

Zápis ze semináře

**k aktuální judikatuře Ústavního soudu
věnované obecně závazným vyhláškám
o veřejném pořádku**

**Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra
27. 10. 2011**

Obsah zápisu:

- I. **Úvodní slovo (str. 3)**
JUDr. Miroslav Brůna, vedoucí oddělení legislativně-právního
- II. **Přehled aktuální judikatury (str. 3)**
Mgr. Petra Furková, oddělení dozoru
- III. **Metodický materiál MVČR k OZV o veřejném pořádku (str. 3)**
Mgr. Petr Prokop, vedoucí oddělení dozoru
- IV. **Judikatura Ústavního soudu v letech 2010 a 2011**
JUDr. Ivo Pospíšil, Ph. D., vedoucí analytického odboru ÚS

Úvod (str. 4)

Změny judikatury ÚS a předvídatelnost (str. 6)

Požadavek konkretizace veřejných prostranství a vztah k principu proporcionality (str. 7)

Vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. d) zákona o obcích, aneb ob stojí obecné zmocnění před zmocněním konkrétním? (str. 9)

Povolování výjimek (str. 10)

Individualizovaná regulace v OZV (str. 10)

Sankcionování porušení povinností při konkretizaci skutkových podstat přestupků (str. 11)
- V. **Budoucí vývoj judikatury ÚS (str. 12)**
JUDr. Stanislav Kadečka, Ph. D., PF Masarykova Univerzita Brno
- VI. **Ochrana před hlukem (str. 13)**
JUDr. Stanislav Kadečka, Ph. D., PF Masarykova Univerzita Brno
- VII. **Stanoviska VOP jako vedlejšího účastníka před ÚS (str. 13)**
Mgr. Kateřina Valachová, Ph. D., vedoucí právního odboru KVOP
- VIII. **Otázky a odpovědi z diskuse (str. 14)**

Ad 1 Úvodní slovo

JUDr. Miroslav Brůna, vedoucí oddělení legislativně-právního

JUDr. Miroslav Brůna přivítal jménem ředitelky odboru Ing. Marie Kostruhové všechny přítomné a představil pozvané hosty. Připomněl, že problematika veřejného pořádku je velmi živá, diskutovaná a proměnlivá, a právě proto pořádá odbor dozoru a kontroly veřejné správy (dále též „ODK“) již třetí seminář věnovaný speciálně tomuto tématu. Poté, kdy seznámil přítomné s tím, že bude hovořeno o nálezech vynesitelných Ústavním soudem v roce 2010 a 2011, předal slovo vystupujícím.

Ad 2 Přehled aktuální judikatury ÚS

Mgr. Petra Furková, oddělení dozoru

Mgr. Petra Furková v úvodu semináře zrekapitulovala veškeré nálezy Ústavního soudu vynesitelné v posledních dvou letech s tím, že je poté rozdělila do 5 oblastí, a to podle tématu, kterému se nálezy věnovaly. Následně stručně připomněla obsah jednotlivých nálezů, přičemž pozornost byla dále věnována těm z nich, které souvisely s veřejným pořádkem.

** Obsah vystoupení Mgr. Furkové je shrnut v přiložené prezentaci*

Ad 3 Metodický materiál ODK MVČR k obecně závazným vyhláškám obcí o veřejném pořádku

Mgr. Petr Prokop, vedoucí oddělení dozoru

Mgr. Petr Prokop navázal na vystoupení své kolegyně a zdůraznil, že judikatura Ústavního soudu velmi ovlivnila obsah obecně závazných vyhlášek o veřejném pořádku, neboť Ústavní soud rozšířil pole normotvorné působnosti obcí. Vzhledem k tomu, že Ministerstvo vnitra zpracovalo v rámci své metodické pomoci první materiál k veřejnému pořádku, v němž jsou shrnuty oblasti, jež lze a nelze obecně závaznou vyhláškou regulovat (popřípadě je jejich regulace sporná), již v roce 2009, Mgr. Prokop představil jeho aktualizovanou podobu a zároveň názorně ukázal, kde lze metodický materiál ministerstva na jeho internetových stránkách nalézt.

**Obsah vystoupení Mgr. Prokopa je shrnut v přiložené prezentaci*

Ad 4 Judikatura ÚS v letech 2010 a 2011

JUDr. Ivo Pospíšil, Ph. D., vedoucí analytického odboru ÚS

JUDr. Ivo Pospíšil představil analytický odbor ÚS, který nezávazně připomínkuje návrhy nálezů pléna ÚS. Uvedl, že se ve svém vystoupení zaměří na komentář k postupům a závěrům, k nimž dospěla judikatura ÚS, v ostatních případech bude poskytnut jeho soukromý názor.

Obsah vystoupení:

1. Úvod
2. Změny judikatury ÚS a předvídatelnost
3. Požadavek konkretizace veřejných prostranství a vztah k principu proporcionality
4. Vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. d) zákona o obcích, aneb ob stojí obecné zmocnění před zmocněním konkrétním?
5. Povolování výjimek
6. Individualizovaná regulace v OZV
7. Sankcionování porušení povinností při konkretizaci skutkových podstat přestupků

Ad 1

Úvod

V úvodu byly shrnuty závěry, které jsou z judikatury ÚS podstatné:

- změna judikatury týkající se **přípustnosti regulace otevíracích dob hostinských zařízení** (České Velenice – Břeclav – Vodňany)
- **rozšíření pojmu narušení veřejného pořádku** (tzv. předpolí pro narušení veřejného pořádku) (Jeseník)
- **vztah mezi konkretizací veřejného prostranství a principem proporcionality**
- **povolování výjimek** (Vodňany)
- **regulace VLT** (Chrastava – Františkovy Lázně – Kladno)
- vztah mezi **§ 10 písm. a) a § 10 písm. d) zákona o obcích**
- přípustnost **individualizované regulace**

Nad rámec výše uvedeného JUDr. Pospíšil připomněl, že judikatura ÚS se od roku 2007 (vynesení přelomového „jirkovského nálezu“) odchýlila od přísného pojmání samosprávy až k pojetí velmi liberálnímu, přičemž ÚS za tuto hranici dle jeho soudu patrně nevykročí.

Současně bylo poznamenáno, že **sama Ústava samosprávu nechrání**, chrání pouze její instituty, nikoliv samotný obsah samosprávy, který je ponechán v rukou zákonodárce. ÚS nikoliv v nálezech o obecně závazných vyhláškách obcí, ale v nálezech o zásazích zákonodárce do samostatné působnosti (př. nálezy o delimitaci zaměstnanců, o určení daní) ponechal pro zákonodárce volné mantinely jednotlivých působností, které mohou způsobovat nesnáze při posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek. JUDr. Pospíšil nevyloučil, že by ÚS mohl do této situace zasáhnout, a to v souvislosti s regulací hazardu. Ač totiž ÚS výslovně připustil možnost obcí regulovat umístění IVT, zákonodárce se snaží prodloužit platnost povolení o další tři roky. ÚS ovšem v nálezu Františkovy Lázně naznačil, že existuje určitá **podstata samosprávy**, kterou zákonodárce nemůže „vyprázdnit“ (i když ji ÚS zatím blíže nedefinoval, resp. neřekl, která působnost je ústavně chráněna a nemůže do ní zákonodárce zasahovat). Dle názoru JUDr. Pospíšila se tak ÚS pohybuje v prostoru, v němž nejsou definovány mantinely působností, jedná se o „normativní“ vzduchoprázdno, které je ÚS nucen vyplnit. Pokud tak učiní, čelí však kritice „3. komory Parlamentu“.

ÚS však v naznačené situaci není dle JUDr. Pospíšila osamocený, neboť jedná na návrh Ministerstva vnitra, které má v zásadě monopolní postavení na podání návrhu ÚS. Ministerstvo vnitra de facto přdestírá otázky, které posléze ÚS řeší. JUDr. Pospíšil vyjádřil domněnku, že v některých případech nejedná Ministerstvo vnitra takticky. V poslední době totiž podalo 3 návrhy týkající se regulace hazardu. Dle JUDr. Pospíšila by bylo vhodné vyčkat vynesení prvního nálezu a ostatní návrhy nepodávat. K této připomínce se vyjádřil Mgr. Prokop, který uvedl, že Ministerstvo vnitra nemůže „časově“ taktizovat, neboť je vázáno lhůtami v zákoně o obcích. Pokud se tedy Ministerstvo vnitra domnívá, že obecně závazná vyhláška odporuje zákonu a obec dobrovolně nepřistoupí k její nápravě, zahájí se formální dozorový proces, v němž je Ministerstvo vnitra vázáno zákonnými lhůtami. V situaci, kdy je již podán návrh k Ústavnímu soudu, zákon Ministerstvu vnitra neumožňuje vzít již jednou podaný návrh zpět.

Ad 2

Změny judikatury ÚS a předvídatelnost

JUDr. Pospíšil shrnul důvody vedoucí ke změně vlastní judikatury ÚS a současně přestřel typy (ne)předvídatelnosti rozhodnutí ÚS následovně:

V nálezu Pl. ÚS 11/02 jsou uvedeny **faktory, za nichž je přípustné, aby ÚS měnil vlastní judikaturu:**

- změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi,
- změna v jejich struktuře,
- změna kulturních představ společnosti,
- posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad.

3 typy (ne)předvídatelnosti:

- změna v důsledku nekonsistence judikatury
- převratná změna
- změna v důsledku postupného vývoje judikatury

Dále bylo uvedeno, že ve zkoumaném období let 2010 a 2011 existují v judikatuře 2, resp. 3 výkyvy:

- **Náhled na přípustnost regulace otevíracích dob hostinských zařízení (České Velenice – Břeclav – Vodňany).**
Důvod obratu mezi nálezy ve věci obecně závazné vyhlášky města Českých Velenic a města Břeclavi shledal JUDr. Pospíšil v tom, že byl v mezidobí jejich vynesení přijat náleze ve věci obecně závazné vyhlášky města Jeseníku, který argumentoval tzv. předpolím.
- **Požadavek konkretizace regulovaných míst, resp. veřejných prostranství (Vodňany).**
S nálezem Vodňany je dle názoru JUDr. Pospíšila spjat zásadní exces v judikatuře ÚS, neboť ÚS se zde odchýlil od požadavku konkretizace veřejných prostranství, na něž se obecně závazná vyhláška vztahovala.
- **Náhled na vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. d) zákona o obcích.**
Změna v případě nazírání na zákonné zmocnění § 10 písm. a) a d) zákona o obcích je dle názoru JUDr. Pospíšila pouze zdánlivá, neboť současný názor ÚS navazuje na jeho předešlou judikaturu.

Ad 3

Požadavek konkretizace a jeho vztah k principu proporcionality

ÚS připustil jednoznačnou plošnost regulace v případě prostituce (Pl. ÚS 69/04, Ústí nad Labem). Od této teze se ÚS do současné doby odchýlil dle názoru JUDr. Pospíšila dvakrát. Jednalo se o obecně závaznou vyhlášku města Vodňany a dále obce Kořenova (Pl. ÚS 35/06), v níž obec de facto zakázala volné pobíhání psů na celém území obce, přičemž tento exces byl následně překryt nálezem ve věci OZV města Sušice Pl. ÚS 47/06, v němž již ÚS na principu konkretizace trval.

Možnost celoplošné regulace ÚS ospravedlnil tím, že je třeba zkoumat právo, které je omezováno, a na druhou stranu hodnotu, která má být ve vztahu k právu upřednostněna. Hodnota veřejného pořádku byla v případě regulace prostituce ÚS shledána automaticky vyšší než provozování základního práva skrze prostituci, a to bez toho aniž by ÚS provedl test principu proporcionality a jeho zdůvodnění.

Pokud by ÚS v budoucnu netrval na povinnosti konkretizace veřejných prostranství, měl by vždy dle JUDr. Pospíšila provádět test proporcionality, který je ovšem velmi obtížný. Přidržení se principu konkretizace tak dle JUDr. Pospíšila usnadňuje situaci jak dozorovému orgánu, tak samotnému soudu. Navíc z hlediska právní jistoty je výhodnější, aby OZV obsahovala výčet konkretizovaných míst, přičemž sama konkretizace je předvídatelnější pro adresáty vyhlášky a současně zárukou zákonnosti právní úpravy. **ÚS by proto měl dle JUDr. Pospíšila na konkretizaci (s výjimkou regulace prostituce) trvat, a to z důvodů shrnutých následovně:**

- jednak tak výslovně stanoví § 10 písm. a) zákona o obcích
- trvání na konkretizaci v podstatě nahrazuje složitější test proporcionality
- použití principu proporcionality vyvolává celou řadu dalších otázek:
 - a) závažnost zájmu a hodnoty, které je s to tato činnost narušit, má být posuzována obecně (tedy celospolečensky), nebo s přihlédnutím k místním specifikům obce?
 - b) zevrubná znalost místopisu obce...

Podstatu principu proporcionality JUDr. Pospíšil shrnul následovně:

- poměřuje se jím vlastně intenzita omezení nějakého základního práva
- takové omezení musí sledovat legitimní cíl – tím je buď jiné základní právo, nebo nějaký právem aprobovaný veřejný zájem
- dále se testuje, zda takové omezení je schopno tohoto cíle dosáhnout a zda neexistuje alternativa, která by vedla ke stejnému cíli, avšak byla k základnímu právu šetrnější (*kritika a srovnání testů proporcionality viz Kosař, D.: Kolize*

Test principu proporcionality je shrnut v nálezu ÚS Pl. ÚS 3/02 jako:

- princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti)
- princip potřeby
- princip přiměřenosti (v užším smyslu)

Př. testu proporcionality:

- *Chov psů*

Obec zakáže chov psů v obci, a to kvůli prokázanému napadení dětí psy zejména bojových plemen. OZV ob stojí z hlediska cíle regulace (ochrana zdraví občanů, veřejný pořádek). Dotčeno je vlastnické právo. Porovnává se tak ochrana zdraví a veřejného pořádku s vlastnickým právem. Sleduje cíl ochrany zdraví i jiná regulace? Není dostačující zakázat venčení psů v oblastech, kde se děti často zdržují? Nebylo by možné zakázat pouze chov bojových plemen?

- *Regulace IVT*

Obec může určovat umístění herních automatů, ale povolení jejich provozu nadále vydává Ministerstvo financí. Ministerstvo financí by na OZV mělo reagovat tak, aby přezkoumalo existující i nové OZV, které chrání veřejný pořádek a snaží se eliminovat gamblerské. Na druhé straně stojí právo na podnikání, případně právo na legitimní očekávání, které je namítáno provozovateli IVT. Loterijní zákon (dále jen „LZ“) v § 43 umožňuje Ministerstvu financí, aby kdykoliv přezkoumalo podmínky pro vydání povolení, a to nejen v době vydání povolení, ale i v průběhu existence povolení, a případně je též odebralo. Dle nálezů ÚS má Ministerstvo financí povinnost řízení zahájit, přičemž v jeho průběhu by dle JUDr. Pospíšila mělo také provádět test proporcionality, tj. zkoumat, do jaké míry je snaha o prosazení cílů vyhlášek proporcionální k tomu, že provozovatel může přijít o vydané povolení. Ohledně namítaného legitimního očekávání JUDr. Pospíšil vyjádřil skepsi, a to s ohledem na dikci § 43 LZ, který umožňuje kdykoliv za zákonem stanovených podmínek povolení odebrat. Pokud Ministerstvo financí nezahájí řízení, poruší dle názoru JUDr. Pospíšila právo na samosprávu, neboť nerespektuje OZV. V případě nečinnosti Ministerstva financí (kterou de facto umožňuje novela LZ) může být využito podání komunální ústavní stížnosti, v níž by byla namítána nečinnost.

Mgr. Prokop uvedl, že možné řešení situace, kdy v obci existuje vyhláška omezující umístění výherních přístrojů, jejichž provoz je ovšem MF tolerován, lze řešit pomocí vydání OZV, která omezení provozní doby pohostinských a jiných obdobných zařízení.

JUDr. Pospíšil závěrem uvedl, že se testy proporcionality dle jeho názoru velmi obtížně provádí u právních předpisů. Obvyklé je provádět je v konkrétním případě, nikoliv v případě legislativního aktu. Myšlenka těchto testů vznikla v judikatuře německého ústavního soudu jako forma emancipace ústavního soudnictví ve vztahu k zákonodárci. V Listině základních práv a svobod je uvedena celá řada základních práv a jejich přípustná omezení, přičemž čl. 4 zjednodušeně říká, že omezením základních práv nesmí být narušena jejich podstata a smysl. Pokud by ÚS nepoužíval test proporcionality, mohl by rušit legislativní akty až v okamžiku, kdyby narušovaly podstatu základního práva. Tím, že si ústavní soudy vytvořily testy proporcionality, nechrání pouze podstatu základních práv ale mnohem víc. Nicméně v tomto ohledu je obtížné v případě kontroly norem testy provádět, neboť soud často toliko domýšlí, kde je rozsah a hranice poměřovaného práva a jiného práva či zájmu, které jsou s ním v konfliktu. Dle názoru JUDr. Pospíšila se často může jednat o „sofistikované zdůvodňování subjektivismů.“

Ad 4

Vztah § 10 písm. a) a d) zákona o obcích

JUDr. Pospíšil připomněl, že vynesetím tzv. jirkovského nálezu v roce 2007 nastal obrat v dosavadní judikatuře ÚS, kdy ÚS připustil vydání takové OZV, která se sice kryje se zákonem, nicméně její obsah je subsumovatelný pod písm. a) až c) § 10 zákona o obcích a současně lze dovodit odlišné cíle obou právních předpisů. Pod touto premisou byl aprobován např. zákaz konzumace alkoholu či pobíhání domácích zvířat na veřejných prostranstvích. Nejnovějším příkladem je pak regulace VLT.

V současné době existuje řada zákonných zmocnění k vydání OZV, nicméně tím, že většina pochází z doby před vynesetím jirkovského nálezu, je zřejmé, že zákonodárce akceptoval rozšíření výkladu dosahu § 10. Na druhou stranu ÚS zatím nikterak nezpochybnil, že by zákonodárce nemohl nadále vydávat zvláštní zmocnění tam, kde jde o oblasti, které nejdou podřadit pod § 10 písm. a) až c) zákona o obcích. Co však zákonodárce zřejmě nemůže (naznačeno v nálezu Františkovy Lázně a Kladno) je, aby zvláštním zmocněním omezil dosah vymezení generální působnosti dle § 10 písm. a) až c).

Jaký je tedy vztah mezi § 10 písm. a) a d) zákona o obcích? Obstojí obecné zmocnění před zmocněním konkrétním?

Dle JUDr. Pospíšila lze identifikovat **2, resp. 3 situace:**

- regulace bez ohledu na zvláštní zmocnění regulace určité oblasti zákonem nebrání tomu, aby k regulaci této oblasti přikročila též obec v obecně závazné vyhlášce na základě vymezení působnosti dle § 10 zákona o obcích, lze-li

identifikovat jiný účel regulace

- v dané oblasti neexistuje zmocnění (byť v minulosti existovalo) – obci nebrání regulovat dle §10 písm. a), je-li oblast pod něj subsumovatelná (recentním příkladem jsou otevírací doby)
- regulace v oblasti, kde existuje zvláštní zmocnění – obci rovněž nebrání regulovat dle § 10 písm. a), je-li oblast pod něj subsumovatelná (regulace pohybu zvířat na veřejném prostranství vedle §24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., regulace VLT vedle §53 odst. 4 loterijního zákona)

S ohledem na výše uvedené tak bylo shrnuto, že mezi zmocněními neplatí pravidla typu *lex specialis* či *lex posterior*, a to proto, aby nedošlo k narušení obecných zmocnění v § 10 zákona o obcích.

Ad 5

Povolování výjimek

Obecně závazná vyhláška, která bude obsahovat možnost udělení výjimek, by dle JUDr. Pospíšil měla zohlednit následující:

- OZV by měla rámcově stanovit kritéria pro povolení výjimky,
- nemůže však stanovit výluky z aplikace správního řádu; jedná se o rozhodování samosprávného orgánu, tj. odvolací orgán nemůže měnit, ale pouze zkasírovat,
- výjimka by neměla být diskriminační

Pozornost by měla být kladena na paušální osvobození akcí konaných obcí. Z praktického hlediska je takové řešení dle JUDr. Pospíšila pochopitelné, nicméně hrozí riziko diskriminace. Současně není přesně dáno, že účastníkem povolovacího řízení bude jen obec, lze si totiž představit i jiné osoby dotčené povolením výjimky.

Ad 6

Individualizovaná regulace

S otázkou individualizované regulace se ÚS setkal v případě OZV města Františkových Lázní a Kladna, v kterých byly jmenovitě uvedeny provozovny, v nichž se umístění herních automatů omezuje. (ÚS se podobnými případy setkal v případech posuzování zákonů, jimiž byla normována individuální záležitost.). ÚS

individualizovanou regulaci v OZV nevyloučil za předpokladu, že OZV:

- nebude diskriminační
- bude zajištěn soudní přezkum (v regulaci VLT splněno, jinde lze řešit prostřednictvím možnosti stanovit výjimky, které podléhají správnímu rozhodování a soudnímu přezkumu)

JUDr. Pospíšil uvedl, že NS má v případě individualizované regulace v OZV odlišný názor, který vyplývá např. z rozsudku 28 Cdo 542/2011 ze dne 13. 4. 2011, z něž plyne:

- město Zlín vydalo vyhlášku, již omezilo dobu provozu v jediném baru ve městě
- vyhláška shledána jako diskriminační individuální rozhodnutí
- město Zlín nese odpovědnost za škodu (ušlý zisk provozovny)

JUDr. Pospíšil uvedl, že se závěrem NS nesouhlasí, neboť soud vyhodnotil OZV jako nenormativní akt, a to proto, že se OZV týkala pouze jednoho člověka (NS navíc dospěl bez patřičného zdůvodnění k automatické diskriminaci).

JUDr. Pospíšil shledal podstatu problému v obsahovém vymezení aktu, které trvá na materiálním znaku. Pokud by NS užil stejné argumenty i v jiných případech, mohl by dospět k závěru, že i zákon je svou povahou individuálním právním aktem (př. zkrácení funkčního období PS). Upřednostňováním obsahových kritérií dle JUDr. Pospíšila hrozí, že se rozplyne sama povaha normativního aktu a současně i kompetence orgánů, kdy by např. zákon mohl být přezkoumatelný nikoliv před ÚS ale ve správním soudnictví.

Ad 7

Sankcionování porušení povinností při konkretizaci skutkových podstat přestupků

JUDr. Pospíšil uvedl, že tezi ÚS o konkretizaci skutkových podstat přestupků neshledává jako šťastnou. Pokud totiž hovoříme o konkretizaci, jedná se o totožný předmět a cíl OZV a přestupkového zákona. Proto se JUDr. Pospíšil domnívá, že ÚS by měl od „konkretizace skutkových podstat přestupků“ v budoucnu spíše upustit. Lze ji chápat maximálně jako způsob, jak obec své občany pro ně dostupnějším způsobem informuje o tom, které jednání je přestupkem. Jediný rozumný výklad proto spočívá dle JUDr. Pospíšila v tom, že normativním a jediným základem je konkrétní skutková podstata přestupku. Konkretizace nemá dle JUDr. Pospíšila samostatnou normativní existenci.

***Prezentace vystoupení JUDr. Pospíšila, Ph.D., tvoří přílohu zápisu.**

Ad 5, 6 Budoucí vývoj judikatury ÚS, ochrana před hlukem **JUDr. Stanislav Kadečka, Ph. D., PF MU Brno**

JUDr. Stanislav Kadečka v úvodu svého vystoupení ocenil metodickou činnost ODK a taktéž rozhodovací činnost Ústavního soudu, neboť podle jeho slov oba postoupily do vyšších úrovní. Ústavní soud především díky analytickému odboru, který přispívá k centralizaci rozhodovací praxe Ústavního soudu. Současně JUDr. Kadečka pozitivně okomentoval aktivitu ODK, zejména pak jeho webové stránky www.mvcr.cz/odk, na nichž jsou publikovány stěžejní metodické materiály odboru. V této souvislosti podotknul, že téměř na všechna dnes diskutovaná témata webové stránky ODK plně odpovídají.

K teoretické otázce - tedy k tomu, co můžeme od ÚS očekávat do budoucna – uvedl, že se nacházíme v situaci, kdy liberalizace rozhodovací činnosti soudu došla patrně svých hranic. Rozhodovací proces, který v obecném duchu začal v prosinci roku 2007 „revolučním“ jirkovským nálezem, postupně přešel od restriktivního pojmání obecní normotvorby k pojmání liberálnímu, přičemž od té doby si pouze upřesňujeme situaci ohledně konkrétních případů. Od judikatury ÚS proto očekává, že se do budoucna vyjasní některé sporné nuance, nicméně již by nemělo docházet k zásadním posunům, a to zejména v nejbližším období.

K dozorové činnosti Ministerstva vnitra poznamenal, že ministerstvo je v taktizování podání návrhu ÚS, na nějž apeloval JUDr. Pospíšil, omezené, neboť pokud ministerstvo dojde k závěru, že OZV je nezákonná, je jeho povinností návrh podat v zákonem stanovené lhůtě. Taktizování ministerstva se tak může omezit pouze na otázky, které jsou Ústavnímu soudu předestřeny.

V souvislosti s vydáváním obecně závazných vyhlášek JUDr. Kadečka upozornil na rozumnost právní regulace, přičemž „nerozumnost“ shledává ve dvojí podobě. Prvý případ může spočívat v tom, že povinnosti nebo zákazy uložené obecně závaznou vyhláškou jsou zjevně něčím, co je naprosto nepřipadné ve vztahu k řešení dané situace. Druhý typ nerozumnosti pak spočívá v tom, že si obce neuvědomí, že jimi přijímaná právní úprava není místní „novela“ nebo místní verze trestního zákoníku, ale obecně závazná vyhláška, která má jasně, striktně a specificky dané limity z hlediska svého vynucování. Protože porušení obecně závazné vyhlášky je v zásadě přestupek, za nějž lze ukládat sankce dané v přestupkovém zákoně (především pokuty), je třeba si uvědomit, zda je obec schopna si pokutami dodržování obecně závazné vyhlášky vynutit. Pokud obec nezamýšlí povinnosti uložené v obecně závazné vyhlášce fakticky vynucovat, pak nemá vydávat obecně závaznou vyhlášku, ale politickou proklamaci.

Obecně závazná vyhláška by současně měla být napsána tak, jak je - zjednodušeně řečeno - zamýšlena. Ačkoliv se tak děje v řadě obcí, v některých

případech se lze setkat s obecně závaznými vyhláškami, které jsou napsány jinak, než jsou fakticky myšleny a fakticky vynucovány. JUDr. Kadečka proto apeloval na obce, aby nevydávaly obecně závazné vyhlášky, které by byly falešné a prázdné.

K otázce vzájemného vztahu zmocnění uvedeného pod § 10 písm. d) zákona o obcích a písm. a) až c) ve shodě s JUDr. Pospíšilem JUDr. Kadečka sdělil, že zvláštní zmocnění uvedené v zákoně o obcích pod písm. d) nijak neovlivňuje využití písmen a) až c) zákona.

V otázce regulace hlukové zátěže JUDr. Kadečka uvedl, že se tomuto tématu věnuje jak ODK ve svých dvou metodických materiálech, tak i veřejný ochránce práv, na jehož webových stránkách www.ochrance.cz lze nalézt publikaci zpracovanou k hlukové zátěži.

Na závěr JUDr. Kadečka uvedl, že náš právní řád je neuvěřitelně rozsáhlý, nikdo není schopen spočítat, kolik obsahuje platných a účinných právních předpisů. Proto požádal přítomné o zvážení, zda zamýšlená obecně závazná vyhláška má být skutečně přijata.

Ad 7 Stanoviska VOP jako vedlejšího účastníka řízení před ÚS **Mgr. Kateřina Valachová, Ph. D., vedoucí právního odboru** **KVOP**

Mgr. Kateřina Valachová, Ph.D., jako zástupce Kanceláře veřejného ochránce práv, ve svém vystoupení stručně shrnula příspěvek Kanceláře veřejného ochránce práv věnovaného účasti ochránce v řízeních před Ústavním soudem v letech 2009 až 2011. V úvodu vystoupení byla stručně popsána aktivní legitimace ochránce k podávání návrhů k abstraktní kontrole jiných právních předpisů. Následně byla shrnuta řízení o přezkumu zákonnosti právních předpisů, do nichž ochránce intervenoval a závěrem byl nastíněn vývoj budoucí aktivity ochránce při přezkumu zákonnosti obecně závazných vyhlášek.

***Celé znění příspěvku Kanceláře veřejného ochránce práv tvoří přílohu zápisu.**

Ad 8 **Otázky a odpovědi z diskuse**

1. Dotaz k oblastem, jež lze dle metodického materiálu regulovat obecně závaznou vyhláškou:

Existuje k možnosti obcí regulovat pomocí OZV graffiti (malování po zdech) či vylepování plakátů konkrétní judikatura, nebo tuto skutečnost připouští Ministerstvo vnitra?

Odpověď Mgr. Prokop:

Judikatura v této oblasti prozatím žádná není. Malování po zdech může naplnit skutkovou podstatu buďto trestného činu, nebo přestupku. Pokud Ústavní soud umožnil, aby obce zakazovaly například vyvěšování textilu na fasády domů, dovodili jsme, že v rámci § 10 písm. c) zákona o obcích, tzn. zjednodušeně řečeno v rámci čistoty a pohody bydlení a taktéž v rámci kvalitního životního prostředí, by se předmět a cíl obecně závazné vyhlášky mohl lišit od předmětu a cíle přestupkového, potažmo trestního zákona. Regulaci obecně závaznou vyhláškou proto nevyklučujeme, nicméně v právních rozborech upozorňujeme, že její porušení je přestupkem nebo trestným činem.

2. Dotaz k otázce udělování výjimek z doby nočního klidu:

Lze v obecně závazné vyhlášce, ve které je uvedena doba nočního klidu a vyjmenovány činnosti, jejichž provozování se v této době omezuje, stanovit možnost udělení výjimky?

Odpověď JUDr. Kadečka:

Dle mého názoru je tato otázka spjata s jedním z negativních dopadů teze ÚS, v níž připustil, že OZV mohou konkretizovat zákonnou úpravu. Na jednu stranu nálezy přiznávají OZV originární povahu, na druhou stranu připouští konkretizaci, čímž přiznávají OZV charakter prováděcího právního předpisu a nikoliv charakter originární normy. A to právě vadí v tomto konkrétním případě. Je nepřipustné, aby OZV posunovaly zákonný předpis a navíc z něj, byť zprostředkovaně, udělovaly výjimky. V zákoně je sice neurčitý pojem „rušení nočního klidu“, ale ten má dle mého názoru vyložit správní orgán. Může přihlížet k vyhlášce, ale obec nemá pravomoc jej dle mého názoru konkretizovat. Otázkou je, zda by OZV, která konkretizuje přestupkový zákon, správní soudnictví nevnímalo jako záležitost, která odnímání přestupku materiální znak, neboť někdo činil na základě výjimky (povolení). Nicméně toto řešení by bylo dle mého názoru nešťastné.

Odpověď JUDr. Pospíšil:

Domnívám se, že konkretizace skutkových podstat přestupků v OZV je nešťastná. Konkretizace totiž vylučuje originární povahu OZV. Proto by konkretizace měla být chápána jen jako „místní nosič“ toho, co všechno by mělo být na místní úrovni považováno za přestupek (jakési upozornění). Pokud konkretizaci připustíme, nesmíme se odchýlit od zákona. Dle mého názoru nemůže být stanovena výjimka, pokud ji zákon neumožňuje.

3. Otázka k nálezu Františkovy Lázně:

Nepřiblížil se dle Vašeho názoru okamžik, kdy ÚS umožnil regulaci všech záležitostí, které jsou uvedeny v § 35 zákona o obcích, tj. aniž by obce využily § 10?

Odpověď JUDr. Pospíšil:

Dle mého názoru tato možnost z judikatury ÚS nevyplývá, i nadále je nezbytné, aby se obce přidržely věcného rámce § 10 zákona o obcích.

Zpravoval: Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra
Schválila: Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru