



## **Metodický materiál odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra**

### **Judikatura související se zákonným zmocněním k vydání obecně závazné vyhlášky obce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku**

#### **a) společné**

Obecně lze při posuzování souladnosti obecně závazných vyhlášek se zákonem vycházet z právních vět nálezů týkajících se norem všem obecně závazným vyhláškám společným. V nich Ústavní soud řeší problematiku mezi samostatné působnosti, ingerence samosprávy do výkonu státní správy a podobné otázky. Jedná se např. o tyto nálezy:

- PI. ÚS 38/97 (Sokolov) – 293/1998 Sb.**
- PI. US 14/99 (Svinaře) – 239/1999 Sb.**
- PI. ÚS 20/01 (Píchov) – 8/2002 Sb.**
- PI. ÚS 17/02 (Nezvěstice) – 583/2004 Sb.**
- PI. ÚS 50/03 (Cheb) – 567/2004 Sb.**
- PI. US 62/04 (Chuchelna) – 280/2005 Sb.**
- PI. US 63/04 (Prostějov) – 210/2005 Sb.**
- PI. ÚS 57/05 (Nový Bor) – 486/2006 Sb.**
- PI. US 36/06 (Ostrov) – 18/2007 Sb.**
- PI. US 45/06 (Jirkov) – 20/2008 Sb.**
- PI. ÚS 35/06 (Kořenov) – 286/2008 Sb.**
- PI. ÚS 33/05 (Krupka) – 434/2008 Sb.**
- PI. ÚS 58/05 (České Velenice) – 230/2010 Sb.**
- PI. ÚS 19/11 (Liberec) – 132/2012 Sb.**
- PI. ÚS 35/13 (Cheb) – 220/2014 Sb.**
- PI. ÚS 3/17 (Brno) – 159/2017 Sb.**
- PI. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec) – 306/2021 Sb.**



### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 38/97 (Sokolov) – 293/1998 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Z textu napadené vyhlášky, podobně jako již i v jiných případech, vyplývá, že se obec snaží vlastní vyhláškou regulovat věci a postihovat činnosti, které jsou regulovány anebo postihovány na základě zákona o přestupcích. V takových případech obce jakoby suplují nečinnost státu tam, kde měl stát zasáhnout. U vědomí, že vyhláška sama o sobě nemůže být všelékem je třeba v případech, jež se týkají práv a povinností, upravených přímo zákony, mnohem spíše iniciativně požadovat a prosazovat dodržování zákonných požadavků a užití zákonem stanovených sankcí u těch, kteří jsou k tomu zákonem pověřeni a neuhýbat případné nečinnosti státu vytvářením svých vlastních náhradních instrumentárií.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 14/99 (Svinaře) – 239/1999 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Podle § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, mohou být obecně závazné vyhlášky vydávány k plnění úkolů samosprávy a musí být v souladu se zákony. Z toho plyne, že co je upraveno zákonem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce.*

*Pokud by snad mělo být smyslem obecně závazné vyhlášky poskytnout občanům přehledný souhrn jejich právních povinností, je třeba poznamenat, že k takovému informování občanů má obec řadu jiných možností a nástrojů, nikdy však podobnému účelu nemůže sloužit obecně závazný právní předpis.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 20/01 (Plchov) – 8/2002 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Účelem veřejného prostranství, jak vyplývá z ustanovení § 4 zákona o místních poplatcích, je obecné a zvláštní užívání. Obecným užíváním se rozumí užívání např. náměstí či místních komunikací chodci a vozidly a je zásadně bezplatné. Na rozdíl od toho tzv. zvláštní užívání veřejného prostranství je definováno taxativním výčtem v 4 odst. 1 zákona o místních poplatcích a je úplatné (srov. Pl. ÚS 14/95, ÚS, sv. 4, č. 68).“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 17/02 (Nezvěstice) – 583/2004 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Obecně závaznými vyhláškami může obec upravovat pouze ty své záležitosti, které jsou svěřeny do její samostatné působnosti, a tyto vyhlášky musí být v souladu se zákony (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, § 35 zákona o obcích). Nelze jimi však upravovat to, co spadá do oblasti vyhrazené státní správě, případně do oblasti soukromoprávních vztahů.“*



## **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 50/03 (Cheb) – 567/2004 Sb.:**

### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Zákonné zmocnění k tomu, aby obec závaznou vyhláškou zakázala činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, obsažené v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat “na některá veřejná prostranství v obci“. Imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby takové prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.*

*Tento požadavek určitosti nebyl v napadené vyhlášce. Zákazy, obsažené v ustanovení čl. 3 odst. 1 napadené vyhlášky, jsou vztaženy na veřejně přístupná místa, přičemž tento termín je odlišný od termínu veřejná prostranství, použitý v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Vymezení pojmu veřejně přístupné místo v napadené vyhlášce je nepřesné a nedostatečně konkrétní. Některá ve vyhlášce příkladmo uváděná místa, jako jsou dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.*

*Za situace, kdy zákonné zmocnění k zakazu činností uvedených v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, se týká pojmu “veřejné prostranství“, bylo nadbytečné a matoucí zavádět v ust. čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky duplicitní termín “veřejně přístupné místo“. Pojem “veřejné prostranství“ je přitom vymezen zákonnou definicí, obsaženou v ustanovení § 34 citovaného zákona.*

*Použití termínu „veřejně přístupné místo“ může způsobovat interpretační potíže i proto, že v jiných českých právních předpisech se vyskytuje jazykově velmi blízký termín „místo veřejnosti přístupné (např. v § 202 trestního zákona), přičemž interpretace tohoto posledně uvedeného termínu v odborné literatuře a v judikatuře (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ČR sp.zn. 3 Tdo 969/2 002 nebo sp.zn. 6 Tdo 220/2003 je odchylná od vymezení v článku napadené vyhlášky.“*

## **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 62/04 (Chuchelna) – 280/2005 Sb.:**

### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Samostatná působnost obce je vymezena v ustanovení § 35 zákona o obcích, podle jehož odst. 3 písm. a) se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem.*



*Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.*

*Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva.*

*Obecně závazné vyhlášky obcí nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny zákonům. Zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 63/04 (Prostějov) – 210/2005 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

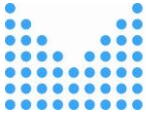
*„Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, byly obce nadány pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky.*

*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.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor) – 486/2006 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Ústavní soud s vědomím výše citovaného uvádí, že aplikace principu „nerozumnosti“ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí např. rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy 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 jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.“*



### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 33/05 (Krupka) – 434/2008 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

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

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) – 286/2008 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„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 v čl. 6 odst. 2. 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. Pokud tak obec učinila (v čl. 6 odst. 2 vyhlášky), vykročila z mezí své pravomoci.*

*Pokud by Ústavní soud do budoucna připustil plošně formulované zákazy, aniž by obec byla povinna potřebu takové plošné regulace zdůvodňovat, hrozila by územní partikularizace veřejného práva podle územních obvodů jednotlivých obcí. K plošným zákazům, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon. Existenci místních specifik a potřeb na ně reagovat určitým regulačním způsobem naznačuje právě omezení zákazu pouze na určitá místa v obci, či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího. Plošné zákazy naopak 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.*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 36/06 (Ostrov) – 18/2007 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Obec se při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Obec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem, ...*



*Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze ji spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov) – 20/2008 Sb.:**

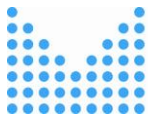
#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„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.*

*Stanovení mezí samostatné působnosti obce svěřila Ústava zákonu (čl. 104 odst. 1 Ústavy), jímž je de lege lata již citovaný zákon o obcích. Ten v § 10 stanoví tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, a to v oblasti, resp. za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, počítaje v to i stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků [ písm. a) a b)], v oblasti, resp. za účelem udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí, veřejné zeleně [ písm. c)] a v oblasti, resp. za účelem úpravy užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti [písm. c) in fine]. Zvláštní zákony mohou stanovit další věcné oblasti, v nichž obec může realizovat své normotvorné oprávnění [ písm. d)].*

*Pro všechny takto vymezené věcné oblasti pak platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Jinými slovy, musí jít vždy o místní záležitost [bod 19 nálezu Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. května 2007 (190/2007 Sb.)], 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). Podle § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení se dále obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem. Zákonodárce zde poněkud neobratným způsobem formuloval samozřejmé - právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek se zákonem (zásada lex superior derogat inferiori).*

*Odpověď 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 nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/04 ze dne 15. prosince 2006 ve věci protihlukové vyhlášky města Chomutova, Pl. ÚS 4/05 ze dne 6. března 2007 ve věci vyhlášky města Ústí nad Labem o ochraně životního prostředí a veřejné zeleně a Pl. ÚS 42/05 ze dne 8. března 2007 ve věci vyhlášky statutárního města Kladna o zajištění veřejného pořádku při poskytování hostinských činností a pořádání veřejných produkcí).*

*Město Jirkov deklarovalo, že předmět a cíl regulace napadeného ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky je právě takový a liší se od předmětu a cíle regulace zákona o rostlinolékařské péči: obec nestanov povinnost sečí (primárně) z důvodu zamezení šíření škodlivých organismů, plevelů, plísní apod., nýbrž z důvodu zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, která je důležitou součástí životního prostředí člověka žijícího v městské aglomeraci. Ústavní soud konstatuje z důvodů vyložených výše, že město Jirkov sledovalo napadeným ustanovením legitimní cíl v rámci věcně vymezené oblasti, v níž může bez zákonného zmocnění ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti.*

*V nálezu Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. března 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.) se Ústavní soud již zabýval otázkou souladu § 34 zákona o obcích vymezujícího pojem veřejné prostranství s ústavní garancí vlastnického práva podle čl. 11 Listiny. Konstatoval v něm, že prostor splňující zákonné znaky veřejného prostranství je veřejným prostranstvím ex lege. Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem (např. oprávnění ukládat na základě obecně závazných vyhlášek povinnost k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a udržování čistoty). V tomto smyslu není a nemůže být protiústavní, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva, nýbrž je naopak důslednou realizací univerzálního pojmu vlastnictví nerozlišujícího vlastníky soukromoprávní a veřejnoprávní povahy. Na stanovení povinnosti vlastníkov nebo uživatelů pozemku, který je veřejným prostranstvím, ve věcně vymezené oblasti samostatné působnosti obce [§ 10 písm. c) zákona o obcích] tedy není možné bez dalšího hledět jako na nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Ústavní soud proto tuto námitku nepovažuje za důvodnou. Vedle toho Ústavní soud v tomto nálezu též konstatoval, že z čl. 11 odst. 3 Listiny vyplývá, že vlastnické právo není absolutním a ničím neomezeným právním panstvím nad věcí, nýbrž má plnit a současně též plní i jiné funkce. Ústavní a právní systém České republiky vychází jednak z principu, že vlastnictví zavazuje a je omezeno zákonem chráněnými obecnými zájmy, jednak z možnosti státního zásahu do úpravy vlastnických práv ve veřejném, resp. obecném zájmu. Jestliže k takové úpravě ve veřejném zájmu dojde, nejedná se o zásah do rovnosti různých vlastníků.“*



### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 19/11 (Liberec) – 132/2012 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„V projednávaném případě statutární město Liberec vydalo obecně závaznou vyhlášku o veřejném pořádku, jejíž napadené ustanovení čl. VII jednak reglementuje oblast, v níž mu není zákonem umožněno vykonávat samostatnou působnost (ustanovení § 35 odst. 2 věta první in fine obecního zřízení a ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona) a jednak sleduje tentýž předmět a cíl regulace jako ustanovení § 18 odst. 1 a 3 živnostenského zákona. Tím, že statutární město Liberec normovalo oblast vyhrazenou zákonné úpravě, resp. úpravě, kterou je dle zákona možno regulovat formou nařízení, aniž by sledovalo jiný předmět a cíl, vykročilo z mezí samostatné působnosti a jednalo ultra vires.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 35/13 (Cheb) – 220/2014 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„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.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 3/17 (Brno) – 159/2017 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Shodují-li se předmět a cíl regulace obecně závazné vyhlášky obce s předmětem a cílem regulace provedené zákonem a na jeho základě vydanými prováděcími předpisy, nemůže je obec podrobit zvláštní úpravě obecně závaznou vyhláškou (např. z hlediska místní a časové působnosti), aniž pro tuto zvláštní úpravu v samostatné působnosti obce zákon vymezující předmětnou oblast vytváří prostor a kdy lze účelu celostátní regulace v místních podmínkách dosáhnout pomocí konkrétních opatření předvídaných celostátní právní úpravou.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec) – 306/2021 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Úprava v obecně závazné vyhlášce, která nedůvodně zvýhodňuje obec tím, že pro akce jí pořádané stanoví výjimku ze zákazu konzumace a podávání alkoholu na základě skutečnosti, že akci pořádá obec, kdežto jiný pořadatel akce musí pro výjimku ze zákazu splnit dodatečné podmínky, je v rozporu s principem rovnosti plynoucím z materiálního právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky).“*





Obecně závaznou vyhláškou (čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky) nelze založit pravomoc k vydání zákonem neupraveného vrchnostenského správního aktu, který z materiálního hlediska naplňuje znaky správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Pravomoc k vydání správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod založit výhradně zákonem.

Vhodné je dodat, že obce zásadně nejsou limitovány v tom, aby problematiku, jejíž úpravu mohou provést obecně závaznou vyhláškou, provedly tak, že určitou činnost jedním ustanovením vyhlášky celkově zakážou a v navazujících ustanoveních z tohoto zákazu zakotví výjimky. Výjimky (stejně jako samotný zákaz) však musí formulovat jako přímo použitelné obecné pravidlo chování (např. jako je tomu v čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky, podle něž se zákaz konzumace a podávání alkoholu nevztahuje v každém roce na 31. prosince a 1. ledna). Výjimky naopak nelze formulovat tak, že jsou stanoveny na základě zákonem neupraveného veřejnoprávního povolení udělovaného obcí ad hoc pro jednotlivé případy.“

## **b) regulace prostituce**

Otázkou zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí ve vztahu k regulaci prostituce, resp. ve smyslu ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů se doposud zabýval Ústavní soud např. v těchto nálezech:

### **PI. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) – 161/2007 Sb.**

#### **Nález Ústavního soudu PI. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) – 161/2007 Sb.:**

##### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Vycházeje z teleologické argumentace při výkladu § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, vyslovil Ústavní soud názor, že pokud provozování určité činnosti představuje potencionální zásah do chráněného statku, může ji obec, je-li provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. To tehdy, odůvodňují-li to úvahy plynoucí z použití principu proporcionality, přičemž vždy je též třeba hodnotit intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána, na straně druhé.*

*Ústavní soud v označeném nálezu poukázal na to, že dotčená činnost (prostituce, resp. nabízení sexuálních služeb) narušuje veřejný pořádek a v jeho rámci i dobré mravy, a co do intenzity zdůraznil význam právem chráněného statku, jímž je mravní výchova dětí a mládeže, kdy jsou extrémním způsobem dotčeny etické hodnoty, které je společenství občanů oprávněno chránit. V nálezu, na který v podrobnostech odkazujeme, Ústavní soud*



s poukazem na to, že oblast prostituce není upravena Parlamentem na zákonodárné úrovni, konstatoval, že v případě zákazu nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství na celém území města a vykázaní prostituce „za zavřené dveře“ (tedy v případě vymezení nejen některých, nýbrž všech veřejných prostranství) nejde o překročení zákonem dané působnosti obce.

K řečenému lze rovněž dodat, že pominout nelze ani skutečnost, že obec takto na straně poskytovatelů sexuálních služeb chrání i nezadatelné právo na lidskou důstojnost, zakotvené v čl. 1 Listiny základních práv a svobod.“

### **c) regulace žebrání**

Otázkou zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí ve vztahu k regulaci žebrání, resp. ve smyslu ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, se doposud zabýval Ústavní soud např. v těchto nálezech:

#### **Nález ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 50/03 (Cheb) – 567/2004 Sb.:**

Tímto nálezem bylo zrušeno ustanovení obecně závazné vyhlášky, kterou byl dán mj. zákaz provádění jakýchkoliv forem žebrání na veřejně přístupných místech na správním území města. Bylo konstatováno, že vyhláška je v rozporu s ústavním pořádkem a zákonem, a to z důvodu, že veřejné prostranství nebylo konkrétně stanoveno.

#### **Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. ledna 2021 ve věci č. 14065/15 – Lacatus proti Švýcarsku**

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ve svém rozsudku ze dne 19. ledna 2021 ve věci č. 14065/15 – *Lacatus proti Švýcarsku* dospěl k závěru, že zákaz žebrání zasahuje do samotného jádra čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), který každému garantuje právo na respektování rodinného a soukromého života, a dle ESLP zahrnuje i právo obrátit se na druhé za účelem získání pomoci.

Každý zásah do tohoto práva musí splňovat podmínky stanovené v čl. 8 odst. 2 Úmluvy, tj. musí se jednat o opatření, které je „nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, ochrany pořádku a předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“. Zákaz žebrání lze navíc u osob, které nemají jiný zdroj obživy, považovat i za zásah do lidské důstojnosti, což je hodnota, která prostupuje celou Úmluvou.



#### **d) regulace hlučných činností**

Otázkou zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí ve vztahu k regulaci rušení nočního klidu a hlučných činností ve smyslu ustanovení 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, se dosud Ústavní soud dosud zabýval v těchto nálezech:

**PI. ÚS 17/97 (Slatiňany) – 350/1997 Sb.**

**PI.ÚS 41/04 (Chomutov) – 20/2007 Sb.**

**PI. ÚS 44/06 (Těrlicko) – 189/2007 Sb.**

#### **Nález Ústavního soudu PI. ÚS 17/97 (Slatiňany) – 350/1997 Sb.:**

##### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Ustanovení § 14 odst. 1 písm. o) a § 17 zákona o obcích zakládají pravomoc obce přijímat obecně závazné vyhlášky v místních záležitostech veřejného pořádku. Podle § 48 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů, lze těmito obecně závaznými vyhláškami obcí stanovit skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku (na základě argumentu a contrario potom platí, že předmětem úpravy přestupků proti pořádku ve věcech územní samosprávy dle § 46 odst. 2 zákona o obcích jsou jiné, než přestupky proti veřejnému pořádku). Rozsah předmětu takovéto právní regulace obcí je však omezen základními právy a svobodami, plynoucími z ústavních zákonů a mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy, jakož i na ně navazujícími zákony. Podle ustanovení čl. 26 odst. 1 Listiny má každý právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, přičemž dle čl. 26 odst. 2 Listiny podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností může stanovit pouze zákon. V českém právním řádu nebyl vydán zákon, jenž by umožňoval omezit provozní dobu pohostinských zařízení, oprávněných provozovat taneční a poslechové zábavy. Není tedy ani úkolem ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit a provozní dobu pohostinských zařízení, byť v souvislosti s ochranou veřejného pořádku, zejména při dodržování nočního klidu.“*

#### **Nález Ústavního soudu PI. ÚS 41/04 (Chomutov) – 20/2007 Sb.:**

##### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

Město Chomutov překročilo meze své věcné působnosti, neboť předmětem vyhlášky č. 1 5/2003, k zabezpečení veřejného pořádku omezením hluku, učinilo vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony a dodržování povinností z těchto vztahů.

*Hodnocení ÚS:*



*„Problém je v tom, že Město Chomutov se, při vydávání obecně závazné vyhlášky, pohybovalo mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti. Samostatná působnost obce je vymezena v § 35 zákona o obcích. Obec je limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Účelem a funkcí obecně závazných vyhlášek je samostatná správa vlastních záležitostí obce. Nelze je tedy spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti. V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (shodně viz nálezy sp. zn. Pl. ÚS 62/04, publikovaný pod č. 280/2005 Sb.). Základním zákonným zmocněním je pro obce v tomto směru § 10 zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení může obec obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti pouze v tam uvedených taxativně vymezených oblastech, anebo stanoví-li tak zvláštní zákon.*

*Město Chomutov překročilo meze své věcné působnosti, neboť předmětem napadené vyhlášky učinilo vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony, a dodržování povinností z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem orgánů státní správy. Ústavní soud nesouhlasí s návrhatelem v tom aspektu, že sama skutečnost, že se jednotliví občané mohou bránit proti nadměrnému hluku podle občanského zákoníku (ustanovení o imisích), vždy vylučuje, bez dalšího, vydání obecně závazné vyhlášky obce, neboť nelze směřovat soukromoprávní a veřejnoprávní úpravu téhož jevu, která v obou případech slouží odlišnému účelu. Podstatné pro rozhodnutí Ústavního soudu je však to, že jednání postihovaná článkem 3 vyhlášky jsou zakázána na základě § 47 přestupkového zákona (zákon č. 200/1990 Sb., v platném znění), podle jehož odst. 1 písm. b) se přestupku dopustí ten, kdo poruší noční klid. Úprava, kterou přinesl článek 3 vyhlášky, je tedy regulována obecně zákonem. Všechna tam uvedená jednání jsou postižitelná podle § 47 přestupkového zákona. Zákaz uvedený v článku 3 vyhlášky je tedy vynucován dozorem orgánů státní správy. Nelze proto použít ani pravomoc obce k vydávání vyhlášek ve smyslu § 46 odst. 2 přestupkového zákona.“*

### **Nález Ústavního soudu Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko) – 189/2007 Sb.:**

#### **Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu**

*„Stejně tak omezení (odst. 2 čl. 9) v podobě povinnosti zdržet se v tam uvedených denních dobách o nedělích a dnech pracovního klidu všech prací se zařízeními způsobujícími hluk hodnotil Ústavní soud jako přípustné. Vycházel především z toho, že příslušné činnosti nejsou v obci zcela zakázány, ale pouze přiměřeně omezeny. Potřebné hlučné práce tedy lze vykonávat, ovšem pouze v čase, kdy budou zásahy do oprávněných zájmů ostatních obyvatel obce minimální. Takovou formulaci je třeba považovat za ústavně souladnou.*



*Pod zmocnění § 10 písm. b) zákona o obcích lze zahrnout také stanovení hodiny povinného ukončení veřejných společenských a sportovních akcí vyhláškou (odst. 3 čl. 9). Navíc je stanoven postup pro dosažení výjimky z daného omezení.*

*Pokud jde o povinnost zakotvenou v odst. 4 čl. 9, zde již obec své zákonné zmocnění překročila. Ochrana před hlukem způsobeným provozem je provedena zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví ve znění pozdějších předpisů. V § 30 odst. 1 ukládá mimo jiné provozovatelům objektů, jejichž provozem vzniká hluk, povinnost technickými, organizačními a dalšími opatřeními v rozsahu stanoveném tímto zákonem a prováděcím právním předpisem zajistit, aby hluk nepřekračoval hygienické limity upravené prováděcím právním předpisem. Úprava, kterou přinesl uvedený článek posuzované vyhlášky, je tedy regulována obecně zákonem a pro místní úpravu již není prostor.“*

#### **e) regulace používání zábavní pyrotechniky**

Otázkou zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí ve vztahu k regulaci zábavní pyrotechniky ve smyslu ustanovení 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, se dosud Ústavní soud dosud zabýval v těchto nálezech:

#### **PI. ÚS 5/99 (Šumperk) – 216/1999 Sb.**

#### **Nález Ústavního soudu ČR zn. PI. ÚS 5/99 (Šumperk) – 216/1999 Sb.:**

##### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Oblast úpravy předmětné vyhlášky (používání tzv. zábavné pyrotechniky) reguluje dostatečným způsobem již zákon č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláška Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, která tento zákon provádí. Obsahem této vyhlášky je mimo jiné úprava prodeje a používání pyrotechnických předmětů (§ 8), v níž se např. stanoví, komu mohou být pyrotechnické předměty jednotlivých tříd prodávány a kde se některé z nich nesmí používat (např. v uzavřených prostorách, v blízkosti kostelů, nemocnic, dětských zařízení, domovů důchodců, škol, ozdravoven a při sportovních akcích).*

*Tím, že napadená vyhláška města Šumperk daleko překračuje rámec této právní úpravy a zakazuje používání zábavné pyrotechniky na celém území města absolutně, dostává se do rozporu s citovaným zákonem č. 61/1988 Sb., a s vyhláškou č. 174/1992 Sb., tento zákon provádějící, neboť oba tyto právní předpisy úplný zákaz používání zábavné pyrotechniky na území celé obce nepředpokládají.“*



## **h) omezení provozní doby hostinských zařízení**

Otázkou zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí ve vztahu k regulaci provozní doby hostinských zařízení ve smyslu ustanovení 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, se dosud Ústavní soud dosud zabýval v těchto nálezech:

**PI. ÚS 58/05 (České Velenice) – 230/2010 Sb.**

**PI. ÚS 28/09 (Břeclav) – 368/2010 Sb.**

**PI. ÚS 13/09 (Vodňany) – 40/2011 Sb.**

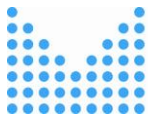
### **Nález Ústavního soudu ČR zn. PI. ÚS 58/05 (České Velenice) – 230/2010 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Ústavní soud vyhověl návrhu Ministerstva vnitra na zrušení čl. 3 odst. 2 písm. a) vyhlášky, ve kterém město upravilo provozní dobu hostinských zařízení a obdobných provozoven od 6:00 do 24:00 hodin, a to z důvodu, že obce nejsou oprávněny regulovat pomocí obecně závazných vyhlášek provozní dobu hostinských zařízení.*

*Napadené ustanovení vyhlášky shledal Ústavní soud v kolizi se základním právem na podnikání dle čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod s tím, že nelze připustit, aby se v konkrétním případě dostala působnost obce do kolize s ústavně zaručeným základním právem, a to ani s odkazem na ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, dle kterého jsou obce oprávněny ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.*

*Ústavní soud dále zrušil ustanovení čl. 3 odst. 3 vyhlášky, v němž město zakázalo pořádat veřejně přístupné hudební produkce uvnitř budovy či stavby v nebytových i bytových prostorách, které k tomu účelu nejsou určeny rozhodnutím stavebního úřadu, a povolilo je pouze v prostorách k tomu účelu zkolaudovaných. Jedná se totiž o oblast, která je již komplexně upravena zákonem. Problematiku kolaudace staveb a jejich užívání regulují speciální stavebně-technické předpisy, v době přijetí napadené vyhlášky především zákon č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, který byl s účinností od 1. července 2006 nahrazen zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon).“*



### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav) – 368/2010 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Za situace, kdy úprava v obecně závazné vyhlášce obce směřuje primárně k zabezpečení veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá právo občanů na ochranu soukromí, nerušené užívání jejich domovů, dobré soužití, jakož i uspokojení jejich oprávněných zájmů a potřeb, přičemž provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy, stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud tedy nevylučuje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.“*

### **Nález Ústavního soudu ČR zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany) – 40/2011 Sb.:**

#### Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu

*„Za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 obecního zřízení a čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Každá taková místní úprava má své zvláštnosti, když hodnocení kritérií ústavnosti a zejména zákonnosti obecně závazné vyhlášky musí vycházet z podmínek konkrétní obce, neboť zde Ústavní soud hodnotí nikoli celostátní, nýbrž právě místní úpravu záležitostí veřejného pořádku.“*