnost se proti zamítavému rozhodnutí o provozování hazardních her bránit cestou správní žaloby (srov. bod 6.3.2).

V dalším případě Ústavní soud rozhodoval o individualizované regulaci, která nespočívala v „normování“ jednoho ve vyhlášce názvem specifikovaného subjektu, nýbrž více subjektů vymezených pomocí čísel popisných. Konkrétně obecně závazná vyhláška města Kladna prostřednictvím čísel popisných definovala ty provozovny, v nichž je „hazard“ připuštěn, a opačným způsobem (de facto) určovala ty, kde je „hazard“ zakázán. I tento typ „individualizované regulace“ (byť se nejednalo o regulaci jednoho subjektu jako v případech uvedených shora) Ústavní soud připustil, avšak pouze za podmínky, že subjekty byly vybrány na základě objektivních a racionálních kritérií (ty město dodalo až v řízení před Ústavním soudem). Ústavní soud nicméně upozornil, že z legislativně technického hlediska by bylo vhodnější, pokud by kritéria výběru provozoven byla obecně vyjádřena přímo ve vyhlášce a nebyla městem v textu vyhlášky aplikována na konkrétní situaci existující v okamžiku jejího vydání. Ústavní soud tak připomněl, že smyslem právní regulace je také její **působení pro futuro**, a je proto v zájmu samotné obce, aby v případě, že se objeví nový subjekt nesplňující obcí zvolené kritérium, obec nemusela ad hoc vydávat novou právní regulaci (k čemuž by v zásadě muselo dojít s ohledem na zásadu nediskriminace).

---

<sup>205</sup> Ústavní soud upozornil, že normativní právní úprava individualizované věci ji zbavuje soudní ochrany, které by se jí dostalo v případě individualizace cestou aplikace práva ve formě vydání individuálních právních aktů.

Nabízí se tak otázka, jakým způsobem by se stavěl Ústavní soud k případu, s nímž byl konfrontován Nejvyšší soud. Jinými slovy, jak by se zachoval, kdyby se vymezovala provozní doba jedné restauraci ve městě, povinnost sečí veřejné zeleně by byla uložena jedné osobě (z více možných), pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství by se týkala jednoho psa v obci apod. Racionální a nediskriminační důvody by se beze sporu (teoreticky) našly. Pouze jedna restaurace by byla problémová, pouze jeden majitel veřejné zeleně se o svůj pozemek nestará, pouze jeden pes v obci je agresivní a nebezpečný atd. Otázkou ovšem je, zda by (odhlédneme-li od jiných možností postihu) bylo reálné uvažovat o možnosti domoci se přímé soudní ochrany. V nastíněných situacích by bylo patrně nezbytné dospět k soudní ochraně cestou porušení normy a napadnutí rozhodnutí o uložení sankce u správního soudu. Lze však porušení normy považovat za cestu k přímé soudní ochraně? Podle mého názoru nikoliv, a proto by takové vyhlášky u Ústavního soudu patrně neobstály.

## 2.7 Obecné požadavky kladené na právní předpisy

Jak se má při sestavování obecně závazné vyhlášky postupovat, není zákonem upraveno. Inspirovat se lze v interním předpisu – Legislativních pravidlech vlády – která se věnují technice tvorby právních předpisů s celostátní působností, v metodické pomůcce pro přípravu návrhů právních předpisů zpracované Úřadem vlády<sup>206</sup> a pochopitelně též v samotné judikatuře Ústavního soudu. Při přezkumu obecně závazných vyhlášek se totiž Ústavní soud zabývá (rovněž) tím, zda obecně závazné vyhlášky splňují tzv. obecná kritéria kladená na právní předpisy. Ty nejzásadnější, o nichž se judikatura zmiňuje, se pokusím shrnout v následujícím textu.

Na prvním místě je třeba zmínit **obecnost právního předpisu**, kterou lze chápat tak, že by právní předpis neměl upravovat jedinečný případ, neboť ač by se z formálního hlediska jednalo o právní předpis, z hlediska materiálního by jej bylo nutno označit za individuální správní akt (v podrobnostech kapitola 2.6).

Dále má obecně závazná vyhláška splnit kritéria kladená na právní předpisy vyplývající z pojmu demokratického právního státu vyplývajícího z čl. 1 odst. 1 a z čl. 2 odst.

---

<sup>206</sup> VEDRAL, Josef. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů*. Aspi, 2012. Dostupné v systému Aspi pod LIT42308CZ.

3 a odst. 4 Ústavy. Apeluje<sup>207</sup> se tak zejména na **předvídatelnost, jasnost, srozumitelnost, určitost a vnitřní bezrozpornost**,<sup>208</sup> neboť jinak by byl dle Ústavního soudu porušen princip právní jistoty a hrozilo by riziko porušení zákazu svévole ze strany orgánů veřejné moci.<sup>209</sup>

Byť si je Ústavní soud vědom toho, že obce ve většině případů nedisponují erudovanými legislativci a splnění výše uvedených požadavků kladených na právní předpisy hodnotí (i přes některé kritické hlasy)<sup>210</sup> „benevolentněji“<sup>211</sup> (včetně toho, že zvažuje i intenzitu případné neurčitosti a to, zda je taková neurčitost překlenutelná racionální interpretací), nemůže připustit jejich zásadní nenaplnění. Rezignace na výše uvedené principy jde totiž vždy k tíži samotné vyhlášky a může vyústit v její (ne)aplikovatelnost,<sup>212</sup> či v samotné zrušení Ústavní soudem. Pozornost by v tomto kontextu měla být věnována především užívání tzv. relativně neurčitých pojmů, jejichž obsah není nikde legálně definován (např. pojem „veřejný pořádek“). Ústavní soud zařazení takových pojmů do obecně závazné normy nepovažuje za cizí, nicméně upozorňuje,<sup>213</sup> že jejich uvedení v právním předpisu vyžaduje, aby příslušný orgán jejich obsah případ od případu posoudil a rozhodl o postupu, který je pro danou situaci předpokládán.

---

<sup>207</sup> Srov. bod 20 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09: *Podle názoru Ústavního soudu mezi základní principy právního státu patří princip předvídatelnosti zákona, jeho srozumitelnosti a vnitřní bezrozpornosti...*

<sup>208</sup> Obdobné požadavky viz SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>209</sup> Např. nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov).

<sup>210</sup> Odlišné stanovisko V. Sládečka uvedené v disentu k nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf): *Především se domnívám, že právě obecně závazné vyhlášky určené nejen všem občanům obce, ale i osobám, které se na území obce nacházejí, by se měly vyznačovat vysokou úrovní srozumitelnosti. Se zákony - jejichž legislativně technická úroveň ovšem také vždy nebývá vysoká - se občané jistě také setkávají. Ale pro praktický život v obci, zvláště pokud se chce upravit nějaký zákaz, který musí být každodenně respektován, nepovažuji za rozumné stanovit jakási "nižší" kritéria srozumitelnosti. Dokonce v tom směru, že by běžný občan měl v daném případě ovládat principy teleologického výkladu.*

<sup>211</sup> Bod 53 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov), nálezu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka), nálezu ze dne 2. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 2/97.

<sup>212</sup> Srov. nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 487/2000: *Nelze se totiž ztotožnit s tím, že negativní důsledky nedostatků v právní úpravě, ať už jde o absenci příslušných norem (jako je tomu v daném případě), nebo jejich nesrozumitelnou formulaci, pokud jsou jimi ze strany státu ukládány povinnosti občanům (jednotlivcům), nesly právě tyto subjekty. Jestliže nastane právní situace, že v úvahu připadá více možností jednání (v daném případě lze hovořit spíše o nutnosti), pak je nezbytné volbu jednotlivce pro některou z nich respektovat. Nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, č. j. 2 Afs 122/2004-69: *Pokud je osvobození od povinnosti platit místní poplatek za odpady upraveno v obecně závazné vyhlášce nesrozumitelně a nepředvídatelně, musí jít negativní následky této právní úpravy k tíži autora, a nikoliv adresáta právního předpisu.* Obdobně též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2018, č. j. 9 Afs 193/2017-80: *Pokud je povinnost platit místní poplatek upravena v obecně závazné vyhlášce nepředvídatelně, musí jít negativní následky této právní úpravy k tíži autora, a nikoliv adresáta právního předpisu.**

<sup>213</sup> Bod 24 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

Podle V. Sládečka<sup>214</sup> lze kromě výše uvedených požadavků kladených na právní předpisy (potažmo obecně závazné vyhlášky) dále zmínit též např. **zvážení potřebnosti právního předpisu, jeho souladnost a provázanost s právním řádem, stručnost a logickou strukturu právního předpisu** a samozřejmě jeho **normativnost**. Lpění na **požadavku normativnosti** podle něj znamená, že obecně závazná vyhláška má obsahovat pravidlo chování, nikoliv určitou proklamaci zastupitelstva obce apod. Nutno dodat, že tomuto požadavku na druhou stranu dle judikatury Ústavního soudu neodporuje, obsahuje-li norma tzv. **superfluum či poznámky pod čarou**.

V souladu se zásadou *superfluum non nocet*<sup>215</sup> Ústavní soud bez dalšího neshledává protiústavnost v **transpozici textu** právního předpisu do právního předpisu jiného (vyhlášky obce).<sup>216</sup> V zásadě by však taková transpozice měla být odůvodněna potřebou systematické úpravy, příp. navázáním dalších ustanovení, která transponovaná ustanovení konkretizují.<sup>217</sup> Důvodem pro derogaci by *a priori* nebyl ani případ, pokud by obecně závazná vyhláška transponovala právní úpravu, která by byla obsoletní.<sup>218</sup> Namísto transpozice lze zvážit zapojení poznámek pod čarou, které nemají normativní charakter, ale mohou usnadnit orientaci v právním předpisu (předpisech).

---

<sup>214</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>215</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 29. 4. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 43/97, náleží ze dne 16. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 15/97 (Mníšek pod Brdy).

<sup>216</sup> Náleží Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 25/06 (Ostrov), bod 22 náleží Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>217</sup> Srov. bod 15 náleží Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří): *Naproti tomu obec může v textu vyhlášky doslovnou citací zákona s výslovným uvedením, že jde o zákon, uvést konkrétní povinnosti stanovené v dané oblasti a návazně pak s odkazem na příslušné zmocňující zákonné ustanovení uvést, jakým způsobem a v jakém rozsahu obec tohoto zmocňujícího ustanovení využívá, a jaké konkrétní jednání či povinnosti jsou předmětným ustanovením vyhlášky nad rámec zákona (nikoli však v rozporu s ním) ukládány. Takový způsob aplikace zákonného zmocnění je ústavně souladný a pro adresáta právní normy srozumitelný a schopný regulovat jeho chování.*

<sup>218</sup> Bod 56 náleží Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

### 3 Vymezení pojmů „veřejný pořádek“ a „veřejné prostranství“ pro účely obecní normotvorby

Jsou-li tématem práce obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku, nelze se po charakteristice obecně závazných vyhlášek jakožto právních předpisů obce nevěnovat též vymezení pojmu „veřejného pořádku“ a pojmů s ním souvisejících.

Zákon o obcích s tímto pojmem nakládá v § 10 písm. a) a b), podle kterých může obec povinnosti ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

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

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

Nelze si přitom nevšimnout, že zákon sám tento termín nedefinuje, pouze příkladmo uvádí, jakým způsobem či v jaké intenzitě by mohl být obecně závaznými vyhláškami veřejný pořádek regulován. Je tomu tak proto, že „veřejný pořádek“ představuje neurčitý právní pojem, jehož rozsah není stabilní, ale naopak proměnlivý v čase. Ústavní soud<sup>219</sup> v této souvislosti ve své judikatuře několikrát připomněl, že v oblasti veřejného pořádku obce plní jednu ze svých tzv. policejních funkcí, když vydáváním vlastních právních předpisů stanovují zákazy určitého chování, které považují za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony. Pochopitelně se musí jednat o regulaci takového chování, které lze považovat za „místní záležitost veřejného pořádku“, tzn. záležitost místního, nikoliv krajského či celostátního charakteru.<sup>220</sup> Není ani vyloučeno, že v jedné obci bude považováno určité chování za natolik nežádoucí, že bude zcela zakázáno, a v jiné naopak nebude vůbec regulováno.<sup>221</sup>

---

<sup>219</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem), nález ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav).

<sup>220</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf).

<sup>221</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka).



Zajímavé je, že se Ústavní soud kromě „obecné charakteristiky“ podrobněji nevěnuje bližšímu vymezení tohoto pojmu při přezkumu obecně závazných vyhlášek (nesnaží se příkladmo uvést, o kterých činnostech by bylo možno uvažovat jako o činnostech veřejný pořádek narušujících). V zásadě se omezuje na jeho širší, méně konkrétní charakteristiku tím, že veřejný pořádek považuje (pro účely obecní normotvorby) za *souhrn pravidel nebo zásad chování na veřejnosti*.<sup>222</sup> Označuje jej<sup>223</sup> za termín proměnlivý v čase, *jehož obsah se řídí sociálními, etickými, politickými, a hospodářskými poměry a názory*. Pracuje s tímto termínem i v kontextu jiných právních předpisů, v nichž se tento pojem objevuje, přičemž ve vazbě na zákon o obcích odkazuje též na doktrínu,<sup>224</sup> která hovoří o tom, že pod místní záležitosti veřejného pořádku nepochybně spadají zejména otázky, v nichž může obec podle § 10 zákona o obcích vydat obecně závaznou vyhlášku s tím, že její okruh může být nepochybně širší. Současně však Ústavní soud upozorňuje,<sup>225</sup> že z ústavně právního hlediska je nepodstatné, zda je neurčitý právní pojem, kterým veřejný pořádek je, naplněn zákonodárcem či interpretován judikaturou, rozhodné dle Ústavního soudu je, že nesmí být dále rozšiřován. V této souvislosti se odkazuje<sup>226</sup> i na J. Hoetzela, který uváděl, že *není pochybnosti, že zvláště elastický je pojem veřejného pořádku a že ho má býti užíváno s taktem*. Při odlišení veřejného pořádku a dobrých mravů Ústavní soud<sup>227</sup> upozorňuje, že *není možné vést mezi těmito pojmy ostrou hranici. Veřejný pořádek může být narušován i jednáním jsoucím v rozporu s dobrými mravy*.

Pro další charakteristiku tohoto pojmu lze sáhnout do judikatury Nejvyššího správního soudu. Ten veřejný pořádek označil<sup>228</sup> za *normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy. Je proto při hledání odpovědi na otázku, zda posuzované jednání může 'závažným způsobem narušit veřejný*

---

<sup>222</sup> Bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (Krupka).

<sup>223</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem).

<sup>224</sup> Bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (Krupka).

<sup>225</sup> Bod 31 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (Krupka).

<sup>226</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (Krupka).

<sup>227</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem).

<sup>228</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2008-69.

*pořádek', potřeba souběžně zvažovat, jednak do jaké míry je toto jednání obecně závazné ve smyslu společenské nebezpečnosti, a jednak do jaké míry narušuje právě zájmy chráněné zákonem .... Jelikož se pojem veřejného pořádku nachází ve více právních předpisech, normy v něm obsažené nespojuje povaha jejich závaznosti či původu, ale jejich účel, kterým je podle Nejvyššího správního soudu *optimální fungování společnosti*.<sup>229</sup>*

Protože obce většinou za účelem zajištění veřejného pořádku omezují či zakazují výkon určitých činností na veřejných prostranstvích, všímá si Ústavní soud nejen toho, kterou činnost obec označila jakožto činnost potencionálně veřejný pořádek narušující, ale též řádného vymezení míst, na nichž se výkon určitých činností zakazuje. Jinými slovy je pro něj, stejně jako pro adresáty vyhlášky, podstatné, aby z právního předpisu bylo zřejmé „co“ a „kde“ se reguluje. Byť by se z výše citovaného ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích mohlo dovozovat, že je tento zaměřen pouze na činnosti odehrávající se *na veřejných prostranstvích*, není tomu tak. Jak Ústavní soud<sup>230</sup> dovodil, *obec svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit*. S ohledem na tento výklad je pak možné zakázat např. používání hlučných strojů a zařízení v nevhodnou denní dobu, či používání zábavní pyrotechniky v jakékoliv obecní lokalitě, tedy i na oplocené zahradě či v domě.

Zároveň tento výklad pomáhá překlenout i odlišnou úpravu zákonného zmocnění uvedenou v § 44 odst. 3 písm. a) zákona o hlavním městě Praze. Ten totiž na rozdíl od zákona o obcích uvádí, že povinnosti může hlavní město Praha ukládat v samostatné působnosti jen obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, v níž lze zejména stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v hlavním městě Praze nebo by mohly být v rozporu s dobrými mravy anebo z důvodu ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, popřípadě stanovit, že na určitých *veřejně přístupných místech v hlavním městě Praze* jsou takové činnosti zakázány. Pojem veřejně přístupné místo je nepochybně širší, nežli pojem veřejné prostranství, s nímž pracuje zákon o obcích. Striktním jazykovým výkladem by bylo možno uvažovat o tom, zda tedy hlavní město nedisponuje „širší“ normotvornou pravomocí než „obyčejné“ obce, k čemuž by se patrně ovšem nenašel žádný logický argument. Nicméně

---

<sup>229</sup> Tamtéž.

<sup>230</sup> Srov. bod 27 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

tím, že judikatura Ústavního soudu povoluje regulaci de facto na všech místech, o nichž lze uvažovat v souvislosti s narušováním veřejného pořádku (pochopitelně za splnění ostatních principů regulace), lze tuto odlišnost v zákonných zmocněních překlenout. Historicky navíc i sám zákon o obcích pracoval s pojmem veřejně přístupného místa, nikoliv veřejného prostranství.

Na veřejná prostranství se však velká část obecní regulace vztahuje, a proto je nezbytné je patřičně ve vyhláškách vymezit anebo konkretizovat (má-li být regulace vztažena pouze vůči některým z nich). Obecnou definici poskytuje § 34 zákona o obcích, které pod něj řadí *všechna náměstí, ulice, tržišť, chodníky, veřejnou zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru*. Obce si tak zpravidla „vyberou“ určitou lokalitu, kterou ve vyhlášce „prohlásí“ za veřejné prostranství, přičemž k této lokalitě vztáhnou určité regule. Ústavní soud při přezkumu zákonnosti nehodnotí, zda určitá lokalita označená vyhláškou za veřejné prostranství, veřejným prostranstvím skutečně je. Zaměřuje se pouze na to, aby bylo ve vyhlášce řádně vymezeno (respektive konkretizováno), a to např. parcelním číslem pozemku veřejného prostranství, názvem veřejného prostranství (např. náměstí XY, ulice AB), pomocí pojmu intravilán,<sup>231</sup> souslovím současně zastavěné území obce,<sup>232</sup> anebo mapkou či plánkem s vyznačeným veřejným prostranstvím, apod.

K tomu, zda určitá, ve vyhlášce vymezená, lokalita definici veřejného prostranství splňuje, se Ústavní soud<sup>233</sup> vyjadřuje pouze obecně, přičemž vlastní zjištění této skutečnosti ponechává až na orgánech, které vyhlášku aplikují. Ve své judikatuře však soud zdůrazňuje, že základním předpokladem toho, aby určité prostory byly veřejným prostranstvím, je dle zákona pouze to, zda jsou přístupné každému bez omezení, a zda tedy slouží obecnému (veřejnému) užívání,<sup>234</sup> jímž se rozumí užívání věci odpovídající jejímu určení a nevylučující stejného užívání ostatních. Obecným užíváním<sup>235</sup> je např. průchod přes náměstí či jeho užití k posezení na lavičce, je-li jím vybaveno. Definici veřejného prostranství, obsaženou v § 34 zákona o obcích, nelze, podle názoru Ústavního soudu, považovat za příliš širokou, a to proto, že slova

---

<sup>231</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

<sup>232</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (Plzeň).

<sup>233</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07 (Plchov).

<sup>234</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02, kde Ústavní soud uvedl, že obecné užívání určitého materiálního statku vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem, tj. jeho dlouhodobým užíváním tzv. „od nepaměti“.

<sup>235</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec).

„a další prostory přístupné bez omezení“, je nutno vykládat tak, že nejde o jakékoliv prostory, ale o prostranství mající obdobný charakter jako *náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň*.

Při zvažování toho, zda určitá lokalita naplňuje definici veřejného prostranství, je vhodné se dle doktríny<sup>236</sup> zaměřit na to, jaký je převažující účel využití určité lokality. Literatura rozeznává celkem tři kategorie, a sice *účel dopravní* (čemuž odpovídají dle definice veřejného prostranství chodníky a ulice), dále *účel pobytu a sociální interakce* (náměstí a tržiště) a *účel rekreační* (veřejná zeleň, parky). Bude-li zvažovaná lokalita svým účelem více inklinovat k jedné ze zmíněných kategorií, nežli k účelu, které tyto kategorie neobsahují, a splní-li současně znak „obecné přístupnosti“, může být mezi veřejná prostranství ve vyhlášce zahrnuta.

Obecná přístupnost neboli přístupnost určitého prostoru bez omezení, může být ovšem vnímána odlišně. V literatuře se lze setkat kupříkladu s názorem,<sup>237</sup> že oplocené parky, které jsou na noc uzavírány, stejně jako obchodní pasáže, definici veřejného prostranství nenaplňují. Na druhou stranu se objevují i názory opačné,<sup>238</sup> a sice že časově omezené užívání parku či tržiště, které se na noc zavírají a které jsou ve vlastnictví obce, není překážkou pro jejich prohlášení za veřejné prostranství, nicméně může být problematické v případě vlastnictví tohoto prostoru třetí osobou z hlediska vůle majitele věnovat svůj pozemek beze zbytku k naplňování veřejného účelu. Je proto vhodné, aby pod pojem veřejného prostranství byla ve vyhlášce řazena pouze ta místa, o nichž není pochyb, že naplní jeho legální definici, čímž se předejde pochybnostem o aplikaci a vymahatelnosti vyhlášky.

S ohledem na výše uvedené pojednání o neurčitosti a proměnlivosti pojmu veřejného

---

<sup>236</sup> ČERNÍN, Karel. *Veřejná prostranství, terra incognita*. Právník, 10/2016. Dostupné v systému ASPI pod LIT213354CZ.

<sup>237</sup> Srov. HUNEŠ, Karel, RANDUSOVÁ, Eva, MÁCHA, Aleš. *Veřejná prostranství a jeho platný vznik*. Právní rozhledy, 10/2017, s. 366. Dostupné v beck-online.cz.

<sup>238</sup> Srov. ČERNÍN, Karel. *Veřejná prostranství, terra incognita*. Právník, 10/2016. Dostupné v systému ASPI pod LIT213354CZ. Autor uvádí, že *pro veřejná prostranství na soukromých pozemcích by mělo platit (stejně jako u veřejných cest), že je vlastník buď musí výslovně věnovat veřejnosti k užívání, nebo musí alespoň užívání svého pozemku jako veřejného prostranství kýmkoliv po dostatečně dlouhou dobu trpět, čímž dojde k věnování učiněnému mlčky, neboli konkludentně. Nelze však souhlas vlastníka s veřejným užíváním dovozovat tam, kde jeho pozemek užívala pouze omezená skupina osob, ať už by šlo o oprávněné ze smlouvy, o zákazníky vlastníkovu podniku, či o tiše trpěnou skupinu vlastníků několika nemovitostí ke spornému prostranství přiléhajících. Zejména v případě konkludentního souhlasu je třeba případ od případu vážit, zda již okruh mlčky připuštěných uživatelů byl dostatečně široký na to, abychom mohli hovořit o veřejnosti. Pomocným hlediskem může být i to, zda vlastník nad užíváním svého pozemku stále udržoval nějakou kontrolu (např. uděloval souhlas s každým užitím), či zda jej bezvýhradně přenechal k užívání v podstatě komukoliv.*

pořádku či řádnou konkretizaci veřejného prostranství potažmo vůbec určení toho, zda určitá lokalita splňuje či nespĺňuje definici veřejného prostranství, není nastavení povinností s cílem zajištění veřejného pořádku pro obce vždy jednoduché. Patrně právě proto tvoří obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku většinovou oblast, o níž Ústavní soud rozhoduje. Zmocnění jsou formulována natolik obecně, že skýtají značný prostor pro normotvornou „fantazii“ obcí. Z toho důvodu budou v části čtvrté rozebrány ty nálezy Ústavního soudu, které se věnovaly zejména těmto typům obecně závazných vyhlášek. Nálezy nebudou hodnoceny samostatně, nýbrž na pozadí „testu 4 kroků“ budou u každého dílčího kroku zdůrazněny ty části z nálezů, které jsou z hlediska pochopení významu a aplikace § 10, zejména písm. a) a b) zákona o obcích, zásadní.

## 4 Analýza testu 4 kroků (závěry plynoucí pro užití § 10 zákona o obcích)

Analýza obecně závazných vyhlášek na pozadí testu 4 kroků je stěžejní ze dvou hledisek. Jednak v obecné rovině poskytuje odpověď na to, které typové místní záležitosti lze v rámci veřejného pořádku regulovat (např. konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, používání hlučných strojů a zařízení, provozní dobu restaurací atd.), a dále poskytuje obcím jasný návod, jakým způsobem mají při nastavení regulace uvažovat (např. porovnat předmět a cíl právních úprav). V konkrétní rovině pak odpovídá na otázku, jaké specifické povinnosti a v jakém rozsahu lze za účelem ochrany veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou uložit a jaké nikoliv (např. zákaz používání sekaček na trávu o víkendu mezi 12:00 až 15:00).

V následujícím textu tak budou rozebrány jednotlivé části testu 4 kroků (srov. kapitulu 2.4) se zaměřením na zodpovězení výše uvedených (a s nimi v úvahu připadajících) otázek.

### 4.1 Pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky

Kritérium pravomoci obce k vydání obecně závazné vyhlášky označil sám Ústavní soud<sup>239</sup> za kritérium formální povahy. V rámci něj se zkoumá:

1. zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a v jí odpovídající formě stanovené zákonem,
2. zda tak učinila kompetentním orgánem, a
3. zda tak učinila způsobem, který zákon předepisuje.

Nutno podotknout, že tomuto parametru není v judikatuře věnována zásadní pozornost, neboť je to právě kritérium formální, u něhož lze předpokládat jeho splnění. Pokud by totiž nebylo naplněno, stěží by se dal napadený akt označit za obecně závaznou vyhlášku.

**Z. Koudelka**<sup>240</sup> v této souvislosti označuje též obecně závaznou vyhlášku termínem (typickým spíše pro individuální právní akty) paakt, tedy aktem, který pro své natolik zásadní vady nikoho nezavazuje a nemá žádné právní účinky. Tohoto označení by však dle mého soudu mělo být užíváno „opatrně“. Sám autor uvádí, že by paakt mohl vzniknout např. jako studentský šprým anebo tehdy, pokud byl *samosprávou řádně přijat, ale již není vůbec*

---

<sup>239</sup> Např. bod 22 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov), náleze ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka), bod 18 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav).

<sup>240</sup> KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy, 2. aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde, 2008, 352 s. ISBN 978-80-7201-690-7. Dostupné v systému Aspi.

vyhlášen. Zatímco se studentským žertem (byť těžko představitelným) lze souhlasit, nedomnívám se, že nevyhlášení právního předpisu představuje vadu, která ústí v jeho nicotnost. Takový akt existuje jako právní předpis jen „latentně“, neboť dokud není vyhlášen, nelze o tomto aktu hovořit jako o právním předpisu, ale pouze jako o existujícím usnesení zastupitelstva. Zatímco tuto skutečnost lze změnit v zásadě technickým úkonem, jakým je vyhlášení, aniž by muselo být dále „o čemkoliv rozhodováno“, nicotnost právního aktu tímto způsobem zhojit nelze. Vydal-li takový akt absolutně věcně nepřislusný orgán, nezbyvá než učinit tak kompetentním orgánem.

Více představitelnou by dle mého soudu byla situace, v níž by obecně závaznou vyhlášku schválil k tomu nepřislusný obecní orgán. V takovém případě by se ovšem dle mého názoru o paakt taktěž nejednalo. Vydavatelem obecně závazné vyhlášky je totiž sama obec a naplní-li její formální stránku a vyhlášku předepsaným způsobem publikuje, jedná se o obecně závaznou vyhlášku, byť nezákonnou s ohledem na to, že ji neschválilo zastupitelstvo obce. V žádném případě by se však ani v této souvislosti nedalo dle mého názoru hovořit o paaktu, neboť se zde jedná o nedostatek funkční a nikoli věcné příslusnosti k vydání vyhlášky. Ostatně to by ani Ústavní soud nemusel v prvním kroku zkoumat, zda vyhlášku vydal kompetentní obecní orgán.

Snad právě proto, že výše uvedené případy jsou spíše hypotetické a kritérium „pravomoci“ nečiní v praxi žádné potíže, nevěnuje se mu Ústavní soud vždy samostatně v rámci prvního kroku testu, ale někdy jej zmíní i mimo test čtyř kroků.<sup>241</sup> Shrnutí tohoto kroku přezkumu se pak v zásadě omezuje na konstatování faktů vyplývajících z podání navrhovatele, nejčastěji tedy dozorového orgánu, kterým je Ministerstvo vnitra.<sup>242</sup> Z dosavadní judikatury Ústavního soudu přitom nevyplývá, že by byla ke zrušení navržena taková obecně závazná vyhláška, která by již v tomto kroku testu neobstála. Za zmínku stojí

---

<sup>241</sup> Např. bod 7 nálezu Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří), bod 20 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice), bod 12 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>242</sup> Srov. např. bod 28 a 29 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov), v němž bylo uvedeno: *Stran zkoumání ústavní a zákonné konformity procesu přijetí napadeného právního předpisu Ústavní soud v bodu 34 nálezu Pl. ÚS 55/05 ze dne 16. ledna 2007 (65/2007 Sb.) konstatoval, že pokud navrhovatel vadu legislativního procesu výslovně nenamítal, není s ohledem na principy procesní ekonomie nutné tuto otázku blíže v podrobném dokazování zkoumat a postačí formální ověření průběhu legislativního procesu z dostupných zdrojů. Tento závěr obdobně platí i pro řízení o zrušení jiných právních předpisů než zákonů.* Obdobně též bod 14 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

i to, že se Ústavní soud<sup>243</sup> v rámci tohoto kroku v některých případech vyjadřuje i k tomu, zda regulovaná záležitost spadá *prima facie* do samostatné působnosti obce.

## 4.2 Ultra vires

V rámci druhého kroku testu se Ústavní soud zabývá tím, zda obec nejednala *ultra vires*, tedy, zda se při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost. Ústavní soud při tom vychází z následujících úvah/postupů:

- 1) Konstatuje, že ústavním východiskem pro vydávání obecně závazných vyhlášek je čl. 104 odst. 3 Ústavy.
- 2) Jeho rozvedením ve smyslu stanovení věcné působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, dle něhož se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem.
- 3) Zákonnému příkazu vyplývajícímu z § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích odpovídá dle Ústavního soudu vymezení věcných oblastí v § 10 téhož zákona, ve kterých je obec oprávněna, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu, tvořit právo<sup>244</sup>.
- 4) Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí dle Ústavního soudu dále dvě podmínky:<sup>245</sup>
  - i) Musí se jednat o místní záležitost<sup>246, 247</sup> (tj. o záležitost v zájmu obce a občanů obce)<sup>248</sup>, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích).

---

<sup>243</sup> Srov. bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov), bod 2 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav).

<sup>244</sup> Např. bod 17 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), bod 17 nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10 (Chrastava), bod 23 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav), bod 28 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (Krupka), bod 18 nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

<sup>245</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka), bod 25 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav).

<sup>246</sup> Srov. bod 19 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov), nebo nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka).

<sup>247</sup> Totožně bod 34 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav).

<sup>248</sup> § 35 odst. 1 zákona o obcích.



- ii) Obecně závazná vyhláška obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly (zásada *lex superior derogat inferiori*).<sup>249, 250</sup>
- 5) Ústavní soud porovnává předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé.

Byť se výše uvedený postup může jevit jako „snadný“, při jeho uplatňování vyvstává celá řada otázek, přičemž na ty zásadní bude poukázáno níže.

#### 4.2.1 Vztah mezi § 10 a § 35 zákona o obcích a ostatních zákonných zmocnění

Ústavní soud vychází z teze, kterou lze shrnout tak, že zákonnému příkazu vyplývajícímu z § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích (tj. povinnosti obce řídit se při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem) odpovídá **vymezení věcných oblastí uvedených v § 10 zákona o obcích**, v nichž je obec oprávněna, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu, tvořit právo. Ústavní soud<sup>251</sup> ve svých rozhodnutích konkrétně uvádí, že zákon o obcích v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž speciální zákony mohou stanovit další věcné oblasti, v nichž obec může realizovat své normotvorné oprávnění [písm. d)]. Obdobně se Ústavní soud<sup>252</sup> vyjádřil k § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, když konstatoval, že je toto ustanovení (samo o sobě) podstatné pro vymezení věcné působnosti normotvorby obce, a to jak v pozitivním smyslu, u kterého se příkladmo odkázal na § 10 zákona o obcích, tak ve smyslu negativním, spočívajícím v tom, že normotvorná působnost obce není dána tam, kde je příslušná úprava svěřena zákonu.

---

<sup>249</sup> Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem.

<sup>250</sup> Ústavní soud v této souvislosti poukazuje na to, že se obecně závazná vyhláška nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, tj. se zákonem (např. bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov), bod 25 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav), nálezu Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka). V nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11 (Lukovany) v bodě 21 navíc konstatoval, že: *Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se tedy obec musí, při vydávání obecně závazných vyhlášek, řídit zákonem. To lze interpretovat pouze tak, že právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek tedy se zákonem (zásada *lex superior derogat inferiori*). Pokud zákon přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, nemůže obec, při tvorbě obecně závazné vyhlášky regulující poměry v jejím územním obvodu, postupovat *contra legem* (srov. např. D. Hendrych a kol.: *Správní právo, Obecná část*, C. H. Beck, Praha 2003, str. 71 a násl.). V rámci hierarchie právních předpisů podle jejich právní síly musí proto být obecně závazné vyhlášky v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení.*

<sup>251</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (Budyně nad Ohří).

<sup>252</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník), body 13 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/18 (Most), ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 30/18 (Postoloprty).

Z těchto tezí je evidentní, jak již uváděl **T. Langášek**,<sup>253</sup> že Ústavní soud nevnímá § 10 „pouze“ jako „zmocnění“ k vydání vyhlášky, ale právě jako již zmíněné vymezení věcných oblastí, v nichž lze tvořit místní právo. Tuto myšlenku lze podpořit i tím, že z novější judikatury Ústavního soudu<sup>254</sup> vyplývá, že pokud zvláštní zákonné zmocnění umožňuje regulovat určitou záležitost, která je regulovatelná taktéž v rámci § 10 písm. a) až c) zákona o obcích, obtojí tato „zmocnění“ vedle sebe (dochází k obsahovému překryvu obou ustanovení). Neuplatní se tudíž pravidla *lex posterior* či *lex specialis*.<sup>255</sup>

Je tak zřejmé, že **Vedralova** prognóza vztahující se k vazbě obecně závazných vyhlášek obcí na § 10 zákona o obcích, respektive požadavek na to, aby obecně závazná vyhláška byla vydána s odkazem na § 10 zákona o obcích, nikoliv pouze § 35, je v judikatuře Ústavního soudu dodržována. Z tohoto pohledu lze tak souhlasit též s názorem, že, ač se rozšířila množina záležitostí regulovatelných v rámci veřejného pořádku, k zásadnímu obratu přijetím jirkovského nálezu v judikatuře Ústavního soudu prozatím nedošlo. Zda se tak stane, bude dle **J. Brože**<sup>256</sup> zřejmé až ve chvíli, kdy bude Ústavní soud konfrontován s obecně závaznou vyhláškou, která upraví záležitost sice v samostatné působnosti (§ 35), avšak nepodřaditelnou do oblasti veřejného pořádku. Na druhou stranu je nezbytné připomenout, že byt' Ústavní soud „zužuje“ normotvorbu obcí na záležitosti uvedené v § 10 zákona o obcích, „střeží“ jeho vymezení, respektive vymezení samostatné působnosti obce jako takové. Výslovně totiž upozornil,<sup>257</sup> že *Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně*

---

<sup>253</sup> LANGÁŠEK, Tomáš. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. Právní rozhledy, 10/2008. Dostupné v beck-online.

<sup>254</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka), nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně).

<sup>255</sup> Srov. ovšem bod 34 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>256</sup> BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a principu proporcionality*. Právník, 10/2015. Dostupné v systému Aspi pod LIT160513CZ.

<sup>257</sup> Pro úplnost nutno doplnit, že Ústavní soud již v předchozím nálezu Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava), připustil možnost obcí regulovat interaktivní videoloterijní terminály na základě § 10 písm. d) obecního zřízení, resp. § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. V nyní posuzované věci se však rozhodovalo o možnosti regulace v rámci § 10 písm. a) obecního zřízení.

*i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat.*

Sama odborná literatura není jednotná v tom, zda by se měla normotvorba obcí odvíjet pouze od § 35 zákona o obcích, či zda by se měla pohybovat v mantinelech daných též § 10 zákona o obcích. Objevují se jak úvahy<sup>258</sup> o problematickém využití „pouze“ § 35 zákona o obcích, tak názory<sup>259</sup> kritické, poukazující na celou šíři samostatné působnosti. **Osobně se přikláním spíše ke kritikům využití pouze § 35 zákona o obcích, a to s přihlédnutím k těmto úvahám.**<sup>260</sup>

Podle zásady *nullum crimen sine lege, nula poena sine lege* mimo jiného platí, že podmínky odpovědnosti za přešupek, znaky skutkové podstaty a správní tresty mohou být stanoveny pouze zákonem s tím, že mohou být dále konkretizovány např. v obecně závazné vyhlášce obce, a to za předpokladu, že povinnosti jsou v *zákoně skutkové podstatě obsahově dostatečně určité vymezeny*.<sup>261</sup> Zákonný podklad, tj. § 35 zákona o obcích ve vazbě na zákon o některých přestupcích, však toto kritérium „dostatečné určitosti“ dle mého názoru nenaplnuje. Ustanovení § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích pouze uvádí, že fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce nebo kraje. Vymezení samostatné působnosti obce v § 35 zákona o obcích je ovšem natolik „široké“, že stěží splní předpoklad „dostatečné určitosti“, na jehož základě by k vydání vyhlášky mělo dojít a jejíž porušení by mělo být trestáno jako přešupek. Akceptováním vydání obecně závazné vyhlášky pouze s odkazem na § 35 zákona o obcích by ostatně existence § 10 zákona o obcích pozbyla smyslu. V praxi lze navíc stěží najít případy, které by měly obce zájem regulovat a tyto nebyly současně podřaditelné pod široce znějící § 10 zákona o obcích.

---

<sup>258</sup> HEJČ, David. *Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce*. Právník, 8/2019, str. 738 – 752.

<sup>259</sup> Srov. BROŽ, Jan. *Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek 10 let od jirkovského nálezu)*. Právní rozhledy, 9/2018, str. 310 a násl. Dostupné na beck-online.cz. Nebo KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 424. ISBN 80-7179-794-4, str. 80 -83.

<sup>260</sup> HEJČ, David. *Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce*. Právník, 8/2019, str. 738 – 752.

<sup>261</sup> Srov. PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, Praha: Leges, 2017, 448 str. ISBN 978-80-7502-221-9, str. 27.

#### 4.2.2 Obecná východiska pro aplikaci pravidla o předmětu a cíli možné regulace v přenesené působnosti

V závěru druhého kroku přezkumu obecně závazné vyhlášky Ústavní soud, jsou-li k tomu důvody, porovnává její předmět a cíl s předmětem a cílem zákona, který by na vyhláškou regulovanou záležitost bylo možno vztáhnout. Dospěje-li k závěru o totožnosti cílů obou právních úprav, obecně závaznou vyhlášku zruší. Jak již bylo několikrát uvedeno, poprvé bylo toto pravidlo zformulováno v jirkovském nálezu. Ačkoliv v jednom z následujících rozhodnutí<sup>262</sup> bylo zmíněno to, že se má jednat o *tentýž předmět a týž rozsah regulace*, osobně si myslím, že toto „upřesnění“ nebylo „šťastné“. Pokud se předmět, respektive cíl regulace liší, není třeba zkoumat „rozsah“ regulace stanovené zákonem a vyhláškou (jedná se o dvě na sobě „nezávislé“ právní normy). Ztotožňuji se tak s názorem **I. Pospíšila**<sup>263</sup> v tom, že jde spíše o zjišťování toho, zda obě právní úpravy mají totožný cíl, nikoliv předmět. Pokud je cíl totožný, vyhláška nemůže být vydána vůbec, tím spíše nemůže „doregulovat“ mezeru nepostiženou zákonnou úpravou.<sup>264</sup> Tím pochopitelně není vyloučeno, aby do obecně závazné vyhlášky byla převzata dikce jiného právního předpisu, včetně jiné obecně závazné vyhlášky.<sup>265,266</sup> Příkladem takové nepřipustné obecně závazné vyhlášky<sup>267</sup> by mohla být například ta, která by určovala pravidla provozu na pozemních komunikacích v obci. Její cíl by narážel na úpravu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění, a zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, v platném znění.

Zkoumání předmětu a cíle se přitom neomezuje pouze na porovnání vyhlášky se zákonem, ale i s právními předpisy vydanými k jeho provedení či na jeho základě. Zatímco zákon o obcích hovoří na několika místech<sup>268</sup> „pouze“ o „souladu obecně závazné vyhlášky se

---

<sup>262</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07 (Plchov).

<sup>263</sup> POSPÍŠIL, Ivo. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.

<sup>264</sup> Nález Ústavního soudu ze dne ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (Přerov), bod 23.

<sup>265</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (Budyně nad Ohří).

<sup>266</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>267</sup> Srov. HEJČ, David. *Mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky k regulaci silniční dopravy?* Právní rozhledy, 15 -16/2013, str. 542 a násl.

<sup>268</sup> Srov. § 35 a 123 zákona o obcích.

zákonem“, je zřejmé, že tento soulad chápe Ústavní soud<sup>269</sup> v „širším kontextu“, čemuž lze jen přisvědčit (doposud byl konfrontován s porovnáním obecně závazných vyhlášek s nařízením vlády, kterým se vydává lázeňský statut,<sup>270</sup> se zákonem a k němu přijatou prováděcí vyhláškou<sup>271</sup> a s nařízením obce).

**Odpovědí na vytčenou otázku tak může být, že při porovnání dvou právních úprav, tj. obecně závazné vyhlášky se zákonem včetně od něj se odvíjejících právních předpisů, dochází k faktickému srovnávání cílů obou právních úprav.**

#### **4.2.3 Porovnávání předmětu a cíle vyhlášky s předmětem a cílem zákona v judikatuře Ústavního soudu**

Při vymezení samostatné působnosti obce Ústavní soud konstantně připomíná, že dle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích do ní patří 1) 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 2) záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.<sup>272</sup>

Jinými slovy Ústavní soud říká, že obce mají regulovat pouze záležitosti „**místního charakteru**“, tj. ty, které **nepatří do samostatné působnosti kraje** ani nejsou krajského nebo celostátního významu, jejichž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako **výkon státní správy**.<sup>273</sup> V některých nálezech<sup>274</sup> Ústavní soud k pojmu „místní záležitost“ v souvislosti s regulací veřejného pořádku uvedl, že regulováno má být nežádoucí

---

<sup>269</sup> Bod 21 nálezu Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 12/11 (Lukovany): *V rámci hierarchie právních předpisů podle jejich právní síly musí proto být obecně závazné vyhlášky v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení.*

<sup>270</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>271</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (Brno).

<sup>272</sup> Bod 18 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (Budyně nad Ohří), bod 17 nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10 (Chrastava), bod 28 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (Krupka), bod 20 nálezu Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (Liberec).

<sup>273</sup> Bod 19 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov), bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov), nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka).

<sup>274</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka), bod 34 nálezu Ústavního ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav), bod 21 nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

jednání, které nemá povahu jednání jinak státem postihovaného (trestný čin, přešůpek) a které má místní charakter.

**J. Vedral**<sup>275</sup> výše popsany rozsah samostatné působnosti obce dáva do kontrastu s pravidlem o „předmětu a cíli“. Poukazuje na to, že pokud bude učiněn závěr o tom, že určitá záležitost spadá pod regulaci kraje (míněno pod jeho samostatnou působnost) nebo správního úřadu jako výkon státní správy, nejedná se vůbec o samostatnou působnost obce, a tuto překážku tudíž není možné překlenuout odkazem na „předmět a cíl“ srovnávaných právních úprav. Jinak řečeno, dospějeme-li k závěru o tom, že určitá záležitost nespadá do samostatné působnosti obce (protože jde o samostatnou působnost kraje, nebo o výkon státní správy), je dále bezpředmětné zabývat se otázkou „předmětu a cíle“. Ústavní soud ovšem i v těchto případech k porovnání předmětu a cíle nezřídka přistupuje. **V následujícím textu jsou proto uvedeny příklady, v nichž byl Ústavní soud konfrontován se záležitostmi, které jsou „komplexně řešitelné“ mimo samostatnou působnost obce, z nichž některé byly a některé nebyly dále podrobeny pravidlu o předmětu a cíli regulace.** Pro zajímavost lze zmínit též nález ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (Brno), kde pravidlo sice aplikováno bylo, avšak podle disentního stanoviska „nedůsledně“.

**A.** Záležitost regulovaná obecně závaznou vyhláškou byla vyhodnocena jako záležitost upravená zákonem nebo záležitost, kterou na základě zákona lze regulovat v rámci výkonu státní správy (přenesené působnosti), a Ústavní soud proto **nepřistoupil** k aplikaci pravidla o „předmětu a cíli,“ neboť již v tomto okamžiku shledal jednání obce jakožto jednání *ultra vires*, a vyhlášku (její část) proto zrušil.

- a. zákaz najíždění na chodníky motorovými vozidly,<sup>276</sup>
- b. zákaz parkování, stání nebo jízdy s motorovým vozidlem po veřejném prostranství mimo vozovku,<sup>277</sup>
- c. uložení povinnosti vůči autovrakům,<sup>278</sup>
- d. zákaz odhazovat smetí, papíry, obaly, zbytky jídel a ovoce a jiné odpadky, zákaz plivat na zem, znečišťovat veřejná prostranství splaškovými vodami nebo jinými

---

<sup>275</sup> VEDRAL, Josef. *K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu*. Aspi, 2009. Dostupné v systému Aspi pod LIT33692CZ.

<sup>276</sup> Bod 49 nálezů Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>277</sup> Bod 32 nálezů Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>278</sup> Bod 45 nálezů Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

- znečišťujícími tekutinami a nečistotami, zákaz odkládat a skladovat nepotřebné předměty a vytvářet nepovolené skládky,<sup>279,280</sup>
- e. zákaz užívat veřejné prostranství pro nakládání a skládání materiálu a výrobků na dobu delší než 24 hodin,<sup>281</sup>
  - f. zákaz parkovat tam, kde by byl znemožněn odvoz odpadků a čištění veřejného prostranství,<sup>282</sup>
  - g. zákaz skladovat materiály na místech, kde by byla ohrožena bezpečnost občanů či znemožněna volná průchodnost a dále na místech, kde jsou umístěna zabezpečovací a obslužná zařízení (např. hydranty, uzávěry plynu, uliční vpustě).<sup>283</sup>

**B.** Záležitost regulovaná obecně závaznou vyhláškou byla vyhodnocena jako záležitost upravená zákonem nebo záležitost, kterou na základě zákona lze regulovat v rámci výkonu státní správy (přenesené působnosti), nicméně Ústavní soud přesto **přistoupil** k aplikaci pravidla o „předmětu a cíli“.

- a. stanovení povinností souvisejících s evidencí pobytu obyvatel,<sup>284</sup>
- b. uložení povinnosti užívat stavby pouze k účelu, ke kterému byly zkolaudovány,<sup>285</sup>

---

<sup>279</sup> Bod 38 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>280</sup> Pro úplnost lze doplnit a upozornit, že Ústavní soud ne vždy striktně rozlišuje mezi tím, co považuje za jednání *ultra vires* a co již pokládá za zneužití pravomoci (osobně si myslím, že striktní odlišení ani není možné, neboť některá ustanovení jsou schopna naplnit „obě dvě kategorie“). Konkrétně ve shora uvedeném nálezu zákazy kvůli kolizi s přestupkovým zákonem neobstály hned ve druhém kroku testu, přičemž v bodě 36 nálezu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice), jednání kolidující s přestupkovým zákonem Ústavní soud zhodnotil jako zneužití působnosti, a tudíž nenaplnění („až“) třetího kroku testu.

<sup>281</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice): *Ačkoliv tedy Ústavní soud nevyklučuje, že napadený zákaz ve vztahu k ostatním veřejným prostranstvím by mohl být předmětem regulace skrze vyhlášku obce podle § 10 písm. a) zákona o obcích, zrušil napadené ustanovení, protože důsledně neoddělovalo pozemní komunikace a ostatní veřejná prostranství. Napadené ustanovení tak bylo vydáno *ultra vires* a zrušeno ve 2. kroku testu.*

<sup>282</sup> Bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

<sup>283</sup> Bod 29 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

<sup>284</sup> Bod 35 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (Krupka): *Problematika evidence obyvatel je komplexně upravena zákonem o evidenci obyvatel, a tato materie spadá do oblasti přenesené působnosti, když dle § 2 citovaného zákona se jedná o státní správu. Je proto zřejmé, že město Krupka napadenou vyhláškou reguluje oblast, která je již upravena předpisem práva veřejného. Zbývá zodpovědět otázku, zda se překrývá předmět a cíl regulace obsažené v zákoně o evidenci obyvatel a v napadené vyhlášce. Ústavní soud je nucen přisvědčit.*

<sup>285</sup> Bod 44 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (České Velenice): *Obec v samostatné působnosti a ve formě obecně závazné vyhlášky není oprávněna ukládat uživatelům staveb omezení či zákazy v užívání staveb na základě toho, zda stavba je či není užívána v souladu s kolaudačním rozhodnutím či jiným individuálním právním aktem stanovícím účel a podmínky užívání staveb.*

- c. stanovení odpovědnosti<sup>286</sup> za znečištění nebo poškození veřejného prostranství a povinnosti neprodleně je odstranit nebo zajistit jejich odstranění,<sup>287</sup>
- d. stanovení pravidel provozu na účelové komunikaci,<sup>288</sup>
- e. zákaz pochůzkovou formou nabízet a prodávat výrobky či nabízet a poskytovat služby.<sup>289</sup>

Jak tedy s ohledem na příklady uvedené pod body A. a B. vyhodnotit aplikaci pravidla o předmětu a cíli?

Ze shora předestřené je předně zřejmé, že Ústavní soud neuplatňuje vždy stejný přístup. U první skupiny případů (A.), u nichž Ústavní soud pravidlo o předmětu a cíli neaplikoval a pro zrušení vyhlášky se spokojil se závěrem o tom, že jde o chování regulované zákonem, lze vysledovat určité společné rysy. Téměř vždy se jednalo o chování ústící v možný přestupek či o jiné chování, které je přímo usměrňované zákonem,<sup>290</sup> v obou případech pak s cíli zajištění veřejného pořádku (v nejširším slova smyslu), ochrany zdraví, bezpečnosti či ochrany životního prostředí. Šlo tedy o jednání regulované zákony s cíli, které

---

<sup>286</sup> Bod 36 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice): *Stanovení odpovědnosti za znečištění nebo poškození veřejného prostranství a povinnosti neprodleně je odstranit nebo zajistit jejich odstranění sleduje stejný účel jako § 47 odst. 1 písm. d) a písm. g) zákona o přestupcích (srov. nálezu Ústavního soudu ze dne sp. zn. Pl. ÚS 44/06, bod 22). ...Ačkoliv je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky za účelem zabezpečení veřejného pořádku a čistoty veřejného prostranství, tedy za účelem sledovaným i napadeným ustanovením, musel Ústavní soud vzít v úvahu, že obsahově totožné povinnosti stanovují za stejným účelem i výše zmíněná ustanovení zákona o přestupcích. Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že při vydání napadeného ustanovení obec zneužila svoji působnost, protože toto ustanovení neobstálo ve třetím kroku testu.*

<sup>287</sup> Zajímavé je, že v tomto konkrétním případě Ústavní soud nedovodil „při totožném cíli“ obou právních úprav jednání obce jakožto ultra vires, ale jako zneužití pravomoci, tedy porušení 3. kroku testu zákonnosti.

<sup>288</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 19. 7. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 18/16 (Všeň): *12. Předmětem regulace napadené vyhlášky je úprava provozu na přílohou vymezených veřejně přístupných účelových komunikacích. Tento předmět se zcela shoduje s předmětem úpravy provedené zákonem o pozemních komunikacích, který upravuje podmínky užívání pozemních komunikací, a zákonem o silničním provozu, který upravuje úpravu provozu na pozemních komunikacích...bod 15: Rovněž cíl regulace provedené napadenou vyhláškou se shoduje s cílem (účelem) zákonné úpravy. Jak z preambule vyhlášky vyplývá, obec Všeň ji přijala k zabezpečení ochrany vlastního majetku. Na ochranu majetku vlastníků účelových komunikací však kromě obecné úpravy ochrany majetku obsažené v zákoně č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, pamatuje i § 19 zákona o pozemních komunikacích.*

<sup>289</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11 (Holýšov).

<sup>290</sup> Např. bod 4 nálezu Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11 (Holýšov): *V daném případě je zřejmé, že otázka pozemních komunikací a provozu na nich je celostátní povahy, která je komplexně upravena zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Nakládání s autovraky je dále upraveno v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech, ve znění pozdějších předpisů. Předmět a cíle regulace, kterou v napadených ustanoveních provádí obec, se dle názoru Veřejného ochránce práv překrývá s úpravou obsaženou v zákonech; zejména jde o ustanovení § 19 zákona o pozemních komunikacích, § 25 až 27 zákona o provozu na pozemních komunikacích a § 36 až 37e zákona o odpadech. Z uvedeného plyne, že není naplněn druhý krok přezkumného testu, neboť obec pravomoc k normování takových záležitostí, které nelze označit za místní, nemá.*



jsou totožné jako cíle případných vyhlášek. Možná právě proto se Ústavní soud „spokojil“ s úspornější argumentací odkazující na kolizi se zákonem, neboť nebylo pochyb o tom, že vyhláškami regulovaná materie byla na první pohled vyčerpávajícím způsobem upravena v rámci zákonů anebo řešitelná na základě zákona v rámci výkonu státní správy (přenesené působnosti), resp. bylo zjevné, že cíl sledovaný zákonnou úpravou a úpravou v obecně závazné vyhlášce je stejný, a nebylo proto třeba se k této otázce blíže vyjadřovat.

Oproti tomu druhá skupina případů (B.) mohla vyvolávat požadavky na podrobnější vysvětlení jiných způsobů řešení vyhláškami regulovaných záležitostí, a proto mohlo být Ústavním soudem přistoupeno k výslovnému porovnávání předmětu a cíle v odůvodnění nálezů. V případě uvedeném pod písm. e., tedy u zákazu pochůzkovou formou nabízet a prodávat výrobky či nabízet a poskytovat služby, musel navíc Ústavní soud porovnávat cíl obecně závazné vyhlášky a nařízení, které bylo možno vydat pro tutéž oblast. Zprvu při střetu těchto norem zastával názor,<sup>291</sup> že říká-li zákon, že *určité záležitosti má obec regulovat nařízením, nemůže jít o samostatnou působnost, i kdyby se normotvorná působnost u nařízení překrývala s okruhem vztahů, které obec může regulovat obecně závaznými vyhláškami podle § 35 zákona o obcích*. Ke zrušení vyhlášky tak Ústavnímu soudu „stačilo“ to, že posuzovaná záležitost byla regulovatelná v rámci nařízení obce, a tudíž že nespádala do samostatné působnosti obce. V pozdější judikatuře se však s „absencí samostatné působnosti“ nespokojil, nýbrž přikročil ke druhému kroku testu s uplatněním „pravidla o předmětu a cíli“. Tento postup zdůvodnil<sup>292</sup> tím, že kdyby tak neučinil, *mohl by zákonodárce chybně dovodit, že by obsah ústavně garantovaného práva na samosprávu byl vyloučen z kognice Ústavního soudu již jen tím, že by oprávnění vydat obecně závaznou vyhlášku zaměnil za oprávnění vydat nařízení obce*.

Analýza výše uvedeného tak potvrzuje závěr zmíněný v předešlém bodě 4. 2. 2, a sice ten, že odpověď na otázku, kdy je regulace vyhláškou přípustná, ačkoli je dané jednání regulováno i na zákonné úrovni (či regulovatelné nařízením obce), by se měla odvíjet od porovnání cílů obou právních úprav. Předmět regulace je vždy totožný, vždy se jedná o určité nežádoucí jednání, které paradoxně může představovat jak záležitost pojmově spadající do samostatné působnosti obce (má lokální dopady, lokální význam), tak záležitost již řešenou zákonem („celostátně“), ovšem z jiného „úhlu pohledu“. Vhodným příkladem může být právě

---

<sup>291</sup> Tamtéž.

<sup>292</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 31. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 19/11 (Liberec).

jirkovská vyhláška, která ukládala povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně a s tím spojenou povinností úklidu po seči. Otázku pravidelných sečí vyhláška neřešila z pohledu hygieny rostlinstva, jak činí příslušný zákon, ale z pohledu estetického vzhledu obce a pohody bydlení v obci [§ 10 písm. c) zákona o obcích]. Na jednu a též záležitost tak bylo možno pohlížet jakožto na záležitost místní, spadající do samostatné působnosti obce, i jako na záležitost „řešitelnou“ zákonem. **Porovnání předmětu a cíle právní úpravy je tak dle mého názoru nezbytné proto, aby se zjistilo, zda se obec pohybuje v samostatné působnosti či nikoliv. Je-li cíl vyhlášky originální (tj. nepřekrývá se se zákonnou regulací) a současně pochopitelně podřaditelný pod § 10 zákona o obcích, jedná se o samostatnou působnost obce a vyhláška může být vydána.** V opačném případě, kdy je hned zprvu konstatováno, že řešení určité záležitosti vůbec nespadá do samostatné působnosti obce, již použití pravidla o předmětu a cíli činí bezpředmětným, jak poukazoval J. Vedral (viz výše).

#### **4.2.4 Povinnosti ukládané obecně závaznými vyhláškami a zákazy (příkazy) vyplývající ze skutkových podstat přestupků**

Specifickým případem je porovnávání regulace obecně závazné vyhlášky a skutkové podstaty přestupku. V praxi totiž obce velmi často zařazují do obecně závazných vyhlášek zákazy těch jednání (srov. bod 4.2.3), která mohou být podřaditelná pod skutkové podstaty přestupků, které někdejší přestupkový zákon vymezoval zejména v § 47 (přestupky proti veřejnému pořádku). Obce mají tendenci s odkazem na ust. § 10 písm. a) či c) zákona o obcích zakazovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek činnosti typu odhazování odpadků mimo odpadkové koše, odhazování nedopalků cigaret, plivání na ulice, poškozování laviček, veřejného osvětlení, zakládání skládek apod.

Ústavní soud se k této problematice postupně několikrát vyjádřil, přičemž s ohledem na „pravidlo o předmětu a cíli“ ambicí obcí, jak již bylo uvedeno výše, v tomto směru (v zásadě) nepodpořil. Ve většině případů se totiž předmět a cíl přestupkového zákona shodoval s předmětem a cílem vyhlášky, a tudíž takové zákazy neobstály z hlediska druhého kroku testu.

Velké úskalí shledávám v souvislosti s přestupky ve způsobu, jakým či na základě jaké skutkové podstaty jsou přestupky postihovány. Shora byly uvedeny případy, které Ústavní

soud v obecně závazných vyhláškách „napadl“, čímž vůbec odmítl možnost jejich regulace. Nastávají ovšem specifické situace, v nichž obce:

- a) transponují již existující skutkovou podstatu přestupku,
- b) konkretizují (fakticky naplní) zmocnění k vydání vyhlášky tím, že zavedou „specializované povinnosti“, čímž vytvoří zcela novou skutkovou podstatu přestupku,
- c) případně již existující skutkovou podstatu přestupku určitým způsobem konkretizují.

Vyvstává pak otázka, jak taková jednání, respektive zákazy, postihovat.

**Při plné transpozici (ad a)**, byť můžeme polemizovat o jejím smyslu, je postih zřejmý, a sice učiněný za porušení transponované normy,<sup>293</sup> ačkoliv ta se „momentálně“ nachází „též“ v obecně závazné vyhlášce. Příkladem může být např. „důsledný“ opis určitého přestupku s odkazem na jeho postih podle přestupkového zákona (jedná se tedy o faktické superfluum).

**Pokud jde o případ, kdy je vyhláškou i zákonem regulován stejný předmět ovšem s odlišným cílem (ad b)**, lze přisvědčit I. Pospíšilovi<sup>294</sup> v tom, že v zavedení „specializované povinnosti“, tedy v případě konkretizace (faktického naplnění) zejména § 10 písm. a) až c) zákona o obcích, lze takovému ustanovení přiznat samostatnou normativní funkci. Pak ovšem nastává situace, kdy jeden a týž zákaz může být uložen jak vyhláškou, tak i zákonem (s odlišnými cíli) a s tím spojená otázka, jak jeho porušení trestat.

Jako příklad může posloužit opět jirkovská vyhláška, u které Ústavní soud<sup>295</sup> v rámci § 10 písm. c) zákona o obcích aproboval povinnost seče veřejné zeleně a jejího úklidu po seči

---

<sup>293</sup> Srov. POSPÍŠIL, Ivo. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ. Autor uvádí, že *zřejmě nelze transponované normě přiznávat samostatnou normativní existenci (je pouhým informativním převzetím textu, přiblížením normy adresátovi), a to i s důsledky pro její vynucování či sankcionování (základem pro vynucení a sankci může být toliko transponovaná, převzatá norma.*

<sup>294</sup> Tamtéž.

<sup>295</sup> Ústavní soud k tomu v nálezu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov) uvedl, že *odlišnost předmětu a cíle regulace je zřejmá na první pohled, neboť zatímco napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky ukládá povinnost jen vlastníkům a uživatelům veřejné zeleně na veřejných prostranstvích, citovaná ustanovení zákona o přestupcích a zákona o obcích ukládají povinnosti vlastníkům všech pozemků v obvodu obce. Liší se i skutkové podstaty přestupku podle § 47b odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, resp. § 58 odst. 2 zákona o obcích a § 46 odst. 2 zákona o přestupcích ve spojení s čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova: ne každé porušení povinnosti provést seč a uklidit po seči naruší vzhled obce, resp. způsobí nečistotu a nepořádek na pozemku vlastníka nebo uživatele. Nelze a priori v režimu abstraktní kontroly norem vyloučit souběh těchto skutkových*

uložené vlastníkovu či uživateli veřejné zeleně. K porušení této povinnosti uvedl, že ne každé opominutí úklidu po seči naruší vzhled obce (tedy cíl přijaté vyhlášky) či znečistí veřejné prostranství (tedy cíl tehdy platného přestupkového zákona). S touto argumentací lze zcela jistě souhlasit. Orgán aplikující vyhlášku by tak měl určit, k porušení které právní normy došlo, a podle toho zvolit příslušný postih.

Na druhou stranu Ústavní soud v rámci téhož § 10 písm. c) zákona o obcích (cíle zajištění estetického vzhledu obce) aproboval zákaz znečišťování veřejného prostranství psími exkrementy a povinnost jejich odklizení,<sup>296</sup> ovšem s tím rozdílem, že ustanovení vyhlášky o tom, že porušení této povinnosti *může být sankcionováno* podle blanketní skutkové podstaty přestupku<sup>297</sup> obsažené v tehdejší § 46 odst. 2 zákona o přestupcích [nynějším § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích ve spojení s § 10 c) zákona o obcích],<sup>298</sup> ve vyhlášce zrušil. Uvedl, že obec nemůže tvořit nové skutkové podstaty přestupků, tj. výslovně ve vyhlášce stanovit, že určitá povinnost je postižitelná jako konkrétní ve vyhlášce určený přestupek (např. jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě). V kontextu předchozího zmíněného nálezu by tomu tak ovšem dle mého názoru bylo. Respektive bylo by nezbytné posoudit, zda došlo k porušení cíle zákona, tj. ke znečištění veřejného prostranství [§ 5 odst. 1 písm. f) zákona o některých přestupcích], či k porušení cíle vyhlášky, tj. k narušení estetického vzhledu obce [nynější § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích ve spojení s § 10 písm. c) zákona o obcích], případně k souběhu obou skutkových podstat. „Dovětek“ o tom, že porušení vyhlášky *lze* sankcionovat jakožto přestupek proti pořádku v územní samosprávě, by pak byl dle mého názoru zcela logický, vztažený vůči povinnosti čistě uložené obecně závaznou vyhláškou. Měl by tak informativní a nikoli normativní funkci, protože „pravidlo“ v něm obsažené by platilo bez ohledu na to, zda by bylo ve vyhlášce výslovně uvedeno či nikoliv.

---

*podstat. Otázky možné kolize těchto přestupků a správních deliktů je nutné řešit v individuálních případech podle konkrétních okolností daného případu.*

<sup>296</sup> Bod 35 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

<sup>297</sup> Bod 23 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>298</sup> K naplnění blanketní skutkové podstaty může dojít samozřejmě i ve spojení s jiným zmocňovacím ustanovením zákona, záleží vždy na typu regulované činnosti a na tom, zda se k ní neváže speciální úprava přestupkového jednání.

Výše uvedené příklady tak poukazují na otázky, které nejsou judikaturou zcela jasné vyřešeny. Stejně tak, jak upozorňuje **I. Pospíšil**,<sup>299</sup> Ústavní soud<sup>300</sup> dostatečně neobjasnil svou tezi spočívající v tom, že skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě (tehdejší § 46 odst. 2, dnes § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích) je subsidiární vůči skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku tehdejšího § 47 odst. 1 přestupkového zákona (dnes § 5 zákona o některých přestupcích). Tato otázka je více než zajímavá, přihlédneme-li zejména k tomu, že je nyní obecně závazným vyhláškám přiznána právě ona originární povaha.

**Poslední možností uvedenou výše (ad c)** je dle **I. Pospíšila**<sup>301</sup> situace, kdy vyhláška konkretizuje povinnost danou zákonem. V tomto případě má dle něj zpřesňující norma taktéž samostatnou normativní existenci a při její aplikaci je třeba hledat vztah mezi oběma normami (vyhláškou a zákonem) a volit přednost jedné či druhé (za použití zásady subsidiarity či s přihlédnutím k zásadě *ne bis in idem*). K tomuto názoru lze však uplatnit dvě poznámky.

Konkretizace zákonného pravidla byla Ústavním soudem výslovně připuštěna např. za situace, kdy tehdejší přestupkový zákon, zjednodušeně řečeno, říkal, že porušení nočního klidu je přestupkem, a obce si mohly (dle Ústavního soudu) vyhláškami dobu nočního klidu stanovit. V tomto specifickém případě byla konkretizace dokonce Ústavním soudem<sup>302</sup> vyhodnocena jako žádoucí. Nutno ovšem dodat, že dnes zákon již dobu nočního klidu stanoví přesně, přičemž obce ji mohou ve výjimečných případech pouze zkrátit. V tomto ohledu by

---

<sup>299</sup> POSPÍŠIL, Ivo. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.

<sup>300</sup> Bod 23 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov): *Skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě má, podle názoru Ústavního soudu, povahu subsidiární ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. Vztah skutkových podstat přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona a přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 téhož zákona, může totiž mít pro potencionálního přestupce, vzhledem k diametrálně odlišným ..., zásadní význam. Obec nemá zmocnění ke tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, je jen oprávněna, za zákonem daných předpokladů (viz bod 13, 14 shora), ukládat určité povinnosti. Povinnosti, uložené ve zkoumané vyhlášce, jsou v podstatě totožné s těmi, které jsou sankcionovány podle skutkových podstat přestupků zákona přestupkového. Proto není na místě jejich podřazení pod tzv. „ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“ ve smyslu § 46 zákona č. 200/1990 Sb., jak činí napadená vyhláška ..... Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona.*

<sup>301</sup> Jedná se podle něj například o protihlukové vyhlášky vydávané za účelem ochrany veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích. Srov. POSPÍŠIL, Ivo. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.

<sup>302</sup> Srov. bod 47 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko), nebo bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

tak o konkretizaci, k níž obce disponují výslovným zákonným zmocněním, bylo možno uvažovat.

Pak ovšem mohou vyvstat situace, kdy vyhláška „aplikačně zpřesňuje“ zákon, když např. stanoví, že za přešupek znečištění veřejného prostranství se považuje odhazování odpadků a plivání na chodníky. Takové ustanovení je dle mého názoru ovšem „rozhodnutím ve věci samé“, nikoliv právním předpisem nadaným obecností, a tedy zásahem do působnosti orgánu, který má vyhlášku aplikovat s přihlédnutím ke zhodnocení materiální stránky případného přešupku. Obdobně nepřijatelné je, pokud vyhláška „zaplňuje“ určitou mezeru v zákoně, a to již z toho důvodu, že je vydávána se stejným cílem jako zákon (byť jej chce doplnit), čímž si její autor nepřipustně, jak dovodil Ústavní soud,<sup>303</sup> přisvojuje rozhodování samotného zákonodárce.

S ohledem na výše uvedené **se lze přiklonit k závěru, že má-li obec tvořit místní právo, je optimální, pokud fakticky naplní zákonné zmocnění k vydání vyhlášky svými vlastními regulami, a to bez toho aniž by současně uváděla, jakými způsoby lze porušení vyhlášky trestat.**

#### **4.2.5 Postih „přípravy“ přešupku skrze regulaci v obecně závazné vyhlášce**

S tématem postihu porušení pravidla stanoveného obecně závaznou vyhláškou jako přešupku souvisí i další otázka, a sice zda je možné, aby obecně závazná vyhláška upravovala, respektive zakazovala za účelem zajištění veřejného pořádku jednání, které samo o sobě veřejný pořádek sice nenarušuje, ale může být tzv. předpolím k jeho narušování. Fakticky se tak jedná o to, zda lze zakazovat jednání, které by mělo charakter „přípravy přešupku“ (resp. jednání, které zpravidla předchází spáchání přešupku). Ústavní soud<sup>304</sup> se k tzv. předpolí vyjádřil několikrát, kdy jej nejprve připustil, aby posléze svůj právní názor změnil u tzv. sedacích vyhlášek.

Nejprve byla Ústavnímu soudu předložena otázka, zda je možné kromě vlastní konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství regulovat též *zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví alkoholu*. Ministerstvo vnitra, jakožto předkladatel

---

<sup>303</sup> Viz bod 21 až 23 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (Přerov) a obdobně též bod 29 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>304</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník), ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav) a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

návrhu na zrušení takového zákazu, poukazovalo na to, že samotné *zdržování se s otevřenou lahví alkoholu* není schopné veřejný pořádek v obci narušit. Ústavní soud k tomu zaujal názor odlišný.

Uvedl,<sup>305</sup> že se konzumace alkoholu neomezuje na samotné pití alkoholického nápoje, ale obsahuje v sobě i obdobně tomu imanentní a veřejně reflektovatelné činnosti, které spočívají v opatření si alkoholického nápoje a jeho „veřejné připravenosti“ ke skutečné konzumaci (tu Ústavní soud odvodil od toho, že se zakazuje *zdržování se s otevřenou lahví*). Dovedl tak, že *je-li aprobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci „přípravná“ (její „předpolí“), pak je stejně tak - logicky i věcně - udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují.*

Za zmínku jistě stojí doplnit, že Ústavní soud poukázal i na to, že je třeba při aplikaci vyhlášky uplatnit tzv. materiální korektiv,<sup>306</sup> tj. zvažovat míru společenského významu či míru škodlivosti daného jednání. To znamená zamezit tomu, aby vyhláška dopadala i na běžné situace (stání se džbánem piva na ulici), při nichž nedochází k narušování veřejného pořádku.

Se stejnou logikou Ústavní soud<sup>307</sup> přistupoval i k úpravám provozní doby hostinských a jim obdobných zařízení, které svým provozem, zejména v nočních hodinách, narušují pokojné bydlení. Dovedl,<sup>308</sup> že ačkoliv samotné provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, je možné jej považovat za *předpolí* vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku. Omezením provozní doby hostinských zařízení se dle Ústavního soudu chrání nejen veřejný zájem, ale současně i právo na pokojné bydlení a spánek (jako součást práva na ochranu soukromého a rodinného života v širším slova smyslu podle čl. 10 odst. 2 LZPS), byť tím dochází k omezení práva podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve smyslu čl. 26 LZPS.

---

<sup>305</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník).

<sup>306</sup> Ústavní soud pro srovnání odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, sp. zn. 5 As 104/2008.

<sup>307</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav), nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

<sup>308</sup> Bod 24 nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

Zásadní obrat v nazírání na institut *předpolí* nastal v případě posuzování tzv. sedacích vyhlášek, jimiž obce zakazovaly – zjednodušeně řečeno – sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (jednalo se o zákaz sezení na palisádách, betonových zídkách, odpadkových koších apod.).

U těchto vyhlášek se Ústavní soud zabýval otázkou, zda lze zákaz sezení (byť není samo o sobě způsobilé veřejný pořádek narušit), označit za *předpolí* (na což se obce odvolávaly), tj. za přípravné jednání, které vytváří předpoklady pro narušování veřejného pořádku.

Ústavní soud<sup>309</sup> v tomto případě dospěl k zásadnímu závěru, a sice že blanketní skutková podstata přestupku [§ 46 odst. 2 tehdejšího zákona o přestupcích nebo dnešního § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, v platném znění, ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích] neposkytuje dostatečný zákonný základ tomu, *aby mohla prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, jakožto podzákonného právního předpisu, vzniknout skutková podstata předčasně dokonaného přestupku fakticky spočívajícího v jednání, které samo o sobě není způsobilé veřejný pořádek narušit a může být jen přípravou k jeho narušení. Takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) zákona o obcích - na základě kterého by obsah podzákonné právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přestupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvláště ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně závaznou vyhláškou - se dostává do kolize se zásadou zákonnosti, ústavně garantovanou v čl. 2 odst. 3 Ústavy ..., čl. 2 odst. 2 Listiny ... a v čl. 4 odst. 1 Listiny ..., ze které pro oblast správního trestání vyplývá ústavní princip nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege ...*

K dříve aprobovanému zakazu *zdržování se s otevřenou lahví alkoholu na veřejném prostranství* se Ústavní soud v tomto kontextu vrátil a vysvětlil, že v případě zakázaného sezení (jakožto předpolí) jde o jednání, které samotné nepředstavuje **nutně** narušení veřejného pořádku, čímž se ztrácí i míra společenské škodlivosti, která by mohla legitimizovat povýšení přípravného jednání na dokonaný přestupek, zatímco otevřená láhev je **podmínkou** pití alkoholu. Ústavní soud tak podřadil *zdržování se s otevřenou lahví alkoholu na veřejném prostranství* pod pojem „konzumace alkoholických nápojů“ v širším smyslu.

---

<sup>309</sup> Bod 39 nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf).



Ústavní soud navíc uvedl, že pokud by připustil regulaci místních záležitostí, které se zabezpečením veřejného pořádku nespojují přímo, ale jsou pouze předpolím pro jeho možné narušení, nebyl by naplněn požadavek předvídatelnosti práva jako jeden ze základních atributů právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Z něj totiž vyplývá nutnost, aby měl adresát obecně závazné vyhlášky (tj. každý, kdo se na území obce nachází) v takových nikoliv bagatelních případech<sup>310</sup> možnost předvídat právní důsledky svých činů a přizpůsobit tomu své chování.

**Ústavní soud tak dospěl k závěru, že na základě § 10 písm. a) zákona o obcích nelze stanovit povinnosti k regulaci místních záležitostí, které mohou být nanejvýš pouze přípravou k narušení veřejného pořádku, aniž by samy mohly veřejný pořádek narušit.** Jinými slovy vyhláškou stanovené povinnosti musí **sledovat účel**,<sup>311</sup> za nímž byla vyhláška vydána, což znamená, že musí mít **přímou vazbu**<sup>312</sup> na ochranu veřejného pořádku či ochranu veřejné zeleně podle § 10 písm. a) a c) zákona o obcích. Tím ovšem současně Ústavní soud nevyločil, že vyhláška může mít i svou „preventivní funkci“.<sup>313</sup>

Otázkou je, zda lze stále ve světle této judikatury, která se odvrátila od „předpolí“, regulovat provozní dobu hostinských a jim obdobných zařízení, pokud v tomto případě byla regulace připuštěna s odůvodněním,<sup>314</sup> že *samo o sobě provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, avšak tuto činnost je možno v určitých lokalitách považovat za „předpolí“ vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku.*

Argumentace vedená ve prospěch přípustnosti regulace provozní doby nikoli jako předpolí (resp. nepřesně přípravy přestupku proti veřejnému pořádku) by do budoucna musela být zřejmě opřena o nález ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, z něhož by bylo možno usuzovat, že „předpolí“ v něm bylo zmíněno tzv. „navíc“ (podpůrně v bodě 40). Ústavní soud totiž na prvním místě užil argumentaci spočívající v „neefektivitě“ potírání jevů spojených s provozem pohostinství do dlouhých nočních hodin. Uvedl (bod 39), že nemůže *odhlédnout*

---

<sup>310</sup> Za porušení stanovených povinností lze uložit pokutu do výše 30 000 Kč a od 1. 7. 2017 do výše 100 000 Kč.

<sup>311</sup> Bod 31 a násl. nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf), bod 15 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 30/18 (Postoloprty), bod 14 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/18 (Most), bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

<sup>312</sup> Např. bod 14 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/18 (Most).

<sup>313</sup> Srov. bod 44 nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf) a FURKOVÁ, Petra a kol. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2013. 400 s. ISBN 978-80-7400-470-4, str. 177.

<sup>314</sup> Bod 24 nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

od vývoje ve zřizování dalších četných provozoven (hostinských zařízení, heren atd.), které svým provozem, zejména v nočních hodinách, narušují pokojné bydlení. Negativní důsledky zasahující do práva občanů na ochranu soukromí a nerušeného užívání jejich domovů se přitom nedaří eliminovat (ani postihovat) jinými prostředky regulace (zákaz nadměrného hluku, zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích). V kontextu tohoto zdůvodnění lze dle mého názoru uvažovat o regulaci provozní doby pohostinství i bez odkazu na institut předpolí.

#### 4.2.6 Příklady „čistého“ jednání *ultra vires* (jednání *ultra vires prima facie*)

Výše byly předestřeny úvahy o smyslu a aplikaci pravidla o předmětu a cíli, které by měly napomoci k zodpovězení otázky, zda lze určitou záležitost či určitý zákaz řešit obecně závaznou vyhláškou obce. V praxi se lze ovšem setkat s mnoha snahami obcí o zavedení takových ustanovení (příkazů, zákazů), u nichž není nutné o předmětu a cíli regulace vůbec uvažovat, neboť je možno určitá ustanovení označit za kolidující se zákonem tzv. „prima facie“.<sup>315</sup> Typově se jedná např. o:

##### *a) stanovení zvláštního povolovacího režimu k užívání veřejného prostranství*

Příkladem mohou být ustanovení: Používat<sup>316</sup> veřejné prostranství je možné pouze k účelu, pro který je určeno. Používat veřejné prostranství k jinému účelu, než pro které je určeno, je v odůvodněných případech výjimečně možné na základě povolení obecního úřadu. Sportovní a jiné akce pořádané na pozemcích veřejné zeleně lze organizovat pouze se souhlasem města a v mezích jím stanovených podmínek.<sup>317</sup>

---

<sup>315</sup> Srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkoumávání Ústavním soudem*. Právní rozhledy, 2/1998, str. 75 a násl. Autor předestřel názor o existenci tzv. „třetí působnosti“ obcí, která není ani působností samostatnou, ani přenesenou. Jedná se např. o samostatnou působnost kraje, o výkon státní správy jinými než obecními orgány apod.

<sup>316</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice): 26... *Stanovení zvláštního povolovacího režimu pro užívání veřejného prostranství nelze podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek, a to ani co se týče ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, které umožňuje stanovit zákaz některých činností na některých veřejných prostranstvích v obci, a to za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, které jsou v tomto ustanovení dále specifikovány. Z hlediska takového posouzení je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce ve vztahu k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost bude sledovat jimi vymezený účel. Z napadeného ustanovení, které omezuje jakékoliv jiné než obecné užívání veřejného prostranství, ale nelze s ohledem na rozsah tohoto omezení žádný takový účel dovodit. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že napadené ustanovení bylo vydáno ultra vires...*

<sup>317</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 42/06 (Mariánské Lázně): 23. *...V projednávané věci se jedná o jiný problém. Je jím vázanost výkonu vlastnického práva nikoli obecným a předem stanoveným*

b) „preferování města“ *oproti jiným subjektům*, a to:

Vyjmutím města z vlastní regulace<sup>318</sup> (např. Zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem.), stanovením výjimky ze zákonem vymezené doby nočního klidu ve prospěch města či jiného konkrétního subjektu<sup>319</sup> (např. V době konání společenských a kulturních akcí pořádaných městem je doba nočního klidu *oproti době stanovené zákonem vymezena dobou od 02:00 hodin do 06:00 hodin.*) anebo zavedením zákazů, které chrání pouze majetek města<sup>320</sup> (např. Na plochách veřejné zeleně je bez souhlasu vlastníka zakázáno stanování, táboření a rozdělování ohně, vyjma prostor, ke kterým nemá obec vlastnické právo).

c) *ingerenci obecně závazné vyhlášky do soukromoprávních vztahů* (srov. bod 4. 3. 1)

Např. Pronajímatel<sup>321</sup> je v nájemní smlouvě povinen stanovit výkon práv a povinností nájemcům, které nevyplývají z obecně závazných právních norem, ale souvisí se způsobem

---

*režimem, nýbrž režimem povolovacím, o kterém výlučně rozhoduje správce veřejné zeleně (orgán města na základě organizačního řádu městského úřadu nebo fyzická či právnická osoba na základě smlouvy - čl. 3 odst. 2 vyhlášky) a stanovením dále pouze zmíněných, nikoli blíže rozvedených podmínek, což je v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny....*

<sup>318</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (Cheb): 37. *Jde o nedůvodně nerovný přístup města Cheb k sobě samému na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, jestliže je zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce. Chybí totiž jakýkoliv racionální a přípustný účel, ať již explicitně vyjádřený či dovoditelný, proč by město Cheb nemělo být při provádění činností téhož druhu podrobeno své vlastní regulaci, jaká se vztahuje na ostatní subjekty. Z vyjádření města Cheb jako účastníka řízení, stejně jako z jeho argumentace v předcházejícím řízení vedeném navrhovatelem, je zřejmé, že takový racionální a přípustný účel není znám ani městu Cheb. Jde tedy ze strany města Cheb o akt nepřipustné libovůle, jejíž deklarací je ostatně i tvrzení účastníka, že napadené ustanovení „samozřejmě vychází z premisy, že rada obce vždy schválí žádost, kterou by v podstatě sama podala.“*

<sup>319</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16 (Chrastava): 22. *.. Vymezení výjimečných případů, kdy je doba nočního klidu stanovena dobou kratší než stanoví zákon, nelze vázat na konkrétního pořadatele akce, byť by jím byla obec samotná.*

<sup>320</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov): 40. *Teze, která vychází z judikatury Ústavního soudu ..., podle níž obec může určité činnosti (typicky táboření, stanování, rozdělování ohně, jako je tomu i v tomto případě) zakázat jen na veřejných prostranstvích ve vlastnictví obce, nikoli na veřejných prostranstvích ve vlastnictví třetích osob, je nadále rovněž neudržitelná .... Může totiž vést ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany, když praktickým (a nezamýšleným) důsledkem tohoto názoru je vyšší míra ochrany vlastnického práva obce na rozdíl od ochrany, kterou právní řád poskytuje jiným vlastníkům. Zatímco jiní vlastníci se proti neoprávněným zásahům do svého vlastnického práva mohou bránit pouze soukromoprávní (typicky negatorní) žalobou, obec může určité neoprávněné zásahy do svého vlastnického práva (např. stanování a táboření na jejích pozemcích) zakázat vlastní obecně závaznou vyhláškou s vlastním systémem kontroly a sankcionování. Může tak využít k ochraně svého majetku komplexní veřejnoprávní systém donucení, který osoba soukromého práva nikdy k dispozici mít nemůže. Proto by obce neměly využívat své vrchnostenské oprávnění k posílení ochrany svého vlastnictví na úkor vlastnictví jiných osob.*

<sup>321</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně): 59. *Ustanovení ...vyhlášky se týkají právních vztahů vyplývajících z nájmu bytu a nebytových prostot, které jsou vztahy soukromoprávními, a nelze je nahradit obecně závaznou vyhláškou obce.*

užívání bytu. Upraví v ní zejména užívání společných nebytových prostor a zařízení domu, jako např. sušení prádla, rozsah a pracovní cyklus úklidu společných prostor, užívání klíčů od domu atd.

#### 4.3 Zneužití působnosti (test legitimacy a proporcionality)

Ve třetím kroku testu zákonnosti obecně závazné vyhlášky se Ústavní soud zabývá otázkou, zda obec nezneužila<sup>322</sup> zákonem jí svěřenou věcně vymezenou samostatnou působnost. Za zneužití<sup>323</sup> přitom považuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti

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

O zneužití ve výše zmíněném smyslu lze přitom uvažovat, jedná-li se o zneužití „flagrantní“. Neboť jak Ústavní soud<sup>324</sup> uvedl, nelze předpokládat, že by suploval roli obcí a srovnával vhodnost toho či onoho řešení vzhledem k právem aprobovanému účelu. Zjednodušeně řečeno lze říci, že projde-li obecně závazná vyhláška krokem číslo dva, pohybuje se obec v zákonem jí svěřené věcné působnosti. Pokud se v ní ovšem pohybuje způsobem, který s kogentními právními normami nebo přímo ústavním pořádkem nekoresponduje,<sup>325</sup> zneužije tím zákonem svěřenou působnost. Laicky lze tento krok charakterizovat tak, že obec činí anebo se pohybuje v oblasti, ve které může, ovšem „nevhodným způsobem“. Příkladem by mohla být povinnost sečí veřejné zeleně, kterou obec může zavést dle 10 písm. c) zákona o obcích, přičemž seč by nařídila např. každý 3. den v týdnu. Obec by se pohybovala v rámci věcně vymezené působnosti, cíl vyhlášky by byl legitimní (estetický vzhled obce), ovšem četnost sečí by byla nepřiměřená (příliš přísná) s ohledem na krátký časový interval, v němž by měla být seč z hlediska zajištění estetického vzhledu obce pravidelně vykonávána.

---

<sup>322</sup> Někteří autoři zneužití pravomoci hodnotí též jako jednání *ultra vires* v materiálním slovy smyslu. Srov. Wagnerová, Eliška. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Dostupné v systému ASPI pod KO2\_1993CZ.

<sup>323</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov).

<sup>324</sup> Srov. bod 33 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov).

<sup>325</sup> Bod 21 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (Přerov).

Pokud soud posuzuje vyhlášku z hlediska sledování účelu, který má být aprobován zákonem, nejedná se o nic jiného, než o její testování z hlediska legitimacy.<sup>326</sup> Zjišťuje-li soud, zda obec neopominula při vydání vyhlášky relevantní úvahy, či naopak zda nepřihlížela k nerelevantním úvahám, podrobuje vyhlášku tzv. testu proporcionality,<sup>327</sup> který si zaslouží širšího komentáře.<sup>328</sup>

Pokud obec vydá obecně závaznou vyhlášku, realizuje tím státní moc,<sup>329</sup> kterou lze uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 3 odst. 2 LZPS). S tím bezprostředně souvisí i čl. 4 LZPS, podle jehož odst. 1 mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod. Formulace „toliko na základě zákona“<sup>330</sup> pak znamená, že zákon musí stanovit alespoň základ určité povinnosti, s tím že k jejímu upřesnění může dojít i v jiné právní formě včetně podzákoného právního předpisu. Jak připomíná **Z. Červínek**,<sup>331</sup> k uplatnění státní moci (a tedy vydání obecně závazné vyhlášky) však nestačí dodržení zásady legality, ta musí být nutně následována zásadou legitimacy, tedy zásadou sledování legitimního cíle uplatňování státní moci. Obzvláště lze tento princip zdůraznit tam, kde státní mocí dochází právě k zásahu do nějakého základního lidského práva, jako je tomu v případě obecně závazných vyhlášek (někomu se něco zakazuje, v něčem se omezuje apod.). Je-li vyhláška vydána v souladu se zásadou legality (ve smyslu dodržení věcné působnosti) a legitimacy, lze poté aplikovat test proporcionality.<sup>332</sup>

Princip proporcionality, který může být také nazýván zákazem<sup>333</sup> nadměrnosti zásahů do práv a svobod, jeho obsahové vymezení, způsob aplikace apod., prochází v judikatuře

---

<sup>326</sup> Srov. BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality*. Právník, 10/2015. Dostupné v systému Aspi pod LIT160513CZ. Autor se přiklání k názoru, že otázka legitimního cíle by měla být u obecně závazných vyhlášek o veřejném pořádku zjišťována již ve druhém kroku testu, aby se předešlo příliš extenzivnímu výkladu tohoto pojmu na úkor základních práv.

<sup>327</sup> Srov. BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality*. Právník, 10/2015. Dostupné v systému Aspi pod LIT160513CZ.

<sup>328</sup> Princip proporcionality je považován za pramen práva, srov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>329</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec).

<sup>330</sup> HEJČ, David. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKES, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné v beck-online.

<sup>331</sup> Srov. ČERVÍNEK, Zdeněk. *Legimitita, proporcionalita a doktrína vyloučených soudů*, Právník, 7/2021, str. 491 – 509.

<sup>332</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

<sup>333</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

Ústavního soudu letitým vývojem.<sup>334</sup> Literatura<sup>335</sup> princip proporcionality charakterizuje jako *obecnou mez omezování, která je platná pro všechna omezení lidských práv*. Tento princip obecně předpokládá, že *opatření omezující základní práva či svobody nesmějí svými negativními důsledky přesáhnout klady, které představuje veřejný zájem na těchto opatřeních*.<sup>336</sup> Zjednodušeně řečeno se v testu proporcionality porovnává omezení určitého základního práva či svobody s jiným základním právem či svobodou nebo s určitým veřejným statkem,<sup>337</sup> které vyhláška chrání (nejčastěji se jedná o veřejný pořádek). Východiskem přitom je, že základní právo či svobodu lze omezit pouze v zájmu jiného základního práva či svobody nebo veřejného statku (zájmu).<sup>338</sup> **I. Pospíšil**<sup>339</sup> uvádí, že proporcionalita je metodou univerzální, *kteřá má navíc tu výhodu, že nevede k výsledku „bud' anebo,“ ale dokáže vlastně optimalizovat vztah v kolizi stojících principů a zájmů tak, aby z obou zůstalo co nejvíce. To předpokládá, že v kolizi stojící principy mají stejnou hodnotu, jsou si rovny, a jsou proto způsobilé vzájemného poměrování*.

Pojem „veřejný zájem“ je chápán v dvojím smyslu. V *širším slova smyslu* se jedná o zájem obecně prospěšný či ochraňující, který je nezbytným předpokladem úvah pro vydání právního předpisu. V *užším smyslu* (jedinečném) pak vyjadřuje zájem, který je v právní úpravě stanoven jakožto hledisko pro posouzení podstatných podmínek sloužících pro rozhodování správního orgánu v konkrétní věci.<sup>340</sup> Veřejný zájem v konkrétní věci je nalézán až v průběhu rozhodování o určité otázce a není možno jej *a priori* pro určitou záležitost právním předpisem stanovit. Zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě je pravomocí toho orgánu, který vyhlášku aplikuje, nikoliv tvůrce vyhlášky.<sup>341</sup>

---

<sup>334</sup> Srov. např. ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a další modely řešení kolizí základních práv*. Jurisprudence, 1/2012, str. 13 – 21. Dostupné v systému Aspi pod LIT40246CZ. Nebo HOLLÄNDER, Pavel. *Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky*. Právník, 3/2016, str. 261 -284.

<sup>335</sup> Srov. WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Dostupné v systému ASPI pod KO2\_1993CZ.

<sup>336</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

<sup>337</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

<sup>338</sup> Tamtéž.

<sup>339</sup> POSPÍŠIL, Ivo. *Sledování souladu legislativy s ústavním pořádkem při tvorbě práva*. Správní právo, 3/2017. Dostupné v systému Aspi pod LIT233265CZ.

<sup>340</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.

<sup>341</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Vzájemné poměrování v kolizi stojících základních práv a svobod (které vyhláška omezuje) nebo veřejných statků/zájmu (za jejichž účelem byla vydána) spočívá dle Ústavního soudu<sup>342</sup> v následujících 3 kritériích:

1. Principu **způsobilosti** naplnění účelu (nebo také **vhodnosti**), podle kterého musí být vyhláška schopna dosáhnout zamýšleného cíle (tj. ochrany jiného základního práva nebo veřejného statku). Vhodnost přitom, jak upozorňuje literatura,<sup>343</sup> není identická s účelností. Vhodnost je používána jako právní pojem, zatímco účelnost představuje již hodnotící úsudek. Podle J. Brože<sup>344</sup> toto kritérium tak v sobě implicitně zahrnuje i otázku legitimacy sledovaného cíle.

2. Principu **potřebnosti (nutnosti)**, dle kterého lze použít pouze nejšetnějšího (z více možných) prostředků ve vztahu k dotčeným základním právům a svobodám. Jedná se přitom o porovnávání legislativního prostředku (který omezuje základní právo/svobodu), s jinými opatřeními, která umožňují dosáhnout stejného cíle, aniž by se dotkla základních práv a svobod.

3. Principu **přiměřenosti** (v užším smyslu), nebo také **spravedlivé únosnosti**,<sup>345</sup> který znamená porovnání závažnosti obou v kolizi stojících základních práv. Újma na základním právu nesmí být nepřiměřená ve vztahu k vyhláškou zamýšlenému cíli (vyhláškou stanovená omezení základní lidských práv a svobod nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na zavedení těchto omezení). Jde o hledání takového opatření, které nezatěžuje nositele základního práva nadměrně.<sup>346</sup> Poměrování základních práv **P. Ondřejek**<sup>347</sup> charakterizuje jako alternativní metodu k aplikaci práva vedle subsumpce. Uvádí, že *při poměrování hledíme na aplikovaná pravidla jako na právní principy, při jejichž aplikaci můžeme uvažovat o míře jejich naplnění v konkrétním případě, nikoliv, jako je tomu u právních norem, o podřazení nebo nepodřazení skutkového stavu pod tuto právní normu.*

---

<sup>342</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02 a ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

<sup>343</sup> Srov. WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Dostupné v systému ASPI pod KO2\_1993CZ.

<sup>344</sup> BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a principu proporcionality*. Právník, 10/2015. Dostupné v systému Aspi pod LIT160513CZ.

<sup>345</sup> Wagnerová, Eliška. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Dostupné v systému ASPI pod KO2\_1993CZ.

<sup>346</sup> Tamtéž.

<sup>347</sup> ONDŘEJEK, Pavel. *Poměrování jako klíčový argument přezkumu v éře proporcionality*. Právník, 4/2016. Dostupné v systému Aspi pod LIT168414CZ.

Pro úplnost je vhodné doplnit upozornění komentářové literatury<sup>348</sup> spočívající v tom, že test proporcionality uplatňuje Ústavní soud v judikatuře (obecně) ve dvojí podobě, a to „přísnější“ v podobě příkazu k optimalizaci, jehož cílem je, aby se práva mohla realizovat v co nejvyšším možném rozsahu, a dále v podobě „užší“, jejímž cílem je vyloučení extrémní disproporcionality. Intenzita přezkumu proporcionality tak může být v různých případech odlišná. Zatímco v prvním případě je diskrece normotvůrce významně omezena, v druhém případě se naopak vychází z poměrně široké pravomoci normotvůrce, aniž by bylo hodnoceno, zda „kolizi práv“ normotvůrce vyřešil tím nejlepším způsobem. Posuzování vhodnosti a nezbytnosti je ponecháno na politické odpovědnosti normotvůrce.<sup>349</sup>

Nezřídka bývá test proporcionality Ústavním soudem „redukován“ na některou z jeho složek i při přezkumu obecně závazných vyhlášek. Kupříkladu **J. Brož**<sup>350</sup> poukázal u některých rozhodnutí na absenci „testu vhodnosti“, který bývá nahrazen předpokladem Ústavního soudu o tom, že je vyhláška schopna naplnění vytčeného cíle zajistit. Z pohledu aktuální judikatury lze však vysledovat snahu Ústavního soudu o hodnocení vyhlášek i z pohledu tohoto kritéria. Konkrétním příkladem mohou být tzv. sedací vyhlášky (srov. bod 4.2.5). U nich Ústavní soud zdůrazňoval, že nenalezl přímou vazbu mezi vyhláškou uloženým zákazem sezení na stavebních prvcích, které k tomuto účelu nejsou určeny (palisády, obrubníky apod.), a narušováním veřejného pořádku, na jehož ochranu byly vyhlášky vydány. Tento fakt, tedy upozornění na přímou vazbu mezi uloženou povinností a zamýšleným následkem, by přitom bylo možno vyhodnotit jako přezkum vyhlášky z hlediska její vhodnosti (způsobivosti).

Úsporněji se Ústavní soud vyjadřuje rovněž ke „kritériu potřebnosti“ té které vyhlášky. Za nešťastnou považuje **J. Brož** argumentaci Ústavního soudu k § 10 písm. a)

---

<sup>348</sup> HEJČ, David. In: HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné v beck-online.

<sup>349</sup> Srov. též POSPÍŠIL, Ivo. *Sledování souladu legislativy s ústavním pořádkem při tvorbě práva*. Správní právo, 3/2017. Dostupné v systému Aspi pod LIT233265CZ. Autor si všímá, že český ústavní pořádek výslovně s proporcionalitou jako principem či metodou poměřování nepočítá, neboť čl. 4 odst. 4 LZPS naopak požaduje, aby bylo šetřeno toliko podstaty a smyslu základních práv a svobod. Uvádí, že je toto ustanovení vůči základním právům méně šetrné, než jak vyplývá z testu proporcionality, neboť vyžaduje chránit „jádro“ práva, nikoliv co nejvíce z něj. Test proporcionality dle něj stírá rozdíly mezi kategoriemi ústavně zaručených práv, takže je obtížně využitelný při přezkumu omezení sociálních práv, která jsou často aplikovatelná cestou zákonodárství. Připomíná, že LZPS výslovně zmiňuje pro zkoumání již nepřipustného omezení ústavně zaručených práv tzv. metodu identifikace jejich jádra a smyslu, přičemž ochranu „jádra“ si Ústavní soud vyhradil právě pouze pro testování zásahů do sociálních práv.

<sup>350</sup> BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality*. Právník, 10/2015. Dostupné v systému ASPI pod LIT160513CZ.



zákona o obcích, o němž Ústavní soud uvedl, že již samo jeho znění,<sup>351</sup> které přímo „vybízí“ k uložení zákazu činností pouze ve vztahu k některým lokalitám v obci či některým časovým obdobím, je *projevem principu proporcionality*. S autorem se lze ohledně této teze ztotožnit v tom, že je-li určitá záležitost regulovaná pouze na části území obce, nelze z toho automaticky usuzovat, že je taková regulace schopná dosáhnout zamýšleného cíle a že je současně proporcionální.

Argumentaci „kritériem potrebnosti“ (bez ohledu na to, v jaké fázi přezkumu byly vyhlášky rušeny) lze v judikatuře Ústavního soudu vysledovat v zásadě ve dvou situacích. První z nich jsou vyhlášky ukládající plošné zákazy. U nich Ústavní soud opakovaně konstatoval, že by obce neměly své zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu s ohledem na povahu chování a jeho způsobilost (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci. Bezdůvodné uložení plošného zákazu<sup>352</sup> výkonu určité činnosti lze považovat za zneužití pravomoci k vydání obecně závazné vyhlášky a k jejich zavedení by měl, bez ohledu na místní zvláštnosti, sloužit primárně zákon.<sup>353</sup> Obecní plošné zákazy totiž dle Ústavního soudu<sup>354</sup> *naznačují svévoli, nerespektování principu proporcionality a osobování si pravomoci přijímat obecné regulace, které by, v souladu s principem jednotného právního řádu, měly platit zásadně stejně pro celé území unitárního státu*.

Druhou skupinu představují vyhlášky dublující anebo zpřesňující (nejčastěji přestupkový) zákon, které bývají rušeny již v rámci druhého kroku přezkumu. Ústavní soud<sup>355</sup> několikrát v této souvislosti opakoval, že byť obce v oblasti veřejného pořádku plní jednu ze svých policejních funkcí, často se při nedostatečné znalosti zákonné úpravy a jejího rozsahu snaží vydáváním vyhlášky stanovit zákazy určitého chování, které je již regulováno na úrovni zákona. Povinnosti stanovené obecně závaznými vyhláškami však mají směřovat k činnostem neupraveným státní správou ve speciálních zákonech, ani nemají reprodukovat jednotlivá

---

<sup>351</sup> Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou 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.

<sup>352</sup> Bod 26 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), obdobně též nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>353</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>354</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>355</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem).

ustanovení zákonů. Pokud tedy existuje legislativní nástroj, jímž lze určitým negativům čelit, mělo by ho být využito namísto vydání obecně závazné vyhlášky. V judikatuře lze však najít i případ, kdy Ústavní soud<sup>356</sup> připustil, aby byla negativa spojená s určitou činností (zde s provozováním hostinské činnosti zejména v nočních hodinách) postihována nejen za pomoci přestupkového zákona (rušení nočního klidu apod.), ale též prostřednictvím regulace v obecně závazné vyhlášce, kterou se provozní doba omezí. Ústavní soud v této souvislosti dokonce připustil zásah do práva na podnikání na úkor ochrany „pokojného bydlení a soužití v obci“ (srov. body 4. 2. 5 a 6. 2. 3).

Z výše uvedeného plyne, že test proporcionality bývá Ústavním soudem nejčastěji aplikován v užším slova smyslu, tj. z hlediska kritéria přiměřenosti vyhláškou činěných zákazů, omezení apod., stanovených obcí k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Jinými slovy, bez ohledu na to, zda je vyhláška „vhodná“ či „potřebná“, Ústavní soud rovnou přistupuje k poměrování práv (nebo veřejného zájmu) stojících ve vzájemné kolizi. Dosud se ovšem nevyjádřil k tomu, „jakýma očima“ má být tato kolize poměřována. Zda se tak má dít obecně, či zda se má přihlížet k místním specifikům dané obce. Pokud by se tak mělo dít s přihlédnutím k místním podmínkám, jak by smysl vyhlášek napovídal, vedlo by to dle **I. Pospíšila**<sup>357</sup> k naprosté partikularizaci práva, nadto s množstvím plošných zákazů.

Ať tak či onak, v praxi dozorový orgán (a tím spíše Ústavní soud) nemá v rámci abstraktní kontroly zákonnosti příliš možností, jak by zjistil, zda vyhláška z hlediska proporcionality skutečně ob stojí. Klasickým příkladem může být uložení zákazu volného pohybu psů, s tím že obec vymeze určitý svůj pozemek, na němž volný pohyb psa (tj. bez náhubku a obojku) připustí. Z textu vyhlášky přitom není patrné, kolik žije v obci „pejskařů“, zda je ona lokalita vhodná pro volný pohyb psů, zda je dostupná všem pejskařům v jejich docházkové vzdálenosti, zda se jedná o vzdálenost únosnou i pro nejstaršího pejskaře apod. Přezkum Ministerstva se tak odehrává v té „nejobecnější rovině“, byť pochopitelně základní práva svědčí jednotlivcům a mohou tak být vyhláškou v individuálních případech upřena.<sup>358</sup> Role dozorového orgánu je o to složitější v tom, že by u Ústavního soudu musel

---

<sup>356</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav) a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

<sup>357</sup> POSPÍŠIL, Ivo nebo JÄGR, Petr. In: RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.

<sup>358</sup> Wagnerová, Eliška. In: WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Dostupné v systému ASPI pod KO2\_1993CZ.

unést důkazní břemeno, jinými slovy by musel sám prokázat, že obcí zvolená regulace není proporcionální,<sup>359</sup> což je při abstraktní kontrole zákonnosti prakticky nemožné.

Posouzení proporcionality považují proto jak v abstraktní rovině, tak v konkrétním případě za jednu z nejtěžších otázek v přezkumu zákonnosti obecně závazných vyhlášek vůbec. Jak trefně připomíná **P. Ondřejek**,<sup>360</sup> aplikace principu proporcionality je *klasickým případem složité ústavněprávní argumentace, která bývá často předmětem kritiky pro subjektivismus, arbitrárnost či pronikání politických úvah do rozhodnutí ústavních soudů.*

#### 4.3.1 Příklady zneužití působnosti

##### a) Uložení smluvního přímusu

Uložení smluvního přímusu nelze dle mého názoru akceptovat vůbec. Domnívám se, že obec vůbec nemá pravomoc k tomu, aby „nařídila uzavření dohody“ obecně závaznou vyhláškou a „nadiktovala“ její obsah. V jednom případě však došlo k tomu, kdy se obec pohybovala v rámci § 10 písm. c) zákona o obcích s ambicí zajištění čistoty veřejných prostranství a určitého estetického vzhledu obce. Za tím účelem uložila majiteli autovraku povinnost uzavřít s obcí soukromoprávní dohodu o jeho odstranění. Ústavní soud<sup>361</sup> tuto povinnost odmítl „až“ ve třetím kroku, právě s odkazem na zneužití pravomoci.

##### b) Zpřísnění pravidel vyplývajících ze zákona

Příkladem mohou být opět obecně závazné vyhlášky vydané v oblasti ochrany životního prostředí v obci, u nichž Ústavní soud nejenže shledal totožný předmět a cíl, jaký měla zákonná úprava, ale tyto vyhlášky navíc zákonnou úpravu zpřesňovaly či dokonce

---

<sup>359</sup> Bod 27 nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany): *Námítka navrhovatele, že účastník takovou činnost plošně zakazuje po stanovenou dobu v plné šíři, což je v rozporu s principem proporcionality, nebyla v tomto případě Ústavním soudem akceptována. K prokázání její důvodnosti by musel sám navrhovatel doložit, že takový postup skutečně tento princip nerespektuje. K posouzení takového postupu účastníka by bylo třeba, aby navrhovatel prokázal, nikoli jen obecně namítnul, že účastník, od kterého lze očekávat znalost místních podmínek, pravidla zásahu do práva provozovat pohostinskou činnost skutečně porušil. Proto k posouzení proporcionality takového zásahu (s ohledem na výše uvedené závěry testu čtyř kroků) je abstraktní kontrola právnosti právního předpisu obce možná jen v omezeném rozsahu ve srovnání např. s ústavní stížností provozovatele takové činnosti.*

<sup>360</sup> ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a další modely řešení kolizí základních práv.* Jurisprudence, 1/2012, str. 13 – 21. Dostupné v systému Aspi pod LIT40246CZ.

<sup>361</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 1. 11. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 25/11 (Holýšov).

zpřísnily<sup>362</sup> [viz bod 4.4.1, písm. b)]. Tím si obec fakticky přisvojila pravomoc samotného zákonodárce. Ústavní soud proto upozornil,<sup>363</sup> že při aplikaci a interpretaci § 10 písm. c) zákona o obcích je nezbytné zohlednit též dikci čl. 4 odst. 1 LZPS. V opačném případě obec zneužívá zákonem svěřenou působnost. Tento závěr lze dle mého názoru vztáhnout vůči jakékoliv obecně závazné vyhlášce, nejen té, jež je vydána s odkazem na § 10 písm. c) zákona o obcích.

*c) Absence přímé vazby mezi předmětem obecně závazné vyhlášky a jejím cílem*

Z některých „starších“ nálezů je patrné, že Ústavní soud v rámci třetího kroku zvažoval též otázku vazby předmětu vyhlášky na její cíl.<sup>364</sup> V nejnovější judikatuře již Ústavní soud hodnotí přímou vazbu předmětu na cíl vyhlášky v rámci druhého kroku, nikoliv třetího jakožto zneužití pravomoci. Příkladem mohou být tzv. sedací vyhlášky, kterým se podrobněji věnuje bod 4.2.5.

*d) Zavedení povolovacího režimu a udělení výjimky*

Obecně závazné vyhlášky vydávané v oblasti veřejného pořádku zaváděly kromě určitých povinností, omezení a zákazů též ustanovení o tom, na základě kterých mohl některý z obecních orgánů rozhodnout o udělení výjimky z vyhláškou zavedené regulace. Ústavní soud<sup>365</sup> ve své judikatuře udělení výjimky „ad hoc“ připouštěl, včetně toho, že se zaměřil na to, jak by měla vyhláška v tomto ohledu znít, tak aby na jejím základě mohlo být vedeno správní řízení<sup>366</sup> o (ne)udělení výjimky.

---

<sup>362</sup> Bod 21 až 23 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (Přerov), obdobně bod 29 nálezu Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>363</sup> Bod 24 nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (Přerov).

<sup>364</sup> Srov. bod 21 a 24 nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (Budyně nad Ohří) nebo bod 26 nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10 (Chrastava).

<sup>365</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (Cheb), ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

<sup>366</sup> Srov. bod 31 nálezu Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany): ... *O stanovení výjimky rozhoduje orgán samosprávy s tím, že je povinen rozhodnout včas při dodržení pravidel obecně závazné vyhlášky a při respektování jejího účelu, současně však musí dodržet obecná pravidla rozhodování orgánu veřejné správy, která stanoví správní řád (zejména § 2 až 8 správního řádu). Protože rozhoduje o místní záležitosti veřejného pořádku, nepřichází do úvahy, že by jeho rozhodnutí mohl změnit nebo nahradit nějaký odvolací orgán veřejné správy. Je však ústavně konformní, aby bylo takové rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání. Protože se v dané věci jedná o rozhodování o právní pozici žadatele, nemůže územní samosprávný celek svým právním předpisem vyloučit použití správního řádu. Ten v tomto případě vystupuje vůči obecnímu zřízení (§ 147 odst. 1), kterého se účastník dovolává jako lex posterior. Je proto na místě použití § 9 správního řádu se z toho vyplývajícími důsledky pro použití opravných prostředků [§ 178 odst. 2 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu in fine].*

Poslední náleží Ústavního soudu,<sup>367</sup> jímž se k udělování výjimek na základě žádosti vyjádřil, však tento dosavadní náhled zcela popřel. Ústavní soud konstatoval, že pro takový postup, tj. pro udělení výjimky z vyhláškou stanovené regulace na základě žádosti, obce postrádají příslušné zákonné zmocnění. Ústavní soud při tom odkázal na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 LZPS, podle kterých lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Mezi tyto způsoby realizace státní moci patří i např. vydávání obecně závazných vyhlášek, správních rozhodnutí či opatření obecné povahy. Článek 104 odst. 3 Ústavy sice obce dle soudu zmocňuje k vydávání obecně závazných vyhlášek, ale již je nezmocňuje k tomu, aby si jimi založily pravomoc vydávat akt, který by po materiální stránce odpovídal správnímu rozhodnutí či opatření obecné povahy. Ústavní soud konstatoval, že *vydávání správního rozhodnutí či opatření obecné povahy je totiž způsob výkonu veřejné moci odlišný od vydávání obecně závazných vyhlášek, a způsob výkonu veřejné moci lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny stanovit jen v zákoně, nikoli však obecně závaznou vyhláškou.*

Pokud by obec tuto mez nerespektovala a příslušný vrchnostenský akt (ať správní rozhodnutí či opatření obecné povahy) vydala pouze na základě „vlastního zmocnění“ založeného obecně závaznou vyhláškou a nikoliv zákonem, bylo by na tento akt pohlíženo jakožto na akt nicotný. Výjimky z vyhláškou stanovených zákazů mohou být proto stanoveny pouze jako tzv. *přímo použitelné obecné pravidlo chování*. Jinými slovy výjimka ze zákazu stanoveného obecně závaznou vyhláškou musí být výslovně ve vyhlášce uvedena a specifikována (např. zákaz stanovený vyhláškou se neuplatní v den 1. 1. každého roku, v době konání pouti, v období letních prázdnin apod.). Tímto nálezem Ústavní soud potvrdil i svůj již dříve prezentovaný názor, podle kterého nelze, aby bylo pouze na základě vyhlášky vedeno „povolovací řízení“ např. o využití ploch veřejného prostranství, o konání určité veřejnosti přístupné akce apod. (srov. bod 4. 2. 6).

#### **4.4 Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (unreasonableness).**

V posledním kroku testu se Ústavní soud zabývá obsahem obecně závazné vyhlášky z hlediska její „rozumnosti“.<sup>368</sup> Test rozumnosti pochází z anglosaské právní oblasti a má své

---

<sup>367</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec).

<sup>368</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov).

četné kritiky, ve vztahu k obecně závazným vyhláškám pak na jeho mizivý efekt upozornil např. **J. Brož**.<sup>369</sup> Jeho nedostatky lze demonstrovat na vztahu mezi 3. a 4. krokem testu, a to následovně.

Ve třetím kroku se Ústavní soud zabývá tím, zda obec při vydání vyhlášky *neopominula relevantní úvahy* nebo naopak zda *nepřihlížela k nerelevantním úvahám*. Pokud tímto krokem vyhláška projde, tj. obec při jejím vydání vzala v potaz pouze to, co bylo skutečně relevantní, lze vůbec ještě hovořit o tom, že je taková vyhláška nerozumná? Odpověď lze hledat v nález ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor), ve kterém Ústavní soud připomněl názor anglosaské judikatury, podle které je soud *oprávněn přezkoumávat činnost (rozhodnutí) orgánů místní samosprávy s ohledem na to, zda tyto vzaly do úvahy (...) všechny okolnosti, které měly být uváženy. Jakmile si orgán místní samosprávy vyloží projednávanou otázku ve svůj prospěch, může být nicméně vysloveno, že ačkoliv orgán místní samosprávy nevybočil z vytyčeného rozsahu projednávané záležitosti, který měl uvážít, došel přece jenom k závěru tak nerozumnému, že by žádný rozumně uvažující subjekt (orgán veřejné moci) nemohl nikdy k takovému závěru dojít. V takovém případě může zasáhnout soud.(...) Jedná se o případy tak absurdní, že by se nikdy žádnému rozumnému člověku nemohlo jevit, že takovou věc je orgán místní samosprávy oprávněn učinit*. Jinými slovy kritici tohoto postupu dovozují, že Ústavní soud zúžil nerozumnost vyhlášky pouze na takřka se nevyskytující případy vyhlášek, kdy je možné jejich obsah považovat za nerozumný, byť při jejich přijímání bylo přihlíženo k relevantním úvahám.

Tento závěr ostatně sám Ústavní soud<sup>370</sup> „potvrzuje“, když uvádí, že užití principu nerozumnosti musí být **velmi restriktivní a mělo by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní**. Za zjevně absurdní lze přitom dle soudu považovat pouze takovou obecně závaznou vyhlášku, u níž přezkum vede *k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán*. Ústavní soud ve svých nálezech několikrát zdůraznil, že nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí

---

<sup>369</sup> BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a principu proporcionality*. Právník, 10/2015. Dostupné v systému Aspi pod LIT160513CZ.

<sup>370</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor).

přijatého rozhodnutí proto, že s rozhodnutím obce soud věcně nesouhlasí.<sup>371</sup> Aplikace principu nerozumnosti proto dle něj přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není dle něj jednoduše otázkou, zda obec jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.<sup>372</sup> Jinými slovy kritérium nerozumnosti je nutné chápat tak, že by muselo jít o právní úpravu natolik absurdní, že by žádná rozumná obec, resp. žádné racionálně uvažující zastupitelstvo obce k takovému řešení nemohlo rozumně přistoupit.<sup>373</sup>

Zde se však dostáváme „do pasti“, na kterou poukazuje **J. Brož**,<sup>374</sup> neboť vyhodnotíme-li vyhlášku jakožto nerozumnou, protože žádné racionálně uvažující zastupitelstvo obce by ji nemohlo vydat, současně tím říkáme, že toto „iracionální“ zastupitelstvo, jehož jiné právní předpisy mohou být bez debat dodržovány, přihlíželo při vydání vyhlášky ke všem racionálním úvahám. Dovojuje proto, že test nerozumnosti není adekvátním vodítkem v rozhodovací praxi soudů a polemizuje o tom, zda jeho restriktivně uplatňovaná podoba může vést k efektivní ochraně práv a svobod. Na druhou stranu lze však ve prospěch Ústavního soudu poukázat na to, že se prozatím neobjevil případ, kdy by Ústavní soud zrušil obecně závaznou vyhlášku „jen proto“, že nevyhověla restriktivně vymezenému testu rozumnosti. Pokud k rušení Ústavní soud přistoupil, vždy se tak stalo z kumulativních důvodů, otázka rozumnosti právní úpravy nebyla hodnocena samostatně. Ve kterých případech se tak stalo, uvádí následující text.

#### **4.4.1 Příklady obecně závazných vyhlášek, které byly Ústavním soudem vyhodnoceny jako „nerozumné“**

##### *a) Bezdůvodné vyjmutí obce z vlastní regulace<sup>375</sup>*

---

<sup>371</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor), ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05 (Koprivnice), ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník), ze dne 29. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 9/10 (Chrastava).

<sup>372</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor).

<sup>373</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov).

<sup>374</sup> BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a principu proporcionality*. Právník, 10/2015. Dostupné v systému Aspi pod LIT160513CZ.

<sup>375</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (Cheb).

Město Cheb vydalo v roce 2012 obecně závaznou vyhlášku, kterou zakázalo v určité době a na určitém území provádět pyrotechnické efekty. Připustilo, že ze zavedeného zákazu lze *ad hoc* udělit výjimku (v době rozhodování tuto možnost Ústavní soud ještě připouštěl), ovšem pro sebe výjimku z vyhláškou zavedeného zákazu stanovilo přímo obecně závaznou vyhláškou. Výslovně uvedlo, že *zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem Cheb*. Město poukázalo na § 3 odst. 2 zákona o obcích, kde je výslovně uvedeno, že obce při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem, z čehož dovozovalo, že „cokoliv“ město činí, děje se tak ve veřejném zájmu.

Ústavní soud se s takovým výkladem § 3 odst. 2 zákona o obcích neztotožnil a uvedl, že dotčené ustanovení je „pouze“ normou, která stanoví obcím povinnost jednat v souladu s veřejným zájmem, *nikoliv generální aprobační veškerého konání obcí v České republice. Kromě rozporu se zdravým rozumem by byl účastníkem řízení předestřené výklad citovaného ustanovení v jednoznačném rozporu též s ústavním pořádkem České republiky, a to přinejmenším jako nepřípustný zásah zákonodárce (normotvůrce) do kompetence orgánů výkonné moci posuzovat naplnění kritéria veřejného zájmu při rozhodování v konkrétních věcech*. Kromě „rozporu se zdravým rozumem“ a „rozporu s ústavním pořádkem“, Ústavní soud poukázal rovněž na nedůvodně nerovný přístup města k sobě samému na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, pro které byl zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce (jiné subjekty než město musely o udělení výjimky požádat). Ústavní soud v tomto ohledu postrádal jakýkoliv racionální a přípustný účel, ať již explicitně vyjádřený či dovoditelný, proč by město Cheb nemělo být při provádění činností téhož druhu podrobeno své vlastní regulaci, jaká se vztahuje na ostatní subjekty. Dle Ústavního soudu se tak jednalo o akt nepřipustné libovůle ze strany města. Nutno dodat, že navazující judikatura již vyloučila, aby pouze na základě vyhlášek bylo rozhodováno o udělení výjimky *ad hoc* (srov. bod 4.3.1).

b) *Zavedení vlastních pravidel silničního provozu*<sup>376</sup>

Město Přerov v roce 2010 v zájmu ochrany životního prostředí a čistoty veřejných prostranství na svém území stanovilo povinnosti provozovateli vozidla účastnicího se provozu na pozemních komunikacích při přepravě sypkých nebo obdobných materiálů na území města. Ústavní soud porovnal předmět a cíl vyhlášky se zákonnou úpravou, a protože je

---

<sup>376</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (Přerov).



vyhodnotil jako totožné, konstatoval, že město jednalo *ultra vires*. Byť by již při tomto zjištění nebylo třeba dále vyhlášku podrobovat přezkumu, Ústavní soud ji zhodnotil i z pohledu „nerozumnosti“. Uvedl přitom, že úprava provozu na pozemních komunikacích jednoznačně vyžaduje jednotnost úpravy na celém území státu. Dle jeho názoru si nelze představit situaci, kdy na pozemních komunikacích nacházejících se na území jednotlivých obcí budou platit odlišná pravidla provozu. Dovedeno *ad absurdum* by si dle názoru Ústavního soudu každý řidič musel před cestou na úřední desce vyhledat vyhlášky obcí, kterými bude projíždět, aby zjistil, jaká pravidla provozu na pozemních komunikacích v té které obci platí.

b) *Spory o rozumnost mezi soudci Ústavního soudu*

Některá z měst v severních Čechách<sup>377</sup> vydala v letech 2012 a 2013 tzv. sedací vyhlášky, jimiž zakázala sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny. Příkladem se jednalo např. o palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod. Ústavním soudem byly takové zákazy zrušeny (srov. bod 4.2.5) s tím, že se objevila i polemika o jejich rozumnosti. Zejména veřejná ochránkyně práv, která navrhla zrušení těchto vyhlášek, přirovnávala omezený zákaz sezení na nevhodných objektech k plošnému „zákazu zpěvu v Půlnočním království“. Naproti tomu soudce **Josef Fiala**<sup>378</sup> v disentu uvedl, že podle jeho názoru není možné usuzovat na rozpor s principem nerozumnosti jen proto, že by tomu tak v očích některých mohlo být kvůli tomu, že vyhlášky upravují záležitosti více, než je možná nutné. Uvedl, že podmínky „zjevné absurdnosti“, resp. existence „extrémních okolností“, u předložených vyhlášek splněny nebyly. Jeho interpretace „zákazu sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny“, byla taková, že se vlastně o *žádný zákaz sezení (a to ani omezený zákaz) na stavebních částech a zařízeních, které k sezení nejsou určeny*, nejedná. Pouze jím města dle jeho názoru vyjadřovala způsobilost takového sezení veřejný pořádek narušit.

Na druhou stranu Ústavní soud aproboval obecně závaznou vyhlášku města Vodňany<sup>379</sup> z roku 2008, která v souladu s tehdejší zákonnou úpravou vymezila dobu nočního klidu následovně: *Období klidu je časový úsek od 04:00 do 06:00 každý den pracovního klidu a pracovního volna a časový úsek od 02:00 do 06:00 v ostatní dny*. V oponentním stanovisku

---

<sup>377</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf).

<sup>378</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf), body 18 a 19 oponentního stanoviska.

<sup>379</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

soudkyně **Ivana Janů** vyjádřila pochybnost nad tím, zda je rozsah tzv. období klidu dle vyhlášky rozumný a účelný. Dle jejího vyjádření vzbuzuje takto krátké vymezení doby nočního klidu otázku, zda je skutečně prostředkem pro efektivní ochranu veřejného pořádku v nočních hodinách, za jehož účelem byla vyhláška přijata. Uvedla, že *pokud má obec skutečný problém s udržením nočního klidu v centru města - v době, kdy většina obyvatel obvykle spí - nezdá se stanovení doby nočního klidu mezi 4.00 a 6.00 hod., když je pravděpodobné, že se stejně ještě do 5.00 hod. budou opilci toulat ulicemi, za příliš účinné řešení...*

## 5 Obecně závazná vyhláška jako dozorovatelný akt

### 5.1 Obecně k dozorovému procesu podle zákona o obcích

Dozor V. Sládeček<sup>380</sup> charakterizuje jako činnost, která spočívá v porovnání a hodnocení adekvátnosti jednání určité osoby, případně pak i činnost směřující k nápravě nedostatků. Jak V. Sládeček uvádí, nestačí určitou činnost fyzických či právnických osob regulovat, ale je třeba ji taktéž kontrolovat. Specifická je kontrola veřejné správy, která je prováděná (uvnitř) samotnou veřejnou správou (tzv. správní kontrola) nebo zvnějšku orgány stojícími mimo soustavu orgánů veřejné správy (např. správními soudy, Veřejným ochráncem práv, Nejvyšším kontrolním úřadem, Ministerstvem vnitra nad územními samosprávnými celky apod.).

Prováděná kontrolní činnost může nést různá terminologická označení např. dozor, odborný dozor, pořádkový dozor, služební dohled, inspekce, kontrola apod., což může být někdy matoucí. Liší se i dozorčí orgány, jejich dozorčí oprávnění či smysl prováděné kontrolní činnosti. Ve většině případů se však akcentuje<sup>381</sup> pozorovací a nápravná funkce dozoru, který je vykonáván ve veřejném zájmu a který má směřovat k ochraně objektivního práva. Jak uvádí M. Kopecký,<sup>382</sup> výkon správního dozoru má působit k tomu, aby *subjekty správního práva neporušovaly ve své činnosti normy tohoto právního odvětví, a aby plnily povinnosti jim uložené buď přímo normami správního práva, nebo na základě těchto norem rozhodnutím příslušného správního orgánu*. Odborná literatura<sup>383</sup> průběh správního dozoru dělí do dvou etap, a sice na zjišťování a hodnocení rozhodných skutečností (první fáze) a na ně navazující reakci dozorového orgánu (druhá fáze), přičemž vlastním výkonem dozoru je jen fáze první.

Jedním typem kontrolní činnosti je i státní dozor nad územními samosprávnými korporacemi při výkonu jejich samostatné působnosti.<sup>384</sup> Tato kontrolní činnost státu směřuje vůči nepodřízeným subjektům, její výkon má základ v Ústavě a je procesně pevně ukotven na úrovni samotného zákona o obcích. Ten ve vztahu k samostatné působnosti obcí výslovně uvádí, že dozoru Ministerstva vnitra podléhají obecně závazné vyhlášky, usnesení, rozhodnutí

---

<sup>380</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, ISBN 978-80-7598-764-4. Dostupné v systému Aspi pod MN509CZ.

<sup>381</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní dozor (pojem, znaky, systém)*. Právník, 2/1991 str. 143 – 159.

<sup>382</sup> Tamtéž.

<sup>383</sup> Srov. VEDRAL, Josef. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. In: Reforma veřejné správy. Sborník příspěvků. Praha: ASPI, 2007, s. 51 – 112.

a jiná opatření orgánů obcí přijatá v samostatné působnosti. Dozor je tudíž koncipován jako následný, přičemž jediným hlediskem je, jak vyplývá z § 123 a násl. zákona o obcích, zákonnost přijatého aktu. K mimoprávním kritériím, kterými mohou být např. účelnost či hospodárnost, se v případě dozoru Ministerstva vnitra<sup>385</sup> nepřihlíží.<sup>386</sup>

Dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek upravuje zákon o obcích v § 123, aniž by stanovil lhůtu, v níž může být k doзору přistoupeno. Z povahy věci se bude jednat o dobu,<sup>387</sup> v níž je obecně závazná vyhláška (včetně případných novel) účinná. Důležité je zde doplnit, že novely<sup>388</sup> obecně závazné vyhlášky nemají samotnou normativní existenci, a Ministerstvo vnitra tak posuzuje obecně závaznou vyhlášku jako „jeden celek“ a stejně tak ji i předkládá k posouzení zákonnosti Ústavnímu soudu.<sup>389</sup>

Zákon svěřuje Ministerstvu vnitra tři dozorčí prostředky, kdy nejmírnějším z nich je tzv. výzva ke zjednání nápravy. Ta může být následována vydáním rozhodnutí o pozastavení účinnosti vyhlášky a navazujícím podáním návrhu Ústavnímu soudu na zrušení vyhlášky či její části.

Podmínky aktivace dozoru jsou tři. První je, že ve vyhlášce je shledán rozpor se zákonem, přičemž tímto rozporem je myšlen rozpor nejen se samotným textem zákona, ale

---

<sup>384</sup> V podrobnostech viz KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7552-376-1. Dostupné v systému Aspi pod KO128\_2000CZ. Nebo POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 864 s. ISBN 978-80-7400-739-2.

<sup>385</sup> Ministerstvo vnitra může státní dozor, a tedy státní moc, realizovat jen způsoby, které stanoví zákon (čl. 2 odst. 3 Ústavy), nikoliv praeter legem.

<sup>386</sup> Odlišná situace však nastává v rámci přezkumu hospodaření prováděného krajským úřadem či auditorem, kde je zákonem předpokládán přezkum dodržení § 38 zákona o obcích, podle něhož má být majetek obce „využíván účelně a hospodárně“. Srov. § 2 (předmět přezkumu) a § 3 (hlediska přezkumu odkazující v poznámce pod čarou na § 38 zákona o obcích) zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávních celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění.

<sup>387</sup> V případě usnesení, rozhodnutí a opatření přijatých v samostatné působnosti (§ 124 odst. 3 zákona o obcích), Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 5. 2020, č. j. 8 As 125/2018-37, dovodil 3letou lhůtu k podání správní žaloby (návrhu). Uvedl, že *pro účely stanovení lhůty k podání žaloby podle § 67 písm. a) s. ř. s. je třeba zohlednit cíl, který sleduje Ministerstvo vnitra při plnění svých úkolů podle § 124 zákona o obcích. Tím je dohled nad zákonností činnosti obce, tedy ochrana veřejného zájmu spočívajícího v souladu postupů orgánů územní samosprávy s obecně závaznými právními předpisy. Jde tak o žalobu podávanou nikoliv k ochraně veřejných subjektivních práv, ale ve veřejném zájmu. Aktivní legitimace k podání žaloby ve veřejném zájmu je upravena samotným zákonem o obcích, který je třeba považovat za normu, na kterou obecným způsobem odkazuje § 66 odst. 4 s. ř. s., podle něhož „žalobu je oprávněn podat také ten, komu toto oprávnění výslovně svěřuje zvláštní zákon nebo mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu“.* Na uvedené ustanovení navazuje § 72 odst. 2 s. ř. s., které stanovuje lhůtu k podání žaloby k ochraně veřejného zájmu v trvání tří let. S ohledem na to je třeba aplikovat § 72 odst. 2 s. ř. s. a uzavřít, že Ministerstvo vnitra je oprávněno žalobu podat ve lhůtě tří let.

<sup>388</sup> Viz např. nález Ústavního soudu ze dne 18. 8. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 7/03.

<sup>389</sup> Srov. WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. ISBN 978-80-7357-305-8. Dostupné v systému Aspi pod KO182\_1993CZ.

i s právními předpisy vydanými na jeho základě.<sup>390</sup> Druhou podmínkou je, že doзору, jakožto prostředku, kterým se výrazně zasahuje do práva na samosprávu (čl. 8 Ústavy), má být užito v souladu s čl. 101 odst. 4 Ústavy (obsahující zásadu tzv. minimalizace zásahu státu), tedy jen vyžaduje-li to ochrana zákona. K naplnění této podmínky zcela jistě nedojde, pokud Ministerstvo např. zjistí, že obec vydala obecně závaznou vyhlášku, která je sice nezákonná, nicméně současně již obsoletní. Třetí podmínkou, kterou se Ministerstvo vnitřně s ohledem na pokyn Ústavního soudu<sup>391</sup> řídí, je, že k zásahu (k formální výzvě) přistupuje až poté, kdy „selže“ poskytnutí metodické pomoci a obec nehodlá k nápravě mimo „formalizovaný postup“ přistoupit.

Jsou-li výše uvedené podmínky splněny, Ministerstvo vnitřně zjišťuje, zda vyhláška je v rozporu se zákonem, případně v přímém rozporu s lidskými právy a základními svobodami. Od „typu“ zjištěné „závady“ se pak odvíjí způsob zásahu Ministerstva proti zjištěné nezákonnosti, respektive „rychlost“ dozorového zásahu. Byť se osobně domnívám, že je-li vyhláška v rozporu se zákonem, ocitá se velmi často současně i v přímém rozporu s lidskými právy a základními svobodami (tím spíše naopak), a že tedy mezi těmito situacemi často není rozdíl, zákon o obcích tak činí a předepisuje Ministerstvu odlišné procesní postupy.

Zatímco v případě „prostého rozporu“ Ministerstvo obec tzv. vyzývá ke zjednání dobrovolné nápravy v zákonem určené lhůtě, u zřejmého rozporu s lidskými právy a základními svobodami tento krok zákonem vyžadován není a Ministerstvo může účinnost vyhlášky pozastavit okamžitě. Výzvu ke zjednání nápravy není dle judikatury Ústavního soudu<sup>392</sup> Ministerstvo povinno zasílat za situace, kdy by tím byl plněn zákon pouze

---

<sup>390</sup> Jedná se o rozpor s celým právním řádem, viz 2.5.

<sup>391</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05 (Staňkov).

<sup>392</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (Brno): *V průběhu zasedání zastupitelstva města dne 11. 10. 2016 byla obecně závazná vyhláška č. 7/2016 zrušena a nahrazena vyhláškou č. 11/2016. Porovnáním jejich textu lze zjistit, že došlo k pouhé přeformulaci cíle vyhlášky [srov. vymezení cíle ve vyhlášce č. 7/2016: „Cílem této vyhlášky je vytvoření příznivých podmínek pro užívání Brněnské vodní nádrže z hlediska výkonu profesionálního i amatérského sportu, zajištění dopravy a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže.“ s vymezením cíle vyhlášky č. 11/2016 v čl. 1 odst. 1 (viz výše sub 12.)] a dílčímu omezení prostoru, na němž je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána (nejde o významné omezení předmětu úpravy a upřesnění vymezení jejího cíle, jak tvrdí město v bodě 23. vyjádření k návrhu). Relevantní není ani námitka města (bod 22. vyjádření) o časovém prostoru do 1. 5. 2017 (tj. do začátku období, v němž má být vyhláška aplikována), tedy že ministerstvo by bývalo mohlo bez potenciálního časového tlaku odeslat městu výzvu ke zjednání nápravy tak, jak mu ukládá zákon. Tato námitka totiž nerespektuje případné další fáze vývoje věci, včetně řízení před Ústavním soudem (byť byla účinnost vyhlášky pozastavena). Podobně jako ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 49/03 nepovažuje Ústavní soud absenci výzvy ministerstva k nápravě za nezákonný postup a důvod pro odmítnutí návrhu jako nepřijatelného (bod 26. vyjádření města), tedy za překážku projednatelnosti návrhu v řízení před Ústavním soudem, neboť striktní trvání na splnění tohoto požadavku by*

z formálního hlediska, např. je-li na výzvu jedna obecně závazná vyhláška zrušena, ale vzápětí je přijata v zásadě obsahově stejná právní úprava,<sup>393</sup> či pokud se sistovaný právní předpis novelou napraví, ovšem pouze částečně.<sup>394</sup> Ve výzvě Ministerstvo vnitra (znovu) seznamuje obec se svým právním názorem, přičemž je povinno obci dostatečně vysvětlit, v čem shledalo nezákonnost. Pokud tak neučiní a důvody zjištěné nezákonnosti uvede až v sistačním rozhodnutí, není dále oprávněno věc předložit k posouzení Ústavnímu soudu, neboť v dosavadním řízení nevyčerpalo veškeré zákonem předvídané prostředky, které mají vést k nápravě zjištěného stavu.<sup>395</sup>

Ať už dojde k sistaci účinnosti vyhlášky, protože obec zjištěnou nezákonnost dobrovolně neodstraní (první případ) či proto, že byla vyhláška sistována bez výzvy (případ zřejmého rozporu s lidskými právy a základními svobodami, či z důvodu „formální nápravy“ – viz výše), je povinností Ministerstva stanovit obci v sistačním rozhodnutí přiměřenou lhůtu ke zjednání nápravy. Sistace se pochopitelně může (a měla by) týkat jen té části<sup>396</sup> právního předpisu, ve kterém je nezákonnost shledána. Zjedná-li zastupitelstvo obce nápravu v Ministerstvem stanovené lhůtě, Ministerstvo rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší neprodleně poté, kdy obdrží sdělení obce o zjednání nápravy, jehož přílohou je i obecně závazná vyhláška obce, kterou byla náprava učiněna.

Pokud obec k nápravě nepřistoupí a pokud není proti rozhodnutí Ministerstva podán rozklad, je Ministerstvo povinno do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu podat Ústavnímu soudu návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. V návrhu je zároveň třeba uplatnit vůči vyhlášce totožné námitky, jaké vedly k sistaci vyhlášky (podmínka stálosti námitek).<sup>397</sup> Lhůta pro předložení návrhu Ústavnímu soudu je lhůtou nikoliv prekluzivní ale

---

*v dané věci odsunulo naplnění samotného účelu řízení o zrušení obecně závazného právního předpisu, tj. odstranění stavu, který je v rozporu s Ústavou.*

<sup>393</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (Jindřichovice pod Smrkem): ... *Ústavní soud po zvážení dospěl k závěru, že návrh na její zrušení je projednatelný i přesto, že nebyly podniknuty žádné kroky k pozastavení její účinnosti ve smyslu ust. § 124 odst. 1 a 2 zákona o obcích. Za situace, kdy jedinou reakcí obce na upozornění na možné vady jejího postupu ve smyslu nesouladu textu přijaté vyhlášky se zákonem nebo Ústavou a následně zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky Ministerstvem vnitra je zrušení vyhlášky a její okamžité nahrazení vyhláškou novou v zásadě stejného obsahu, od předchozí se lišící několika formulačními změnami, by takový požadavek byl požadavkem nadměrně formálním, jehož dodržení by mohlo ohrozit samotný účel řízení o zrušení obecně závazného právního předpisu, tj. odstranění stavu, který je v rozporu s Ústavou.*) Nebo nález ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (Plzeň).

<sup>394</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07 (Plchov).

<sup>395</sup> Opravné usnesení k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/06 (Plzeň) ze dne 16. 1. 2007.

<sup>396</sup> Srov. VEDRAL, Josef. *Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce - legislativní činnost obcí*. ASPI, 2003. Dostupné v systému Aspi pod LIT25161CZ.

<sup>397</sup> Usnesení ze dne 16. 1. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 32/06 (Plzeň).

přesto zásadní. Pro případ, že by totiž Ministerstvo vnitra zůstalo nečinné, což by mohlo vést k faktickému zrušení obecně závazné vyhlášky, dovodil Ústavní soud,<sup>398</sup> že marným uplynutím lhůty se účinnost obecně závazné vyhlášky obnovuje.

Je-li proti rozhodnutí Ministerstva vnitra rozklad podán, Ministerstvo vnitra návrh Ústavnímu soudu podává do 30 dnů ode dne právní moci rozhodnutí o rozkladu, kterým byl rozklad zamítnut. Jestliže Ústavní soud návrh Ministerstva odmítne, zamítne nebo řízení zastaví, rozhodnutí Ministerstva o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce pozbývá platnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Pokud obec zjedná nápravu po podání návrhu Ústavnímu soudu, ale současně před jeho rozhodnutím, je povinna o tom Ústavní soud i Ministerstvo informovat. V takovém případě Ministerstvo své rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky obce zruší do 15 dnů ode dne doručení sdělení obce o zjednání nápravy.

Výše popsaný dozorový postup, kterým je Ministerstvo vázáno, není vždy efektivní a na jeho nedostatky upozorňuje i odborná literatura. Kupříkladu **T. Langášek**<sup>399</sup> srovnává postup Ministerstva s jinými orgány, které mohou napadnout zákonnost právního předpisu, aniž by předtím byly povinny účinnost právního předpisu sistovat či jiným způsobem vyjádřit svůj nesouhlas. Odkazuje se např. na prezidenta republiky, který nemusí uplatnit své veto jako podmínku k tomu, aby následně zpochybnil ústavnost zákona u Ústavního soudu. Stejně tak lze poukázat na „bezpodmínečné“ oprávnění Veřejného ochránce práv k podání návrhu<sup>400</sup> na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavnímu soudu.

Vázanost Ministerstva zasláním výzvy ke zjednání nápravy, poskytnutí zákonné 60denní lhůty k odstranění nezákonnosti a až následné vydání sistačního rozhodnutí, se v praxi jeví býti jako „neakceschopné“ zejména u těch vyhlášek, které jsou vydávány s omezenou aplikační dobou. Typicky se jedná o ty z nich, které zkracují dobu nočního klidu v období letních prázdnin po určitý rok. Pokud je vyhláška přijata v půli měsíce června, nabude účinnosti začátkem prázdnin tak, aby po jejich dobu významně zkrátila období nočního klidu, je v případě následného zjištění pochybení prakticky nemožné s ohledem na zákonnou koncepci dozorového procesu zajistit ze strany státu obranu před nezákonnou právní úpravou.

---

<sup>398</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04 (Lipník).

<sup>399</sup> LANGÁŠEK, Tomáš. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. Právní rozhledy, 10/2008. Dostupné v beck-online.

<sup>400</sup> § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

Jiným příkladem „neakceschopnosti“ stávající úpravy dozoru nad územní samosprávou (byť se týká dozoru nad jinými akty než obecně závaznými vyhláškami) může být situace, v níž sice na straně obce dochází ke zjevnému porušení zákona, avšak absentuje některý z dozorovaných aktů, který je formalizován v podobě usnesení, rozhodnutí atd. Dojde tak k absurdní situaci, kdy např. starosta obce (bez předchozího schválení zastupitelstvem obce) podepíše smlouvu o převodu obecního pozemku, a Ministerstvo vnitra nebude moci zasáhnout. Soudní judikatura<sup>401</sup> totiž dovodila, že „dozorovaný akt“ v takovém případě chybí, neboť ten musí mít povahu hmotného, zaznamenaného aktu, nikoli pouze jakéhosi „virtuálního“ rozhodnutí (starosty), které není nijak navenek formalizovaně vyjádřené.

## 5.2 Charakteristika dozorového (sistačního) procesu

Dozorový proces,<sup>402</sup> respektive jeho sistační část, je dle zákona o obcích zahajován z moci úřední. Děje se tak na základě vlastního zjištění Ministerstva<sup>403</sup> nebo na základě podnětu podaného dle § 42 správního řádu. Dozor nad samostatnou působností nemá charakter kontroly (§ 2 kontrolního řádu)<sup>404</sup>, protože se v něm nikoli pouze pojmenovává nezákonnost, ale autoritativně se proti ní zasahuje příslušnými právními prostředky. Zatímco zahájení řízení na základě vlastních zjištění nevyvolává v praxi žádné problematické otázky, zahájení, respektive spíše jeho nezahájení, na základě podnětu již k určitým úvahám vybízí. Ty nejzásadnější se pokusím demonstrovat na následujícím případě:

Ministerstvo vnitra obdrží podnět na zahájení dozorového procesu vůči obecně závazné vyhlášce, kterou se omezuje provozní doba tří konkrétních zařízení – restaurace, baru a rychlého občerstvení, jež mají stejného provozovatele (vydání takové „individualizované“ obecně závazné vyhlášky přitom není s ohledem na nález Ústavního soudu ve věci Františkovi Lázně Pl. ÚS 56/10 vyloučeno). Ten si přeje být o vyřízení podnětu informován. Odhlédneme-li od nejjednodušší situace, tedy kdy je podateli vyhověno a dozorové řízení resp. správní řízení je pro zjištění nezákonnosti zahájeno, může nastat pravděpodobně

---

<sup>401</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2020, č. j. 3 As 316/2017-25.

<sup>402</sup> Za dozorový proces označují postup Ministerstva vnitra od zaslání výzvy ke zjednání nápravy až po vydání rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky.

<sup>403</sup> Ministerstvo vnitra přezkoumávalo každou obecně závaznou vyhlášku doručenou dle § 12 odst. 6 zákona o obcích, ve znění do 31. 12. 2021, stejně tak bude přezkoumávat každou obecně závaznou vyhlášku publikovanou dle zákona č. 36/2021 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, v platném znění.

<sup>404</sup> Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném znění.



komplikace za situace, kdy Ministerstvo vnitra po prověření okolností dospěje k závěru, že není dán důvod pro dozorový zásah a o tomto výsledku podatele nevyrozumí sdělením, ač o to podatel požádal.<sup>405</sup>

U popsaného skutkového stavu je dle mého názoru nejprve podstatné určit, kdo je účastníkem sistačního řízení, a dále se zaměřit na otázku, co se stane, pokud Ministerstvo podatele nevyrozumí o tom, jak s podnětem naložilo, a zda se podatel může zahájení správního řízení domoci.

### 5.2.1 Účastníci sistačního řízení

Bez pochyb lze určit, že hlavním účastníkem řízení je obec, o jejíž vyhlášce se rozhoduje, a to podle § 27 odst. 1 správního řádu. V případě autora podnětu (provozovatele vyhláškou dotčených provozoven) se lze zamyslet nad tím, zda by nesplnil definici vedlejšího účastníka řízení, kterého § 27 odst. 2 správního řádu definuje jako *další dotčenou osobu, pokud může být rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech*. Může být tedy náš provozovatel rozhodnutím o (ne)pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, proti které brojí, přímo dotčen ve svých právech a povinnostech? Zásadní je to, že předmětem správního řízení je jeden z projevů práva obce na samosprávu. Výsledkem může být toliko pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, které sice, jak uvádí komentář,<sup>406</sup> *znamená, že takovou vyhlášku nelze aplikovat, občané obce, resp. další osoby, na které se tato vyhláška vztahuje, resp. může vztahovat, jsou však rozhodnutím o pozastavení účinnosti vyhlášky dotčeni toliko nepřímě*.<sup>407</sup> Jinými slovy jsou dotčeni pouze zprostředkovaně přes

---

<sup>405</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 3. 2017, č. j. 22 A 135/2016-33: *Nepožádá-li podatel podnětu dle § 42 správního řádu o to, aby byl vyrozuměn o tom, jak bylo s jeho podnětem naloženo, nemá správní orgán povinnost jej o této skutečnosti z vlastní vůle vyrozumívat.*

<sup>406</sup> VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, 1000 s. ISBN 978-80-7179-597-1. Dostupné v systému beck-online.

<sup>407</sup> Srov. VEDRAL, Josef. *K obecnému vymezení okruhu účastníků správního řízení podle správního řádu*. Aspi, 2011. Dostupné v systému Aspi pod LIT38921CZ. autor uvádí: *Pro to, aby taková osoba byla účastníkem správního řízení, postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno („mohou být ... přímo dotčeny“). Musí být však splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně, nepostačovalo by dotčení práv nepřímě, např. prostřednictvím jiné osoby (např. pokud by rozhodnutí ukládalo povinnost či odnímalo právo nějaké osobě a v důsledku toho by jiná osoba, např. osoba jí blízká, utrpěla újmu), nebo prostřednictvím jiné právní skutečnosti, do které se obsah rozhodnutí ve správním řízení promítá a kterážto právní skutečnost se teprve postavení dotčené osoby přímo dotýká (např. je-li stanoveno, že část výnosu z pokuty uložené za správní delikt připadá určité osobě, např. obci v některých předpisech z oblasti práva životního prostředí, nečiní to ještě z této osoby účastníka správního řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, neboť tímto rozhodnutím ve svém nároku přímo dotčen není).*

pozastavenou vyhlášku, čímž absentuje podmínka *přímého dotčení v právech nebo povinnostech*<sup>408</sup> rozhodnutím o sístaci požadovaná § 27 odst. 2 správního řádu. Lze tudíž uzavřít, že sistační řízení má pouze jednoho účastníka.

### 5.2.2 Práva autora podnětu při prověřování důvodnosti podnětu

Správní řád stanoví správnímu orgánu povinnost podatele sdělením vyrozumět o tom, jak bylo s jeho podáním naloženo, pokud o to požádá, a to ve 30denní lhůtě. Toto podatelovo právo lze označit za veřejné subjektivní právo. Na podnět má být reagováno sdělením, jehož podstatu obecně a stručně charakterizuje § 154 správního řádu a jehož obsahové a formální náležitosti se více snaží vymezit odborná literatura.<sup>409</sup>

Pokud není podatel, ač o to požádal, ve 30denní lhůtě informován o tom, jak bylo s jeho podnětem naloženo, ocitá se správní orgán v nečinnosti. Tu **K. Frumarová**<sup>410</sup> s využitím judikatury správních soudů obecně charakterizuje jako *protiprávní jednání správních orgánů spočívající v porušení zákonem stanovené povinnosti konat, zejména vydat rozhodnutí či provést jiný úkon či postup, a to v zákonem stanovené, popř. přiměřené lhůtě*. Upozorňuje, že se nečinnost netýká pouze vedení správního řízení a vydání rozhodnutí, ale *i jiných postupů a úkonů realizovaných správními orgány*. Lze se proti nepodání sdělení bránit, popřípadě jak?

Nabízí se pochopitelně úvaha o využití § 80 správního řádu. S jistotou lze učinit závěr o tom, že neaplikovatelný je § 80 odst. 1 správního řádu, neboť se nejedná o řízení zahajované na návrh ústící ve vydání rozhodnutí či osvědčení. Nejvyšší správní soud<sup>411</sup> ovšem připustil, že nejsou-li dodrženy lhůty uvedené v § 42 správního řádu, lze se domáhat ochrany cestou

---

<sup>408</sup> V podrobnostech též FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Dostupné v systému Aspi pod KO500\_p12004CZ.

<sup>409</sup> V podrobnostech srov. VEČEROVÁ, Soňa. *Vyřizování podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední*. *Jurisprudence*, 2/2021, str. 28 a násl.

<sup>410</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offi*. *Právní rozhledy*, 13 – 14/2021, str. 468 a násl.

<sup>411</sup> V rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009-58 je uvedeno: *správní řád pak pamatuje i na situace, kdy je možno správní řízení zahájit jen z moci úřední a kdy fyzické nebo právnické osoby mohou dát k zahájení takového řízení pouze podnět. Postup správního orgánu v takovýchto případech je upraven v ustanovení § 42 správního řádu, i zde zákon stanoví lhůty k vyřízení a rovněž zde se lze při jejich nedodržení domáhat přijetí opatření proti nečinnosti podle ustanovení § 80 odst. 2 a 3 správního řádu. Také pro tyto případy však platí, co bylo uvedeno již výše. Osoba, která dala podnět k zahájení řízení, se může v rámci správní ochrany proti nečinnosti domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě konal, nikoliv toho, jakým způsobem má být jeho podnět konkrétně vyřízen.*

§ 80 odst. 2 nebo 3 správního řádu s tím, že se v rámci správní ochrany proti nečinnosti lze domáhat jen toho, aby správní orgán ve stanovené lhůtě na tento podnět reagoval, nikoli toho, jakým způsobem má být podnět konkrétně vyřízen.<sup>412</sup> K totožnému závěru se kloní i S. Večeřová,<sup>413</sup> podle níž opatření proti nečinnosti může spočívat i v příkazu nadřízeného správního orgánu vůči nečinnému správnímu orgánu, aby učinil potřebná opatření ke zjednáání nápravy,<sup>414</sup> tedy ve vydání příkazu nečinnému správnímu orgánu, aby tento sdělil podateli, jakým způsobem bylo s jeho podnětem naloženo. Pro úplnost je však nezbytné zmínit i odlišnou judikaturu v této věci.

Krajský soud v Ostravě<sup>415</sup> kupř. dovodil, že na sdělení, jímž se podatel o vyřízení podnětu vyrozumívá, nelze s ohledem na znění § 154 správního řádu aplikovat úpravu § 80 správního řádu. Osobně se kloním k této druhé možnosti, neboť se nedomnívám, že formulace § 80 odst. 2 a 3 je využitelná též na nápravu nečinnosti správního orgánu spočívající v nezaslání sdělení o způsobu vyřízení podnětu. V každém případě lze dle rozsudku téhož soudu v tom, že podatel není o výsledku šetření informován (dostatečně či vůbec), shledat zásah do jeho subjektivního veřejného práva, který je žalovatelný cestou správního soudnictví.

V praxi bude k výše popsaným případům ze strany ústředních správních úřadů pravděpodobně docházet v minimální míře a řešení této otázky je tak spíše hypotetické a fakticky méně významné než otázka toho, zda se lze domoci zahájení řízení ex offio, jehož výsledkem by bylo pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky (viz dále).

### 5.3 Lze se domoci zahájení sistačního řízení?

Představme si případ, kdy by bylo podateli sděleno, že jeho podnět nebyl shledán důvodným pro zahájení dozorového procesu, a toto sdělení by bylo optimálně<sup>416</sup> zdůvodněno. Podatel by se přesto domníval, že obec jednala svévolně, když provozní dobu vyhláškou

---

<sup>412</sup> Viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Ans 2/2013-40.

<sup>413</sup> VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední*. Správní právo, 2/2020, str. 137 a násl.

<sup>414</sup> § 80 odst. 4 písm. a) správního řádu.

<sup>415</sup> Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 2. 2017, sp. zn. 22 A 91/2016.

<sup>416</sup> Srov. VEČEŘOVÁ, Soňa. *Vyřizování podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední*. Jurisprudence, 2/2021, str. 28 a násl. Dostupné v systému Aspi LIT292254CZ. Autorka vybízí k řádnému zdůvodňování sdělení dle § 42 správního řádu.

omezila právě jen u jeho tří provozoven. Trval by tedy na tom, že je vyhláškou „diskriminován“. Jaký způsob obrany se mu nabízí?

Patrně by tvrdil, že je správní orgán nečinný, protože nezahájil řízení (odhlédněme teď od povinnosti zaslat napřed výzvu ke zjednání), ač jej zahájit měl. Jak připomíná **K. Frumarová**,<sup>417</sup> řízení zahajovaná z moci úřední nejsou zahajována podnětem. Podnět pouze upozorňuje na možné předpoklady pro zahájení, „nepředstavuje“ však subjektivní veřejné právo na jeho zahájení. Obdobně **M. Kopecký**<sup>418</sup> přímo ve vztahu ke správnímu dozoru pokazuje na to, že neexistuje subjektivní veřejné právo jednotlivce na jeho výkon, byť by byl výkon dozoru v jeho zájmu (upozorňoval by např. na vadný výrobek ohrožující zdraví). Připomíná, že správní dozor je vykonáván ve veřejném zájmu k ochraně objektivního práva, odrazem jeho výkonu může být prospěch pro jednotlivé osoby, avšak naopak může být dozor vykonáván bez ohledu na aktivitu jednotlivců.<sup>419</sup>

Závisí tak na správním orgánu, aby vyhodnotil, zda jsou dány důvody pro zahájení či nikoliv. Pokud dospěje k negativnímu stanovisku, může se podatel bránit podle § 80 odst. 2 správního řádu.<sup>420</sup> Ani v tomto případě však osoba činící podnět k zahájení řízení z moci úřední nemá na opatření proti nečinnosti nadřízeným správním orgánem právní nárok, jak upozorňuje **S. Večeřová**,<sup>421</sup> a na tuto nečinnost *tedy může nadřízený správní orgán pouze upozornit.*

#### 5.4 Žalovatelnost správního orgánu za nezahájení sistačního řízení

Nedojde-li cestou § 80 správního řádu k uspokojení podatele, otevírá se úvaha k tomu, zda lze správní orgán za nezahájení dozorového procesu žalovat u správního soudu. V první řadě se nabízí nečinností žaloba podle § 79 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního,

---

<sup>417</sup> FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offi.* Právní rozhledy, 13 – 14/2021, str. 468 a násl.

<sup>418</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978 – 80 - 7400-727-9, str. 41.

<sup>419</sup> Viz KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv.* AUC – IURIDICA , 4/2021, s. 31 – 43, str. 35.

<sup>420</sup> Opatření proti nečinnosti učiní nadřízený správní orgán i tehdy, nezahájí-li příslušný správní orgán řízení ve lhůtě 30 dnů ode dne, kdy se dozvěděl o skutečnostech odůvodňujících zahájení řízení z moci úřední.

<sup>421</sup> VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední.* Správní právo, č. 2/2020, str. 137 a násl. Dostupné v systému Aspi pod LIT279131CZ.

v platném znění (dále jen „SŘS“). Soudní judikatura však, jak shrnula **K. Frumarová**,<sup>422</sup> dovodila (i přes některé výjimky) závěr, který potvrdil též rozšířený senát Nejvyššího správního soudu<sup>423</sup> spočívající v tom, že k podání nečinnostní žaloby není aktivně legitimován ten, kdo pouze podal podnět k zahájení řízení ex offio.

Jako druhá z možností se tedy nabízí žaloba zásahová uplatněná proti nečinnosti správního orgánu spočívající v nezahájení řízení ex offio. Ani zde nepanovala v judikatuře správních soudů shoda,<sup>424</sup> když jedny ji striktně vylučovaly s poukazem např. na to, že nikdo nemá veřejné subjektivní právo na zahájení řízení z moci úřední, a proto se nelze ani domáhat ochrany takového neexistujícího práva soudem. V některých případech však byly stejně jako v případě nečinnostní žaloby přiznány určité výjimky (jednalo se zejména o případy související se stavebním řízením), a proto byla věc předložena rozšířenému senátu Nejvyššího správního soudu.<sup>425</sup> Ten pro výjimečné případy dovodil existenci subjektivního veřejného práva na zahájení řízení z moci úřední u osoby, jejíž hmotné právo bylo dotčeno nečinností veřejné správy spočívající v nezahájení řízení, popřípadě neučinění jiného úkonu z moci úřední (přímým důsledkem nečinnosti je též neposkytnutí ochrany právu subjektivnímu).<sup>426</sup> Z rozhodnutí Nejvyššího správního soudu **K. Frumarová**<sup>427</sup> shrnula následující podmínky pro výjimečné podání zásahové žaloby na nezahájení správního řízení ex offio:

1) aktivně legitimován není ten, kdo by se nemohl bránit žalobou proti rozhodnutí podle § 65 odst. 1 SŘS;

2) neexistuje žádné jiné správní řízení či právní prostředek, kterým by osoba (i v budoucnu) mohla chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo správní žalobou;

3) podáním zásahové žaloby nesmí dojít ke zneužití práva podat správní žalobu;

---

<sup>422</sup> V podrobnostech FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio*. Právní rozhledy, 13 – 14/2021, str. 468 a násl.

<sup>423</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

<sup>424</sup> V podrobnostech FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio*. Právní rozhledy, 13 – 14/2021, str. 468 a násl.

<sup>425</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

<sup>426</sup> Srov. též KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv*. AUC – IURIDICA, 4/2021, s. 31 – 43, str. 37.

<sup>427</sup> V podrobnostech FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offio*. Právní rozhledy, 13 – 14/2021, str. 468 a násl.

4) před podáním žaloby musí dojít k vyčerpání jiných právních prostředků, které slouží k ochraně práv dané osoby (tj. podání podnětu k zahájení řízení dle § 42 a podnětu k učinění opatření proti nečinnosti dle § 80 odst. 2 správního řádu).

Svědčí tyto podmínky našemu potenciaálnímu podateli (provozovateli tří hostinských zařízení)? Předpokládejme, že podmínky uvedené pod bodem 3 a 4 jsou splněny a je tedy nutné zaměřit se na ty ostatní.

Ad 1) Toto kritérium konkrétně znamená, že aby mohlo být zásahovou žalobou napadeno nezahájení dozorového procesu, musí být splněna podmínka, že případné rozhodnutí o nepozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, by mohl žalobce žalovat podle § 65 SŘS. Toto ustanovení v odst. 1 uvádí, že *kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva nebo povinnosti, může se žalobou domáhat zrušení takového rozhodnutí, popřípadě vyslovení jeho nicotnosti, nestanoví-li tento nebo zvláštní zákon jinak.* „Zkrácení na právech“ soudní judikatura<sup>428</sup> vnímá tak, že nemusí jít o zásah do konkrétního veřejného subjektivního práva ve smyslu § 2 SŘS, neboť postačí tvrzený zásah do *právní sféry* žalobce, k němuž dle soudu dojde vždy, když se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotkne právní sféry žalobce. Dle soudu tak nejde o to, *zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře.* Důležité je ovšem mít neustále na paměti, že ve správním soudnictví se poskytuje ochrana veřejným subjektivním právům,<sup>429</sup> neboť jak uvádí **M. Kopecký**,<sup>430</sup> kontrola správy ve

---

<sup>428</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2021, č. j. 30 A 59/2021-63, kde je uvedeno: *...nemusí jít o zásah do konkrétního – konkrétně definovaného – veřejného subjektivního práva ve smyslu § 2 s. ř. s. Judikatura je v tomto směru benevolentnější a dovodila (byť ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí správního orgánu ve smyslu § 65 a násl. s. ř. s., nicméně tyto závěry jsou aplikovatelné na veškerou ochranu, kterou soudy ve správním soudnictví poskytují), že postačí zásah orgánu veřejné moci do právní sféry jednotlivce (k tomu srov. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002 – 42). Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu tedy dovedl, že žalobní legitimace ve správním soudnictví by neměla být svázána s existencí přesně specifikovaných veřejných subjektivních práv, ale s tvrzeným zásahem do právní sféry žalobce. 22. Tak tomu bude vždy v situaci, kdy se jednostranný úkon orgánu moci výkonné, vztahující se ke konkrétní věci a konkrétním adresátům, závazně a autoritativně dotýká právní sféry žalobce. Nejde tedy o to, zda úkon správního orgánu založil, změnil či zrušil práva a povinnosti žalobce, nýbrž o to, zda se – podle tvrzení žalobce v žalobě – negativně projevil v jeho právní sféře (k tomu srov. rovněž i usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 10. 2008, č. j. 8 As 47/2005 – 86, bod 41).*

<sup>429</sup> Bod 39 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39.

<sup>430</sup> KOPECKÝ, Martin. *K obsahu a rozsahu veřejných subjektivních práv.* AUC – IURIDICA , 4/2021, s. 31 – 43, str. 33.

správním soudnictvím *není všeobecnou kontrolou zákonnosti jejího rozhodování, ale slouží prioritně k ochraně práv jednotlivců vůči postupům veřejné správy, tedy k ochraně veřejných subjektivních práv.* Jinými slovy, aby podatel v našem případě splnil tuto podmínku, bylo by dle mého názoru nezbytné dovést zásah do jeho veřejné (nikoliv soukromé) právní sféry, byť pochopitelně některými zásahy mohou být současně zasažena jak veřejná, tak i soukromá subjektivní práva.<sup>431</sup>

Veřejným subjektivním právem lze dle **M. Kopeckého**<sup>432</sup> rozumět *oprávnění jednotlivce vyplývající z norem veřejného práva, právního řádu, na zákonné postupy vůči němu. Veřejná subjektivní práva jsou odrazem povinnosti veřejné moci vystupovat vůči jednotlivcům jen na základě zákona, v jeho mezích a způsobem jím stanoveným.* Obdobně učebnice správního práva<sup>433</sup> uvádí, že veřejná subjektivní práva mají osoby ve vztazích vůči státu (jako právnické osobě) a jiným subjektům veřejné správy s tím, že ve většině případů jsou založena kogentními normami, které umožňují a současně chrání určité chování spravovaného a určují příslušné povinnosti na straně spravujících.

V předestřeném případě je tak nezbytné zabývat se povahou práva na podnikání podle čl. 26 LZPS, z níž vychází nejvýznamnější veřejná subjektivní práva.<sup>434</sup> Protože komentář<sup>435</sup> k tomuto článku LZPS uvádí, že *vedle konkrétních veřejných subjektivních práv vůči státu zakotvuje i objektivní ústavní princip, požadující zachování tržního hospodářství a ochranu svobodného podnikání,* přikláním se k tomu, že by náš potencionální podatel splnil tuto podmínku žalobní legitimace. Nezahájením dozoru respektive vydáním rozhodnutí o tom, že se účinnost obecně závazné vyhlášky nepozastavuje, by totiž byla dotčena jeho „veřejná právní sféra“ tím, že by mu stát neposkytl ochranu svobodného podnikání. Ač by tak žalobce nebyl účastníkem sistačního řízení, neboť to se týká výkonu práva na samosprávu, mohl by podat zásahovou žalobu, neboť nečinností dozorového orgánu by mohlo být ve svém důsledku dotčeno jeho veřejné hmotné subjektivní právo na podnikání. Článek 41 LZPS jej

---

<sup>431</sup> V podrobnostech CODL, Daniel. *Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním.* Právník, 1/2021, str. 51 a násl. Dostupné v systému Aspi pod LIT287177CZ.

<sup>432</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978 – 80 - 7400-727-9, str. 41.

<sup>433</sup> HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část,* 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1, str. 58.

<sup>434</sup> KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978 – 80 - 7400-727-942.

<sup>435</sup> WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář.* Dostupné v systému ASPI pod KO2\_1993CZ.

sice řadí mezi práva, kterých se lze domáhat pouze v mezích zákonů, které jej provádí, tyto zákony (uvažovat lze zejména o živnostenském) však dle mého soudu nestanoví časové podmínky (omezení) jeho výkonu, jako by činila případná vyhláška. Její systaci by tak alespoň dočasně odpadla překážka podnikání spočívající v omezení provozní doby.

Ad 2) Druhou podmínkou je, že neexistuje žádné jiné správní řízení či právní prostředek, kterým by náš hypotetický podatel (i v budoucnu) mohl chránit své subjektivní hmotné právo v rámci veřejné správy nebo správní žalobou. I tato podmínka je dle mého názoru splněna, neboť náš podnikatel nemá jinou možnost, jak se proti vyhlášce bránit, pochopitelně nechce-li ji porušit a domoci se obrany skrze nezaplacení pokuty (k čemuž však úvaha správního soudu dle mého názoru nevybízí).

Podatel sám totiž není oprávněn podat návrh na zrušení právního předpisu<sup>436</sup> (neboť tento návrh by mohl uplatnit pouze ve spojení s ústavní stížností na zásah do základních práv a svobod)<sup>437</sup> a nemůže vyhlášku napadnout, respektive obec jakožto jejího vydavatele, ani zásahovou žalobou podle § 82 SŘS. Jak Nejvyšší správní soud<sup>438</sup> judikoval, obecně závazná vyhláška je podzákoným normativním aktem [jiným právním předpisem ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy] a zastupitelstvo obce při jejím vydání realizuje svou ústavou založenou normotvornou pravomoc, přičemž normotvornou činnost ani samotné důsledky obecně formulované právní normy nelze považovat za zásah. Ochranu (plnohodnotnou) dle mého názoru nenabízí ani obrana skrze podnět podaný Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže završený případnou pokutou.<sup>439</sup>

S ohledem na výše uvedené lze proto shrnout, že byť je státní dozor vykonáván na ochranu objektivního práva, existují situace, v nichž do popředí vstupuje též otázka ochrany subjektivních veřejných práv. Dozor nad zákonností obecně závazných vyhlášek nemá, jak bylo výše uvedeno, charakter „pouhé“ kontroly veřejné správy, jedná se o správní řízení, kterému předchází mimoprocesní fáze (ne)zahrnující výzvu k dobrovolnému zjednání nápravy. Zahájení takového výkonu dozoru ze strany státu by bylo v určitých případech možné (paradoxní je, že rozsudkem by se žalobce patrně domohl jeho zahájení včetně

---

<sup>436</sup> Viz např. usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 34/01.

<sup>437</sup> § 64 odst. 2 písm. d), § 72 a § 74 zákona o Ústavním soudu.

<sup>438</sup> Viz Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020-51 a ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 350/2021-42.

<sup>439</sup> Srov. § 19a a § 22aa zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v platném znění.



mimoprocesní fáze), zatímco zahájení kontroly by se zásahovou žalobou domoci nemohl. Ztotožňuji se tak s názorem **D. Codla**,<sup>440</sup> který v podstatě plédoval za možnost podání žaloby i u aktů obecnější povahy, když uvedl, že se zásahovou žalobou lze domoci, aby *správní orgán vykonával činnost ve veřejném zájmu, pokud tím současně zasahuje do právní sféry jednotlivce, jemuž jsou výsledky této činnosti určeny*.

V případě dozoru nad obecně závaznými vyhláškami by bylo dle mého názoru možno uvažovat o zásahové žalobě na ochranu práva na podnikání (jak bylo již analyzováno výše), ovšem v zásadě jen u provozovatele hostinské činnosti. Nemohl by ji ale podat provozovatel herny či kasina, neboť tomu svědčí jiné prostředky ochrany (brojit proti rozhodnutí o zamítnutí povolení k provozu), které jej vylučují z podání zásahové žaloby. Další případy zásahové žaloby by mohly být spojeny s ochranou práva vlastnického. Toho by se mohl domáhat např. poplatník místního poplatku, pokud by namítal nezákonně stanovenou výši poplatku (bylo by dotčeno veřejné subjektivní právo na ochranu vlastnictví vyplývající z čl. 11 odst. 5 LZPS).

Na druhou stranu si lze představit takové situace, v nichž by uplatnění zásahové žaloby bylo obtížně (ne-li vůbec) dovoditelné. Jednalo by se například o vyhlášky, které by zakazovaly konzumaci alkoholu na veřejném prostranství, zákaz odpalování ohňostrojů v centru města, pro venčení psů by stanovily pouze pozemek za městem, apod. V těchto případech by bylo stěží dovoditelné veřejné subjektivní právo. Neexistuje totiž právo na pití alkoholu na náměstí, odpalování pyrotechniky ve městě či venčení psa na ulici. Bylo by možno uvažovat o jejich „podřazení“ pod čl. 10 odst. 2 či čl. 14 odst. 1 LZPS? Patrně nikoliv.

## **5.5 Žaloba podle § 65 SŘS proti rozhodnutí ministra vnitra, kterým byl zamítnut rozklad obce vůči rozhodnutí Ministerstva vnitra**

Komentářová literatura<sup>441</sup> k dozorovému procesu uvádí, že není vyloučeno *souběžné podání návrhu ministra vnitra Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky a správní žaloby obce na zrušení rozhodnutí ministra vnitra o jejím pozastavení, čímž by*

---

<sup>440</sup> CODL, Daniel. *Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudím řízení správním*. Právník, 1/2021, str. 51 a násl. Dostupné v systému Aspi pod LIT287177CZ.

<sup>441</sup> VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, 1. vydání, 2008, C. H. Beck, 1000 s. ISBN 978-80-7179-597-1. Dostupné v systému beck-online.

*vznikla poměrně zvláštní procesní situace.* K takovéto „zvláštní procesní situaci“ již došlo, jak ve vztahu k sistované obecně závazné vyhlášce, tak ve vztahu k sistovanému usnesení zastupitelstva, přičemž správní soud posoudil jedno a též rozhodnutí o sistaci ze dvou odlišných hledisek.

V prvním případě byla podána žaloba proti rozhodnutí ministra vnitra, kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva o pozastavení výkonu usnesení zastupitelstva kraje. Městský soud v Praze<sup>442</sup> tuto žalobu odmítl, neboť uvedl, že rozhodnutí o pozastavení výkonu usnesení jeho podstatu meritorně neřeší, neboť jeho smyslem je pouze sistování jeho účinků do doby, než bude ve věci rozhodnuto správním soudem. Shledal tak, že rozhodnutí Ministerstva vnitra o sistaci je svou povahou *rozhodnutím předběžné povahy*, které je zákonem z přezkumné činnosti soudu zcela vyloučeno.

Tentýž soud<sup>443</sup> při posuzování žaloby na zrušení rozhodnutí ministra vnitra, kterým byl zamítnut rozklad proti rozhodnutí Ministerstva o sistaci obecně závazné vyhlášky, uvedl, že toto rozhodnutí Ministerstva má jen dočasnou povahu, neboť účinky trvají pouze do okamžiku, než obec dobrovolně zjedná nápravu či dokud nerozhodne Ústavní soud, případně do okamžiku, než marně uplyne lhůta k podání návrhu Ústavnímu soudu. Nicméně z těchto důvodů žalobní návrh neodmítl, ač tak učinil v předešlém případě. Nyní bylo důvodem odmítnutí to, že v mezidobí Ústavní soud o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky již rozhodl (v neprospěch navrhovatele), čímž dle správního soudu došlo k *pozbytí platnosti rozporovaného rozhodnutí Ministerstva*, a tedy k absenci zásadní podmínky k tomu, aby soud mohl žalobu meritorně projednat.

---

<sup>442</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2006, č. j. 7 Ca 242/2006-32.

<sup>443</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2019, č. j. 15 A 92/2019-33.

## 6 Konkrétní možnosti regulace veřejného pořádku

Na základě popsaných obecných východisek plynoucích zejména z judikatury Ústavního soudu je v této části práce pozornost zaměřena na konkrétní možnosti regulace těch nejčastějších činností, které narušují či mohou narušit veřejný pořádek v obci. Současně jde o činnosti, které jsou typickým předmětem vyhláskové regulace. Tyto činnosti jsou rozděleny do jednotlivých skupin v závislosti na tom, zda je jejich regulace možná na základě § 10 zákona o obcích i na základě zvláštního zákonného zmocnění či nikoli.<sup>444</sup>

### 6.1 Regulace přípustná v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích i v rámci speciálních zákonných zmocnění

#### 6.1.1 Konzumace alkoholu

Na celostátní úrovni je problematika prodeje a konzumace alkoholu řešena zákonem č. 65/2017 Sb., o ochraně před škodlivými účinky návykových látek, v platném znění (tzv. tabákový zákon), jehož cílem je mj. stanovit opatření omezující dostupnost tabákových výrobků a alkoholu. Za tímto účelem zákon v první řadě vymezuje, kde alkohol nelze prodávat vůbec (§ 11) a až poté zavádí podmínky prodeje nebo podávání alkoholických nápojů. Zákon obsahuje též speciální zákonné zmocnění<sup>445</sup> pro vydání obecně závazné vyhlášky, dle kterého platí, že obec může obecně závaznou vyhláškou

*a) zakázat konzumaci alkoholických nápojů na veřejně přístupném místě nebo veřejnosti přístupné akci, pokud je toto místo nebo akce přístupná osobám mladším 18 let,*

*b) omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitém místě prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti.*

Zákon stanoví dva předpoklady, za nichž lze zmocnění k vydání vyhlášky využít. Prvním je, že se „reguluje“ veřejnosti přístupné místo či akce, obě přitom přístupné osobám mladším 18 let. V druhém případě „stačí“, že se v obci koná kulturní, sportovní nebo jiná společenská akce přístupná veřejnosti (bez omezení věku), přičemž pro tento případ, nikoliv již akci či místo samotné, lze vyhláškou omezit nebo zakázat podávání a konzumaci alkoholických nápojů v určitých hodinách, dnech či na určitém místě. Logickým výkladem

---

<sup>444</sup> Text částečně vychází z autorčiných kapitol publikovaných in: FURKOVÁ, Petra a kol. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Praha: C. H. Beck, 2013. 400 s. ISBN 978-80-7400-470-4.

<sup>445</sup> § 17 odst. 2 tabákového zákona.

Lze dle mého názoru dospět k tomu, že „určitými místy“ je nutno rozumět pouze místa veřejnosti přístupná<sup>446</sup> s tím, že tato místa nemusejí být přesně totožná s lokací „veřejnosti přístupné akce“. Může se tak jednat např. o přilehlé ulice vedoucí k místu konání veřejnosti přístupné akce, o přilehlý park apod.

Protože citované zákonné zmocnění neumožňuje obci vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou by regulovala konzumaci alkoholu i v jiných případech, než které byly uvedeny shora, a současně cíl zmocnění (stejně jako celého tabákového zákona) je zaměřen na ochranu zdraví občanů před negativními důsledky spojenými s požíváním návykových látek (srov. § 1 tohoto zákona), je přípustné, aby obce regulovaly konzumaci alkoholu<sup>447</sup> též v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích s cílem ochrany veřejného pořádku jako takového, neboť v každém z těchto případů jde o jiný cíl právní regulace.

Jediným omezením (v porovnání s rozsahem zmocnění v tabákovém zákoně) je, že regulace může být v zásadě vztažena pouze vůči veřejným prostranstvím v obci, neboť zejména na nich k narušování veřejného pořádku (včetně dobrých mravů) konzumací alkoholu nejčastěji dochází. Byť judikatura Ústavního soudu<sup>448</sup> připouští, že se regulace učiněná podle § 10 písm. a) zákona o obcích nemusí omezovat pouze na veřejná prostranství, vztažení zákazu i na jiná než veřejná prostranství (např. restauraci, obydlí, zahradu), by nebylo dle mého názoru shledáno jako souladné se zákonem. Taková regulace by postrádala určitou racionalitu, přiměřenost a přímou vazbu na ochranu veřejného pořádku. Konzumace alkoholu „za zavřenými dveřmi“ *a priori* veřejný pořádek nenarušuje, ani potencionálně neohrožuje „dobré mravy“ v takové míře, v jaké je toho schopna přímo na veřejných prostranstvích.

Zajímavostí je, že termín „konzumace alkoholu“ se dle Ústavního soudu<sup>449</sup> nemusí omezovat pouze na „vlastní požívání“ alkoholického nápoje, ale může zahrnovat i jednání, které ke konzumaci bezprostředně směřuje. Ústavní soud totiž akceptoval zákaz konzumace alkoholu, který vyhláška vymezovala následovně: *Konzumací alkoholických nápojů na veřejném prostranství se rozumí požívání alkoholického nápoje nebo zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem.*

---

<sup>446</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 22. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 42/96.

<sup>447</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka).

<sup>448</sup> Srov. bod 27 náleží Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>449</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník).

Ústavní soud<sup>450</sup> nejprve uvedl, že konzumace alkoholu se neomezuje na samotné pití alkoholického nápoje, ale obsahuje v sobě i obdobně tomu imanentní a veřejně reflektovatelné činnosti, které spočívají v opatření si alkoholického nápoje a jeho „veřejné“ připravenosti ke skutečné konzumaci (tu Ústavní soud odvodil od toho, že se zakazuje zdržování se s otevřenou lahví). Dovodil tak, že *je-li aprobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci „přípravná“ (její „předpolí“), pak je stejně tak - logicky i věcně - udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují.* Zprvu tedy zákaz „zdržování se s otevřenou lahví s alkoholickým nápojem na veřejném prostranství“ aproboval s odkazem na to, že se jedná o předpolí, neboli o přípravu k vlastní konzumaci alkoholu.

Protože v následující judikatuře Ústavní soud od institutu „předpolí“ (srov. bod 4.2.6) upustil, dosavadní náhled na zákaz „zdržování se s otevřenou lahví s alkoholickým nápojem na veřejném prostranství“ doplnil<sup>451</sup> v tom smyslu, že otevřená láhev jako podmínka pro požití v ní obsaženého alkoholu je již sama o sobě schopna veřejný pořádek v obci narušit. Toto jednání tak fakticky podřadil pod „konzumaci alkoholu“ v širším slova smyslu, čímž i nadále přiznal obcím možnost regulovat i tuto (skutečně škodlivou?) činnost.

### 6.1.2 Kouření

Podobně jako se tabákový zákon věnuje prodeji a konzumaci alkoholu, s totožným cílem upravuje též dostupnost tabákových výrobků a vymezuje prostory, v nichž je kouření a používání elektronických cigaret zcela zakázáno.<sup>452</sup> Kromě toho i proto tento případ obsahuje zákonné zmocnění, dle kterého může obec obecně závaznou vyhláškou *zakázat kouření a zakázat používání elektronických cigaret na veřejném prostranství, které se nachází v blízkosti školy, školského zařízení nebo jiného prostoru vyhrazeného pro aktivity osob mladších 18 let.*

S ohledem na dikci zmocňujícího ustanovení se přikláním k závěru, že zákonodárce zmocnil obce k možnosti zavedení úplného zákazu kouření a používání elektronických cigaret na těch veřejných prostranstvích, která se nachází v blízkosti školy, školského zařízení nebo

---

<sup>450</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník).

<sup>451</sup> Srov. bod 40 nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf).

<sup>452</sup> § 8 odst. 2 tabákového zákona.

jiného prostoru vyhrazeného pro aktivity osob mladších 18 let. Pojem „blízkost“ zákonodárce záměrně nedefinoval, přičemž v důvodové zprávě k zákonu uvedl, že její specifikaci ponechává na zvážení samotné obce, která disponuje znalostí místních podmínek a je schopna vyhodnotit přiměřenost daného opatření.

Z důvodové zprávy lze kromě toho zjistit, že speciální zmocnění bylo pro obce zavedeno z toho důvodu, aby měly možnost kouření regulovat jakožto zdravotně nežádoucí chování. Sám zákon ostatně hovoří o tom, že jeho předmětem je úprava opatření směřujících k ochraně před škodami působenými užíváním návykových látek. Kouření však může být dle mého názoru vnímáno nejen jako činnost mající škodlivé účinky na lidské zdraví, ale též jako činnost obtěžující, zejména tehdy, je-li jí jiná osoba vystavena po dobu, která není z hlediska ohrožení jejího zdraví sice podstatná, nicméně je s ohledem na doprovodný specifický pach vnímána jakožto činnost nevíтанá až obtěžující. Z těchto důvodů se proto přikláním k tomu, že kouření lze s cílem zajištění veřejného pořádku regulovat v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích.

Přípustné (a zároveň mnoha občany vítané) by tak dle mého názoru bylo uložení zákazu kouření na veřejných prostranstvích nacházejících se např. před vstupem do veřejných budov (obecního úřadu, banky, apod.), před vstupem do restaurace (linoucí se kouř nezdídká obtěžuje obyvatele bydlící nad restaurací), před nákupními centry, či na veřejných prostranstvích opatřených lavičkami určenými pro oddech občanů a návštěvníků obce.

### **6.1.3 Regulace volného pohybu psů a chovu zvířat v obci**

Podle § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění, může obec obecně závaznou vyhláškou *upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů*. Pohybem psů, který mohou obce v rámci tohoto zmocnění upravit, je nutno v kontextu zákona rozumět tzv. volný pohyb psů, tj. pohyb bez vodítka, pod kontrolou nebo dohledem fyzické osoby<sup>453</sup> a současně odehrávající se na veřejném prostranství v obci.

---

<sup>453</sup> Pohyb psů na veřejném prostranství bez jakéhokoliv dohledu nelze podřadit pod pojem „regulace“ podle zákonného zmocnění § 24 odst. 2, neboť se jedná buďto o pohyb opuštěného nebo toulavého zvířete anebo o pohyb zvířete, jehož chovatel porušil povinnost zabezpečit chované zvíře proti úniku. Na takové případy dopadá i § 60 odst. 11 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých

Mezi pravidla, která lze na základě zmíněného zákonného zmocnění stanovit, lze zařadit povinnost mít psa na vodítku,<sup>454</sup> anebo opatřit psa náhubkem.<sup>455</sup> Judikatura Ústavního soudu<sup>456</sup> připouštěla i možnost uložení povinnosti nošení identifikační známky, pokud ji obec zdarma majiteli psa vydala oproti zaplacení místního poplatku. Tato povinnost měla přispět k identifikaci psů. Současná právní úprava tento názor překonala, neboť podle zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), v platném znění, je od 1. 1. 2020 za účelem identifikace psů stanovena povinnost označit psa čipem (§ 4 odst. 7).

Požadavky kladené na způsob pohybu psů lze vzájemně kombinovat s tím, že je nutné přesně identifikovat ta veřejná prostranství, vůči kterým jsou ty které povinnosti ukládány. Pokud se obec rozhodne zcela vyloučit volný pohyb psů na veřejném prostranství (zákazem volného pohybu na všech veřejných prostranstvích), musí v souladu se zněním zmocňujícího ustanovení § 24 odst. 2 „vymezit konkrétní prostory pro jejich volné pobíhání“. Aby obec tuto povinnost splnila, musí se jednat o takové prostory, v nichž je volné pobíhání psů reálně možné s ohledem např. na vlastnické právo k dané lokalitě či její povaze, její přístupnosti, dostatečnému rozsahu apod. Nemusí se však nutně jednat o veřejná prostranství (zákon hovoří o „prostorách“ pro volné pobíhání).

V zásadě tutéž regulaci lze učinit i v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích. Ústavní soud<sup>457</sup> k celému zákonu na ochranu zvířat proti týrání, uvedl, že v něm není upraven pohyb psů na veřejném prostranství, který by znemožňoval obcím upravit tuto problematiku v jejich samostatné působnosti na základě zmocnění uvedeného v § 10 zákona o obcích jakožto záležitost veřejného pořádku. Zákon na ochranu zvířat proti týrání totiž směřuje k ochraně jiného veřejného statku (nikoliv veřejného pořádku), kterým je<sup>458</sup> chránit zvířata, jež jsou živými tvory schopnými pociťovat bolest a utrpení, před týráním, poškozováním jejich zdraví a jejich usmrcením bez důvodu, pokud byly způsobeny, byť i z nedbalosti, člověkem.

Zákonná ustanovení *a priori* nepředpokládají, že obce uloží plošný zákaz volného pohybu psů. Zákon na ochranu zvířat proti týrání vyžaduje po obci „vymezení prostor pro

---

zákonů (zákon o silničním provozu), v platném znění, který ukládá povinnost vlastníkovu nebo držitelu domácích zvířat zabránit pobíhání těchto zvířat po pozemní komunikaci, tedy bez vědomí vlastníka či držitele.

<sup>454</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>455</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>456</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>457</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka).

<sup>458</sup> Srov. § 1 odst. 1 zákona na ochranu zvířat proti týrání.

volné pobíhání psů“, stejně tak vyhláška vydaná dle § 10 písm. a) zákona o obcích musí být s ohledem na svůj cíl v souladu s principem přiměřenosti, tzn., že by volné pobíhání psů neměla zakazovat na všech veřejných prostranstvích v obci.

Judikatura Ústavního soudu<sup>459</sup> a na ni se odkazující rozsudek Nejvyššího správního soudu<sup>460</sup> však za určitých podmínek připouští, že obec může bez dalšího zakázat výkon určité činnosti na všech veřejných prostranstvích. Nejvyšší správní soud<sup>461</sup> uvedl, že *pokud tak lze shledat, že volné pobíhání psů bez vodítka ohrožuje bezpečnost a zdraví osob na jakémkoli veřejném prostranství v dané obci, včetně místních komunikací, může je obec obecně závaznou vyhláškou zakázat, aniž by byla povinna stanovit veřejná prostranství, kde volné pobíhání psů umožní...* Nutno ovšem dodat, že takto striktní pravidlo by mělo být vydáno v nejzazším možném případě. Obec musí disponovat „silnými“ argumenty, a to zejména v situaci, kdy volný pohyb psů zakazuje i na takových veřejných prostranstvích, která se nachází v neobydlených částech obce a jim podobných lokalitách. Důvodně by totiž při absolutním zákazu volného pohybu psů na veřejných prostranstvích mohla být vyhláška shledána v rozporu s principem proporcionality (srov. bod 4.3.5).

Kromě toho, že Ústavní soud akceptoval, že volný pohyb psů je regulovatelný rovněž v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích, připustil rovněž, že je obec v rámci tohoto ustanovení oprávněna regulovat i *volný pohyb jiných zvířat než psů*,<sup>462</sup> konkrétně pak pohyb koček, či uložit zakázat *vstupu psa* do budovy obecního úřadu,<sup>463</sup> do autobusových čekáren,<sup>464</sup> na dětská hřiště a pískoviště,<sup>465</sup> koupaliště,<sup>466</sup> na místa určená pro hraní dětí,<sup>467</sup> na lázeňskou kolonádu,<sup>468</sup> a taktéž regulovat *chov*<sup>469</sup> domácích zvířat. Nutno ovšem poznamenat, že k poslednímu závěru Ústavní soud dopěl při posuzování obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně, v němž byla zohledněna lázeňská povaha této lokality (lázeňské místo).

---

<sup>459</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem).

<sup>460</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2010, č. j. 2 As 54/2010-51.

<sup>461</sup> Tamtéž.

<sup>462</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>463</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>464</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>465</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka). Ústavní soud k tomuto typu zákazu, u něhož bylo upozorňováno, že „dětská hřiště a pískoviště“ nemusejí být veřejnými prostranstvými, uvedl, že *dětská hřiště a pískoviště jsou většinou, i když jsou ohrazená (oplocená), veřejně přístupná každému bez omezení a zákaz vstupu psů (či jiných chovaných zvířat) na ně je minimálně v zájmu ochrany bezpečí a zdraví dětí.*

<sup>466</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>467</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

<sup>468</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

<sup>469</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).



Proto, pokud by samospráva měla zájem o regulaci volného pohybu i jiných zvířat než psů či o regulaci chovu domácích zvířat (králíků, slepic apod.), bylo by nezbytné takovou regulaci patřičně zdůvodnit, aby vyhláška obstála zejména z hlediska své rozumnosti, a přistoupit k takové regulaci jen ve zcela výjimečných případech, pokud by dopady příslušného chovu měly zcela evidentní a podstatně negativní dopad na veřejný pořádek v obci.

Regulaci obecní vyhláškou nebrání ani to, že pohyb zvířat po pozemních komunikacích, které mohou být i veřejným prostranstvím, řeší též (z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu) zákon o provozu na pozemních komunikacích. Je třeba však dbát toho, aby vyhláška kromě způsobu pohybu (např. vedení psa na vodítku, jeho opatření náhubkem) nekolidovala s pravidly samotného pohybu danými přímo zákonem.<sup>470</sup>

## 6.2 Regulace pouze v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích

### 6.2.1 Prostituce

Prostitucí soudní judikatura<sup>471</sup> rozumí úplatné poskytování sexuálních služeb. Ačkoliv se jedná o činnost, která je společností všeobecně vnímána jakožto činnost negativní, ovlivňující mravní výchovu dětí a mládeže, zdraví a bezpečnost lidí, nebyla po dlouhou dobu na úrovni zákona regulována. Ústavní soud<sup>472</sup> však akceptoval její regulaci obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 10 písm. a) zákona o obcích. Tuto činnost přitom vnímal natolik negativně, že dokonce poprvé, a zatím také naposledy, výslovně připustil *tzv. plošný zákaz* jejího provozování na veřejných prostranstvích v obci, tj. možnost obcí *zakázat* obecně závaznou vyhláškou provozování prostituce *na všech veřejných prostranstvích* v obci.

Posléze zareagoval sám zákonodárce, který zavedl v § 190 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění, nový trestný čin *prostituce ohrožující mravní vývoj dětí*. Tento trestný čin je zaměřen na provozování prostituce v blízkosti školy, školského nebo jiného obdobného zařízení nebo místa, které je vyhrazeno nebo určeno pro pobyt nebo návštěvu dětí. Zákon trestá jak osobu, která prostituci provozuje, tak toho, kdo by ji organizoval, střežil nebo jiným způsobem zajišťoval její provozování.

---

<sup>470</sup> Srov. zejména § 2 písm. c) a j), § 4 a § 60.

<sup>471</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem), bod 50, obdobně též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. 7 Tz 231/2000, či rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 5. 5. 2011, sp. zn. 6 To 26/2011.

<sup>472</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem), nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (Plzeň).

Protože konstrukce skutkové podstaty trestného činu prostituce je zaměřena na mravní vývoj dětí, nikoliv na ochranu jiných osob, potažmo na ochranu veřejného pořádku v obci v nejširším slova smyslu, lze usuzovat, že závěry plynoucí z předchozí judikatury Ústavního soudu lze v zásadě uplatnit i nadále. Jinými slovy, obecně závazná vyhláška může mít i jiný cíl ochrany, nežli byl cíl zákonodárce. Nová skutková podstata trestného činu tak nevylučuje možnost obcí i nadále regulovat prostituci na všech veřejných prostranstvích v obci s cílem zajištění veřejného pořádku v obci. Pokud se však obec rozhodne prostituci „vykázat“ pouze na některá veřejná prostranství, což je dle Ústavního soudu taktéž přípustné, musí již při tom zohlednit skutkovou podstatu trestného činu, resp. lokalitu, v níž je provozování prostituce z důvodu ochrany mravního vývoje dětí zakázáno přímo zákonem.

### 6.2.2 Žebrání a busking

Žebrání není upraveno žádným vnitrostátním právním předpisem, neexistuje tedy ani legální definice této činnosti. Žebrání je však způsobilé v konkrétních místních podmínkách narušovat především veřejný pořádek, a proto možnost jeho regulace na základě § 10 písm. a) zákona o obcích nepřímo potvrdil ve své judikatuře i Ústavní soud.<sup>473</sup>

Otázkou žebrání se zabýval i Evropský soud pro lidská práva,<sup>474</sup> jenž se zastal ženy, která se ocitla zcela bez prostředků a žebrela na veřejném prostranství.<sup>475</sup> Soud konstatoval, že žebrání lze podřadit pod právo na respektování soukromého života, které je zaručené čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod s tím, že každý zásah do tohoto práva musí splňovat podmínky stanovené v čl. 8 odst. 2 Úmluvy, tj. musí se jednat o opatření, které je v souladu se zákonem a které je *nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*. Absolutní zákaz žebrání lze dle soudu u osob, které nemají jiný zdroj obživy, označit za zásah do lidské důstojnosti, což je hodnota, která prostupuje celou Úmluvou.

---

<sup>473</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem).

<sup>474</sup> Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 1. 2021 ve věci č. 14065/15 (Lacatus proti Švýcarsku).

<sup>475</sup> Jednalo se o ženu extrémně chudou, negramotnou, nezaměstnanou, nepobírající žádné sociální dávky a bez jakékoliv finanční podpory. Obecným zákazem žebrání jí tak bylo znemožněno vstoupit do kontaktu s jinými lidmi za účelem získání pomoci k uspokojení své základní potřeby.

S ohledem na judikaturu Ústavního soudu<sup>476</sup> i Evropského soudu pro lidská práva by proto obecně závazná vyhláška neměla obsahovat plošný zákaz žebrání, nýbrž by se měla zaměřit na regulaci způsobů žebrání (agresivního či invazivního typu), v kombinaci s místy, kde by jím bylo nadměrně zasahováno do práv dotčených osob (např. v blízkosti škol, bankomatů, apod.). Cílem regulace žebrání nemůže být dle Evropského soudu pro lidská práva to, aby žebrání bylo „méně viditelné“, tedy v našich podmínkách vydáním vyhlášky s odkazem na § 10 písm. c) zákona o obcích (zajištění „estetického vzhledu“ obce). Soud totiž výslovně uvedl, že pokud by měl být zákaz žebrání odůvodněn tím, aby byla chudoba méně viditelná, nejednalo by se z hlediska lidských práv o legitimní cíl.

V praxi se některé obce kromě vlastní problematiky žebrání potýkají i s tzv. buskingem. Jedná se o veřejnou uměleckou produkci (hudební, divadelní, artistickou apod.) spojenou s dobrovolnou odměnou od kolemjdoucích a přihlížejících. Protože tyto pouliční produkce mohou být velmi hlučné a v některých případech též prostorově rozsáhlé (nezřídka jsou kolemjdoucí nuceni obcházet zábor veřejného prostranství, na němž k produkci dochází), lze je označit za činnosti, které jsou schopné narušit veřejný pořádek v obci a jako takové je lze rovněž regulovat v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích.

### 6.2.3 Hluk

Na celostátní úrovni je ochrana proti hluku upravena zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění. Tento zákon se zaměřuje na zajištění ochrany a podpory veřejného zdraví tím, že reguluje provozování takových činností, které, zjednodušeně řečeno, představují významné riziko poškození lidského zdraví. Zákon o ochraně veřejného zdraví se zabývá pouze tím typem hluku, *který může být škodlivý pro zdraví a jehož imisní hygienický limit stanoví prováděcí právní předpis*<sup>477</sup> (§ 30 odst. 2 zákona). Jedná se tak o hluk,<sup>478</sup> který svou velkou intenzitou a délkou trvání hlukové zátěže může ohrozit zdraví obyvatelstva.

---

<sup>476</sup> Plošný zákaz činnosti Ústavní soud dosud připustil pouze v případě provozování prostituce (nález ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04).

<sup>477</sup> Nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>478</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

Z toho důvodu se zákon zaměřuje pouze na některé, z hlediska lidského zdraví významné, původce hluku,<sup>479</sup> přičemž výslovně ze své působnosti vyjímá hluk způsobený např. hlasovým projevem fyzické osoby (nejde-li o součást veřejné produkce hudby v budově), hlasovým projevem zvířete či zvuk z produkce hudby provozované ve venkovním prostoru.

Z praktického hlediska to znamená, že zákon např. neposkytuje ochranu před hlasovými projevy účastníků veřejné produkce hudby, která se odehrává „pod širým nebem“, či před hlukem linoucím se z restauračních předzahrádek. Kromě těchto zdrojů hluku lze nalézt i další, které mohou mít „obtěžující“ povahu. Jedná se především o používání zábavních pyrotechnických výrobků, hlučných zahradních strojů a zařízení (sekaček na trávu, pil, motorových kos, cirkulárek, vrtaček apod.), či o hluk spojený s provozem hostinského zařízení v nočních hodinách.

Ve všech těchto případech se pak otevírá prostor pro regulaci obecně závaznou vyhláškou, jejímž cílem nebude ochrana před hlukem z hlediska zdraví obyvatelstva, nýbrž z hlediska ochrany před nahodilým používáním hlučných „zdrojů hluku“, které mají obtěžující charakter s dopadem do veřejného pořádku, anebo jako v případě provozu pohostinského zařízení z hlediska ochrany před narušením práva na pokojný odpočinek a spánek.

Regulaci obecně závaznou vyhláškou není na překážku ani možnost bránit se hlukovému zatížení za využití prostředků soukromého práva, neboť podle Ústavního soudu<sup>480</sup> nelze směšovat soukromoprávní a veřejnoprávní úpravu téhož jevu, která v obou případech slouží odlišnému účelu.<sup>481</sup>

#### ***a) Používání hlučných strojů a zařízení a používání zábavní pyrotechniky***

Jak bylo uvedeno výše, zákon o ochraně veřejného zdraví se nevztahuje na „nahodilé zdroje hluku“, kterými jsou např. sekačky na trávu, křovinořezy apod., jejichž používání v nevhodnou denní dobu může mít zásadní vliv na veřejný pořádek v obci. Nemálo občanů si každoročně stěžuje na sobotní oběd strávený se zvukovou kulisou sousedovy sekačky, na ranní vstávání urychlené zvukem motorové pily apod. Stejně tak obtěžujícím způsobem může působit používání zábavní pyrotechniky. Tu sice v první řadě upravuje zákon č. 206/2015 Sb.,

<sup>479</sup> Srov. § 30 odst. 1 zákona.

<sup>480</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), bod 20.

<sup>481</sup> Viz bod 21 nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 42/05 (Kladno).

o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (pyrotechnický zákon), v platném znění, ovšem opět s jiným cílem, než tak může činit obecně závazná vyhláška. Ta dle judikatury Ústavního soudu<sup>482</sup> může totiž kromě ochrany občanů obce před hlukem cílit na ochranu kulturních památek před škodami zasahujícími do jejich sociálně-kulturní dimenze. S ohledem na cíle v úvahu připadajících zákonných pravidel je proto přípustné, aby obce regulovaly používání hlučných strojů a pyrotechnických výrobků v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích.

Typické pro tyto vyhlášky je, že se nevztahují pouze na zdroje hluku nacházející se na veřejných prostranstvích, ale prakticky „kdekoliv“ (na soukromé zahradě, v bytě apod.), což s judikaturou Ústavního soudu koresponduje. Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích<sup>483</sup> totiž nevyklučuje, aby činnost, která může narušit veřejný pořádek v obci, byla obecně zakázána všude tam, kde veřejný pořádek narušit může (nejen na veřejných prostranstvích), tedy i v místech, v nichž může veřejný pořádek ovlivnit, byť by se jednalo o soukromé „uzavřené“ pozemky. Podmínkou takové regulace ovšem i zde je (plně v souladu s principem proporcionality), aby obec svůj zákaz<sup>484</sup> neformulovala plošně (v zásadě nemůže zcela zakázat provozování určité hlučné činnosti na území obce), ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by vyhláška měla zákaz určitého „hlučného“ chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze hlučné činnosti a její způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Ústavní soud<sup>485</sup> výslovně upozornil, že *hlučná činnost bude ve větší míře narušovat veřejný pořádek v rezidenční zóně, ale ve výrazně menší míře bude působit rušivě v zóně průmyslové, kde nikdo nebydlí, nebo v oblasti koncentrace zábavních podniků, kde lze očekávat vyšší práh hluku. Je všeobecně známo, že stejná hladina hluku působí jinak v denní době pracovního dne, jinak ve dnech pracovního klidu či v noci. Svou roli bude hrát i povaha hlučné činnosti. Například regulace hlasitých projevů se může dostat do kolize s ústavní garancí svobody projevu. V takovém případě musí být regulace ve vztahu přísné proporcionality ke sledovanému cíli, přípustnému podle čl. 17 odst. 4 LPS.*

---

<sup>482</sup> Např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor).

<sup>483</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), bod 25 a násl.

<sup>484</sup> Plošný zákaz činnosti Ústavní soud dosud připustil pouze v případě provozování prostituce, viz náleží Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem).

<sup>485</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), bod 26.

Provozování „hlučných činností“ by tak obce neměly prostřednictvím obecně závazných vyhlášek úplně zakázat, ale pouze přiměřeně omezit. Požadavku na „přiměřené omezení“ patrně dostojí např. zákaz používat na území obce hlučné stroje a zařízení v určitou denní dobu (např. v době od 11:00 do 15:00). Naopak úplný zákaz používání hlučných zařízení v době pracovního klidu (o víkendech a ve svátek) by bylo možno považovat za nepřiměřený, neboť lze předpokládat, že by ve svém důsledku znemožnil řadě občanů obce (či chatařům) např. údržbu zahrady či domu, při kterých se „hlučná zařízení“ běžně používají.

Doba, v níž se používání „hlučných zařízení“ omezuje, by se rovněž neměla krýt s dobou nočního klidu vymezenou v zákoně o některých přestupcích. V takovém případě by totiž regulace provedená obecně závaznou vyhláškou mohla kolidovat s přestupkem rušení nočního klidu. Z téhož důvodu nelze uložit např. „zákaz rušení nočního klidu chovanými zvířaty“. Uložení uvedené povinnosti by totiž dle Ústavního soudu<sup>486</sup> bylo nutné chápat jako stanovení povinnosti osobě odpovědné za zvíře, přičemž taková povinnost je již stanovena zákonem o některých přestupcích.

Pro úplnost lze dodat, že vydat vyhlášku o regulaci používání zábavní pyrotechniky (včetně provádění ohňostrojů) nemohou ty obce, které jsou součástí některého z národních parků. Podle § 16 odst. 1 písm. k) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, je totiž na celém území národních parků jejich používání zakázáno přímo zákonem, přičemž obec není s ohledem na § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích oprávněna tento zákonný zákaz modifikovat (např. stanovením výjimek, pro který se zákaz neuplatní).

#### ***b) Regulace provozní doby hostinských zařízení***

Hostinská činnost je definována v nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, v platném znění, jakožto *činnost spočívající v přípravě a prodeji pokrmů a nápojů k bezprostřední spotřebě v provozovně, v níž jsou prodávány*. V rámci této živnosti je dle nařízení možno poskytovat ubytování ve všech ubytovacích zařízeních (například hotel, motel, kemp, ubytovna) a v bytových domech, rodinných domech nebo ve stavbách pro rodinnou rekreaci. Pokud zůstane zachována povaha živnosti, lze též provádět prodej pomocí automatů (nápojové, občerstvovací), doplňkový prodej (například tabákové výrobky, upomínkové předměty, základní hygienické potřeby), prodej pokrmů

---

<sup>486</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

a nápojů přes ulici, půjčování novin a časopisů, půjčování stolních společenských her (například karty, šachy), provozování her (například kulečnick, bowling).

Protože provozování hostinské činnosti není samo o sobě činností narušující veřejný pořádek v obci, bylo Ústavním soudem dlouhou dobu vyloučeno, aby obce formou obecně závazné vyhlášky vydané na základě § 10 písm. a) zákona o obcích tuto činnost regulovaly omezením provozní doby „rizikových“ pohostinských zařízení. Úvahy o přípustnosti takové regulace narážely na možnou kolizi s právem na svobodné podnikání podle čl. 26 LPS.<sup>487</sup> Současně však nebylo možné odhlédnout od toho, že provozování hostinské činnosti může být spojeno s negativními důsledky (zvláště je-li hostinská činnost provozována i v pozdních nočních hodinách), mezi něž patří zejména nadměrný hluk linoucí se v těchto hodinách z provozovny či od lidí postávajících před provozovnou, který narušuje právo občanů na pokojný spánek a bydlení, jež lze v širším slova smyslu vnímat jako součást práva na ochranu soukromého a rodinného života (čl. 10 odst. 2, čl. 7 odst. 1 LPS).<sup>488</sup>

Ústavní soud<sup>489</sup> s ohledem na výše uvedená negativa spojená s provozováním hostinské činnosti, která se obcím nedařilo potlačovat jinými prostředky regulace (např. zákazem požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích), ani postihovat v rámci řízení o přestupcích, přehodnotil svou dosavadní judikaturu a regulaci provozní doby pohostinských a jim obdobných zařízení připustil. Akceptoval tak omezení práva provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 LPS v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.<sup>490</sup>

Otázkou je, jak by případná regulace měla vypadat, co do času omezení a vymezení regulovaných zařízení.

Patrně žádné pochybnosti nebude vzbuzovat omezení provozní doby po dobu nočního klidu. Určitou zajímavostí je, že Ústavní soud akceptoval vyhlášku města Vodňany,<sup>491</sup> která omezila provozní dobu hostinských zařízení „v období klidu“, který vymezila následovně:

---

<sup>487</sup> Naposledy v nálezu Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (České Velenice).

<sup>488</sup> Srov. např. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav) a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

<sup>489</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav) a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

<sup>490</sup> Ústavní soud v případě připuštění regulace provozní doby argumentoval rovněž tím, že provozování hostinské činnosti sice samo o sobě „veřejný pořádek“ nenarušuje, nicméně představuje tzv. předpolí jeho narušování, a jako takové tudíž může být regulováno. Ačkoliv od této argumentace odvolávající se na institut „předpolí“ Ústavní soud posléze upustil (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15), zbylé argumenty Ústavního soudu uvedené výše lze dále ve prospěch regulace bez dalšího využít.

<sup>491</sup> Nálezy Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

*Období klidu je časový úsek od 04:00 do 06:00 každý den pracovního klidu a pracovního volna a časový úsek od 02:00 do 06:00 v ostatní dny.* V oponentním stanovisku soudkyně Ivana Janů vyjádřila pochybnost nad tím, zda je rozsah tzv. období klidu dle vyhlášky rozumný a účelný. Dle jejího vyjádření vzbuzovalo takto krátké vymezení období klidu otázku, zda je skutečně prostředkem pro efektivní ochranu veřejného pořádku v nočních hodinách, za jehož účelem byla vyhláška přijata (srov. bod 4.4.1).

Kromě časového rozsahu omezení provozní doby, je rovněž třeba adekvátně zvolit způsob, jakým se vymezí regulovaná hostinská zařízení. Vyvarovat se je třeba zejména regulace provozní doby pouze jednoho pohostinského zařízení, respektive takové regulace, která bude vztažena na konkrétní subjekt (např. Bar Praha, na adrese ...). V takovém případě obecní vyhláška nenaplňuje znak „obecnosti“, tedy zásadní znak právního předpisu, ale fakticky představuje individuální právní akt (rozhodnutí, jímž se určují práva a povinnosti individuálně určeného subjektu). Nejvyšší soud<sup>492</sup> v této souvislosti dovedl, že se lze vůči obci domáhat náhrady škody z titulu nezákonného rozhodnutí vydaného v samostatné působnosti ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (v podrobnostech srov. kapitolu 2.6).

Má-li obec zájem o zachování veřejného pořádku v lokalitě, v níž dochází k jeho narušování v souvislosti s činností určité provozovny, nelze se tak dle mého názoru zaměřit na vymezení provozních hodin pouze tohoto zařízení, nýbrž je třeba k regulaci přistoupit obecně, tzn. určit provozní dobu pro určitou ulici, čtvrť apod.

Určitou raritu představuje regulace restauračních předzahrádek. Ty mohou být regulovány buď obecně závaznou vyhláškou obce, jsou-li zjednodušeně řečeno zkolaudovány spolu s hostinskou provozovnou, nebo prostřednictvím tržního řádu vydávaného formou nařízení obce. Tržní řád se dle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v platném znění, vztahuje na nabídku, prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona. To znamená, že je-li předzahrádka zřízena jako „samostatný obslužný prostor“ (tj. bez kolaudačního rozhodnutí), může být (včetně provozních hodin) regulována pouze tržním řádem a nikoliv formou obecně závazné vyhlášky.

---

<sup>492</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011.



## 6.3 Regulace podle zvláštního zákonného zmocnění s dopady do veřejného pořádku

### 6.3.1 Regulace doby nočního klidu

Doba nočního klidu nebyla do roku 2013 vymezena žádným právním předpisem s celostátní působností (pouze zákon o ochraně veřejného zdraví vymezoval tzv. *noční dobu* ve svém § 34 odst. 2, jíž se *pro účely kontroly dodržení povinností v ochraně před hlukem a vibracemi rozumí doba mezi 22.00 a 6.00 hodinou*). Vymezení doby nočního klidu proto bylo ponecháno na úvaze obcí, které ji mohly (ale nemusely) definovat v obecně závazných vyhláškách vydaných dle § 10 písm. a) zákona o obcích. Rozsah doby nočního klidu mohl být v souladu s judikaturou Ústavního soudu<sup>493</sup> vymezen i odlišně pro „pracovní dny“ a „dny pracovního volna“ či pro období letních měsíců a zbývajících období roku.

Novela přestupkového zákona<sup>494</sup> však *dobu nočního klidu* v § 47 odst. 3 vymezila s tím, že dobou nočního klidu se rozuměla *doba od 22. do 6. hodiny*. Toto časové rozmezí převzal i nový zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění. Ten obce navíc zmocňuje k vydání vyhlášky, v níž lze vymežit *výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována*.

Z citovaného ustanovení především vyplývá, že obec může ve výjimečných případech dobu nočního klidu pouze zkrátit, nikoliv prodloužit, a to dle dikce zákona pouze cestou obecně závazné vyhlášky.

Modifikace je přitom možná pouze *výjimečně*, přičemž slovem výjimečný lze chápat případ *neobvyklý, zvláštní, mimořádný, vymykající se běžnosti, obvyklosti, pravidelnému řádu, zvyklosti*<sup>495</sup> či případ *odchylující se od průměru*.<sup>496</sup> Takovým výjimečným případem může být dle dikce zákona zejména konání slavností, obdobných společenských akcí, či rodinných akcí. Jinými slovy, pokud obec dle judikatury Ústavního soudu<sup>497</sup> uzná, že v určitých případech má být veřejný zájem, kterým je nerušený odpočinek v noční době, převážen zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity, může dobu nočního klidu zkrátit toliko ve výjimečných případech.

---

<sup>493</sup> Srov. bod 47 nálezu Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko), nebo bod 30 nálezu Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

<sup>494</sup> Novela č. 494/2012 Sb. účinná od 15. 1. 2013.

<sup>495</sup> Srov. <https://prirucka.ujc.cas.cz/?slovo=v%C3%BDjime%C4%8Dn%C3%BD> (nahlíženo dne 13. 7. 2021).

<sup>496</sup> Slovník současné češtiny, Brno: Lingea, 2011, ISBN 978-80-87471-27-2.

<sup>497</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16 (Chrastava).

Podmínku výjimečnosti nesplní např. paušální zkrácení doby nočního klidu v termínu letních prázdnin, v době plesové sezóny apod., neboť nelze v těchto obdobích *a priori* očekávat, že každý den se koná akce s celoobecním významem, který převáží (navíc v takovém rozsahu) nad veřejným zájmem na nerušený odpočinek v době nočního klidu.

Současně dle judikatury Ústavního soudu<sup>498</sup> platí, že ukládá-li zákon do nejvyšší možné míry zajistit dodržování veřejného pořádku, tedy i nočního klidu,<sup>499</sup> je třeba okolnosti, pro které je zájem na dodržení obecně uznávané doby nočního klidu převážen zájmem na udržení tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity, vymezit dostatečně určitě, aby lidé žijící v obci mohli počet a rozložení potenciálně probdělých nocí v roce předvídat.

Vymezení výjimečných případů, v nichž má dojít k modifikaci nočního klidu, nelze dle judikatury Ústavního soudu<sup>500</sup> vázat na osobu konkrétního pořadatele (byť by jím byla obec samotná). Tyto výjimečné případy lze proto určit např. konkrétním datem, datovatelným obdobím (např. velikonoční svátky) či událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné. Za nedostatečně konkrétní, a tudíž nepředvídatelné by bylo možno považovat ustanovení, které by neuzavřeným (demonstrativním) výčtem uvádělo, kdy se doba nočního klidu zkracuje. Např. Doba nočního klidu se stanoví od 01:00 do 06. 00 v době konání hasičského plesu, mysliveckého plesu, plesu včelařů *apod.*

Pokud by měla obec zájem stanovit výjimku pro akce, jejichž konání není v době vydání vyhlášky zatím známo, je vhodné ve vyhlášce uvést alespoň přibližné období, v němž se akce s ohledem na místní tradice koná, s tím že konkrétní datum bude zveřejněno několik dní předem na úřední desce, v místním rozhlasu či periodiku. Tím lze zajistit podmínku konkretizace a předvídatelnosti právní úpravy. V každém případě by se obec měla vyvarovat konání určité akce „schovat“ pod sousloví „apod.“, jak bylo uvedeno v příkladu výše, neboť to princip konkretizace ani předvídatelnosti nenaplnuje.

Jestliže se obci „zdaří“ dobře vymezit výjimečné případy, pro které se doba nočního klidu zkracuje, je dále stěžejní pečlivě vážit přiměřenost jejího zkrácení, a to jak z časového, tak prostorového hlediska. V tomto ohledu obce často chybují a dobu nočního klidu zkracují

---

<sup>498</sup> Viz náleží Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16 (Chrastava).

<sup>499</sup> Viz čl. 10 odst. 2, čl. 7 odst. 1 LZPS, pod které Ústavní soud řadí právo na pokojný spánek (srov. omezení provozní doby v bodě 5.2.3).

<sup>500</sup> Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16 (Chrastava), náleží Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (Cheb).

nepoměrně k době konání určité akce, či vůči celému území obce, ač to není konáním určité akce v celé své šíři zasaženo. Končí-li např. společenská akce ve 23:00, není dán důvod pro posunutí začátku doby nočního klidu např. od druhé hodiny ranní. Dotýká-li se pořádání akce pouze určité místní části, zcela oddělené (v řádech kilometrů) od zbývajících částí obce, není přiměřené zkracovat dobu nočního klidu pro celé území obce apod.

Zachování proporcionality u těchto typů vyhlášek tak vzbuzuje na první pohled více otázek k zamyšlení, které lze při posuzování jejich zákonnosti klást i „autorům“ vyhlášek, aby mohl být, alespoň v abstraktní rovině, učiněn závěr o tom, že vyhláška není na první pohled neproporcionální. Otázky, nad kterými se lze před přijetím vyhlášky zamyslet, jsou následující:

- čím je dána výjimečnost akce, pro kterou bude doba nočního klidu upravena;
- kolika obyvatel či návštěvníků akce se zkrácení doby nočního klidu dotkne;
- má smysl zkracovat dobu nočního klidu pro akci, které se účastní menší počet obyvatel a která končí ve 22:00, přičemž všichni účastníci po akci „spořádaně“ odchází domů;
- je nezbytné dobu nočního klidu zkracovat pro celé území obce či postačí pouze pro určitou místní část;
- je přiměřené zkracovat dobu nočního klidu po několik nocí v kuse (např. od pátku do neděle) po dobu letních prázdnin;
- dochází k rušení nočního klidu provozováním samotné akce anebo jejími návštěvníky, kteří se vrací domů např. z plesu, letního kina, festivalu apod.
- je-li akce primárně určena pro děti, je nezbytné dobu nočního klidu vůbec zkracovat?

### **6.3.2 Hazard**

Regulace hazardu představuje velkou samostatnou kapitolu, která prošla zajímavým vývojem. Díky dosavadní bohaté judikatuře Ústavního soudu se samospráva seznámila s tím, jakým způsobem bylo možné aplikovat ve své době aktuální zákon č. 202/1990 Sb.,

o loteriích a jiných podobných hrách,<sup>501</sup> přičemž závěry, k nimž Ústavní soud dospěl, se buďto přímo promítly do textu současného zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v platném znění, nebo jsou přinejmenším aplikovatelné dosud při sestavování obecně závazné vyhlášky.

Protože jedním ze zásadních názorů Ústavního soudu<sup>502</sup> bylo, že regulace hazardu bytostně spadá pod samostatnou působnost obce, a tudíž je možné k ní přistoupit jak v rámci regulace veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích, tak v rámci speciálního zákonného zmocnění, zmiňují ji alespoň v základních bodech i v této kapitole.

Samu skutečnost, že se jedná o samostatnou působnost obce, ostatně zákonodárce zdůraznil tím, že provázal zákon o obcích se zákonem o hazardních hrách. Podle jeho § 12 platí, že obec *může na základě jiného zákona, jímž je myšlen zákon o obcích, vydat obecně závaznou vyhlášku, ve které stanoví, že bingo, technická hra, živá hra nebo turnaj malého rozsahu mohou být provozovány pouze na místech a v čase určených obecně závaznou vyhláškou, nebo stanoví, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování těchto hazardních her zakázáno, anebo stanoví, že provozování těchto hazardních her je na celém území obce zcela zakázáno*. Někteří autoři<sup>503</sup> poukazují na to, že přímého zmocnění k regulaci hazardních her nebylo zapotřebí, neboť, jak již bylo uvedeno výše, Ústavní soud judikoval,<sup>504</sup> že není podstatné, zda se oprávnění obce k regulaci hazardu opírá o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, či o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích. Osobně s touto poznámkou nesouhlasím, neboť se domnívám, že na § 12 zákona o hazardních hrách lze pohlížet jako na konkretizaci § 10 písm. a) zákona o obcích, jinými slovy, že je přípustné obecně závaznou vyhláškou regulovat pouze a jen ty typy hazardních her, které jsou uvedeny ve speciálním zákonném zmocnění. Jasnou konkretizací hazardních her se zákon vyvaroval předchozích polemik<sup>505</sup> o tom, které „technické přístroje“ mohou obce regulovat a které nikoliv.

Způsob regulace byl a je doposud stejný, tj. obec si může vybrat, zda hazard,

---

<sup>501</sup> Úskalí tehdejšího zákona a obecní regulace viz RAJCHL, Jiří. *Obecně závazné vyhlášky obcí o výherních hracích přístrojích*. Správní právo, 4/2010, str. 218 – 227.

<sup>502</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně).

<sup>503</sup> BROŽ, Jan. *Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek 10 let od jirkovského nálezu)*. Právní rozhledy, 9/2018, str. 310 a násl. Dostupné na [beck-online.cz](http://beck-online.cz).

<sup>504</sup> Srov. bod 37 nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně).

<sup>505</sup> Viz polemika o tom, které technické přístroje byly obce oprávněny regulovat podle loterijního zákona v nálezu ze dne 14. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10 (Chrastava).

respektive hazardní hry uvedené v zákonném zmocnění, zcela zakáže (což je z hlediska možných sporů nejbezpečnější řešení, protože taková úprava není z povahy věci označitelná jako diskriminační či svévolná),<sup>506</sup> či jejich provoz omezí z hlediska místa anebo času. Místo i čas lze pochopitelně kombinovat, a to jak pozitivním, tak negativním výčtem. Novinkou je, že výše vyjmenované hazardní hry lze (kromě turnaje malého rozsahu) provozovat pouze v herně či kasinu, oproti tomu dříve nebylo výjimkou, že byly např. výherní hrací přístroje umístovány v pohostinských zařízeních.

Sám zákon o hazardních hrách se snaží eliminovat rizika spojená s hraním hazardu nejen tím, že připouští regulaci ze strany obcí, ale rovněž zavádí určitá samoregulační opatření, klade přísné „provozní podmínky“ na fungování samotných heren a kasin (řeší např. otázku reklamy, vnějšího vzhledu provozovny, monitoringu, kontroly hráčů apod.) a taktéž stanoví určitý minimální počet herních pozic pro hernu a kasino. Minimální počet je zaveden z toho důvodu, aby se hazard soustředil na co nejméně místech a nebyl umístován „nahodile“ na každém „rohu ulice“. Pokud by ani tato opatření daná zákonem obcím nestačila, mohou přijmout v intencích zákonného zmocnění vlastní regule hazardu.

Nejčastějším způsobem, který obce volí, je přesné vymezení míst, na nichž provoz hazardu akceptují. Ústavní soud<sup>507</sup> tuto možnost nevyloučil za podmínky, že se výběr míst bude *opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá*. Kritéria výběru míst si musí obec obhájit. Tak např. Ústavní soud<sup>508</sup> jako legitimní kritérium výběru provozoven do vyhlášky akceptoval požadavek, aby všechny provozovny hazardních her nebyly umístěny v jedné části města, čímž se předchází kumulování negativních dopadů spojených s jejich provozem. Dále akceptoval pravidlo, aby byly provozovny umístěny v těch částech města, ve kterých město může zajistit jejich efektivní kontrolu (např. s ohledem na umístění policejních služeben). Dalším přípustným požadavkem bylo, aby byl hazard umožněn tam, kde není vysoká míra kriminality, ani nejde o sociálně vyloučené oblasti, ani o lokalitu zatíženou častými stížnostmi na problémy způsobené provozováním hazardních her. Stejně tak bylo připuštěno, aby hazard nebyl umožněn v části města, kde by došlo k rozporu s jejím charakterem např. klidné rezidenční lokality.

---

<sup>506</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016-71.

<sup>507</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně).

<sup>508</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Bílina).

Při stanovení kritérií výběru „povolených“ či „zakázaných“ míst je dále nezbytné, aby tato kritéria byla stanovena za obec jako celek. Nezřídka se stane, že místní části či městské části/ obvody navrhnou podle svých znalostí vlastní podmínky regulace, které jsou odlišné od podmínek jiných místních či městských částí. Vyhláška odvolávající se na požadavky různých „oblastí obce“ však není dle názoru Nejvyššího správního soudu<sup>509</sup> aplikovatelná. Převzetí návrhů městských částí bez dalšího totiž úpravu v obecně závazných vyhláškách neospravedlňuje. Odkaz na požadavky městských částí je dle soudu racionální pouze z hlediska politického procesu tvorby regulace, není však nutně racionální z hlediska práva. Převzetí návrhů městských částí dle soudu samo o sobě nezaručuje legitimnost rozdílného zacházení s adresáty právního předpisu, nevylučuje svévoli na straně městské části (která by se převzetím jejího návrhu následně přenesla do obecně závazné vyhlášky), ani nevylučuje nerovné zacházení mezi subjekty v jednotlivých částech obce. Rozhodující úroveň pro posuzování diskriminační povahy obecní úpravy je tak úroveň celé obce.

Kritéria, kterými se samospráva při sestavování vyhlášky řídila, mají být dle Ústavního soudu<sup>510</sup> ideálně uvedena v samotné vyhlášce, popřípadě doprovodných dokumentech, i když on sám nevylučuje jejich vysvětlení až v soudním řízení. K uvedení kritérií přitom musí dojít takovým způsobem, aby jejich aplikace byla v konkrétním případě objektivně ověřitelná. Pak je teprve možné posoudit, zda je vyhláška souladná s principem rovnosti a zákazem libovůle.<sup>511</sup>

Zásadní je, že zatímco kritéria regulace Ústavní soud přezkoumává, to, zda dle nich obec postupovala (vybrala či nevybrala provozovny, které jim vyhovují), posuzuje již správní soud. Pro dozorový orgán, Ministerstvo vnitra, to pak znamená, že se stejně jako Ústavní soud při dozoru nad obecně závaznou vyhláškou omezuje toliko na úvahu o tom, zda se obcí zvolená regulace zakládá na racionálních a objektivních důvodech. Konkrétní vymezení míst je však v rámci dozoru nepřezkoumatelné.

---

<sup>509</sup> Rozsudek ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017-76.

<sup>510</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 22/11 (Kladno).

<sup>511</sup> Viz bod 37 rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76: *...Jak uvedl Ústavní soud, soud musí při aplikaci vyhlášky být schopen posoudit, „zda obec zařazením té které nemovitosti do textu vyhlášky nejednala libovolně či diskriminačně“ (nález ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10, N 151/62 SbNU 315). To ovšem při vyjmenování řady obecných kritérií, jejichž naplnění není samo o sobě v konkrétním případě ověřitelné, není zřejmé. Obec proto musí uvést kritéria, kterými se při úpravě řídila, a to takovým způsobem, že bude v konkrétním případě aplikace kritérií objektivně ověřitelná. Pak teprve bude možné posoudit, zda úprava je souladná s principem rovnosti a zákazem libovůle. Tato kritéria by ideálně měla být uvedena již v doprovodných dokumentech k obecně závazným vyhláškám, ve smyslu citovaného nálezu lze nicméně akceptovat, i pokud je obce předestřou až následně v soudním řízení.*

Obce přitom nejčastěji postupují tak, že ve vyhlášce uvedou místa, která nastaveným kritériím vyhovují, a to buď označením číslem popisným, nebo názvem provozovny. Dopouští se tak fakticky individualizované regulace, kterou Ústavní soud v tomto případě připustil, a to i pokud by byl hazard „vykázán“ do jednoho místa v obci<sup>512</sup> (např. by byl povolen v Herně Terno, na adrese...). Možnost individualizované regulace je v tomto případě přípustná díky „dvoukolejnému povolovacímu“ režimu (obec vymezí místa, státní správa vydává povolení k provozu), který zajišťuje přímou soudní ochranu i před samotnou obecní vyhláškou. Rozhodnutí vydané obecním úřadem či Ministerstvem financí, včetně svého podkladu, který obecní vyhláška představuje, je totiž přezkoumatelné v rámci soudního řízení (srov. kapitolu 2.6).

Ačkoliv nový zákon o hazardních hrách přinesl více nástrojů, které mají pomoci eliminovat negativa spojená s provozováním hazardu, pro obce se situace zásadním způsobem nezměnila. Princip regulace zůstal stejný, přičemž obce jsou i nadále povinny pečlivě zvážit, jakým způsobem k regulaci přistoupí, a nezvolí-li plošný zákaz, musí nastavit taková kritéria regulace (proč tady ano či ne, proč v tuto dobu apod.), která budou racionální a objektivní.

#### **6.4 Regulace podle § 10 písm. b) zákona o obcích**

Má-li obec zájem s cílem zajištění veřejného pořádku v obci regulovat „veřejnosti přístupné akce“ konající se na jejím území, může za tímto účelem vydat obecně závaznou vyhlášku dle § 10 písm. b) zákona o obcích. Toto ustanovení ji zmocňuje k tomu, aby *pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků,<sup>513</sup> včetně tanečních zábav a diskoték, stanovila závazné podmínky v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku*. Byť toto ustanovení zní poměrně široce, regulace provedená v jeho mezích příliš široká není.

V prvé řadě lze povinnosti uložené obecně závaznou vyhláškou vydanou v rámci

---

<sup>512</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně).

<sup>513</sup> Od akcí, k nimž jsou obce oprávněny stanovit závazné podmínky k jejich konání dle § 10 zákona o obcích, je třeba odlišit ty, které jsou regulovány speciálními zákony, např. zákonem o právu shromažďovacím. Dle § 1 odst. 2 zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v platném znění, *výkon shromažďovacího práva slouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek*. Pokud dojde k seskupení občanů k účelem jiným, není takové seskupení považováno za „shromáždění“ ve smyslu § 2 písm. c) zákona, neboli tento zákon se na něj nebude vztahovat. Typicky se jedná právě o taneční zábavy, diskotéky, sportovní akce apod., které ve většině případů slouží jinému účelu než shromážděním pořádaným podle zákona.

tohoto ustanovení vztáhnout pouze vůči „veřejnosti přístupným akcím“, nikoliv akcím soukromým.<sup>514</sup> V praxi se lze setkat s případy, kdy organizátor určité akce popírá její „veřejný“ charakter, aby se vyhnul regulaci provedené obecně závaznou vyhláškou obce anebo povinností, které pro „veřejné akce“ vyplývají ze speciálních zákonů<sup>515</sup> (např. oznamovací povinnost, získání povolení ke konání akce apod.). Tomuto stavu bohužel přispívá i ta skutečnost, že neexistuje legální definice pojmu „veřejně přístupného podniku (akce)“ či „hromadné veřejnosti přístupné akce“ apod. Jisté vodítko lze však hledat např. v judikatuře Nejvyššího správního soudu.<sup>516</sup>

Možnost stanovit „závazné podmínky“ znamená možnost stanovit konkrétní *povinnosti pro pořádání* veřejnosti přístupných akcí, aby byl v obci zajištěn veřejný pořádek. V souladu s principem přiměřenosti může obec stanovit pouze takové povinnosti, které jsou splnitelné a současně adekvátní typu akce, době jejího konání, zaměření apod. Je rovněž nezbytné, aby každá povinnost uložená pořadateli byla jednoznačná a konkrétní. Možnost stanovit podmínky ke konání veřejnosti přístupné akce však neznamená možnost tuto akci povolit (a contrario ukončit). Obec ve vyhlášce pouze vymezí podmínky za účelem zajištění veřejného pořádku, není však dle judikatury Ústavního soudu<sup>517</sup> oprávněna k tomu, aby na

---

<sup>514</sup> „Soukromé akce“ lze regulovat pouze nepřímo, pomocí obecně závazné vyhlášky, která např. omezí provozní dobu pohostinských zařízení, používání zábavní pyrotechniky, používání hlučných zařízení apod.

<sup>515</sup> Např. dle § 16 odst. 1 písm. e) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění, je na celém území národních parků zakázáno pořádat a organizovat *hromadné* sportovní, turistické a jiné *veřejné akce* a provozovat vodní sporty mimo místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody. Obdobně § 20 odst. 5 zákon č. 289/1995, o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, v platném znění, uvádí, že *organizované nebo hromadné sportovní akce* lze v lese konat na základě oznámení orgánu státní správy lesů.

<sup>516</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 9 As 129/2011: *...je pak při posuzování povahy každé jednotlivé akce nutno přihlédnout nejen k povaze místa, v němž je akce pořádána, ale rovněž ke konkrétním okolnostem pořádané akce, jejich průběhu, charakteru a organizaci akce... Navzdory tvrzení stěžovatelky, že se v daném případě jednalo o soukromou narozeninovou oslavu..., dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že ze spisového materiálu není pochyb o tom, že se v daném případě jednalo o koncert hudební skupiny..., který byl stěžovatelkou inzerován v podobě vylepených plakátů na rozličných veřejně přístupných místech, na webové stránce..., kde byl koncert pořádán, jakož i v rámci televizního pořadu ... Ze spisu je rovněž zřejmé, že stěžovatelka pro zájemce o koncert zorganizovala i dopravu na místo konání a zpět. Stěžovatelka tak nemohla mít povědomí o tom, kolik osob se bude akce účastnit, kdo pozvání na akci přijme, což je zpravidla u soukromé akce pořadatelům známo. Zdejší soud má tak za to, že takovou akci je nutno ve světle výše předestřené za veřejnou hromadnou akci považovat. Námitce stěžovatelky, že se v nyní posuzovaném případě jednalo o soukromou klubovou akci, což měla doložit proběhnutá narozeninová oslava ..., nelze přisvědčit. Ze zjištění správních orgánů je patrné, že žádný Klub... před konáním předmětné akce neexistoval, přitom tuto skutečnost se stěžovatelka během řízení nesnažila žádným způsobem vyvrátit. Ze spisu není ani patrné, že by předmětný klub kdy vyvíjel nějakou ‚klubovou‘ aktivitu. ... Veřejnost a hromadnost akce pak nemůže být vyloučena ani tím, že akce byla pořádána v interiéru..., a že z tohoto důvodu byl počet osob účastnících se akce omezen.*

<sup>517</sup> Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem), bod 55, nebo nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice), nálezy Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec).



základě vyhlášky vedla řízení o tom, zda se akce bude konat či nikoliv.

Typicky se prostřednictvím této vyhlášky stanoví:

- a) časové omezení konání veřejnosti přístupné akce<sup>518</sup> (akce lze konat od ... do...),
- b) výjimky ze zavedeného časového rozmezí pro konání akce<sup>519</sup> (omezení se neuplatní dne 31. 12., 1. 1., a v den konání oslav založení obce.),
- c) povinnost oznámit konání veřejnosti přístupné akce obecnímu úřadu,<sup>520</sup>
- d) povinnost zajistit pořadatelskou službu.<sup>521</sup>

Nezbytné je doplnit, že obecně závaznou vyhláškou nelze stanovit podmínky pro konání veřejnosti přístupných akcí, které jsou provozovány v rámci živnostenského oprávnění mimo provozovnu určenou k tomuto účelu rozhodnutím, opatřením nebo jiným úkonem vyžadovaným stavebním zákonem. Typicky se jedná např. o trhy, jarmarky apod. Tyto „akce“ je možné regulovat pouze prostřednictvím tržního řádu vydaného formou nařízení obce dle § 18 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v platném znění.

---

<sup>518</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99 (Frýdek-Místek), nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (České Velenice).

<sup>519</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec).

<sup>520</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000 (Písek), nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (České Velenice).

<sup>521</sup> Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor), v němž byl akceptován požadavek na zajištění pořadatelské služby za účelem získání výjimky pro pořádání ohňostrojů mimo vyhláškou vymezené zóny.

## Závěr

Obecní normotvorba má na našem území poměrně dlouhou tradici, kterou lze datovat již od obecních zřízení z 60. let 19. století. Prakticky od jejího počátku mohly obce vydávat obecně závazná pravidla ve své samostatné působnosti za účelem úpravy místních záležitostí. Ačkoliv toto oprávnění bylo v některých historických etapách s ohledem na tehdejší politický vývoj „oklešťováno“ či fakticky přestalo být spojováno s výkonem samostatné působnosti (období národních výborů), polistopadová doba výslovně uzákonila normotvornou pravomoc obcí v jejich samostatné působnosti. Ústava přímo zakotvila institut obecně závazných vyhlášek, svěřila jejich vydávání do samostatné působnosti zastupitelstva a přezkum zákonnosti do pravomoci Ústavního soudu. Ústavní soud přitom zaujímá ve vztahu k obecní normotvorbě výsadní postavení, neboť je to právě on, kdo dotváří (či fakticky stanoví) prostřednictvím svých rozhodnutí meze obecní normotvorby, a je to také on, kdo věcnou působnost, v níž se zastupitelstva obcí mohla a mohou při vydávání obecně závazných vyhlášek pohybovat, svou judikaturou usměrňuje.

V dnešní době je již notorietou, že od počátku 90. let 20. století Ústavní soud přistupoval k obecně závazným vyhláškám obcí poměrně restriktivním způsobem. Trval zásadně na tom, že obce mohou vyhlášku vydat jen tehdy, disponují-li k tomu dostatečně konkrétním zákonným zmocněním. Tímto přístupem se fakticky stíral rozdíl mezi předpisy vydávanými obcemi v samostatné a přenesené působnosti, na což bylo kriticky poukazováno i odbornou veřejností. S postupem doby, kdy si obce již osvojily základní principy fungování samosprávy a „volaly“ po širším uznání své způsobilosti tvořit právní normy, se Ústavní soud přiklonil k názorům odborné veřejnosti a svůj náhled na institut obecně závazných vyhlášek přehodnocoval.

Nejprve v roce 2005 „opatrně“ připustil, že i obecně závazné vyhlášky mohou být originárním pramenem práva, a současně zformuloval dnes již všem dobře známý **test čtyř kroků**, jemuž musí vyhláška dostát, má-li být shledána v souladu se zákonem. V tomto testu se Ústavní soud (již tradičně) zaměřuje na otázku (i.) pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky, (ii.) přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání ultra vires), zda (iii.) při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost a zda (iv.) vyhláška ob stojí z hlediska své „rozumnosti.“ Zatímco k aplikaci testu přistupuje

Ústavní soud od roku 2005 bez výjimky, k definitivnímu uznání **originární povahy obecně závazných vyhlášek** dospěl až v roce 2007 v tzv. jirkovském nálezu.

V něm bylo jako základní pravidlo pro obecní normotvorbu dovozeno, že se **regulace určité záležitosti** nemusí opírat o dostatečně konkrétní zákonné zmocnění, ale o vymezení věcných oblastí uvedených v **§ 10 zákona o obcích**. Současně s tím bylo zformulováno **tzv. pravidlo o předmětu a cíli regulace**, které nově umožnilo obcím regulovat i ty záležitosti, které jsou již upraveny jinými právními předpisy. V praxi to znamená, že obce při zvažování regulace určité záležitosti nejprve identifikují její předmět a cíl, který posléze porovnají s předmětem a cílem jiné právní úpravy (ať soukromoprávního či veřejnoprávního charakteru), která na danou problematiku taktéž dopadá. Lze přitom hovořit spíše o porovnávání cílů právních úprav, neboť předmět bývá vždy totožný (vždy se jedná o regulaci určitého nežádoucího jednání). Z judikatury Ústavního soudu postupně vyplynulo, že se zkoumají cíle všech **v potaz připadajících právních úprav**, tj. i cíle právních norem vydaných na základě zákonů, jakými mohou být např. prováděcí vyhlášky či nařízení obce. Je-li výsledkem porovnání existence odlišného cíle regulace právních úprav (zákona na jedné straně a obecně závazné vyhlášky na straně druhé), je jednak jisté, že obcí zvažovaná záležitost spadá do samostatné působnosti obce a dále že obecní úprava je přípustná. V opačném případě vyhlášku k regulaci určité záležitosti vydat nelze, neboť za tím účelem byl již vydán (nebo může být vydán jako v případě nařízení obce) jiný právní předpis.

Stejně tak jako se v literatuře hovoří o tom, že jirkovský nálezn přinesl „zlom“ v dosavadní judikatuře Ústavního soudu, lze se setkat i s názory, které jej za „převratný“ nepovažují. Ty vychází především z toho, že za **základ normotvorné působnosti je stále brán § 10 zákona o obcích**, jinými slovy, že nebyla připuštěna normotvorba pro celou oblast samostatné působnosti obce, vymezené v obecné rovině v § 35 zákona o obcích. Jistým závěrem však je, že se obcím jednoznačně otevřely nové možnosti regulace, kterými mohou reagovat na aktuální problémy související zejména s veřejným pořádkem, a pro tuto regulaci přitom již nepotřebují výslovné (speciální) zákonné zmocnění (obdobné zmocnění pro vydání nařízení obce či jiného podzákonného právního předpisu).

Výše zmíněná pravidla formuloval Ústavní soud v rámci druhého kroku testu, tedy při zjišťování toho, zda se obec při přijímání vyhlášky nepohybovala *ultra vires*. Aplikace tohoto kroku je z praktického hlediska zásadní proto, že se v něm Ústavní soud vyjadřuje již k určité právní úpravě (povinnostem, zákazům, omezením), čímž vlastně aprobuje činnost, které

mohou být obecně závaznými vyhláškami regulovány za účelem ochrany veřejného pořádku v obci. Tímto způsobem bylo připuštěno stanovení povinností souvisejících např. se žebráním, s prostitucí, s používáním zábavní pyrotechniky, s užíváním hlučných strojů a zařízení, s volným pohybem psů, s konzumací alkoholu na veřejném prostranství či s provozní dobou hostinských zařízení. Regulace některých v potaz připadajících činností se přitom nemusí vázat pouze **na veřejná prostranství v obci, ale může být uplatněna všude tam, kde k narušování veřejného pořádku buď již dochází, či může docházet (tzv. preventivní regulace).**

K výše naznačenému základu rozšíření obecní normotvorby došlo v některých ohledech natolik, že sám Ústavní soud musel některé své dosavadní přístupy korigovat. Jednalo se zejména o **otázku regulace tzv. předpolí a dále o možnost obcí udělovat výjimky z obecních pravidel cestou správního řízení.**

V prvním případě judikatura mezi lety 2010 až 2017 připouštěla, aby byly vyhláškami regulovány nejen ty činnosti, které představují hypotetické ohrožení veřejného pořádku, ale i ty, které těmto činnostem předcházejí (jednalo se o ono „předpolí“ narušování veřejného pořádku). S odkazem na tento institut, který představoval faktické trestání „přípravy“ přestupku, obce hojně odůvodňovaly tu kterou regulaci. Ústavní soud však svůj postoj přehodnotil a uvedl, že regulace provedená vyhláškou musí mít **přímou vazbu** na cíl vyhlášky, s tím že **nelze zakazovat přípravu** určitého potenciálně nevhodného chování (např. zákaz sezení na stavebních prvcích, které k tomuto účelu nejsou určeny, jakožto činnost vytvářející předpolí pro narušování veřejného pořádku v obci).

Stejný osud postihl i dlouholetou možnost obcí udělovat na základě žádosti cestou správního řízení výjimky z vlastních obecních pravidel. Byť zpočátku Ústavní soud aproboval, pokud obecně závazné vyhlášky zmocnily konkrétní obecní orgán k tomu, aby tento mohl z vyhláškou uloženého pravidla povolit výjimku, v roce 2021 od tohoto názoru upustil. Vyložil, že pokud zákon nestanoví, že lze na základě vyhlášky vydat např. rozhodnutí či opatření obecné povahy, nelze takové oprávnění založit samotnou vyhláškou. Naopak judikoval, že výjimky z vyhláškou zavedených pravidel mohou být stanoveny pouze jako **přímo použitelné pravidlo.**

Vedle toho, že judikatura Ústavního soudu postupem doby konkretizovala činnosti, jejichž výkon lze za účelem ochrany veřejného pořádku usměrňovat, poskytla rovněž návody

k tomu, v jaké šíři lze z hlediska přísnosti k omezení přistoupit. Odpovědi na tyto otázky lze zjistit především analýzou třetího a čtvrtého kroku testu jednotlivých nálezů.

Ve třetím kroku se totiž, zjednodušeně řečeno, zkoumá, zda vyhláška směřuje k **legitimnímu cíli** (byť bývá namítáno, že je toto posouzení imanentní kroku druhému) a dále zda je zvolená regulace **proporcionální**. K naplnění požadavku proporcionality dochází tehdy, jsou-li povinnosti nastavené vyhláškou (i.) způsobilé dosáhnout zamýšleného cíle, (ii.) vyhláška je „tím jediným“ prostředkem, kterým lze cíle dosáhnout a (iii.) vyhláškou uložené zákazy (omezení) jsou přiměřené (přiměřeně přísné) ve vztahu ke zvolenému cíli (vyhláškou stanovená omezení základní lidských práv a svobod nesmějí, jde-li o kolizi základního práva či svobody s veřejným zájmem, svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na zavedení těchto omezení). Obecný požadavek na zachování proporcionality nevylučuje možnost obcí uložit **plošný zákaz výkonu určité činnosti vztahený vůči všem veřejným prostranstvím v obci**, nicméně dle názoru Ústavního soud by jej mělo být užito spíše výjimečně, a to pouze v případě ohrožení zdraví, života a majetku. Výslovně byl takový zákaz akceptován Ústavním soudem v případě provozování prostituce.

Ústavní soud bývá terčem kritiky za to, že test proporcionality neprovádí u všech vyhlášek ve stejné šíři, či že **test racionality** (prováděný ve čtvrtém kroku) postrádá svůj smysl, když je Ústavním soudem redukován pouze na extrémní iracionalitu a nadto aplikován poté, kdy je konstatováno, že se vyhláška pohybuje ve věcně vymezené oblasti, sleduje legitimní cíl a co do šíře ukládaných povinností je proporcionální. Bez ohledu na kritiku obsahového vymezení jednotlivých kroků testu, jejich smysluplnosti, či polemice o tom, v jaké šíři jsou Ústavním soudem aplikovány testy proporcionality či rozumnosti, lze dovést, že v rámci nich **Ústavní soud jednoduše apeluje na to, aby obce nepřijímaly právní úpravu zjevně absurdní a aby povinnosti jimi ukládané byly přiměřené**.

Stejně tak důsledně po celou dobu své judikatorní praxe obce nabádá, aby obecně závazné vyhlášky splnily kritéria kladená na jiné právní předpisy. Tedy aby jimi nastavená pravidla byla pro adresáty vyhlášky dostatečně srozumitelná a aby byla formulována obecně, byť individualizovanou regulaci Ústavní soud za jistých podmínek připustil v případě regulace hazardu.

Výše shrnutý vývoj judikatury Ústavního soudu vztahující se k obecně závazným vyhláškám o veřejném pořádku poukazuje na to, že počáteční restriktce svázané s obecní

normotvorbou byly nahrazeny rozvolněním, které bylo postupně umírňováno, až se etablovala určitá skupina typizovaných činností, jež lze za účelem veřejného pořádku regulovat. Na otázku, v jaké míře se tak může dít, známe doposud odpověď jen částečně. Obecně se vychází z principu proporcionality, ten ale nebrání obci v uložení plošných zákazů vztahených vůči všem veřejným prostranstvím, zapovězena není (prozatím výslovně u hazardu) ani individualizovaná regulace. Do budoucna lze patrně očekávat vývoj u obecně závazných vyhlášek, které budou vydány pouze s odkazem na § 35 zákona o obcích, a tedy mimo rámec § 10 zákona o obcích, dále těch, jimiž budou uloženy absolutní zákazy výkonu určitých činností (bez ohledu na to, kde mají být činnosti vykonávány), a v neposlední řadě těch, které budou obsahovat více individualizovanou právní úpravu (např. budou regulovat provozní dobu několika pohostinských zařízení patřících jednomu majiteli). U nich lze pak předpokládat jejich obsáhlejší zkoumání Ústavním soudem, obsírnější právní argumentaci a možný judikatorní posun.

## Seznam použitých zdrojů

### 1. Seznam použité literatury

ADAMOVÁ, Karolína. *Názory některých teoretiků v nedávné historii na otázku samosprávy*. Právník, 9/ 1995, str. 922 – 930.

BÍLKOVÁ, Jana. *Může obec za přijetí nezákonné obecní vyhlášky nést odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb.?* Právní rozhledy, 17/2011, str. 634 a násl.

BOGUSZAK, Jiří, ČAPEK Jiří, GERLOCH, Aleš. *Teorie práva*. Praha: EUROLEX Bohemia 2001, 323 s. ISBN 80-86432-13-0.

BROŽ, Jan. *Přezkum obecně závazných vyhlášek obcí a princip proporcionality*. Právník, 10/2015. Dostupné v systému Aspi pod LIT160513CZ.

BROŽ, Jan. *Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek 10 let od jirkovského nálezu)*. Právní rozhledy, 9/2018, str. 310 a násl. Dostupné na beck-online.cz.

CODL, Daniel. *Zamyšlení nad stávajícím pojetím veřejných subjektivních práv jakožto základu aktivní žalobní legitimace v soudním řízení správním*. Právník, 1/2021, str. 51 a násl. Dostupné v systému Aspi pod LIT287177CZ.

ČERNÍN, Karel. *Veřejná prostranství, terra incognita*. Právník, 10/2016. Dostupné v systému ASPI pod LIT213354CZ.

ČERVÍNEK, Zdeněk. *Legitimita, proporcionalita a doktrína vyloučených soudů*, Právník, 7/2021, str. 491 – 509.

FIALA, Zdeněk, FRUMAROVÁ, Kateřina a kol. *Správní řád. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. Dostupné v systému Aspi pod KO500\_p12004CZ.

FRUMAROVÁ, Kateřina. *Správněsoudní ochrana v případě nezahájení správního řízení ex offo*. Právní rozhledy, 13 – 14/2021, str. 468 a násl.

FILIP, Jan, HOLLÄNDER, Pavel, ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Zákon o Ústavním soudu*, 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 929 s. ISBN 978-80-7179-599-5.

FUREK, Adam. *Důsledky zrušení nebo změny zákonného zmocnění na další platnost, aplikovatelnost a zákonnost právního předpisu obce ve světle soudní judikatury*. Právní rozhledy 20/2006, str. 735 a násl. Dostupné v beck-online.

FURKOVÁ, Petra a kol. *Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce*. Praha: C.H. Beck, 2013. 400 s. ISBN 978-80-7400-470-4.

FLÖGL, Jaroslav. *Obecní zřízení (řád) v Čechách, na Moravě a ve Slezsku (se všemi doplňky a změnami)*. Nové, úplné, přepracované vydání s výkladem, judikaturou a četnými vedlejšími zákony. Vysoké Mýto: Nákladem Československé obce samosprávné, tisk Alois Boček, 1932, 486 s.

FRONC, Jaromír. *Účinnost právních předpisů včera, dnes a zítra*. Správní právo, 3/2021, str. 58 a násl.

HEJČ, David. *Mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky k regulaci silniční dopravy?* Právní rozhledy, 15 -16/2013, str. 542 a násl.

HEJČ, David. *Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce*. Právník, 8/2019, str. 738 – 752.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*, 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 600 s. ISBN 978-80-7400-624-1.

HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní věda. Teorie veřejné správy*, 4. aktual. a doplněné vyd., Praha: Wolters Kluwer, 2014, 244 s. ISBN 978-80-7478-561-0. Dostupné v systému Aspi pod MN5709CZ.

HOETZEL, Jiří. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich a. s., 1937, 506 s.

HOETZEL, Jiří. *Slovník veřejného práva československého*, Praha: EUROLEX BOHEMIA, reprint původního vydání, 2000, ISBN 80-902752-8-1.

HÖLLANDER, Pavel. *Otazníky ústavnosti obecních vyhlášek*. Právní rozhledy, 19/2008, str. 693 a násl. Dostupné v beck-online.

HOLLÄNDER, Pavel. *Putování po stezkách principu proporcionality: intence, obsah, důsledky*. Právník, 3/2016, str. 261 -284.

HUNEŠ, Karel, RANDUSOVÁ, Eva, MÁCHA, Aleš. *Veřejná prostranství a jeho platný vznik*. Právní rozhledy, 10/2017, str. 366 a násl. Dostupné v beck-online.cz.



HUSSEINI, Faisal, BARTOŇ, Michal, KOKEŠ, Marian, KOPA, Martin a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vydání (1. aktualizace). Praha: C. H. Beck, 2021. Dostupné v beck-online.

JANÁK, Jan, HLEDÍKOVÁ Zdeňka, DOBEŠ Jan. *Dějiny správy v českých zemích od počátku státu po současnost*, Praha: Lidové noviny, 2005, 568 s. ISBN 80-7106-709-1.

JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 1047. ISBN 978-80-7400-751-4.

KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, 424 s. ISBN 80-7179-794-4.

KADEČKA, Stanislav. *K právní povaze obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti*. Správní právo, 5/1998, str. 276 – 295.

KADEČKA, Stanislav. *Svobodná normotvorba obcí I. – II*. Moderní obec, 9/2000. Dostupné v systému Aspi pod LIT20215CZ.

KADEČKA, Stanislav. *Právní předpisy obcí v druhém roce účinnosti zákona o obcích*. Právní rozhledy, 6/2002, str. 263 – 271.

KADEČKA, Stanislav. *Právo tvorba územní samosprávy v České republice*. In: *Reforma veřejné správy: sborník příspěvků*. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978 – 80 -7357 -300 -3, str. 25 - 29.

KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*, 2. aktualizované vydání, Praha: Wolters Kluwer, 2017, 364 s. ISBN 978-80-7552-719-6. Dostupné v systému Aspi pod MN191CZ.

KOPECKÝ, Martin. *Správní právo. Obecná část*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 536 s. ISBN 978 – 80 -7400-727-9.

KOPECKÝ, Martin, PRŮCHA, Petr, HAVLAN, Petr, JANEČEK, Jan. *Zákon o obcích: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020. ISBN 978-80-7552-376-1. Dostupné v systému Aspi pod KO128\_2000CZ.

KOPECKÝ, Martin. *K některým otázkám vývoje národních výborů a obcí v letech 1945 – 1948*. Správní právo, 4/1992, str. 42 – 58.

KOPECKÝ, Martin. *Obsah práva na samosprávu*. In: Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty), Praha: Univerzita Karlova, 2017, 248 s. ISBN 978-80-87975-64-0, str. 201 – 213.

KOPECKÝ, Martin. *Správní dozor (pojem, znaky, systém)*. Právník, 2/1991, str. 143 -159.

KOUDELKA, Zdeněk. *Přijímání obecně závazných vyhlášek*. Správní právo, 1/1999, str. 1 – 14.

KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy, 2. aktualizované a přepracované vydání*. Praha: Linde, 2008, 352 s. ISBN 978-80-7201-690-7. Dostupné v systému Aspi.

KOHOUT, Martin. *Obecně závazné vyhlášky ve světle recentní judikatury Ústavního soudu ČR*. Právo, 2012. Dostupné v systému Asi pod LIT43881CZ.

KRÁL, Jakub. *Pravidla tvorby právních předpisů obcí*. ASPI, 2012. Dostupné v systému Aspi pod LIT40124CZ.

LANGÁŠEK, Tomáš. *Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky*. Právní rozhledy 10/2008, str. 356 – 362.

LUKEŠ, Zdeněk a kol. *Československé správní právo*. 1. vydání. Praha: Panorama, 1981, 301 s.

MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a bezdůvodné obohacení*. In: Veřejné právo a právo soukromé. Aktuální tendence a výzvy veřejnoprávní úpravy plynoucí z problematiky právního dualismu. Praha: Univerzita Karlova, 2014, 248 s. ISBN 978-80-87975-10-7, str. 153 – 167.

MALÝ, Karel a kol. *Dějiny českého a československého práva do roku 1945*. Praha: Leges, 2010, 640 s. ISBN 978-80-87212-39-4.

MALÝ, Karel. *Idea samosprávy v české politice v 19. století*. In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 1997. ISBN 80-7179-191-1, str. 295 – 311.

MATES, Pavel. *Rozšiřování samosprávy obcí*. Právní rozhledy, 15/2008, str. 550 a násl. Dostupné v systému beck-online.

MATĚJKA, Jan. *Pojem veřejnoprávní korporace*. Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1929, 112 s.

- MIKULE, Vladimír. *Deset let Ústavy České republiky*. In: *Východiska, stav, perspektivy: Sborník příspěvků*, Praha: Eurolex Bohemia, 2003, 423 s. ISBN 80-86432-45-9, str. 412-419.
- ONDŘEJEK, Pavel. *Princip proporcionality a další modely řešení kolizí základních práv*. *Jurisprudence*, 1/2012, str. 13 – 21. Dostupné v systému Aspi pod LIT40246CZ.
- ONDŘEJEK, Pavel. *Poměrování jako klíčový argument přezkumu v éře proporcionality*. *Právník*, 4/2016. Dostupné v systému Aspi pod LIT168414CZ.
- PAVLÍČEK, Václav a kol. *Ústavní právo a státověda*. I. díl *Obecná státověda*, Praha: Linde Praha a. s., 1998, 365 s. ISBN 80–7201–14-3.
- PLACHÝ, Jiří. *Rušení právních předpisů jako (staro)nový prvek ve správním soudnictví*. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2/2017, str. 299 a násl. Dostupné v beck-online.
- POTĚŠIL, Lukáš, FUREK, Adam, HEJČ, David a kol. *Zákon o obcích. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 864 s. ISBN 978-80-7400-739-2.
- POSPÍŠIL, Ivo. *Sledování souladu legislativy s ústavním pořádkem při tvorbě práva*. *Správní právo*, 3/2017. Dostupné v systému Aspi pod LIT233265CZ.
- PRÁŠKOVÁ, Helena. *Nové přestupkové právo*, Praha: Leges, 2017, 448 s. ISBN 978-80-7502-221-9.
- PRAŽÁK, Jiří. *O pojmu a povaze samosprávy*. In: *Samospráva – řada přednášek pořádaných „Českým klubem“ v Praze*, Praha 1899, 208 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo*. *Obecná část*. 8. doplněné a aktualizované vydání. Praha: Doplněk, 2012, 428 s. ISBN 978-80-7239-281-0.
- RAJCHL, Jiří. *Obecně závazné vyhlášky obcí o výherních hracích přístrojích*. *Správní právo*, 4/2010, str. 218 – 227.
- RYCHETSKÝ, Pavel, LANGÁŠEK, Tomáš, HERC, Tomáš, MLSNA, Petr a kol. *Ústava České republiky: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-809-3. Dostupné v systému Aspi pod KO1\_1993CZ.
- SCHELLE, Karel. *Poznámky z historického pohledu k normotvorné pravomoci orgánů územní samosprávy*. In: *K normotvorné pravomoci obcí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita 1998. ISBN 80-210-1751-1, str. 146 – 147.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 512. ISBN 978-80-7598-764-4.

SLÁDEČEK, Vladimír. *Ještě k problematice obecně závazných vyhlášek obcí a jejich přezkoumávání Ústavním soudem*. *Právní rozhledy*, 2/1998, str. 75 a násl.

SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír/ SUCHÁNEK, Radovan, SYLLOVÁ, Jindřiška. *Ústava České republiky. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, 1320 s. ISBN 978-80-7400-590-9. Dostupné v beck-online.cz.

VEČEŘOVÁ, Soňa. *Opatření proti nečinnosti v případě nezahájení správního řízení z moci úřední*. *Správní právo*, 2/2020, str. 137 a násl.

VEČEŘOVÁ, Soňa. *Vyřizování podnětu k zahájení správního řízení z moci úřední*. *Jurisprudence*, 2/2021, str. 28 a násl.

VEDRAL, Josef. *Obecně závazné vyhlášky a správní dozor*. *Správní právo*, 3/1999, str. 137 a násl.

VEDRAL, Josef. *Změny v právní úpravě vydávání právních předpisů územních samosprávných celků*. *Správní právo*, 4/2001, str. 193 a násl.

VEDRAL, Josef. *Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce - legislativní činnost obcí*. ASPI, 2003. Dostupné v systému Aspi pod LIT25161CZ.

VEDRAL, Josef. *Právní úprava postavení územních samosprávných celků (k ideovým zdrojům právní úpravy územní samosprávy v České republice)*. *Právník*, 1/2006, str. 1 - 46.

VEDRAL, Josef. *K vývoji právní úpravy obecně závazných vyhlášek a její interpretace v judikatuře Ústavního soudu*. Aspi, 2009. Dostupné v systému Aspi pod LIT33692CZ.

VEDRAL, Josef. *K ústavním základům územní samosprávy v Ústavě České republiky*. Aspi, 2010. Dostupné v systému Aspi pod LIT35957CZ.

VEDRAL, Josef. *Metodická pomůcka pro přípravu návrhů právních předpisů*. Aspi, 2012. Dostupné v systému Aspi pod LIT42308CZ.

VEDRAL, Josef. *K obecnému vymezení okruhu účastníků správního řízení podle správního řádu*. Aspi, 2011. Dostupné v systému Aspi pod LIT38921CZ.

VEDRAL, Josef. *K právní úpravě dozoru nad působností obcí*. In: *Reforma veřejné správy*. Sborník příspěvků. Praha: Aspi, a.s., 2007, str. 51 - 112.

VEDRAL, Josef, VÁŇA, Luboš, BŘEŇ, Jan, PŠENIČKA, Stanislav. *Zákon o obcích (obecní zřízení)*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008, 1000 s. ISBN 978-80-7179-597-1. Dostupné v systému beck-online.

VOPÁLKA, Vladimír. *Vyhlášky obcí podle čl. 104 odst. 3 Ústavy*. Správní právo, 3/1996, str. 144 – 156.

VOPÁLKA, Vladimír. *O územní samosprávě*. In: Veřejná správa a právo. Pocta prof. JUDr. Dušanu Hendrychovi k 70. narozeninám. 1. vydání. Praha: C. H. Beck 1997. ISBN 80-7179-191-1, str. 71 – 90.

WAGNEROVÁ, Eliška, ŠIMÍČEK, Vojtěch, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL Ivo aj. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Dostupné v systému ASPI pod KO2\_1993CZ.

WAGNEROVÁ, Eliška, DOSTÁL, Martin, LANGÁŠEK, Tomáš, POSPÍŠIL, Ivo. *Zákon o Ústavním soudu: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2007. ISBN 978-80-7357-305-8. Dostupné v systému Aspi pod KO182\_1993CZ.

WEYR, František. *Soustava československého práva státního*. Druhé vydání. Fr. Borový, Nakladatelství v Praze, 1924. 476 s.

ZÁŘECKÝ, Pavel. *K některým otázkám ústavního zakotvení územní samosprávy*. Správní právo, 1/2018, str. 13 – 23.

## **2. Seznam použitých internetových zdrojů**

RICHTER, Jaromír. *Březnové mezníky historie obecního zřízení*. Veřejná správa, 13/2003, [cit. 2021-12-02]. Dostupné z <https://www.mvcr.cz/clanek/verejna-sprava-2003.aspx>.

Ústava č. 150/1849 ř. z., [cit. 2021-03-11]. Dostupné z <http://spcp.prf.cuni.cz/dokument/stadion.htm>.

Ústava č. 20/1861 ř. z., [cit. 2021-11-21]. Dostupné z <http://spcp.prf.cuni.cz/lex/20-1861.htm>.

## **3. Seznam použitých právních předpisů**

Obecní zřízení č. 7/1864 z. z., č. 4/1864 z. z., č. 17/1863 z. z.

Zákon č. 76/1919 Sb. z. a n., kterým se mění a doplňují některá ustanovení dosavadních obecních zřízení a městských statutů v Československé republice.

Zákon č. 75/1919 Sb. z. a n, kterým vydává se řád volení v obcích republiky Československé.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

Zákon č. 329/1921 Sb. z. a n, o přechodné úpravě finančního hospodářství obcí a měst s právem municipálním.

Zákon č. 125/1927 Sb., o organizaci politické správy.

Zákon č. 122/1933 Sb. z. a n, o změnách řádu volení v obcích.

Ústavní zákon č. 150/ 1948 Sb., Ústava Československé republiky.

Zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů.

Zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech.

Zákon č. 13/1954 Sb., o národních výborech.

Zákon č. 279/1949 Sb., o finančním hospodaření národních výborů.

Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

Zákon č. 65/1960 Sb., o národních výborech.

Zákon č. 69/1967 Sb., o národních výborech.

Zákon č. 137/1982 Sb., o národních výborech.

Ústavní zákon č. 294/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky, a ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, kterým se zkracuje volební období národních výborů.

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

Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

Zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, v platném znění.

Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, v platném znění.

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

Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

Zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách.

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění.

Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), v platném znění.

Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, v platném znění.

Sdělení federálního ministerstva zahraničních věcí č. 209/1992 Sb., o sjednání Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazujících, ve znění pozdějších změn.

Zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, v platném znění.

Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, v platném znění.

Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích a o změně a doplnění některých zákonů, v platném znění.

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v platném znění.

Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy, ve znění pozdějších změn.

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

Zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v platném znění.

Zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), v platném znění.

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), v platném znění.

Nařízení vlády č. 172/2001 Sb., k provedení zákona o požární ochraně, v platném znění.

Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech.

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, v platném znění.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, v platném znění.

Nářízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, v platném znění.

Zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění.

Nářízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v platném znění.

Zákon č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší.

Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), v platném znění.

Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, v platném znění.

Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, v platném znění.

Zákon č. 65/2017 Sb., o ochraně před škodlivými účinky návykových látek, v platném znění (včetně důvodové zprávy).

Zákon č. 541/2020 Sb., o odpadech, v platném znění.

Zákon č. 36/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.

#### **4. Seznam použité judikatury**

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

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 48/93.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 4. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 38/93.

Nález Ústavního soudu ze dne 9. 10. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 15/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 12. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 1/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 7. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 2/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 1997, sp. zn. Pl. ÚS 42/96.

Nález Ústavního soudu ze dne 29. 4. 1998, sp. zn. Pl. ÚS 43/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1999, sp. zn. Pl. ÚS 15/97 (Mníšek pod Brdy).



Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2000, sp. zn. 7 Tz 231/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 12. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000 (Písek).

Usnesení Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 34/01.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99 (Frýdek-Místek).

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 2/2000 (Bílina).

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 8. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 3/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 9. 2002, sp. zn. IV. ÚS 331/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 2. 2003, sp. zn. Pl. ÚS 34/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 5. 2003, sp. zn. II. ÚS 487/2000.

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 10. 2004, sp. zn. Pl. ÚS 52/03.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 11. 2004, č. j. 2 Afs 122/2004-69.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 3. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02.

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (Jindřichovice pod Smrkem).

Nález Ústavního soudu ze dne 25. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 9/04 (Lipník).

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 1/05 Svojšín),

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 1. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 32/05 (Dobříš).

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 6. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 3/05 (Staňkov).

Nález Ústavního soudu ze dne 1. 8. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 16/06 (Pozlovice).

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor).

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 25/06 (Ostrov).

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05 (Kopřivnice).

Nález Ústavního soudu ze dne 10. 10. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 24/06 (Ostrov).

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 10. 2006, č. j. 7 Ca 242/2006-32.

Opravné usnesení k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 32/06 (Plzeň) ze dne 16. 1. 2007.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem).

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 10/06 (Plzeň).

Nález Ústavního soudu ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 20/06 (Boží Dar).

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko).

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 5. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (Ostrov).

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov).

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov).

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 5/07 (Plchov).

Nález Ústavního soudu ze dne 5. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří).

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka).

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně).

Nález Ústavního soudu ze dne 19. 11. 2008, Pl. ÚS 14/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 24. 11. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 38/97.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 5. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (Budyně nad Ohří).

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

Nález Ústavního soudu ze dne 3. 6. 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 7. 2009, č. j. 3 Ans 1/2009 – 58.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 7. 2009, č. j. 2 As 65/2008-69.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 12. 2009, sp. zn. 5 As 104/2008.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 5. 2010, č. j. 8 Ao 1/2007- 94.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 7. 2010, č. j. 2 As 54/2010 – 51.

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (České Velenice).

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

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cdo 542/2011.

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

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

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

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

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. 28 Cdo 542/2011.

Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 5. 5. 2011, sp. zn. 6 To 26/2011.

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

Nález Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 17/10.

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

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

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

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

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

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 11. 2012, sp. zn. 9 As 129/2011.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 6/13.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2013, č. j. 5 Ans 2/2013 - 40.

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

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 6. 2015, č. j. 15 A 8/2014 - 32.

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

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

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

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 21. 2. 2017, č. j. 22 A 91/20016.

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 3. 2017, č. j. 22 A 135/2016 - 33.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (Brno).

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (Litvínov, Varnsdorf).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 6. 2017, č. j. 6 As 292/2016 – 71.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 7. 2017, č. j. 1 As 5/2017 – 76.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2018, č. j. 9 AfS 193/2017 - 80.

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2018, sp. zn. Pl. ÚS 42/18 (Most).

Nález Ústavního soudu ze dne 8. 1. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 30/18 (Postoloprty).

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 2. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 21/17.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 17. 9. 2019, č. j. 15 A 92/2019-33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 3. 2020, č. j. 3 As 316/2017 – 25.

Nález Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 41/18 (Bílina).

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 1. 2021 ve věci č. 14065/15 (Lacatus proti Švýcarsku).

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019 – 39.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 6. 2021, č. j. 9 As 264/2020 - 51.

Nález Ústavního soudu ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec).

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 29. 11. 2021, č. j. 30 A 59/2021- 63.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2022, č. j. 5 As 350/2021- 42.

## Obecně závazné vyhlášky o veřejném pořádku

### Abstrakt

Práce je zaměřena na obecně závazné vyhlášky obcí vydávané k ochraně veřejného pořádku. Veřejný pořádek je však pojem, který není legislativou definován a je proměnlivý v čase. Každá obec tak za účelem jeho ochrany reguluje jinou společenskou činnost, o níž se domnívá, že je schopná veřejný pořádek v obci narušit. Ne vždy však obce usměřňují činnosti, které mohou být za účelem veřejného pořádku regulovány, případně jimi nastavená pravidla překračují hranice dané zákonem. Ke konkretizaci toho, co lze za účelem veřejného pořádku regulovat a jakým způsobem, pak nezastupitelně přispívá Ústavní soud, který se zabývá posouzením jejich zákonnosti a jako jediný je oprávněn nezákonnou obecní vyhláškou zrušit.

Práce se nejprve zaměřuje na historii obecní normotvorby, základní charakteristiku obecně závazných vyhlášek jakožto právních předpisů vydávaných v samostatné působnosti a za pomoci soudní judikatury též na definování veřejného pořádku. Poté následuje nejrozsáhlejší část práce, která se věnuje analýze obecně závazných vyhlášek o veřejném pořádku na pozadí tzv. testu čtyř kroků, který Ústavní soud aplikuje při přezkumu jejich zákonnosti. Hlavní pozornost je přitom kladena na zkoumání toho, zda obec dodržela svou věcnou působnost, a dále na princip proporcionality a rozumnosti. Tato část dává odpovědi na to, jakým způsobem lze aplikovat zákonné zmocnění § 10 zákona o obcích k vydání vyhlášky včetně toho, jakým způsobem by měly obce přistupovat k aplikaci testu proporcionality a racionality. Navazuje kapitola o výkonu státního dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek, která kromě vlastního popisu současné právní úpravy doplněné o související judikaturu přináší i zamyšlení nad tím, zda se může adresát vyhlášky bránit proti její domnělé nezákonnosti přímo či nepřímo (iniciací dozorového procesu u Ministerstva vnitra). Poslední část se věnuje konkrétním typovým oblastem, jež lze dle současné judikatury Ústavního soudu v rámci veřejného pořádku regulovat, a jejich stručné charakteristice. V závěru je zrekapitulován dosavadní vývoj judikatury Ústavního soudu spolu se zásadními pravidly, které z ní pro obecní normotvorbu vyplývají.

**Klíčová slova:** obecně závazná vyhláška, veřejný pořádek, územní samospráva

## **Generally binding regulations of a municipality issued in order to ensure local matters of public order**

### **Abstract**

The work is focused on general binding regulations issued by municipalities to protect public order. However, public order is a concept that is not defined by legislation and is variable over time. Thus, each municipality, in order to protect it, regulates a different social activity that it believes is capable of disturbing public order in the municipality. However, municipalities do not always regulate the activities that can be regulated for the purpose of public order, or the rules they set exceed the limits set by law. The Constitutional Court makes an indispensable contribution to the specification of what can be regulated for the purpose of public order and in what way, as it is the only one entitled to annul an illegal municipal regulation.

The thesis first focuses on the history of municipal lawmaking, the basic characteristics of generally binding regulations as legal regulations issued in an independent competence and, with the help of judicial case law, also on the definition of public order. Then the most extensive part of the thesis is devoted to the analysis of generally binding regulations on public order against the background of the so-called four-step test applied by the Constitutional Court in reviewing their legality. The main focus is on the examination of whether the municipality has complied with its substantive competence, as well as on the principles of proportionality and reasonableness. This section provides answers as to how the statutory power of section 10 of the Act on Municipalities to enact a regulation can be applied, including how municipalities should approach the application of the proportionality and reasonableness test. This is followed by a chapter on the exercise of state supervision over the legality of generally binding regulations, which, in addition to a description of the current legislation itself, supplemented by related case law, also provides a reflection on whether the addressee of a regulation can defend itself against its alleged illegality directly or indirectly (by initiating a supervisory process with the Ministry of the Interior). The last part is devoted to the specific types of areas which, according to the current case law of the Constitutional Court, can be regulated within the framework of public order and their brief characteristics. Finally, it summarises the development of the Constitutional Court's case law to date, together with the fundamental rules that it implies for municipal norm-making.

**Key words:** generally binding regulation, public order, local self-government