



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

### **Judikatura související se zákonným zmocněním k vydání obecně závazné vyhlášky o zákazu odpalování pyrotechnických výrobků a jejich užívání k provádění ohňostrojních prací nebo ohňostrojů**

---

#### **Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor)**

##### **Relevantní posuzovaná ustanovení obecně závazné vyhlášky:**

- **Čl. 1 písm. c):** „Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, je: provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů.“
- **Čl. 2 odst. 4 věta první:** „Činnost uvedenou v čl. 1 písm. c) je možno vykonávat pouze mimo veřejná prostranství nacházející se v památkové zóně města.“

##### **Relevantní část nálezu Ústavního soudu:**

„17. Ústavní soud dále zkoumal, zda obsah citovaných ustanovení napadené vyhlášky nepředstavuje zneužití zákonem vymezené samostatné působnosti, jak uvedl ve svém podání navrhovatel, který odkázal na zákonnou úpravu provedenou zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, resp. úpravu provedenou vyhláškou Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi. Dle § 21 odst. 9 zákona č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, stanoví Český báňský úřad obecně závazným právním předpisem podrobnosti o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi. Tímto obecně závazným předpisem je právě výše citovaná vyhláška Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, která jednak definuje pyrotechnické výrobky (§ 1) a jejich klasifikaci (§ 2) a dále také upravuje jejich prodej a používání (§ 8). Právě podle § 8 odst. 8 citované vyhlášky se pyrotechnické předměty třídy II a III a podtřídy T1 nesmí používat v uzavřených prostorách (místnosti, dopravní prostředky apod.), v blízkosti kostelů, nemocnic, dětských zařízení, domovů důchodců, škol, ozdravoven a při sportovních akcích, přičemž výjimka je stanovena pro pyrotechnické předměty třídy II a podtřídy T1 používané ve filmu, televizi a pro scénické a stolní salonní efekty.“



18. Jak Ústavní soud připomíná, povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích, je nutné interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo ústavním pořádkem (§ 35 odst. 3 zákona o obcích). Účelem zákona o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě (§ 1 zákona) je stanovení podmínek pro provádění tam uvedených činností, jakož i podmínek pro nakládání s výbušninami a jimi podobnými předměty a pomůckami. Dále je účelem citovaného zákona stanovit podmínky bezpečnosti a ochrany zdraví při těchto činnostech.

19. Účelem napadené vyhlášky je ovšem zajištění veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá i ochrana majetku. Tento účel úpravy je zřejmý již ze samotného vymezení prostor, kde nesmí být určité činnosti vykonávány, tzn. památková zóna města. Účelem napadené vyhlášky tedy primárně zjevně není ochrana bezpečnosti osob, nýbrž právě ochrana majetku, a to v jeho kulturně-sociální dimenzi. Účel napadené vyhlášky je v daném případě nejen zákonem aprobován [§ 10 písm. a) zákona o obcích], ale obec neopomenula při přijímání takového rozhodnutí přihlídnout k povaze předmětu ochrany regulovaného napadenou vyhláškou, jehož specifická je deklarována i veřejnou mocí (viz výše citovaná vyhláška č. 476/1992 Sb., o prohlášení území historických jader vybraných měst za památkové zóny), přičemž Ústavní soud neshledal tyto úvahy irelevantními. Naopak, úvaha obce vzala zřetel i na veřejný zájem na ochraně kulturních památek, tak jak jí ostatně ukládá § 30 odst. 1 zákona č. 20/1987 Sb., o státní památkové péči, ve znění pozdějších předpisů.

20. Vymezení památkové zóny města není v rozporu ani s principem právní jistoty plynoucím z principu právního státu (čl. 1 Ústavy), z něhož pro všechny obecně závazné předpisy plyne požadavek tyto formulovat pojmově přesně, jasně a srozumitelně (srov. např. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 2/2000, Sbírka rozhodnutí, svazek 22, nález č. 85; vyhlášen pod č. 240/2001 Sb.). Obec tímto zvoleným postupem v rámci zákonem jí vymezené samostatné působnosti uložila adresátům povinnost, která nepředstavuje zneužití výkonu její moci.“

#### **Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor)**

##### **Relevantní posuzovaná ustanovení obecně závazné vyhlášky:**

- **Čl. 1 odst. 4:** „Závazné podmínky a omezení stanovené touto vyhláškou se vztahují na veřejná prostranství i nemovitosti z nich veřejně přístupné, zejména na veřejné provozovny služeb, hostince, restaurace, vinárny, bary a herny v těchto částech města:“  
... (následuje výčet míst)



- **Čl. 2 odst. 2 písm. b):** „Činnosti, kterými je nebo může být ve městě narušován veřejný pořádek, jsou: používání zábavné pyrotechniky.“
- **Čl. 3 odst. 2 písm. c):** „Na území města vymezeném v Čl. 1 pod písm. a) až e) se stanovuje: používání zábavné pyrotechniky je povoleno pouze ve dnech 5. a 31. prosince a 1. ledna.“

#### **Relevantní část nálezu Ústavního soudu:**

„Napadené ustanovení čl. 1 odst. 4 vyhlášky považuje Ústavní soud za dostatečně určitou konkretizaci prostor, na něž se regulace činností vymezených v následujících částech vyhlášky vztahují [regulace těchto činností obsažená v čl. 3 odst. 2 písm. a) až c) ostatně výslovně odkazuje na takto vymezená prostranství]. Činnosti regulované v čl. 3 vyhlášky jsou činnostmi (veřejná produkce hudby, používání zábavné pyrotechniky), které, ač provozovány mimo veřejná prostranství, jsou způsobilé vyvolat negativní důsledky na místech, jež splňují definiční znaky veřejného prostranství, a současně na těchto místech narušit veřejný pořádek. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že ustanovením čl. 1 odst. 4 město České Velenice nevybočilo z působnosti vymezené zákonem ani nikterak svěřenou působnost nezneužilo.

#### K čl. 2 odst. 2 písm. b) a čl. 3 odst. 2 písm. c) vyhlášky (používání zábavné pyrotechniky)

33. Dalším okruhem, jenž byl navrhovatelem napaden, je otázka regulace používání zábavné pyrotechniky v obecně závazné vyhlášce. Tato regulace je obsažena v čl. 2 odst. 2 písm. b) a čl. 3 odst. 2 písm. c) vyhlášky.

34. Ústavní soud již aproboval možnost regulace používání zábavné pyrotechniky ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317; 486/2006 Sb.), jak ostatně v doplnění návrhu uvedl sám navrhovatel. V tomto nálezu Ústavní soud posuzoval regulaci, která umožňovala používání pyrotechnických zařízení výlučně mimo památkovou zónu města. Ústavní soud vyšel z odlišení účelů sledovaných zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, které jsou definovány především v § 1 tohoto zákona, a účelu majetkové a památkové ochrany, kterého se naopak snažilo dosáhnout napadené ustanovení vyhlášky.

35. Ústavní soud má za to, že meze stanovené § 10 písm. a) zákona o obcích aprobuje též ochranu a prosazování dalších účelů, které se nekryjí s předmětem a cílem regulace podle zákona o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě. Používání zábavné pyrotechniky je nepochybně způsobilé narušit pokojné soužití občanů obce (veřejný pořádek) hlukem, a to i tehdy, je-li zábavná pyrotechnika užívána na jiných místech, než jsou veřejná prostranství. Ústavní soud z kontextu celé vyhlášky a rovněž z vyjádření města České Velenice dovodil, že právě tento účel město v napadené vyhlášce sledovalo. Úvaha města



*týkající se prosazení ochrany prostranství vymezených v čl. 1 odst. 4 vyhlášky před hlukem dle Ústavního soudu je nepochybně úvahou relevantní. Ostatně relevantnost připustil sám navrhovatel v doplnění svého návrhu. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že také v případě ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. b) a čl. 3 odst. 2 písm. c) vyhlášky se město pohybovalo v mezích působnosti svěřené zákonem a takto svěřenou působnost nezneužilo.“*

### **Nález Ústavního soudu ze dne 5. srpna 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (Cheb)**

#### **Relevantní posuzované ustanovení obecně závazné vyhlášky:**

- **Čl. III odst. 2:** *"Na veřejných prostranstvích ve správním území města Cheb, jmenovitě v historickém jádru města Cheb prohlášeném Výnosem ministerstva kultury ČSR ze dne 6. 10. 1981 za městskou památkovou rezervaci a dále na třídě Svobody až po ulici Evropskou se zakazuje provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. Městská památková rezervace je vyznačena v Příloze č. 1 této vyhlášky. [...] **Zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem Cheb.**"* (pozn.: tučně vyznačena zrušená část ustanovení)

#### **Relevantní část nálezu Ústavního soudu:**

*„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‘.*

[...]

*42. Vymezení smyslu, podstaty, obsahu a rozsahu práva obcí na samosprávu se Ústavní soud ve své judikatuře věnoval již mnohokrát, a to jak v rovině obecné, tak i konkrétně ve vztahu k ústavnímu právu obcí vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky a ještě konkrétněji k možnosti obcí regulovat činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. Město Cheb jako účastník řízení ve svém vyjádření poukazuje na některá z takových dřívějších rozhodnutí Ústavního soudu a na jejich základě argumentuje zvláštní povahou obcí jakožto*



*osob veřejného práva. K tomu Ústavní soud konstatuje, že ani přes určitý vývoj, kterým jeho judikatura v této oblasti prošla, z účastníkem citovaných rozhodnutí ani z žádného jiného rozhodnutí Ústavního soudu nelze dovozovat takové výsadní postavení obcí, které by jim umožňovalo regulovat na území obce určité činnosti fyzických a právnických osob, aniž by se takové regulaci nebyly nuceny samy podrobit, pokud druhově shodnou či obdobnou činnost samy vykonávají. Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí platit, že takové zákazy či omezení musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, včetně obce samotné.“*

#### **Nález Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec)**

##### **Relevantní posuzované ustanovení obecně závazné vyhlášky:**

- **Čl. 2 odst. 3:** „Zákaz se nevztahuje na akce pořádané městem nebo se souhlasem města.“

##### **Relevantní část nálezu Ústavního soudu:**

*„Město je zvýhodněno tím, že jím pořádané akce mají bez dalšího výjimku ze zákazu konzumace a podávání alkoholu již na základě skutečnosti, že je jejich pořadatelem. Jiný pořadatel takové beneficium nemá. Popsané zvýhodnění vychází z nepodloženého předpokladu, že konzumace a podávání alkoholu na akcích pořádaných městem nenarušuje veřejný pořádek, kdežto pro obdobné akce jen s jiným pořadatelem takový předpoklad bez dalšího neplatí. Ve svém vyjádření město uvedlo, že napadená vyhláška má zamezit individuálnímu nekontrolovanému popíjení alkoholu na vyjmenovaných veřejně přístupných místech, zatímco při organizovaných akcích pořádaných na těchto místech ať městem či jiným subjektem takový zákaz není třeba, neboť na organizované akci zajišťují její pořadatelé pořádek, bezpečnost a úklid. Zmíněné vyjádření města však nijak neodůvodňuje založení rozdílu mezi jednotlivými organizátory. Není důvod se domnívat, že jiný organizátor než město by měl mít a priori menší zájem na zajištění pořádku, bezpečnosti a čistoty na jím pořádané akci, než je tomu u města na městem pořádaných akcích. Ústavní soud tak spatřuje nedůvodně nerovný přístup ve zvýhodnění samotného města, na jehož akcích lze konzumovat a podávat alkohol na základě skutečnosti, že město akci organizuje, kdežto jiný organizátor ke stejnému účinku potřebuje souhlas města. Lze souhlasit s ministerstvem, že jde o obdobně nerovný přístup, jaký Ústavní soud shledal ve výše zmíněném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/13, který posuzoval vyhlášku města Cheb, jež výjimku ze zákazu*



*pyrotechnických efektů bez dalšího poskytovala pro akce pořádané městem Cheb, kdežto kdokoli jiný musel o výjimku žádat.*

[...]

32. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Byť daná ustanovení zmiňují "státní moc", lze na základě logického a systematického výkladu dojít k závěru, že mají širší dopad a zahrnují nejen státní, ale veřejnou moc vůbec (tj. včetně územní samosprávy). Jedním z myslitelných způsobů výkonu veřejné moci je vydávání obecně závazných vyhlášek jako právních předpisů, k čemuž jsou zastupitelstva územních samosprávních celků zmocněna v čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jiným způsobem výkonu veřejné moci je úprava chování jednotlivců prostřednictvím individuálních právních aktů, jimiž se konkrétně určeným jednotlivcům zakládají, mění, ruší nebo autoritativně deklarují konkrétně určená práva či povinnosti (mezi takové individuální akty patří i správní rozhodnutí). Ještě jiným způsobem výkonu veřejné moci je úprava chování jednotlivců pomocí opatření obecné povahy, tj. aktů, které nejsou ani individuálními právními akty, ani právními předpisy. Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy umožňuje chování jednotlivců regulovat podzákonným právním předpisem, což znamená, že obecné pravidlo chování má být stanoveno přímo obecně závaznou vyhláškou. Ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy však neumožňuje zastupitelstvům územních samosprávních celků, aby obecně závaznou vyhláškou nějakému subjektu zakotvily pravomoc vydávat akt, který má po materiální stránce povahu správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. 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. Z tohoto důvodu "souhlas města" v čl. 2 odst. 3 napadené vyhlášky nelze vykládat jako veřejnoprávní povolení konzumace a podávání alkoholu, neboť pravomoc k jeho vydání nelze stanovit v obecně závazné vyhlášce.

33. 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 něhož 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.



*34. Vydá-li obec vrchnostenský akt, jehož vydání předpokládá pouze obecně závazná vyhláška, ale jehož vydání zákon nepředpokládá, a má-li podle vymezení v této vyhlášce akt způsobovat v oblasti práv a povinností jednotlivců následky, které odpovídají po materiální stránce správnímu rozhodnutí či opatření obecné povahy, pak na daný akt dopadne pro absolutní nedostatek zákonného podkladu pro jeho vydání (naprostý nedostatek věcné příslušnosti) úprava nicotnosti [pro nicotné správní rozhodnutí v § 77 a násl. správního řádu a § 76 odst. 2 větě první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen "s. ř. s."); a pro nicotné opatření obecné povahy v § 174 odst. 1 ve spojení s § 77 a násl. správního řádu a § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 větou první s. ř. s.]. Nicotný správní akt od samého počátku nikoho nezavazuje ani neopravňuje."*

Aktualizováno k datu: 22. září 2025

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly