

# **Soudní kontrola veřejné správy z pohledu ústavního soudnictví**

Bc. Bohdana Šuláková

Diplomová práce



Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky

---

Univerzita Tomáše Bati ve Zlíně  
Fakulta managementu a ekonomiky  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
akademický rok: 2008/2009

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Bohdana ŠULÁKOVÁ**  
Studijní program: **N 6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná správa a regionální rozvoj**

Téma práce: **Soudní kontrola veřejné správy z pohledu ústavního soudnictví**

Zásady pro vypracování:

### Úvod

#### I. Teoretická část

- Charakterizujte pojem kontroly a soudní kontroly jako záruky právnosti ve veřejné správě.
- Popište ústavní soudnictví, jeho vznik a vývoj v Československu a České republice, jeho funkce a charakterizujte postavení soudce Ústavního soudu.
- Charakterizujte pravomoc a působnost Ústavního soudu.

#### II. Praktická část

- Analyzujte rozhodovací činnost Ústavního soudu v oblasti posuzování právnosti obecně závazných vyhlášek obcí.
- Na základě získaných poznatků zhodnoťte současné problémy a navrhněte doporučení k nápravě.

### Závěr

Rozsah práce: cca 70  
Rozsah příloh:  
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

- [1] GERLOCH, A. Řízení před Ústavním soudem. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 1996. 128 s. ISBN 80-7175-033-6.  
[2] KADEČKA, S. Právo obcí a krajů. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.  
[3] PAVLÍČEK, V. Ústavní právo a státověda. 1. vyd. Praha: Linde, 2001. 551 s. ISBN 80-7201-273-8.  
[4] SLÁDEČEK, V. Ústavní soudnictví. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 1999. 142 s. ISBN 80-7179-289-6.  
[5] ŠIMÍČEK, V. Ústavní stížnost. 3. vyd. Praha: Linde, 2005. 359 s. ISBN 80-7201-569-9.

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Jana Jurníková, Ph.D.  
Ústav regionálního rozvoje, veřejné správy a práva  
Datum zadání diplomové práce: 9. března 2009  
Termín odevzdání diplomové práce: 4. května 2009

Ve Zlíně dne 9. března 2009

doc. Dr. Ing. Drahomíra Pavelková  
děkanka



prof. RNDr. René Wokoun, CSc.  
ředitel ústavu

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala zcela samostatně a veškerou použitou literaturu a další podkladové materiály, které jsem použila, uvádím v seznamu použitých zdrojů.

Vsetín, 1. dubna 2009

## **ABSTRAKT**

Veřejná správa je činnost, jejímž nositelem je stát, a která spočívá v plnění veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, realizovaných jako projev výkonné moci ve státě. Veřejná správa je činností podzákonnou a nařizovací a jako taková musí být vázána zákony. Aby záruky právnosti beze zbytku plnily svou funkci, je potřeba konkrétní jednání kontrolovat. Kontrolní činnosti ve veřejné správě vykonává jednak sama veřejná správa nebo jsou vykonávány subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující. Soudní kontrola veřejné správy představuje způsob, kterým soudní moc působí proti moci výkonné. Ústavní soudnictví lze vymezit jako činnost směřující k ochraně zachování ústavy a kontrolu jejího dodržování, prováděnou státními orgány soudního typu na základě kvalifikovaného podnětu. České koncentrované ústavní soudnictví provádí zejména abstraktní kontrolu ústavnosti, kde Ústavní soud přezkoumává ústavnost zákonů a nižších právních předpisů a konkrétní kontrolu ústavnosti, jež se týká určitého případu a aplikace konkrétního zákona, či jiného právního předpisu. Záměrem této práce je analyzovat rozhodovací činnost Ústavního soudu a zhodnotit současné problémy v oblasti posuzování obecně závazných vyhlášek obcí.

### **Klíčová slova**

Veřejná správa, kontrola, soudní kontrola, ústavní soudnictví, soudce Ústavního soudu, rozhodování, právní předpisy obcí.

## **ABSTRACT**

Public administration is the activity carried out by the state consisting in performance of public concerns in public interest, executed as manifestation of executive power in the state. Public administration as an activity is sub-legal and prescriptive and therefore must be subjected to the laws. In order for the legal recognizance to perform function procedure it is essential to control particular actions. Inspection in public administration is executed by public administration itself as well as other subjects existing outside public administration but which are aimed at it. Judicial inspection of public administration represents the way in which judicature acts against executive power. Constitutional justice can be qualified as action pointed to constitution protection and control of its observance, executed by public authorities of judicial type based on qualified suggestions. Czech concentrated constitutional justice applies mainly abstract constitutionality inspection, where Constitutional Court examines constitutionality of the laws and lower legal enactments and concrete constitutionality inspection concerning particular case and application of particular act or other legal enactment. The goal of this project is to analyze the decision action of Constitutional Court and to evaluate contemporary problems in the area of assessment of generally obligatory public notices.

### **Keywords**

Public administration, inspection, judicial inspection, constitutional justice, judge of Constitutional Court, decision making, municipality legal regulations.

Poděkování na tomto místě patří JUDr. Janě Jurníkové, Ph.D., která mě odborně vedla a poskytovala mi cenné rady při vypracování mé diplomové práce.

Dále bych chtěla poděkovat svému nejbližšímu okolí, díky jehož podpoře mohla tato diplomová práce vzniknout.

## **OBSAH**

<b>ÚVOD .....</b>	<b>10</b>
<b>I. TEORETICKÁ ČÁST .....</b>	<b>12</b>
<b>1 OBECNÝ POHLED NA KONTROLU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....</b>	<b>13</b>
1.1 VEŘEJNÁ MOC, VEŘEJNÁ SPRÁVA .....	13
1.2 ZÁRUKY PRÁVNOSTI VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....	15
1.3 KONTROLA A SPRÁVNÍ DOZOR VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....	16
1.4 SOUDNÍ KONTROLA JAKO JEDNA ZE ZÁRUK ZÁKONNOSTI.....	25
<b>2 CHARAKTERISTIKA ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ .....</b>	<b>27</b>
2.1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ .....	27
2.2 FUNKCE ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ .....	28
2.3 KONCEPCE ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ.....	29
<b>3 VZNIK A VÝVOJ ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČESKOSLOVENSKU A ČESKÉ REPUBLICE .....</b>	<b>32</b>
3.1 VÝVOJ PŘED VZNIKEM ČESKOSLOVENSKA .....	32
3.2 PRVNÍ REPUBLIKA .....	32
3.3 VÝVOJ V LETECH 1945 - 1989.....	34
3.4 VÝVOJ PO ROCE 1989.....	34
<b>4 ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY.....</b>	<b>36</b>
4.1 CHARAKTERISTIKA ÚSTAVNÍHO SOUDU .....	36
4.2 SOUDCE ÚSTAVNÍHO SOUDU.....	38
4.3 ORGÁNY ÚSTAVNÍHO SOUDU.....	40
<b>5 ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM - OBECNÁ ÚPRAVA.....</b>	<b>42</b>
5.1 ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ.....	42
5.2 PŘEDBĚŽNÉ POSOUZENÍ NÁVRHU, MOŽNOSTI JEHO ODLOŽENÍ NEBO ODMÍTNUTÍ.....	43
5.3 JEDNÁNÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU .....	44
5.4 PORADA A HLASOVÁNÍ .....	45
5.5 ROZHODNUTÍ A JEHO PUBLIKACE .....	46
<b>6 PRÁVOMOC A PŮSOBNOST ÚSTAVNÍHO SOUDU VE VZTAHU K VEŘEJNÉ SPRÁVĚ.....</b>	<b>47</b>



6.1	KONTROLA ÚSTAVNOSTI A ZÁKONNOSTI PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ.....	48
6.2	ÚSTAVNÍ STÍŽNOST PROTI JEDNÁNÍ VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	52
6.3	KOMUNÁLNÍ STÍŽNOST .....	55
6.4	PŘEZKUM ROZHODNUTÍ VE VĚCECH POLITICKÝCH STRAN .....	57
6.5	ROZHODOVÁNÍ KOMPETENČNÍCH SPORŮ .....	59
<b>II.</b>	<b>PRAKTICKÁ ČÁST.....</b>	<b>61</b>
<b>7</b>	<b>ROZHODOVACÍ ČINNOST ÚSTAVNÍHO SOUDU V OBLASTI POSUZOVÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ.....</b>	<b>62</b>
7.1	OBECNĚ ZÁVAZNÉ VYHLÁŠKY TÝKAJÍCÍ SE OBLASTI VEŘEJNÉHO POŘÁDKU V LETECH 1993-2008.....	65
7.2	NÁLEZ PL. ÚS 63/04 VE VĚCI OZV MĚSTA PROSTĚJOV O NÁHRADĚ ZA EKOLOGICKOU ÚJMU PŘI ZÁBORU VEŘEJNÉ ZELENĚ.....	79
7.3	NÁLEZ PL. ÚS 45/06 VE VĚCI OZV MĚSTA JIRKOVA O STANOVENÍ POVINNOSTI PRAVIDELNÝCH SEČÍ VEŘEJNÉ ZELENĚ .....	81
	<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>84</b>
	<b>SOUPIS POUŽITÝCH ZDROJŮ .....</b>	<b>87</b>
	<b>SEZNAM PŘÍLOH .....</b>	<b>91</b>

## ÚVOD

Při studiu veřejnoprávních předmětů jsem se zajímala o způsob, jak demokratický právní stát dodržuje právnost a jakým systémem záruk je ve veřejné správě právnost garantována v případě porušování právních norem.

Z těchto důvodů jsem si vybrala pro vypracování diplomové práce téma „*Soudní kontrola veřejné správy z pohledu ústavního soudnictví.*“

Téma mé diplomové práce je aktuální nejen pro ty, kteří se zabývají studiem veřejné správy, ale také pro širokou veřejnost, která by měla alespoň zevrubně vědět, jak funguje samospráva, jakým způsobem jsou vydávány podzákonné právní předpisy, jak stát zaručí ochranu občana nebo ochranu zájmů právnické osoby před nezákonnostmi, které by mohly vzniknout v případě, že by nebyla kontrola takových právních předpisů ze strany státu dostatečná.

K základním zárukám právnosti ve veřejné správě patří vnitřní kontrola, která je vykonávána samotnou veřejnou správou a vnější kontrola, jež vykonávají jiné subjekty, než jsou orgány veřejné správy.

Při vypracovávání diplomové práce mě zajímalo jak soudobý Ústavní soud jako soudní orgán ochrany ústavnosti, jež není soudem běžným a není ani součástí soudní soustavy, plní dva základní úkoly. Jak dohlíží nad tím, aby právní normy byly v souladu s ústavními předpisy a mezinárodními závazky státu a jak současně zajišťuje, že při aplikaci právních předpisů na konkrétní případy ze strany správních úřadů bude zaručeno základních práv a svobod. Dále mě zajímalo, jak funguje kontrolní vztah mezi Ústavním soudem a veřejnou správou.

Základní právní předpisy pro zpracování této diplomové práce jsou: Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky, Ústavní zákon ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod a Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, který upravuje konkrétně jednotlivá řízení před Ústavním soudem.

Soudní kontrola veřejné správy a ústavní soudnictví jako takové je zpracováno v mnoha publikacích a odborných člancích předními kapacitami, které se zabývají ústavním a správním právem, ale konkrétní a komplexní zpracování vztahů a systémy kontroly mezi Ústavním soudem a veřejnou správou je v současné době podle mého názoru nedostatečné.

Cílem této diplomové práce bylo zjistit co nejvíce o kontrole a správním dozoru ve veřejné správě, popsat ústavní soudnictví, jeho vznik a vývoj v Československu a České republice, jeho funkce, orgány a charakterizovat postavení soudce Ústavního soudu. V dalších kapitolách srozumitelně vysvětlit jednotlivá řízení před Ústavním soudem ve vztahu k veřejné správě a postup Ústavního soudu při rušení či potvrzování právních předpisů tvořených veřejnou správou.

Jádrem teoretické části diplomové práce je konkrétní vymezení pravomoci a působnosti Ústavního soudu ve vztahu k veřejné správě. Z toho důvodu jsem se již nezabývala ostatními druhy řízení před Ústavním soudem.

V praktické části diplomové práce je obecně analyzována rozhodovací činnost Ústavního soudu v oblasti posuzování právnosti obecně závazných vyhlášek obcí a dále pak podrobné rozpracování obecně závazných vyhlášek města Prostějova a města Jirkova, které se staly po svém zrušení nálezem Ústavního soudu negativním, avšak obecně závazným pramenem práva.

V diplomové práci jsem zvolila možnost zkoumat problematiku z pohledu právní úpravy k 1. dubnu 2009.

## **I. TEORETICKÁ ČÁST**

# 1 OBECNÝ POHLED NA KONTROLU VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

## 1.1 Veřejná moc, veřejná správa

Moc, schopnost a reálná možnost subjektu (jedince, instituce, politické strany, státu) ovlivňovat a řídit činnost a chování jiných subjektů prostřednictvím autority, vůle, práva nebo násilí.<sup>1</sup>

Charakteristickým znakem právního státu je institut státní moci, který je založen na politické legitimitě. Legitimní proces získávání státní moci je realizován na základě a v rozsahu stanoveném právem, tedy legalitou.

Státní moc je odlišná od moci jiných institucí tím, že je právně regulovaná a má právně normativní charakter. Právní řád zmocňuje stát uplatňovat státně mocenský monopol včetně realizace sankcí.<sup>2</sup>

Státní moc dělíme na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní.

Zákonodárná moc (články 15 – 53 Ústavy) v České republice náleží Parlamentu, který je tvořen dvěma komorami, Poslaneckou sněmovnou a Senátem.

Vrcholným orgánem moci výkonné (články 54 – 80 Ústavy) je vláda v čele s prezidentem republiky. Jde o orgán kolegiálního typu, který je charakteristický rozhodováním ve sboru. Vláda je rozhodujícím orgánem při řešení otázek, jež zabezpečují hospodářskou a sociální politiku, vláda je rovněž nejčastějším navrhovatelem zákonů, návrhů státního rozpočtu, státního závěrečného účtu a zabezpečuje řízení a kontrolu výkonu státní správy.

Poslední složkou státní moci je moc soudní (články 81- 96 Ústavy), kterou vykonávají jménem republiky nezávislé soudy.

---

<sup>1</sup> Encyklopedický slovník. Praha, ODEON, 1993. str. 694.

<sup>2</sup> Od tohoto je nutno odlišovat normativní nauku, jež dle Weyra chápe moc jako funkci normotvorného činitele. Vzhledem k tomu, že pro statické poznávací hledisko normativní spadá normotvůrce a norma v jedno...Možno říci, že v oblasti normativní má onu moc jen norma: ona rozkazuje a jí jsou povinnostní subjekty podřízeny. In: Weyr, F.: Československé právo ústavní. Praha, 1937, str. 9.

Veřejná moc je moc, kterou stát či veřejnoprávní korporace v souladu s právem autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, a to i proti jejich vůli za možnosti použití donucovacích prostředků.

Veřejnou moc dělíme na moc státní, kterou disponuje stát a zabezpečuje ji prostřednictvím státního aparátu a zbývající veřejnou moc, jež je státem svěřena v příslušném rozsahu subjektům nestátního charakteru, které tak spravují veřejné záležitosti.<sup>3</sup>

Veřejná správa je činnost, jejímž nositelem je stát, a která spočívá v plnění veřejných záležitostí ve veřejném zájmu, realizovaných jako projev výkonné moci ve státě. Veřejná správa se podle povahy nositele veřejné moci rozčleňuje na státní správu a ostatní veřejnou správu. Státní správa se pak z hlediska subjektů, které ji na základě zákona vykonávají, dělí na státní správu přímou, prováděnou bezprostředně orgány státu – správními úřady a na státní správu nepřímou, vykonávanou v přenesené působnosti veřejnoprávními korporacemi – obcemi, kraji nebo jejíž výkon byl na základě a v souladu se zákonem svěřen soukromé právnické, či fyzické osobě – např. osoby působící jako lesní a vodní stráž.<sup>4</sup>

Pro samosprávu je typické, že je vykonávána subjekty odlišnými od státu – veřejnoprávními korporacemi. Veřejné záležitosti jsou svěřeny zákonem samostatným veřejnoprávním subjektům jako výraz decentralizace výkonu veřejné moci. Předmětem samosprávy je správa veřejných věcí na místní úrovni nebo s výkonem určitého specifického povolání – profesní komory. Samospráva se od nepřímé státní správy liší tím, že je vykonávána samostatně, příslušný subjekt není v podřízeném vztahu k žádnému nadřazenému správnímu úřadu. Do jeho samosprávné činnosti lze zasahovat jen na základě zákona.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva. Brno, MASARYKOVA UNIVERZITA BRNO, 2004, str. 349-350.

<sup>4</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. Praha, ASPI, 2005. str. 17.

<sup>5</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 18.

## 1.2 Záruky právnosti ve veřejné správě

Jedním ze základních předpokladů právního státu je existence právní jistoty. Princip právního státu je založen na dodržování právnosti a základním předpokladem právního státu je všeobecná vázanost zákony.

Veřejná správa je činností výkonnou, podzákonou a nařizovací a jako taková musí být vázána zákony. Právnost ve veřejné správě je garantována systémem záruk, které zabezpečují dodržování právních norem v případě jejich porušování.

K zárukám právnosti ve veřejné správě patří: kontrola veřejné správy, právo na informace ve veřejné správě, zrušení, změna, sistace vadných právních aktů, přímé donucení ke splnění právní povinnosti, uplatňování odpovědnosti ke splnění právní povinnosti.<sup>6</sup>

Právnost ve veřejné správě je zachována tehdy pokud: všechny subjekty správního práva přesně a přísně dodržují obsah právních norem, správní orgány vykonávají svoji působnost pouze na základě zákonů při plném respektování práv a právem chráněných zájmů fyzických a právnických osob, správní orgány zajišťují důslednou ochranu a postavení subjektů správního práva, vynucují splnění povinností fyzických a právnických osob a uplatňují odpovědnost v případě nesplnění těchto povinností.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Průcha, P.: Základní pojmy a instituty správního práva. str. 256 – 257.

<sup>7</sup> Kadečka, S., Ondruš, R., Průcha, P.: Základy správního práva pro ekonomy. Brno, MASARYKOVA UNIVERZITA BRNO, 2003, str. 79.

### 1.3 Kontrola a správní dozor ve veřejné správě

Aby záruky právnosti, které byly vyjmenovány výše zcela beze zbytku plnily svou funkci, tedy jinak řečeno, aby se osoby v souladu s právními předpisy chovaly a plně je respektovaly, je potřeba konkrétní jednání těchto osob v dané oblasti kontrolovat.<sup>8</sup>

Pojem kontrola je pro veřejnou správu pojmem imanentním, který k ní patří zcela neodmyslitelně, je pro ni nepostradatelný a zajišťuje, aby veřejná správa pracovala v mezích právního řádu a po právu. Systém záruk spočívá v přímém dodržování předpisů subjekty veřejné správy a poskytování ochrany ostatním subjektům, jež mají s veřejnou správou co do činění. Systém záruk právnosti je poměrně rozsáhlý, stát prostřednictvím těchto prostředků demonstruje svoji mocenskou funkci a dbá, aby veřejná správa fungovala kvalitně a bez chyb v rámci stanoveném právním řádem a v souladu s principy dobré správy.<sup>9</sup>

Kontrolní činnosti, které jsou spojeny s veřejnou správou lze rozčlenit na dvě oblasti. Jednak je to *kontrola vykonávaná samotnou veřejnou správou*, jež se dále člení na kontrolu *vnitřní*, zahrnující služební a instanční dohled a kontrolu *vnější*, kde spadá správní dozor, finanční kontrola a obdobné kontrolní činnosti. Druhou oblastí je *kontrola prováděná subjekty stojícími mimo veřejnou správu a vůči veřejné správě směřující*. Tato kontrola je vyvíjena jinými státními orgány, zejména Ústavním soudem, správními a obecnými soudy, Parlamentem, Veřejným ochráncem práv, orgány státního zastupitelství, či kontrola na základě iniciativy občanů.<sup>10</sup>

Odlíšné členění kontrolní činnosti ve veřejné správě popisuje P. Průcha, který rozlišuje *správní kontrolu*, kde jsou kontrolujícími subjekty orgány veřejné správy a *vnější kontrolu* vykonávanou jinými subjekty, než jsou orgány veřejné správy.

Pod pojem správní kontrola je zařazen správní dozor, služební dohled, instanční dozor, dozor nad veřejnoprávními korporacemi a finanční kontrola.

---

<sup>8</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 177.

<sup>9</sup> Vydrželová, P.: Kontrola ve veřejné správě a její druhy. Veřejná správa, 2003/30.

<sup>10</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 178.



Z obecného pohledu představuje dozor činnost, která spočívá v pozorování a hodnocení jednání určitých osob a aktivity směřující k nápravě případných nedostatků.

Slovník spisovné češtiny dozor chápe jako „*bedlivé pozorování a sledování se zřetelem na zachování pořádku.*“<sup>11</sup>

Emil Hácha dozor definoval jako soubor funkcí, jejichž jádro záleží v tom, že dozírající pozoruje činnost jiného (pod dozor postaveného) kritickým způsobem podle směrnic činnost tuto určujících, máje na pozorovaného aspoň virtuálně vliv směřující k tomu, aby činnost pozorovaná byla udržena ve shodě se směrnicemi pro ni danými.<sup>12</sup>

*Správní dozor (inspekce)* je zvláštní kontrolní činnost veřejné správy, obsahující znak pozorovací a nápravný, disponující preventivními nebo represivními prostředky, směřující vůči nepodřízeným subjektům. Správní dozor lze označit za institut správního práva, který zajišťuje právnost ve vztazích upravených normami tohoto práva. Účelem správního dozoru je ochrana objektivního správního práva. Výkon správního dozoru je činností jsoucí vlastní většině správních úřadů, odehrává se ve vnějších vztazích veřejné správy, neuplatňuje se ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti, sleduje se jen soulad s právem, nepřihlíží se ke kritériím mimoprávním (věcná správnost, účelnost, hospodárnost), pokud ovšem toto není předepsáno zákonem. Dozorčím orgánem je většinou správní úřad, který dozor vykonává prostřednictvím jednotlivých úředních osob (inspektorů). Inspektoři vykonávající státní dozor disponují celou řadou oprávnění (procesní oprávnění, právo vstupu a prohlídky, právo zajistit důkazy atd.) Správní dozor je zaměřen většinou na chování osob, někdy může také převažovat posuzování věcných prvků, pak se hovoří o technickém dozoru (dozor nad bezpečností práce). Z časového hlediska se správní dozor rozlišuje na: předběžný, průběžný a následný. Osoba, vůči které je správní dozor vykonáván, má možnost podat proti výslednému protokolu o výkonu dozoru námitky a posléze, v některém případě i opravný prostředek – odvolání.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost. Praha, ACADEMIA, 1998. str. 69.

<sup>12</sup> Hácha, E.: Slovník veřejného práva československého, svazek I. A - CH, heslo „Dozor“. Brno, POLYGRAFIA, 1929. str. 458.

<sup>13</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 181.

Podle Sládečka<sup>14</sup> je *služební dohled* kontrolní činnost prováděná samotnými správními úřady, uskutečňuje se uvnitř organizace veřejné správy, ve vztazích nadřízenosti a podřízenosti. V rámci služebního dohledu se hodnotí také kritéria mimoprávní jako je účelnost nebo hospodárnost. Služební dohled není přímo upraven v zákoně, ale odvozuje se ze zákonem daného oprávnění řídit a je upraven v konkrétních interních organizačních předpisech daného úřadu.

*Instanční dozor (kontrola)*, spočívá v přezkoumávání právnosti a správnosti rozhodnutí vydaných ve správním řízení. Kontrola je vykonávána správními úřady instančně vyššími vůči nižším, v případech stanovených zákony<sup>15</sup> se provádí jen na návrh oprávněného subjektu. Nápravnými prostředky, jejichž použití je časově omezeno jsou potvrzení, změna, či zrušení rozhodnutí správního úřadu a nahrazení zrušeného správního aktu správním aktem novým. Instanční kontrola je kontrolou následnou, předpokládá činnost ukončenou vydáním rozhodnutí.<sup>16</sup> Úkony instančního dozoru lze uskutečnit na základě opravného prostředku<sup>17</sup> nebo na základě dozorčího prostředku.<sup>18</sup>

Nyní bych se chtěla zmínit o rozdílech typických pro instanční dozor (kontrolu) a správní dozor.

---

<sup>14</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 186.

<sup>15</sup> Např. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, hlava VII., při provádění kontroly výkonu samostatné působnosti orgány obcí, nebo např. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů v záležitostech, které jsou předmětem finanční kontroly.

<sup>16</sup> Kopecký, M.: Správní dozor (pojem, znaky, systém). str. 151.

<sup>17</sup> Např. odvolání: na provedení instančního dozoru existuje právní nárok a zkoumá se jak soulad s právními předpisy, tak věcná stránka. Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 187.

<sup>18</sup> Dozorčí prostředek lze sice vyvolat také nekvalifikovaným návrhem, avšak jeho využití je na uvážení správního orgánu, řízení se zahajuje ex offio, z moci úřední, (právní nárok není dán), zkoumá se např. pouze hledisko právnosti. Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 187.

Účelem instanční kontroly je ochraňovat subjektivní práva a zájmy účastníků řízení, zajišťovat ochranu obecných zájmů a zajišťovat soulad správního rozhodnutí se správním právem. Účelem správního dozoru je ochrana objektivního správního práva.

Zahájení výkonu instančního dozoru je ovládáno zásadou dispoziční<sup>19</sup>, ale také zásadou oficiality, výkon správního dozoru je zahájen vždy principem oficiality.<sup>20</sup>

Při výkonu instančního dozoru jsou správní orgány vázány lhůtami, které jsou ustanoveny ve správním řádu, naproti tomu ve výkonu správního dozoru není zásadně vázáno na lhůty, důležité je dosažení účelu správního dozoru.

Je složité rozlišit pojmy dozor a kontrola, protože pojem kontrola ve veřejné správě je užíván v různém významu a prostupuje mnoha právními předpisy.

*Územní veřejnoprávní korporace* spravují své záležitosti podle Ústavy samostatně (Ústava zaručuje právo na územní samosprávu v čl. 8), do samosprávné činnosti územních samosprávných celků lze zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem (čl. 101 odst. 4 Ústavy). Kromě toho vykonávají státní správu v rozsahu, který určují zákony. Dozoru podléhají platné a účinné právní předpisy, v samostatné působnosti to jsou obecně závazné vyhlášky a nařízení v přenesené působnosti. Tyto dva okruhy jejich činnosti, jsou tedy v právním řádu označeny jako samostatná a přenesená působnost.

Státní dozor spočívá v posouzení právnosti jejich činnosti, kde je dozor pojímán jako dozor následný, (tzn.: dozorová oddělení posuzují zákonnost aktů, které územní samosprávné celky již vydaly, aniž k tomu potřebovaly předběžný souhlas státu). Ukládat povinnosti lze všeobecně jen na základě a v mezích zákona a dozor nad tím zda je tento ústavní princip respektován, patří ke každodenní práci dozorových orgánů.

Státnímu dozoru podléhají také usnesení a jiná podobná opatření územních samosprávných celků, kde dozorové orgány posuzují, zda byla tato usnesení vydána způsobem stanoveným

---

<sup>19</sup> Správní řízení je zahajováno na návrh jednoho z účastníků správního řízení.

<sup>20</sup> Z hlediska procesního je správní dozor prováděn z vlastního podnětu dozorčího orgánu nezávisle na podnětech jiných osob. Podání občanů a právnických osob v otázkách, které jsou součástí působnosti orgánů dozoru, tvoří pouze podklady v rozhodovacím procesu těchto orgánů.

v zákoně a zda jimi nejsou porušovány zákony. Zjištěná nezákonnost je jediným důvodem pro uplatnění dozorového zásahu. Dozorovými prostředky jsou oprávněni pozastavovat účinnost nebo výkon nezákonných dokumentů, podávat žaloby nebo návrhy na jejich zrušení soudům, popřípadě tyto dokumenty přímo rušit. Dozorové orgány nezákonnost nejen vyhledávají, ale mohou ji přímo odstraňovat zrušením nezákonných dokumentů nebo jejich zrušení iniciovat u příslušných soudů.

Dozoru nepodléhají správní rozhodnutí vydávaná podle zákona o správním řízení a zákona o správě daní a poplatků. Právní vady při vydávání takových správních rozhodnutí jsou předmětem opravných prostředků, například: odvolání, obnova řízení a přezkum mimo odvolací řízení, které tyto procesní předpisy připouštějí.

Dozoru také nepodléhá případné porušení předpisů občanského, obchodního a pracovního práva. V těchto vztazích totiž územní samosprávné celky nevystupují jako subjekty veřejného práva, ale shodně jako jiné právní subjekty ve smluvních vztazích. Případná pochybení se řeší dohodou smluvních stran nebo se lze ochrany práv domáhat u soudů v občanskoprávním řízení.

Předmětem dozoru nejsou ani činnosti územních samosprávných celků, u kterých se uplatňují speciální kontrolní mechanismy, jako například: u hospodaření s majetkem, které podléhá kontrole podle zákona o finanční kontrole a je přezkoumáváno buď auditory nebo v případě obcí krajskými úřady.

S výkonem dozoru úzce souvisí také prevence (metodika), která představuje nejrozsáhlejší díl dozorové činnosti. Umožňuje-li to charakter dozorového případu, je kladen důraz na prevenci před represí. Orgán dozoru sdělí obci výhrady k dozorovanému dokumentu a vyzve ji k nápravě v kompetenci orgánu, který dokument vydal a je-li potřeba poskytne další metodickou pomoc. Významnou úlohu při preventivní činnosti (při poskytování metodické pomoci obcím), sehrávají územní dozorová oddělení dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra a jejich kontaktní pracoviště, která sídlí převážně v krajských městech. Územní oddělení v oblasti dozoru prověřují a posuzují obecní a krajské dokumenty a jednají s jejich zpracovateli o dobrovolné nápravě.

Dozor nad působností obcí, krajů a hlavního města Prahy se provádí následně, zjišťuje se při něm soulad obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků se zákony, dále soulad nařízení územních samosprávných celků a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opat-

ření vydaných orgány územních samosprávných celků v samostatné působnosti se zákony, jinými právními předpisy a soulad usnesení, rozhodnutí a jiných opatření vydaných orgány územních samosprávných celků v přenesené působnosti se zákony, jinými právními předpisy a v jejich mezích též s usneseními vlády, směrnicemi ústředních správních úřadů nebo v případě obcí, opatřeními krajského úřadu. V případě krajů a hlavního města Prahy, opatřeními věcně příslušného ministerstva nebo jiného ústředního správního úřadu.

Při výkonu dozoru nad samostatnou působností obcí, krajů a hlavního města Prahy přistupují dozorové orgány k uplatňování represivních dozorových opatření pouze v případech, kdy takový zásah zcela nepochybně vyžaduje ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem. Dozorové zásahy se v těchto případech současně omezují pouze na míru nezbytně nutnou k odstranění zjištěných nezákonností (princip minimalizace zásahů do výkonu samostatné působnosti územních samosprávných celků). Při výkonu dozoru nad samostatnou působností přistupují dozorové orgány k uplatňování represivních dozorových opatření pouze v případech, kdy dozorovaný subjekt odmítne nápravu dobrovolně zjednat nebo v případech, kdy přislíbenou nápravu ve stanovené době nesjednal.

Dozorové orgány při výkonu své působnosti respektují také základní principy dobré správy<sup>21</sup>, která se jako obecná zásada uplatňuje při běžné aplikační praxi nejen v rozhodovacích procesech, ale i v neformálních postupech, které výkon dozoru provázejí. Dobrou správou je v tomto smyslu především takový postup, který dosáhne odstranění rozporů se zákonem a to buď: metodickou pomocí dozorového orgánu vedoucí k samonápravě, nebo dozorovou represí. Dozorové orgány na základě principu dobré správy vyřizují věc v přiměřené lhůtě i v případech, kdy taková lhůta není zákonem výslovně stanovena, dodržují základní zásady slušného chování ve styku s dozorovanými subjekty, popřípadě jejich zástupci a dalšími osobami.

---

<sup>21</sup> Základní zásady činnosti správních orgánů jsou upraveny v hlavě II. části první zákona č. 500/2004 Sb., správní řád. Jako zásada dobré správy je označováno ustanovení § 8 odst. 2, určitá souvislost je také v § 4 odst. 1, dle kterého je veřejná správa službou veřejnosti.

Orgány dozoru poskytují metodickou pomoc dozorovaným subjektům, a to nejen na žádost těchto subjektů, ale také z vlastní iniciativy.<sup>22</sup>

Při výkonu dozoru jsou dozorové orgány vázány nálezy Ústavního soudu. Dozorové orgány dále vycházejí z publikované judikatury ostatních soudů a z dostupných výkladových stanovisek věcně příslušných ústředních správních úřadů. Dozorové orgány vzájemně spolupracují s cílem sjednotit postup při výkonu dozoru.

*Finanční kontrola* jako specifická forma kontrolní činnosti vykonávaná veřejnou správou, týkající se hospodaření s veřejnými finančními prostředky, je obecně upravena v rozpočtových pravidlech (zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech) a ve speciálním zákoně (zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole).

Předmětem úpravy jsou tři oblasti finanční kontroly: 1. finanční kontrola vykonávaná mezi orgány veřejné správy, 2. finanční kontrola orgánů veřejné správy zaměřená na žadatele a příjemce veřejné finanční podpory, 3. finanční kontrola uvnitř veřejné správy.

Cílem finanční kontroly je dodržování právních předpisů a opatření přijatých orgány veřejné správy v mezích těchto právních předpisů při hospodaření s veřejnými prostředky, zajištění ochrany veřejných prostředků proti rizikům, nesrovnalostem nebo jiným nedostatkům, včasné a spolehlivé informování vedoucích orgánů veřejné správy o nakládání s veřejnými prostředky.<sup>23</sup>

Pod pojem vnější kontrola je zařazena zejména kontrola prováděná Ústavním soudem, správními a obecnými soudy, Parlamentem, Nejvyšším kontrolním úřadem, Veřejným ochráncem práv, orgány státního zastupitelství, či kontrola na základě iniciativy občanů.

Optimální činnost veřejné správy zajišťují také orgány moci soudní. *Soudní kontrola* je zakotvena v hlavě čtvrté Ústavy České republiky, kde je státní moc rozdělena na moc zákonodárnou, výkonnou a soudní. Soudní soustava je v České republice tvořena Nejvyšším

---

<sup>22</sup> Při poskytování odborné metodické pomoci obcím jsou povinny dozorové orgány na základě písemné žádosti příslušného orgánu územního samosprávného celku takovou pomoc písemně poskytnout do 30 dnů od jejího obdržení.

<sup>23</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 191.

soudem, Nejvyšším správním soudem, vrchními soudy, soudy krajskými a soudy okresními. K těmto se přiřazuje svým posláním zcela odlišný Ústavní soud České republiky.

Soudnictví, jako třetí složka státní moci mimo rozhodování ve věcech trestních, poskytuje ochranu subjektivním právům soukromého charakteru a rozhoduje o subjektivních právech a povinnostech, která vznikají mezi subjekty, jež stojí ve vzájemném postavení nadřízenosti a podřízenosti, což je obvykle fyzická nebo právnická osoba na straně jedné a orgán státu či veřejnoprávní korporace na straně druhé. Tyto právní vztahy jsou charakteristické tím, že fyzická nebo právnická osoba se ocitají v podřízeném postavení a strana druhá, veřejnoprávní korporace má tzv. vrchnostenskou pravomoc.

*Kontrolní činnosti se zabývá také Parlament.* Parlamentní kontrola je výrazem kontrolní funkce moci zákonodárné vůči moci výkonné. Nejobecnější forma kontroly je samotný proces projednávání a schvalování zákonů, které upravují problematiku spadající do oblasti veřejné správy. Dalším prostředkem parlamentní kontroly vůči moci výkonné je schvalování státního rozpočtu a aprobace státního závěrečného účtu. Interpelace znamená právo poslance interpelovat vládu nebo její členy ve věcech jejich působnosti.<sup>24</sup>

*Nejvyšší kontrolní úřad*, zvláštní, samostatný a nezávislý kontrolní úřad není z formálního hlediska orgánem veřejné správy. Není podřízen ani vládě, ani Parlamentu a nemá vlastní exekutivní rozhodovací pravomoc, mimo oprávnění ukládat pořádkové pokuty.

Z hlediska klasické dělby moci je přiřazován k moci výkonné, patrně z důvodu, že zcela dominantním a jediným předmětem jeho činnosti je správa ve smyslu materiálním (výkon kontroly).<sup>25</sup> Kontrola zajišťovaná Nejvyšším kontrolním úřadem vychází z ústavního základu, podrobnosti o činnosti, postavení, působnosti a organizační struktuře NKÚ stanovuje zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

*Veřejný ochránce práv* je považován za českou variantu tzv. ombudsmana, jež lze charakterizovat jako nezávislou a nestrannou osobu volenou Parlamentem, která na základě stížností nebo z vlastní iniciativy a poměrně neformálním způsobem šetří namítanou protiprávnost,

---

<sup>24</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 299.

<sup>25</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 330.

nečinnost nebo jiná pochybení v jednání veřejné správy. Instrukce byla zřízena zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv. Veřejný ochránce práv se zabývá věcmi, které ve správním soudnictví nelze přezkoumávat. Většinou jde o nekorektní jednání, diskriminaci, nejednotný výklad předpisů atd. Ombudsman neposuzuje věci pouze v souladu s právem, ale může se pokusit proniknout hlouběji, do větších podrobností, zabývá se posuzováním chyb a správností postupů správních úřadů i z jiných hledisek než právních. Nevýhodou instituce ombudsmana oproti soudnictví je, že se nevydává státem vynutitelné rozhodnutí, ale doporučení, které bývá všeobecně respektováno.<sup>26</sup>

*Státním zastupitelstvím* se rozumí soustava úřadů státu určených k zastupování státu při ochraně veřejného zájmu. Kontrolní funkce státního zastupitelství ve vztahu k veřejné správě spočívá v dodržování právních předpisů v místech, kde se vykonává vazba, trest odnětí svobody, ochranné léčení, ochranná nebo ústavní výchova, a v jakýchkoli jiných místech, kde je omezoována osobní svoboda. Další formu uplatňování kontrolní funkce státního zastupitelství vůči veřejné správě, přinesl jako zcela zásadní novinku soudní řád správní (zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní), v podobě zvláštní žalobní legitimace k ochraně veřejného zájmu. Takovou žalobu je oprávněn podat nejvyšší státní zástupce proti úkonu správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti, jestliže k jejímu podání shledá závažný veřejný zájem.<sup>27</sup>

*Kontrola veřejné správy na základě iniciativy občanů* (petice, stížnosti, oznámení a podněty) patří mezi prostředky neformální kontroly veřejné správy, které jsou uplatňovány fyzickými nebo právníckými osobami.

Petiční právo je zaručeno Listinou v čl. 18: ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu má každý právo se sám nebo společně s jinými obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy se žádostmi, návrhy a stížnostmi. Peticí se však nesmí zasahovat do nezávislosti soudu ani se jí nesmí vyzývat k porušování základních práv a svobod zaručených Listinou.

---

<sup>26</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 311.

<sup>27</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 337.



U podání, které mají stížnostní charakter, lze rozlišovat dvě skupiny: petice a stížnosti. Petice by se měly vždy vztahovat k věci veřejného nebo společného zájmu, stížnosti se týkají individuálních věcí soukromého charakteru. Postup při sestavování a podávání petic upravuje zákon č. 85/1990 Sb. Podstatné pravidlo je, že orgán je povinen petici přijmout a do 30 dnů zaslat své písemné stanovisko k obsahu petice a způsobu jejího vyřízení.<sup>28</sup>

#### 1.4 Soudní kontrola jako jedna ze záruk zákonnosti

V roce 2002 se v našem právním řádu objevil již dlouho diskutovaný institut, jenž měl v naší zemi tradici již za Rakouska – Uherska a ke svému rozkvětu dospěl za „první republiky“. Šlo o zavedení Nejvyššího správního soudu, což se podařilo schválením zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.<sup>29</sup>

Dosud platná právní úprava byla nevyhovující, bylo jí vytýkáno mnoho chyb, zejména její ústavní a mezinárodní nedostatečnost. V tomto smyslu se také vyjádřil Ústavní soud České republiky svým rozhodnutím ze dne 27. 6. 2001, kterým zrušil s účinností od 1. 1. 2003 část pátou zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších právních předpisů, nazvanou „Správní soudnictví“.<sup>30</sup>

Ve smyslu čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, jež je součástí našeho ústavního pořádku, má každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, právo obrátit se na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí. Správní soudnictví je kontrolou právnosti rozhodování veřejné správy.

---

<sup>28</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 302.

<sup>29</sup> Od 1. 1. 2003 dochází k naplnění článku 91 zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, který zařazuje již od počátku své časové působnosti mezi orgány tvořící soustavu soudů také Nejvyšší správní soud. Sídlem Nejvyššího správního soudu je Brno a je charakterizován jako vrcholný orgán soudní moci ve věcech, jež patří do pravomoci soudů v okruhu správního soudnictví, který nejenže rozhoduje v případech zákonem výslovně stanovených a řeší kasační stížnosti, ale působí také jako garant jednoty a zákonnosti rozhodování v této oblasti.

<sup>30</sup> Vydrželová, P.: Kontrola ve veřejné správě a její druhy.

Základní princip v organizaci správního soudnictví je rozhodování krajských soudů specializovanými senáty nebo samosoudci, případně rozhodování Nejvyššího správního soudu o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, rozhoduje se také o ochraně proti nečinnosti správního orgánu, o ochraně před nezákonným zásahem správního orgánu a o kompetenčních žalobách. Do správního soudnictví jsou nově řazeny také věci volební a věc politických stran a hnutí. Pro uplatnění správního soudnictví je samozřejmou podmínkou vyčerpání všech řádných opravných prostředků, jež připouští zákon.

Zákon umožňuje podat kasační stížnost proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu, nebo obnovit řízení, občanský soudní řád si i nadále ve své páté části zachovává řízení ve věcech, o nichž bylo rozhodnuto orgánem moci výkonné, orgánem územně samosprávného celku, orgánem zájmové či profesní samosprávy, smírčím orgánem podle zvláštního zákona o sporu nebo jiné právní věci, které vyplývají z občanskoprávních, pracovních, rodinných, či obchodních věcí, nabylo-li takové rozhodnutí právní moci.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Vydrželová, P.: Kontrola ve veřejné správě a její druhy.

## 2 CHARAKTERISTIKA ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ

### 2.1 Obecná charakteristika ústavního soudnictví

Ústavní soudnictví lze vymezit jako činnost směřující k ochraně zachování ústavy a kontrole jejího dodržování, prováděnou státními orgány soudního typu zpravidla na základě kvalifikovaného podnětu.

Cílem kontroly ústavnosti je především ochrana individuálních, ústavně garantovaných, zvláště politických práv jednotlivce a ochrana menšiny proti většině.<sup>32</sup>

Soudobý ústavní soud má plnit dva základní úkoly: dohlížet nad tím, aby právní normy byly v souladu s ústavními předpisy a mezinárodními závazky státu a současně zajistit, že při aplikaci zákonů na konkrétní případy za strany obecných soudů a správních úřadů bude dbáno ústavně zaručených základních práv a svobod. V uvedeném smyslu je soudobý právní stát především ústavním státem. Znamená to, že má nejen ústavu, ale že tato ústava vychází z principů nezadatelnosti základních práv a svobod, suverenity lidu a dělby moci, přičemž ochráncem ústavnosti je ústavní soud.<sup>33</sup>

Rozsah pravomoci ústavních soudů není zcela totožný, příznačná je tendence rozšiřovat okruh otázek, v nichž ústavní soudy rozhodují. V evropských státech provádějí obvykle ústavní soudy abstraktní a konkrétní kontrolu ústavnosti. Ve federacích bývá obvyklé, že vedle ústavního soudu federace jsou zřízeny také ústavní soudy v jednotlivých členských státech.<sup>34</sup>

Abstraktní kontrola ústavnosti spočívá v přezkumu ústavnosti zákonů, či jiných, nižších právních předpisů, jež se provádí na základě kvalifikovaného návrhu, který může podat pouze striktně vymezený okruh subjektů. Předmětem přezkumu je pouze ústavnost a právnost právního předpisu.

---

<sup>32</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. Praha, C. H. BECK, 1999. str. 2.

<sup>33</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. Praha, PROSPEKTRUM, 1995. str. 16.

<sup>34</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 14.

Konkrétní (incidentní) kontrola ústavnosti vychází z iniciativy kteréhokoliv poškozeného právního subjektu, týká se určitého případu a aplikace konkrétního zákona, či jiného právního předpisu. Konkrétní kontrola je možná pouze v rámci decentralizovaného soudnictví, u modelu koncentrovaného soudnictví se uplatňuje jednak kontrola abstraktní, ale také kontrola konkrétní (incidentní).<sup>35</sup>

Koncentrovaný model ústavního soudnictví je uplatněný také v České republice.

Působnost a pravomoc koncentrovaného ústavního soudu nespočívá jen ve výkonu abstraktní a konkrétní kontroly ústavnosti, přestože tyto agendy tvoří převážnou náplň jeho činnosti. Postupem doby ústavní soud začal plnit některé další funkce, více či méně ústavněprávního charakteru.<sup>36</sup> Dále ústavní soud zpravidla rozhoduje o věcech volebních, kompetenční konflikty mezi orgány moci výkonné, mezi správními orgány a orgány samosprávy, o ústavnosti rozpuštění politické strany či jiných rozhodnutí, které se politické strany týkají. Odlišnosti v pravomoci a působnosti lze shledat ve státech unitárních a státech složených. Činnost federálních ústavních soudů ovlivňuje existence vertikální dělby moci, kde mimo ochrany federální ústavnosti se tyto ústavní soudy zabývají také kompetenčními spory mezi federací a jejími jednotlivými součástmi.<sup>37</sup>

## 2.2 Funkce ústavního soudnictví

Ústavní soudnictví představuje jeden z prostředků kontroly ústavnosti a z významu ústavy lze odvozovat i význam ústavního soudnictví.<sup>38</sup>

Základní funkcí ústavního soudnictví je efektivní garance dodržování předem stanovených a dovozených ústavních pravidel. Lid se v důsledku fiktivní společenské smlouvy – ústavy zřídá určité části své svrchovanosti a očekává za to, že stát bude bdít nad respektováním

---

<sup>35</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 3.

<sup>36</sup> Jde o věci, které v systému decentralizovaného ústavního soudnictví spadají do působnosti obecných nebo zvláštních soudů, případně o nich rozhoduje zákonodárný sbor (americký impeachment).

<sup>37</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 4.

<sup>38</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. Praha, LINDE, 2005. str. 24.

předem stanovených ústavních pravidel. Ústavní soud je orgánem, který je oprávněn rušit zákony schválené zastupitelskými sbory, volenými přímo občany. Ústavní soud je povolán k tomu, aby chránil jednotlivé principy právního státu, lidská práva (v řízení o kontrole norem i v rozhodování konkrétních stížností), aby zajišťoval rovnováhu mezi jednotlivými státními orgány (kompetenční spory) a rozhodoval o ústavněprávní odpovědnosti ústavních činitelů (impeachment). Význam ústavního soudu spočívá i v určité integrační funkci. Ústavní soud by měl být soudem společenským „sui generis“, protože svou judikaturou otevírá a přijímá mnoho myšlenek a zájmů a zpětně řídí společnost. Další významnou funkcí ústavního soudu je oblast mezinárodních vztahů. Ústavní soud vstupuje do mezinárodních vztahů zejména tím, že rozhoduje o souladu všeobecně závazných právních předpisů vnitrostátních orgánů veřejné moci s mezinárodními smlouvami. Z hlediska evropského je v tomto směru důležité, že podání návrhu k ústavnímu soudu představuje nutný procesní prostředek k ochraně práv, který musí být vyčerpán před podáním individuální stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva.<sup>39</sup>

### 2.3 Koncepce ústavního soudnictví

V rámci základního členění, historického vývoje a mezinárodního srovnání se ústavní soudnictví rozlišuje na decentralizovaný, centralizovaný a smíšený model, kde kontrolu norem provádějí ústavní soudy z časového hlediska buďto preventivně nebo represivně. Z hlediska způsobu přezkumu se hovoří o formální a materiální kontrole ústavnosti. Významnou roli sehrávají historické tradice, kontinentální či angloamerická právní kultura, forma vlády a dělby moci.<sup>40</sup>

Historicky starším se jeví model všeobecného (decentralizovaného) ústavního soudnictví, kdy kontrola ústavnosti náleží všem obecným soudům – není zřízen zvláštní ústavní soud. Je možné ji vyvolat v souvislosti s konkrétním případem, kde se aplikují běžné procesní postupy. Ke zrušení protiústavního předpisu zpravidla nedochází, avšak vzniká precedens. Roz-

---

<sup>39</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 25.

<sup>40</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 26-27.

hodnutí nejvyššího nebo vyšších soudů je závazné pro všechny soudy nižší. Decentralizované ústavní soudnictví vzniklo v USA a v různě modifikovaných formách se vyvinulo v řadě především mimoevropských států.<sup>41</sup> Slabinou decentralizovaného modelu ústavního soudnictví je značná nejednotnost judikatury obecných soudů, protože jednotlivé soudy mohou některé právní předpisy posuzovat rozdílně a mohou se odlišovat v názoru na jejich ústavnost. Další z nedostatků decentralizovaného modelu může být jistá setrvačnost chybných rozhodnutí, kdy jedno chybné rozhodnutí může do budoucna poznamenat celou řadu dalších konkrétních rozhodnutí. Výhodou tohoto systému je možnost vyšších soudů provádět selekci - samostatně si vybrat z množství věcí, které u nich napadnou, pouze takové, jež pokládají za nejdůležitější z hlediska pro právní řád nebo pro množství osob.<sup>42</sup>

Model koncentrovaného (centralizovaného) ústavního soudnictví znamená soustředění agendy u jediného, od soustavy obecných soudů zcela odděleného ústavního tribunálu, kde je možno vést více druhů právních řízení, v nichž se namítá protiústavnost. Lze napadat neústavnost právního předpisu samostatně, bez provázanosti s určitou právní věcí. Původní koncept centralizovaného ústavního soudnictví vznikl v Rakousku a v současné době se s ním setkáváme ve většině států kontinentální Evropy.<sup>43</sup> Dalším znakem koncentrovaného modelu ústavního soudnictví je možnost abstraktní kontroly ústavnosti, kde se ústavní soud může zabývat ústavností určitého právního předpisu bez splnění toho, že na jeho základě byla konkrétním zásahem státního orgánu porušena některá ústavně zaručená základní práva nebo svobody stěžovatele.

Smíšený model ústavního soudnictví je možné charakterizovat tím způsobem, že každý obecný soud je oprávněn realizovat soudní kontrolu ústavnosti v souvislosti s konkrétním případem, který projednává.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 2-3.

<sup>42</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 29.

<sup>43</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 2-3.

<sup>44</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 30.

Preventivní kontrolou norem se rozumí, že ústavnost normy je přezkoumávána ještě před tím, než vstoupí v platnost a účinnost. Preventivní kontrola norem existuje také v České republice, kdy Ústavní soud ČR provádí předběžnou kontrolu ústavnosti u mezinárodních smluv. Ústavní soud rozhoduje souladu mezinárodní smlouvy s ústavním pořádkem před její ratifikací.

Represivní kontrola norem znamená, že ústavní soud může zrušit právní normu, která již nabyla platnosti buď abstraktně nebo konkrétně.

Ústavní soud provádí jednak formální přezkum ústavnosti, kde se koncentruje jen na otázky formální správnosti (hodnotí procesní aspekty) napadeného individuálního nebo normativního právního aktu a materiální přezkum ústavnosti, kdy ústavní soud napadený individuální nebo normativní právní akt zruší, pokud je svým obsahem protiústavní.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 31-33.

### 3 VZNIK A VÝVOJ ÚSTAVNÍHO SOUDNICTVÍ V ČESKOSLOVENSKU A ČESKÉ REPUBLICE

#### 3.1 Vývoj před vznikem Československa

První pokusy o vybudování skutečných základů konstitucionalismu na našem území bývají spojovány zejména s vývojem po roce 1848, kdy Kroměřížský návrh ústavní listiny obsahoval určitý katalog základních občanských práv, silně ovlivněný především americkou a francouzskou ústavou.<sup>46</sup>

Součástí prosincové ústavy z r. 1867 byl i zákon o všeobecných právech státních občanů. Říšský soud měl podle této úpravy plnit i některé funkce ústavního soudnictví, protože byl oprávněn rozhodovat o stížnostech občanů na porušení politických práv zaručených ústavou, kde Říšský soud nemohl právní akt odporující ústavě odstranit, ani přisoudit náhradu škody.<sup>47</sup>

#### 3.2 První republika

Po vzniku samostatného Československa došlo zákonem č. 3/1918 Sb., o Nejvyšším správním soudě a o řešení kompetenčních konfliktů, nejen ke zřízení tohoto soudu, ale podle jeho ust. § 2 odst. 4 na tento soud přešla působnost a pravomoc Říšského soudu ve věcech týkajících se stížností podle zák. č. 143/1867 ř. z. Funkce Nejvyššího správního soudu byla v této oblasti poněkud problematická, tento soud se měl zabývat stížnostmi na porušení ústavních práv, ale sám nebyl nijak oprávněn zkoumat ústavnost. Byl vázán zákonem a mohl zkoumat jen zákonnost. Ústavní listina (zák. č. 121/1920 Sb.) zakotvila jako novou státní instituci Ústavní soud jako orgán koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví, vykonávající abstraktní kontrolu ústavnosti.<sup>48</sup>

---

<sup>46</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 34.

<sup>47</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 11-12.

<sup>48</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 12.



Činnost této instituce upravoval zejména zákon č. 162/1920 Sb., o Ústavním soudě, podle něhož se Ústavní soud skládal ze sedmi členů s funkčním obdobím deseti let, z nichž tři jmenoval prezident republiky a po dvou vysílal Nejvyšší soud a Nejvyšší správní soud. Ústavní soud rozhodoval o tom, zdali vyhovují: a) zákony Republiky Československé a zákony Sněmu Podkarpatské Rusi zásadě článku I. zákona, kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, b) prozatímní opatření podle § 54 ústavní listiny. Aktivní legitimací k podání příslušného návrhu disponoval pouze Nejvyšší soud, Nejvyšší správní soud, Volební soud, Poslanecká sněmovna, Senát a Sněm Podkarpatské Rusi.<sup>49</sup>

Ústavní soud nebyl povolán ke zkoumání individuálních stížností na porušení ústavně zaručených práv (toto příslušelo Nejvyššímu správnímu soudu). K vyhlášení zákona za neplatný se vyžadovala kvalifikovaná většina 5 hlasů. Vázanost nálezy nevyvolávala podstatné problémy, neboť šlo o abstraktní kontrolu ústavnosti a zákon stanovil, že „uveřejnění nálezu ve Sbírce zákonů a nařízení má ten účinek, že ode dne uveřejnění zákonodárné sbory, vláda, všechny úřady a soudy jsou nálezem vázány“ (ust. § 20 zák. č. 162/1920 Sb.). Praxe ovšem vypadala poněkud skromněji, protože Ústavní soud v Československé republice působil jen dvě funkční období, přičemž jeho fungování ve druhém období zabránily válečné události. Po prvním období (17. 11. 1921 – 17. 11. 1931) následovala doba nečinnosti (nebyli ustanoveni členové Ústavního soudu). Až v roce 1938, po sedmileté přestávce, byl soud opět ustaven, nicméně v souvislosti s následujícími politickými událostmi působil v tomto druhém období jen necelý rok. Ve druhé polovině roku 1941 Ústavní soud fakticky zanikl a po válce jeho činnost obnovena nebyla, přestože formálně právně existoval až do přijetí Ústavy v roce 1948.<sup>50</sup>

---

<sup>49</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 35-36.

<sup>50</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 13-14.

### 3.3 Vývoj v letech 1945 - 1989

Po osvobození Československa z nacistické okupace probíhala široká diskuse v řadách odborné i laické veřejnosti o dalším ústavněprávním vývoji a o právním zakotvení ústavního soudnictví ve státě. Skutečností však bylo, že ve vznikající totalitní komunistické diktatuře instituce jako je Ústavní soud neměla své místo.<sup>51</sup>

Ústava 9. května z roku 1948 ani tzv. socialistická ústava z roku 1960 s existencí ústavního soudnictví nepočítaly. Teprve v rámci ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci, je v hlavě šesté zakotvena pravomoc a působnost federálního Ústavního soudu prakticky v duchu tehdejších standardních demokracií. Prováděcí zákon o působnosti a organizaci Ústavního soudu ČSSR, předvídaný v čl. 100, však nebyl nikdy přijat a Ústavní soud ČSSR nebyl podle této ústavní úpravy nikdy reálně ustaven. Stejně tak jen na papíře zůstal čl. 101, podle něhož měly v obou republikách působit ústavní soudy republik.<sup>52</sup>

### 3.4 Vývoj po roce 1989

Ústavní soudnictví jako jedna ze základních institucí měla po listopadových událostech roku 1989, změně z totalitního režimu na režim demokratický a postupném budování právního státu tento proces stabilizovat a garantovat.

Po listopadu 1989 nebyla stávající ústavní úprava využita, ale byla nahrazena ústavním zákonem č. 91/1991 Sb., o Ústavním soudu ČSFR. Na základě prováděcího zákona č. 491/1991 Sb., byl Ústavní soud ustaven v lednu 1992 a působil do zániku československé federace, tedy necelý rok. Ústavní soudy republik zřízeny nebyly, protože ve Slovenské republice zůstal příslušný zákon nenaplněn a v České republice nebyl takový zákon ani přijat. Ústavní soudnictví v obou republikách vzniklo teprve po vyhlášení jejich samostatnosti.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 39-40.

<sup>52</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 17.

<sup>53</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 18.

Ústavní soud ČSFR měl následující pravomoci: a) Rozhodovat o souladu podústavních právních předpisů federace a republik (včetně ústavních zákonů národních rad) s federální ústavou, o souladu podzákoných právních předpisů federace a republik s ústavními a jinými zákony federace, jakož i o souladu zákonů federace a republik s mezinárodními smlouvami o lidských právech a svobodách, kterými byla ČSFR vázána, b) rozhodovat v kompetenčních sporech mezi státními orgány federace, státními orgány federace a republiky a státními orgány obou republik, c) podávat výklad ústavních zákonů, d) rozhodovat o ústavních stížnostech proti opatřením, pravomocným rozhodnutím nebo jiným zásahům orgánů veřejné moci, kterými byly porušeny základní práva a svobody, zaručené ústavními zákony ČSFR a pro ni závaznými mezinárodními smlouvami, e) rozhodovat o rozpuštění politické strany nebo hnutí, f) přezkoumávat ústavnost postupu referenda před vyhlášením jeho výsledků, g) rozhodovat o vyslovení neúčinnosti zákonů a jiných právních předpisů pro jejich nesoulad s Listinou základních práv a svobod.

Ústavní soud ČSFR byl složen z 12 soudců, jmenovaných prezidentem republiky z 24 kandidátů, které mu navrhly Federální shromáždění, Česká národní rada a Slovenská národní rada, přičemž šest soudců bylo občany České republiky a šest soudců bylo občany Slovenska. Předsedou Ústavního soudu ČSFR byl jmenován JUDr. Ernest Valko. Funkční období bylo předpokládáno na 7 let a sídlem Ústavního soudu ČSFR bylo Brno.<sup>54</sup>

Další vývoj ústavního soudnictví ovlivnilo rozdělení ČSFR na dva nástupnické státy.

V prosinci roku 1991 přijala SNR ústavní zákon č. 7/1992 Sb., o Ústavním soudu Slovenské republiky a zákon č. 8/1992 Sb., o organizaci Ústavního soudu Slovenské republiky. K ustanovení tohoto orgánu však za trvání federace nedošlo. Ústavní soud České republiky byl konstituován Ústavou ČR (čl. 83-89), schválenou Českou národní radou dne 16. 12. 1992, a účinnou ke dni 1. 1. 1993. Tato ustanovení provádí zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, účinný od 1. 7. 1993. Faktickou účinnost Ústavní soud zahájil dnem 15. 7. 1993, kdy do rukou prezidenta republiky složil slib dvanáctý soudce.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 18-19.

<sup>55</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 42.

## 4 ÚSTAVNÍ SOUD ČESKÉ REPUBLIKY

Přestože jsou základní práva a svobody pod ochranou soudní moci (čl. 4 Ústavy), kterou vykonávají jménem republiky nezávislé soudy (čl. 81 Ústavy), pouze Ústavní soud má postavení zvláštního soudního orgánu ochrany ústavnosti (čl. 83 Ústavy). Ústavní soud zaujímá postavení jediného zvláštního, státního orgánu soudního typu, který se zabývá kontrolou ústavnosti a plní některé další rozhodovací funkce více či méně ústavněprávního charakteru. Ústavní soud jako jediný státní orgán svého druhu v České republice je aplikací modelu koncentrovaného a specializovaného ústavního soudnictví. Náplní jeho práce je především následná, abstraktní a konkrétní kontrola ústavnosti. Sídlem Ústavního soudu je v souladu s prvorepublikovou tradicí Brno.<sup>56</sup>

### 4.1 Charakteristika Ústavního soudu

Ústavní soud České republiky je charakterizován v čl. 83 Ústavy jako soudní orgán ochrany ústavnosti. Není soudem běžným a není ani součástí soudní soustavy. Je však systematicky řazen do hlavy čtvrté Ústavy – soudní moci a na jeho činnost se vztahují principy nezávislosti a nestrannosti soudního rozhodování (čl. 81-82 Ústavy). Z pojetí ústavního soudu vyplývá, že má hrát roli specifického státního orgánu, který se podřizuje pouze ústavodárci.

Česká ústava vychází z moderní koncepce oddělení moci ústavodárné od moci zákonodárné a všechny tři složky státní moci podřizuje Ústavě a z hlediska ochrany ústavních principů a norem Ústavnímu soudu, který se tak ve smyslu svých ústavních pravomocí stává nejvyšší autoritou ve státě a zároveň také arbitrem předpokládaných sporů jednotlivých složek státní moci a politického života. Ústavní soud je rovněž ochráncem základních práv a svobod proti zásahům do těchto práv ze strany orgánů veřejné moci. Z hlediska vnitrostátní ochrany základních práv a svobod je rozhodnutí Ústavního soudu konečné, avšak v rozsahu právních závazků České republiky je však možná i ochrana na mezinárodní úrovni. Významné postavení Ústavního soudu je posíleno také tím, že plní úlohu volebního soudu. Tato stavba

---

<sup>56</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 23-24.

Ústavního soudu ČR je typická pro poválečný evropský vývoj a je nejbližší německému pojetí právního státu jako ústavního a soudního státu.

Čl. 87 Ústavy podává výčet rozhodovací činnosti Ústavního soudu, kde nejvýznamnější agendu tvoří tradiční pravomoc označená jako abstraktní kontrola ústavnosti. Zde však dochází ke změně oproti stavu před 2. světovou válkou, protože nyní Ústavní soud může zrušit zákon, jeho jednotlivá ustanovení, či jiný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení, nejen shledá-li je za odporující ústavnímu zákonu, ale také mezinárodní smlouvě o základních právech a svobodách, která je ratifikována a vyhlášena ve Sbírce zákonů České republiky. V současnosti může Ústavní soud zrušit podzákoný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení také tehdy, je-li v rozporu s běžným zákonem.

Svým rozsahem největší je rozhodovací pravomoc Ústavního soudu o ústavních stížnostech proti pravomocným rozhodnutím a jiným zásahům orgánů veřejné moci do ústavně zaručených práv a svobod, zejména Listinou základních práv a svobod, dalšími ústavními zákony i mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, kde lze procesně přiřadit také rozhodování o ústavních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonným zásahům státu.

Ústavní soud rovněž rozhoduje o tom, zda rozpuštění politické strany, či hnutí nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními a jinými zákony.

Jako volební soud rozhoduje Ústavní soud o opravném prostředku proti rozhodnutí ve věci volby poslance nebo senátora, jakož i v případě pochybností o ztrátě volitelnosti a o neslučitelnosti výkonu funkcí poslance nebo senátora.

Ve vztahu k prezidentu republiky přísluší Ústavnímu soudu rozhodovat o ústavní žalobě Senátu v případě velezrady hlavy státu a o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, podle něhož nemůže svůj úřad vykonávat.

Ústavní soud rozhoduje také kompetenční spory státních orgánů a orgánů územní samosprávy.

Ústavní soud musí také rozhodnout o opatřeních nezbytných k provedení rozhodnutí mezinárodního soudu, které je pro Českou republiku závazné, nelze-li je provést jinak.

Řízení nemůže Ústavní soud zahájit z vlastní iniciativy, ale jen na základě návrhů oprávněných subjektů. Ústavní soud není oprávněn podávat závazná výkladová stanoviska k ústavním předpisům bez toho, že by rozhodoval v konkrétní věci. Nemůže rovněž zasahovat do

legislativního procesu a o ústavnosti zákonů může rozhodnout až poté, kdy nabudou platnosti.<sup>57</sup>

## 4.2 Soudce Ústavního soudu

Ústavní soud tvoří kolegium patnácti soudců, kteří jsou jmenováni prezidentem republiky se souhlasem Senátu na dobu deseti let.<sup>58</sup> Prezident republiky rovněž jmenuje předsedu a dva místopředsedy Ústavního soudu.

Z Ústavy vyplývá, že jmenování soudce Ústavního soudu nepodléhá kontrasignaci předsedou, respektive jím pověřeným členem vlády, vyžaduje však v každém jednotlivém případě souhlas Senátu. Senát se usnáší většinou hlasů přítomných členů, kvorum pro usnášedníschopnost je alespoň jedna třetina jeho členů. Kandidát o funkci soudce Ústavního soudu musí splňovat základní podmínky, které předepisuje Ústava. Mezi tyto podmínky pro výkon funkce patří bezúhonnost, volitelnost do Senátu, vysokoškolské právnické vzdělání a deseti-letá právnická praxe.<sup>59</sup> Způsob zjišťování ani výběru vhodných osob pro výkon funkce soudce Ústavního soudu Ústava neupravuje a nedává ani zmocnění k úpravě tohoto způsobu zmocnění obyčejným zákonem. (Při vyhledávání kandidátů na soudce Ústavního soudu České republiky přinesl výzvu k navrhování kandidátů denní tisk. Kromě toho se prezident republiky i předseda Nejvyššího soudu obrátili na některé osobnosti, zda by o zastávání funkce neměli zájem. Odbornou způsobilost kandidátů pak posuzovala skupina právníků, kterou si prezident republiky k tomu účelu ustavil.)<sup>60</sup>

Funkce soudce Ústavního soudu je funkcí veřejnou. Její výkon je neslučitelný s jinou placenou funkcí nebo jinou výdělečnou činností, s výjimkou správy vlastního majetku, činnosti vědecké, pedagogické, literární a umělecké, pokud taková činnost není na újmu funkce soudce, jejího významu a důstojnosti a neohrožuje důvěru v nezávislost a nestrannost roz-

---

<sup>57</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 20-22.

<sup>58</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 26.

<sup>59</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 23-24.

<sup>60</sup> Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda. Praha, LINDE, 2003. str. 422.

hodování Ústavního soudu. Výkon funkce soudce Ústavního soudu je také neslučitelný s členstvím v politické straně nebo v politickém hnutí. Soudci Ústavního soudu požívají immunity ve stejném rozsahu jako poslanci a senátoři. Soudce Ústavního soudu nelze trestně stíhat bez souhlasu Senátu (čl. 86 Ústavy), v případě odepření souhlasu je trestní stíhání navždy vyloučeno. Soudce Ústavního soudu nelze rovněž stíhat pro přestupek.

Soudce je povinen zachovávat mlčenlivost o věcech, o kterých se dozvěděl v souvislosti s výkonem soudcovské funkce, a to i poté, kdy přestal být soudcem.<sup>61</sup>

Před nastoupením funkce soudci Ústavního soudu slibují, že budou rozhodovat podle svého nejlepšího přesvědčení nezávisle a nestranně (čl. 85 odst. 2 Ústavy). Zárukou nezávislosti se jeví i pravidlo, platné pro všechny soudce, že ani soudce Ústavního soudu nemůže být proti své vůli odvolán nebo přeložen k jinému soudu (čl. 82 odst. 2 Ústavy). Za garanci nezávislosti lze považovat také hmotné zabezpečení soudce, především jeho plat.

Podle výslovného ustanovení čl. 88 odst. 2 Ústavy jsou soudci Ústavního soudu při svém rozhodování vázáni pouze ústavními zákony, mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy a zákonem o Ústavním soudu. Ve svém slibu se soudci Ústavního soudu zavazují, že budou chránit neporušitelnost přirozených práv člověka a práv občana, přičemž se budou řídit ústavními zákony (čl. 85 odst. 2 Ústavy).

Stejně jako soudci obecných soudů, podléhá i soudce Ústavního soudu kárné odpovědnosti.

Soudce Ústavního soudu je kárně odpovědný za kárné provinění, čímž se rozumí jednání, kterým soudce snižuje vážnost a důstojnost své funkce nebo ohrožuje důvěru v nezávislé a nestranné rozhodování Ústavního soudu, jakož i jiné zaviněné porušení povinností soudce. K zániku funkce soudce Ústavního soudu dochází: rezignací, uplynutím funkčního období, ztrátou volitelnosti do Senátu (čl. 19 odst. 2 Ústavy), pravomocným odsouzením pro úmyslný trestný čin a vyhlášením usnesení Ústavního soudu o zániku funkce jako důsledek proběhlého kárného řízení. Funkce soudce zaniká i jeho smrtí.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 23.

<sup>62</sup> Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda. str. 423-425.

### 4.3 Orgány Ústavního soudu

Orgány Ústavního soudu jsou předseda Ústavního soudu, jeho místopředsedové, plénum Ústavního soudu, senáty Ústavního soudu a soudci zpravodajové. Za další orgány Ústavního soudu lze uznat i předsedy senátů a asistenty soudců, jelikož vykonávají určitá samostatná (zákonem stanovená) procesní oprávnění.

Prezident republiky jmenuje z řad soudců Ústavního soudu předsedu a dva místopředsedy Ústavního soudu.

Předseda Ústavního soudu zastupuje Ústavní soud navenek, vykonává správu Ústavního soudu, jmenuje předsedy senátů, svolává zasedání pléna Ústavního soudu, kde určuje pořad jeho jednání a jednání řídí.

Místopředsedové Ústavního soudu zastupují předsedu Ústavního soudu v případě jeho nepřítomnosti.

Plénum Ústavního soudu, které tvoří všichni soudci, disponuje řadou rozhodovacích pravomocí: a) rozhoduje o rušení zákonů nebo jiných právních předpisů, b) rozhoduje o ústavní žalobě Senátu proti prezidentu republiky, c) rozhoduje o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu, o jeho neschopnosti vykonávat úřad, d) vyslovuje stanovisko k právnímu názoru senátu, který se odchyluje od právního názoru Ústavního soudu vysloveného v nálezu - v těchto případech je k přijetí rozhodnutí třeba vyslovení souhlasu alespoň devíti přítomných soudců. Rozhodnutí pléna je přijato, jestliže se pro ně vyslovila většina přítomných soudců v případech, kdy Ústavní soud a) posuzuje právnost rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se politické strany, b) rozhoduje o ustavení, tedy i složení senátů a pravidlech rozdělení agendy mezi ně.

Čtyři tříčlenné senáty Ústavního soudu ustanovuje plénum Ústavního soudu, kde předsedy senátů jmenuje předseda Ústavního soudu na dobu jednoho roku, přičemž konkrétní soudce nemůže být do této funkce jmenován ve dvou letech následujících za sebou. Jedná se o zajištění rotace všech členů senátu v předsednické funkci. Zákon stanoví, že senátu přísluší věci, které nepatří do působnosti pléna. Pro rozhodování senátu Ústavního soudu platí, že je způsobilý jednat a usnášet se, jsou-li přítomni všichni jeho členové a usnáší se většinou hlasů.



Jako soudce zpravodaj je označován soudce, kterému byl v souladu s rozvrhem práce přidělen návrh došlý Ústavnímu soudu. Podle toho, zda se došlý návrh týká věci, o které rozhoduje plénum nebo senát Ústavního soudu, hovoříme o soudci zpravodaji plenárním a soudci zpravodaji senátním. Rozvrh práce je stanoven plénem a obsahuje konkrétní pravidla pro přidělování agendy. Soudce zpravodaj je oprávněn v určitých, zákonem stanovených případech rozhodnout o odmítnutí návrhu. Pokud návrh není omítnut, činí soudce zpravodaj příslušné procesní úkony, včetně návrhu rozhodnutí ve věci.

Jako orgán Ústavního soudu jedná i asistent soudce Ústavního soudu, pokud je na základě pověření soudcem zpravodajem podle zákona oprávněn provádět procesní úkony v řízení. Do funkce je asistent soudce jmenován a odvoláván předsedou Ústavního soudu na základě návrhu soudce.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 30-32.

## 5 ŘÍZENÍ PŘED ÚSTAVNÍM SOUDEM – OBECNÁ ÚPRAVA

### 5.1 Zahájení řízení

Řízení před Ústavním soudem je zahájeno doručením návrhu tím, kdo je podle zákona oprávněn takový návrh podat. Subjekty aktivně legitimované nestanoví obecná úprava řízení, ale jsou vypočítávány v rámci regulace jednotlivých (zvláštních) řízení.<sup>64</sup> Návrh se podává písemně a musí splňovat zákonem stanovené náležitosti. Z návrhu musí být patrné, kdo jej činí, čeho se týká, co sleduje, musí obsahovat pravdivé vylíčení rozhodujících skutečností, označení důkazů a musí z něj být patrné, čeho se navrhovatel domáhá.<sup>65</sup> Návrh podaný k Ústavnímu soudu musí být datován a podepsán. Ústavní soud se při projednávání došlých návrhů nemusí řídit pořadím v němž došly, pokud se usnese, že určitá věc, které se návrh týká je naléhavá.<sup>66</sup> Návrh na zahájení řízení před Ústavním soudem je nepřipustný, týká-li se věci, o které již Ústavní soud rozhodl nálezem.

Účastníky a vedlejšími účastníky řízení jsou vedle navrhovatele zákonem určené subjekty dle příslušného typu řízení, pokud se ovšem tohoto práva nevzdají. Vedlejší účastníci řízení mají stejná práva a povinnosti jako účastníci. O pochybnosti, zda je někdo vedlejším účastníkem, rozhodne Ústavní soud usnesením. Účastník nebo vedlejší účastník řízení před Ústavním soudem musí být zastoupen advokátem. Za státní orgán nebo úřad jedná osoba oprávněná jednat jménem tohoto orgánu podle zvláštních právních předpisů, která se může nechat zastoupit advokátem. Za soud jedná předseda senátu.

Na rozdíl od běžného soudního řízení je zakázána tzv. substituce – právní zástupce účastníka řízení není oprávněn se dát v řízení před Ústavním soudem zastoupit dalším zástupcem. Rozdílně zní i formulace plné moci – musí v ní být výslovně uvedeno, že je udělena pro zastupování před Ústavním soudem. Smyslem povinného zastupování je vytvoření určitého

---

<sup>64</sup> Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda. str. 428.

<sup>65</sup> § 34 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>66</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 36.

filtru proti nekvalifikovaným návrhům a zamezení neprofesionálnímu přístupu k jednání před Ústavním soudem jako vrcholovou státní institucí. Zakotvení povinného právního zastoupení bylo motivováno snahou, aby návrhy předkládané Ústavnímu soudu měly určitou právní úroveň a kvalitu.<sup>67</sup>

Účastníci a vedlejší účastníci v řízení před Ústavním soudem disponují stejnými procesními právy, jako před ostatními soudními řízeními. Jsou oprávněni se vyjádřit k návrhu na zahájení řízení, dávat podání Ústavnímu soudu, nahlížet do spisu s výjimkou protokolu o hlasování, činit si z něho výpisy a opisy, účastnit se ústního jednání ve věci, navrhopvat důkazy a být přítomni při dokazování prováděném mimo ústní jednání.<sup>68</sup> Zákon také podrobně upravuje problematiku vyloučení soudce z důvodu podjatosti.

V řízení před Ústavním soudem se užívá českého jazyka, fyzické osoby mohou při ústním nebo jiném osobním jednání užívat svého mateřského jazyka.<sup>69</sup>

## 5.2 Předběžné posouzení návrhu, možnosti jeho odložení nebo odmítnutí

Došlý návrh na zahájení řízení se přiděluje podle rozvrhu práce, jehož existence je vlastně garancí ústavního práva na zákonného soudce. Základním pravidlem pro přidělování návrhu konkrétnímu soudci zpravodaji je posouzení, zda se návrh týká věci, o které Ústavní soud rozhoduje v plénu nebo v senátu. Podání soudce zpravodaj po předběžném prostudování předloží svému asistentovi nebo se jím zabývá sám. Asistent soudce nebo přímo soudce zpravodaj nejprve posuzují podání z hlediska formálního, zda není důvod k jeho odmítnutí bez meritorního projednání a rozhodnutí. Soudce zpravodaj nebo asistent soudce je oprávněn odmítnout návrh podaný Ústavnímu soudu, který trpí vadami. V tomto případě je navrhovatel Ústavním soudem vyzván k jejich odstranění, pokud vady odstraněny nejsou je takový návrh odmítnut usnesením v následujících případech: a) neodstranil-li navrhovatel vady návrhu ve lhůtě k tomu určené, b) je-li návrh podán po lhůtě stanovené pro jeho podání zákonem, c) jde-li o návrh podaný někým zjevně neoprávněným, d) jde-li o návrh k jehož

---

<sup>67</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 37.

<sup>68</sup> § 32 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>69</sup> § 33 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

projednání není Ústavní soud příslušný, e) je-li podaný návrh nepřijatelný, nestanoví-li tento zákon jinak (§ 43 odst. 1 ÚS).<sup>70</sup>

V opačném případě soudce zpravodaj nebo jeho asistent připraví věc k projednání v plénu, či senátu, zajistí doručení návrhu účastníkům nebo vedlejším účastníkům, činí potřebné procesní úkony, zejména zajišťuje shromáždění listinných důkazů a provedení výsledku svědků.<sup>71</sup>

### 5.3 Jednání Ústavního soudu

Pokud nebyl návrh mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků usnesením odmítnut, koná se v projednávaných věcech ústní jednání. Ústní jednání je zásadně veřejné s možností vyloučení nezletilých osob a osob, které by mohly rušit důstojný průběh jednání. Se souhlasem účastníků lze od něj upustit, pokud od něj nelze očekávat další objasnění věci.<sup>72</sup> Povinnost Ústavního soudu je doručit předvolání k ústnímu jednání všem účastníkům, vedlejším účastníkům a jejich zástupcům tak, aby tyto osoby měly dostatek času k přípravě na jednání, zpravidla pět dní předem. Ústní jednání řídí předseda, či místopředseda Ústavního soudu, pokud jde o jednání pléna, v případě jednání senátu je řízeno předsedou senátu nebo věkem nejstarším stálým členem senátu. Při ústním jednání udělí nejprve ten, kdo jej řídí nejprve slovo soudci zpravodaji, který sdělí obsah návrhu na zahájení řízení a výsledky dosavadního řízení před Ústavním soudem.<sup>73</sup>

Sdělení nesmí obsahovat názor, jak by mělo být o návrhu rozhodnuto.<sup>74</sup>

Ke zjištění skutkového stavu se provádí dokazování. Za důkaz mohou sloužit všechny prostředky, jimiž lze zjistit skutkový stav, zejména výsledky svědků, znalecké posudky, zprávy a vyjádření orgánů a právnických osob, listiny, ohledání a výsledky účastníků.<sup>75</sup>

---

<sup>70</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 38.

<sup>71</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 31.

<sup>72</sup> § 44 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>73</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 41.

<sup>74</sup> § 47 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

Rozhodující orgán Ústavního soudu, senát nebo plénium se zpravidla návrhem nezabývá na jediném – formálním zasedání. Kromě odborných diskusí a polemik mezi jednotlivými soudci se konají předběžná jednání, kdy se o případu diskutuje, zjišťují se názory soudců na pracovní návrh rozhodnutí vypracovaný soudcem zpravodajem. Tento postup je charakteristický zvláště pro jednání a rozhodování pléna Ústavního soudu.<sup>76</sup>

#### 5.4 Porada a hlasování

Po ukončení přednesů na ústním jednání se soud – plénium nebo senát, odebere k neveřejné poradě a hlasování.

Problematiku hlasování pléna upravuje zejména § 11-14 zákona<sup>77</sup>, kde je stanoveno, že každý soudce je povinen hlasovat pro některý z návrhů rozhodnutí, platí tedy pravidlo konstruktivního hlasování, což znamená, že nelze hlasovat proti nebo se zdržet hlasování. Nezáská-li některý z návrhů potřebnou většinu, hlasování se opakuje. Pokud ani po opakovaném hlasování nedojde k přijetí rozhodnutí a byly např. předloženy čtyři návrhy na rozhodnutí, lze dále rozhodovat pouze o dvou návrzích, které získaly nejvíce hlasů. Obecně je pro přijetí rozhodnutí pléna vyžadováno kvórum deseti soudců a získání prosté většiny.<sup>78</sup>

Senát je způsobilý jednat a usnášet se, jsou-li přítomni všichni jeho členové, usnází se většinou hlasů. Při odmítání návrhu se podle zákona<sup>79</sup> vyžaduje k přijetí usnesení senátu souhlas všech jeho členů. Dále se postupuje obdobně jako při rozhodování pléna.<sup>80</sup>

Na rozdíl od obecného soudnictví, kde má člen rozhodovacího kolegia možnost vyjádřit svůj nesouhlas s přijatým rozhodnutím hlasováním proti, je v ústavním soudnictví přístup

---

<sup>75</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 31.

<sup>76</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 42.

<sup>77</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>78</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 42.

<sup>79</sup> § 43 odst. 2 zákona č.182/1993 Sb., o ústavním soudu.

<sup>80</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 43.

jiný - s ohledem na závažnost situace i z hlediska potřebné publicity. Umožňuje se , aby soudce, který nesouhlasí s většinovým rozhodnutím mohl vyjádřit odlišné stanovisko - tzv. separátní votum. Často svůj nesouhlas s názory většiny vyjádří ve společném separátním votu i několik soudců, v tomto případě se hovoří o menšinovém votu.<sup>81</sup>

## 5.5 Rozhodnutí a jeho publikace

Ve věci samé rozhoduje Ústavní soud nálezem a v ostatních, především procesních věcech rozhoduje usnesením. Jak nálezy, tak usnesení musí být odůvodněny a musí obsahovat poučení, že se proti nim nelze odvolat. Je nutné podotknout, že v souladu s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod<sup>82</sup> je možné rozhodnutí Ústavního soudu napadnout u Evropského soudu pro lidská práva. Nález se vyhlašuje veřejně jménem republiky. Nález pléna vyhlašuje předseda Ústavního soudu, nález senátu vyhlašuje předseda senátu.<sup>83</sup>

Všechny nálezy se uveřejňují ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu. Nálezy, kterými Ústavní soud rozhodl: a) o návrhu na zrušení zákona nebo jiného právního předpisu, b) o ústavní žalobě proti prezidentu republiky, c) o návrhu prezidenta republiky na zrušení usnesení Poslanecké sněmovny a Senátu podle čl. 66 Ústavy se vyhlašují rovněž ve Sbírce zákonů České republiky. Řízení před Ústavním soudem nepodléhá soudním poplatkům.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda. str. 429-430.

<sup>82</sup> Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikovaná pod č. 209/1992 Sb., ve znění č. 243/1998 Sb.

<sup>83</sup> Pavlíček, V.: Ústavní právo a státověda. str. 430.

<sup>84</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 31.

## 6 PRAVOMOC A PŮSOBNOST ÚSTAVNÍHO SOUDU VE VZTAHU K VEŘEJNÉ SPRÁVĚ

Vztah Ústavního soudu k moci výkonné vyjadřuje pravomoc Ústavního soudu zrušit akty orgánu moci výkonné, jak normativního charakteru<sup>85</sup> - nařízení vydaných vládou, nařízení orgánů územních samospráv v přenesené působnosti, vyhlášek ústředních správních úřadů, dále statutární předpisy - obecně závazné vyhlášky obcí a krajů, tak akty individuální povahy - správní rozhodnutí nebo jiné individuální zásahy do ústavně zaručených práv a svobod spočívající v jednání či nečinnosti.

Pravomoc a působnost Ústavního soudu ve vztahu k veřejné správě lze konkrétně vymezit následovně: a) kontrola ústavnosti a právnosti právních předpisů b) incidentní kontrola ústavnosti - rozhodování o obecných ústavních stížnostech proti zásahu orgánů veřejné správy do ústavně zaručených základních práv a svobod c) rozhodování o komunálních stížnostech orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu do samosprávy d) posuzování právnosti rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiného rozhodnutí týkajícího se činnosti politické strany e) rozhodování sporů o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy.<sup>86</sup>

Výkonná moc nemá v rámci systému brzd a vyvážení vůči Ústavnímu soudu žádné pravomoci, avšak výjimkou je prezident republiky, který je součástí výkonné moci. Prezident republiky jmenuje se souhlasem Senátu soudce a předsedu Ústavního soudu, místopředsedy Ústavního soudu jmenuje bez souhlasu Senátu. V případech stanovených zákonem mohou orgány výkonné moci jako účastníci řízení kvalifikovaně vyvolat některá řízení před Ústavním soudem, kde však nevystupují jako mocenský subjekt a musí respektovat rozhodnutí ústavního soudu. Ústavní soud rozhoduje jednak na základě návrhů subjektů stojících mimo veřejnou správu – fyzické a právnické osoby, členové Parlamentu, politické strany, tak na

---

<sup>85</sup> Normativnost právního aktu vydaného orgánem veřejné správy je jeho závaznost pro bližší neurčený okruh adresátů.

<sup>86</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 285.

základě návrhů subjektů, které jsou součástí veřejné správy – územní samosprávný celek, ministr, vláda a prezident republiky.<sup>87</sup>

## 6.1 Kontrola ústavnosti a právnosti právních předpisů

Podle článku 87 odst. 1 písm. a) a b) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem, a o zrušení podzákoných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem.<sup>88</sup>

Kontrolní vztah mezi Ústavním soudem a veřejnou správou se projevuje při rozhodování o návrzích na zrušení jiných právních předpisů než jsou zákony, což jsou nařízení a statutární předpisy, tedy obecně závazné vyhlášky obcí a krajů, které jsou tvořeny samotnou veřejnou správou.

K podání návrhu Ústavnímu soudu na zrušení právního předpisu obce nebo kraje nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy jsou oprávněni: a) vláda, b) skupina nejméně 25 poslanců nebo skupina nejméně 10 senátorů, c) senát Ústavního soudu v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti, d) ten, kdo podal ústavní stížnost za podmínek uvedených v § 74 zákona o Ústavním soudu, e) zastupitelstvo kraje, f) Veřejný ochránce práv, g) plénum Ústavního soudu (jsou-li dány důvody podle § 78 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), h) ministr vnitra je oprávněn podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy, ch) věcně příslušný ministr (příslušný z hlediska věcného zaměření obsahu předpisu) je oprávněn navrhnout zrušení nařízení kraje a hlavního města Prahy, i) zastupitelstvo obce je rovněž aktivně legitimováno k návrhu na zrušení právního předpisu kraje, do jehož územního obvodu daná obec spadá.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 286.

<sup>88</sup> Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

<sup>89</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 287.



Návrh na zrušení právního předpisu obce nebo kraje není oprávněn podat obecný soud v souvislosti se svou rozhodovací činností, neboť obecný soud je oprávněn podat pouze návrh na zrušení zákona nebo jeho jednotlivých ustanovení pro rozpor s ústavním pořádkem.<sup>90</sup>

Podle ustanovení § 74 zákona o Ústavním soudu může být spolu s ústavní stížností podán návrh na zrušení právního předpisu samosprávy nebo jeho jednotlivých ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jestliže podle tvrzení stěžovatele jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě zákonem. V tomto případě je nutné v podaném návrhu uvést zejména to, že sama ústavní stížnost musí směřovat proti individuálnímu aktu aplikace práva a nikoliv proti normativnímu právnímu aktu. Návrh na zrušení právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, podaný spolu s ústavní stížností, musí sdílet její osud, je-li odmítnuta.

Návrh je nepřijatelný, jestliže právní předpis obce či kraje nebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž zrušení je navrhováno, pozbyly před doručením návrhu Ústavnímu soudu platnosti, popřípadě nebyly vyhlášeny zákonem stanoveným způsobem. Dále je návrh nepřijatelný, jestliže před doručením návrhu Ústavnímu soudu pozbyl platnosti ústavní zákon nebo zákon, s nimiž jsou podle návrhu přezkoumávané předpisy v rozporu, nebo dosud nebyl vyhlášen ve Sbírce zákonů.<sup>91</sup>

Oprávnění vlády k podání návrhu na zahájení řízení o zrušení podzákonného právního předpisu je problematické, protože vláda nemůže podat návrh na zrušení předpisu (nařízení vlády), který sama vydala, neboť je oprávněna ho sama zrušit či změnit (novelizovat).

Veřejný ochránce práv má nezávisle kontrolovat jednání veřejné správy, kde toto jeho jednání může vyústit také v podání doporučení k vydání, změně nebo zrušení právního předpisu včetně zákona.<sup>92</sup> Veřejný ochránce práv je také oprávněn podávat návrhy na zrušení pod-

---

<sup>90</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 22. září 1993, sp. zn. Pl. ÚS 1/93 ve věci návrhu Krajského soudu v Praze na vyslovení nesouladu nařízení vlády ČSFR č. 464/1991 Sb. s čl. 1 Listiny základních práv a svobod.

<sup>91</sup> Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice. Praha, C. H. BECK, 2003. str. 299 – 300.

<sup>92</sup> § 22 odst. 1 zákona č.349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.

zákoných právních předpisů, typických pro veřejnou správu k Ústavnímu soudu. Každý návrh na zahájení řízení o zrušení podzákoného právního předpisu (pokud nebyl odmítnut) se neprodleně zasílá Veřejnému ochránci práv, jenž může Ústavnímu soudu do 10 dnů od doručení návrhu sdělit, že vstupuje do řízení.<sup>93</sup>

Oprávnění k podání návrhu na zrušení obecně závazných vyhlášek kraje, hlavního města Prahy a právních předpisů obcí je ministr vnitra.

Podrobný postup v případě návrhu na zrušení právního předpisu kraje, či hlavního města Prahy upravuje § 83 krajského zřízení, kde je stanoveno, že odporuje-li obecně závazná vyhláška kraje zákonu pozastaví Ministerstvo vnitra její účinnost, současně vyzve zastupitelstvo kraje ke zjednání nápravy. Pozastavení obecně závazné vyhlášky kraje nabývá účinnosti dnem doručení písemného vyhotovení rozhodnutí krajskému úřadu. Nejednají-li zastupitelstvo kraje do 3 měsíců od účinnosti rozhodnutí o pozastavení nápravu, podá ministr vnitra návrh na zrušení k Ústavnímu soudu. Ústavní soud návrh ministra vnitra odmítne nebo zamítne, popřípadě řízení zastaví. Rozhodnutí o sistaci pozbývá účinnosti dnem, kdy rozhodnutí Ústavního soudu nabude právní moci. Pokud Ústavní soud shledá obecně závaznou vyhlášku kraje, či hlavního města Prahy nezákonnou nebo neústavní, sistovaný právní předpis nebo jeho část zruší dnem, který v nálezu určí.

Postup před podáním návrhu ministrem vnitra na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí upravují § 123 – 124 obecního zřízení. Odporuje-li obecně závazná vyhláška obce zákonu, vyzve Ministerstvo vnitra obec ke zjednání nápravy. Při výkonu dozoru jsou dozorové orgány vázány nálezy Ústavního soudu, vycházejí z publikované judikatury ostatních soudů a z dostupných výkladových stanovisek věcně příslušných ústředních správních úřadů.

System Ministerstva vnitra při výkonu dozoru nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí je následující: Ministerstvo vnitra obdrží vnější či vnitřní podnět k výkonu dozoru nad obecně závaznou vyhláškou (oprávnění Ministerstva vnitra ke zjištění skutečného stavu) a posoudí, zda je v rozporu se zákonem. V opačném případě písemně sdělí podatel, že neshledal důvody pro uplatnění dozorových opatření a ve sdělení svůj právní názor odůvodní. Pokud Ministerstvo vnitra dospěje na základě vlastního či vnějšího podnětu

---

<sup>93</sup> § 69 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

k tomu, že obecně závazná vyhláška je v rozporu se zákonem vyzve obec ke zjednání nápravy (náprava nesprávných aktů), nezjedná-li obec nápravu do 60 dnů od doručení výzvy ke zjednání nápravy, pozastaví Ministerstvo vnitra účinnost vadné vyhlášky a určí lhůtu ke zjednání nápravy (proti tomuto rozhodnutí lze podat rozklad), nezjedná-li obec nápravu, podá ministr vnitra Ústavnímu soudu návrh na zrušení dozorované obecně závazné vyhlášky.

System Ministerstva vnitra při výkonu dozoru nad vydáváním a obsahem usnesení, rozhodnutí nebo jiných opatření orgánů obcí vydávaných v samostatné působnosti je následující: pokud Ministerstvo vnitra na základě vlastního nebo vnějšího podnětu zjistí, zda je či není dozorované usnesení v rozporu se zákonem postupuje při zjišťování skutečného stavu stejným způsobem jako u výkonu dozoru nad obecně závaznou vyhláškou. Po výzvě obci ke zjednání nápravy dozorovaného usnesení a po uplynutí 60-ti denní lhůty, vydá Ministerstvo vnitra rozhodnutí o pozastavení tohoto usnesení. Nezjedná-li obec nápravu, podá ministr vnitra příslušnému krajskému soudu návrh na zrušení dozorovaného usnesení vydaného v samostatné působnosti. Při výkonu dozoru nad usneseními, rozhodnutími a jinými opatřeními orgánů územních samosprávných celků v samostatné působnosti se neposuzuje rozpor dozorovaných aktů s právními předpisy občanského, obchodního nebo pracovního práva.

V návrhu Ústavnímu soudu na zrušení obecně závazné vyhlášky se kromě podrobného odůvodnění zjištěných nezákonností uvede také dosavadní postup Ministerstva vnitra při výkonu dozoru, včetně reakcí obce na výzvu ke zjednání nápravy a včetně výsledku případného neformálního projednání s obcí. Ministerstvo vnitra způsobem umožňujícím dálkový přístup informuje o obecně závazných vyhláškách, u kterých bylo rozhodnuto o pozastavení účinnosti a u nichž byl podán návrh Ústavnímu soudu na jejich zrušení. V rámci této informace zveřejňuje texty rozhodnutí o pozastavení účinnosti těchto obecně závazných vyhlášek a návrhů Ústavnímu soudu na jejich zrušení.

Účastníkem řízení je navrhovatel a ten, kdo právní předpis, jehož zrušení je navrhováno, vydal. Obce a kraje jako účastníci řízení před Ústavním soudem mohou být zastoupeny advokátem nebo notářem. Za státní orgán jedná v řízení před Ústavním soudem osoba oprávněná

něná jednat jménem tohoto orgánu podle zvláštních předpisů. Tím není dotčeno jeho právo nechat se zastoupit advokátem nebo notářem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy.<sup>94</sup>

Dojde-li Ústavní soud po provedeném řízení k závěru, že podzákoný právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení jsou v rozporu s ústavním zákonem nebo zákonem, nálezem rozhodne, že se tento právní předpis nebo jeho jednotlivá ustanovení zrušují dnem, který v nálezu určí. V opačném případě, když zjistí, že nejsou dány procesní, či obsahové důvody ke zrušení podzákoného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení, návrh zamítne.

Právní následky nálezu v oblasti veřejné správy, kterým bylo vyhověno návrhu na zrušení platí, že rozhodnutí ve věcech správních, vydaná na základě právního předpisu, který byl zrušen, zůstávají nedotčena, avšak práva a povinnosti podle takových rozhodnutí nelze vykonávat (§ 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).<sup>95</sup>

## 6.2 Ústavní stížnost proti jednání veřejné správy

Výrazným znakem našeho specializovaného ústavního soudnictví je možnost kontroly ústavnosti nejen právních předpisů, nýbrž i individuálních právních aktů, popřípadě jiných forem činnosti orgánů veřejné moci. Mezi nejvýznamnější formy rozhodování Ústavního soudu v tomto směru patří rozhodování o ústavních stížnostech.<sup>96</sup>

Jednotlivé definice ústavní stížnosti se shodují na níže uvedených pojmových znacích: a) aktivně a pasivně legitimované subjekty, b) důvody podání ústavní stížnosti, c) hlediska jejího posuzování Ústavním soudem, d) důsledky rozhodnutí ve věci.

V souladu se zmíněnými čtyřmi základními pojmovými znaky je možno *ústavní stížnost definovat jako specifický a subsidiární prostředek k ochraně ústavně zaručených základních práv nebo svobod, kde aktivně legitimovaným subjektem může být fyzická nebo právnická osoba, pokud tvrdí, že zásahem orgánu veřejné moci (pasivně legitimovaný subjekt) bylo*

---

<sup>94</sup> Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice. str. 301.

<sup>95</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 291.

<sup>96</sup> Filip, J.: Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi 1995/2, str. 19.

*porušeno její subjektivní veřejné základní právo nebo svoboda. Ústavní soud je při posuzování ústavní stížnosti vázán pouze ústavními a nikoliv běžnými zákonnými předpisy, z tohoto hlediska také hodnotí její důvodnost. Rozhodnutí Ústavního soudu ve věcech ústavní stížnosti nemá obecnou závaznost.*

Podle toho, v čem stěžovatel spatřuje protiústavnost zásahu orgánu veřejné moci do svých ústavně zaručených základních práv nebo svobod, lze rozlišovat ústavní stížnosti procesní a hmotněprávní. Za procesní se považují takové stížnosti, které ve svojí podstatě brojí proti porušení některého z principů, jež je souhrnně označován jako právo na spravedlivý proces. Hmotněprávní ústavní stížnost je naproti tomu taková, která nezpochybňuje procesní řízení, ale pouze jeho závěr, v němž spatřuje protiústavní porušení hmotněprávních ústavních ustanovení (např. porušení vlastnického práva, práva na ochranu osobnosti, osobní svobody apod.)

Podle typu orgánu veřejné moci lze ústavní stížnosti dělit především na stížnosti, směřující proti soudním rozhodnutím, a dále na stížnosti proti ostatním rozhodnutím orgánů veřejné správy (např. České advokátní komory, Veterinární komory apod.).

Podle typu zásahu orgánu veřejné moci se rozlišují ústavní stížnosti na ty, o nichž Ústavní soud rozhoduje kasačním způsobem, a na stížnosti ostatní. Nekasačním způsobem Ústavní soud rozhoduje např. ve věcech průtahů v řízení před obecnými soudy nebo při zjištění některých protiústavně provedených vyšetřovacích úkonů (např. domovní prohlídka bez příslušného povolení).<sup>97</sup>

V řízení o ústavní stížnosti proti jednání veřejné správy, podle druhého oddílu druhé hlavy části druhé zákona o Ústavním soudu jsou ve skutečnosti spojeny tři různé kompetence Ústavního soudu. Je to rozhodování o ústavních stížnostech podle čl. 87 odst. 1 písm. d), rozhodování o stížnostech samosprávy podle čl. 87 odst. 1 písm. c), a rozhodování o stížnostech politických stran a hnutí podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy ČR. Společná procesní

---

<sup>97</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 76-81.

ustanovení však nemohou nic změnit na tom, že ve skutečnosti se jedná o hmotněprávně odlišné záležitosti.<sup>98</sup>

Podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o *obecné ústavní stížnosti* proti pravomocnému rozhodnutí a jinému zásahu orgánu veřejné moci, které se týká subjektivních práv nebo povinností, bylo vydáno orgánem veřejné správy (samostatná i přenesená působnost), případně orgánem zájmové samosprávy, a jinému zásahu orgánu veřejné moci do ústavně zaručených základních práv a svobod.

Za zásah je považováno takové jednání, kdy konkrétní subjektivní právo někoho jiného je omezováno určitým způsobem proti jeho vůli.

Obecnou ústavní stížnost je oprávněna podat každá fyzická i právnická osoba. Podává se ve lhůtě 60-ti dnů, která počíná běžet od doručení rozhodnutí o posledním procesním ochranném prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje.

Do konce roku 2002 bylo možné napadat ústavní stížností přímo jiný zásah nebo nečinnost orgánu veřejné správy. Přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní se situace podstatně změnila, neboť zmiňovaný zákon zavedl některé nové právní prostředky ochrany proti jednání, či nečinnosti správního orgánu. Znamená to, že při jiném zásahu orgánu veřejné správy, než je rozhodnutí, je nejprve nutné bránit se žalobou ve správním soudnictví, popřípadě také ve druhé instanci kasační stížností. Teprve potom je možné podat ústavní stížnost.

Řízení před Ústavním soudem končí rozhodnutím, kde nálezem Ústavní soud návrhu nevyhoví (zamítne jej) nebo mu vyhoví, popřípadě mu zčásti vyhoví a zčásti ho zamítne. Ve vyhovujícím nálezu je Ústavní soud povinen vyslovit, které ústavně zaručené právo nebo svoboda a jaké ustanovení ústavního zákona bylo porušeno.

V případě, kdy Ústavní soud rozhoduje o ústavní stížnosti směřující proti pravomocnému rozhodnutí, aplikuje se princip kasace. V rozhodování o ústavní stížnosti směřující proti

---

<sup>98</sup> Filip, J.: Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. str. 19.

jinému zásahu orgánu veřejné moci, Ústavní soud zakáže tomuto orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikáže mu obnovení stavu před porušením.<sup>99</sup>

### 6.3 Komunální stížnost

Podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o komunální ústavní stížnosti orgánů územní samosprávy proti nezákonnému zásahu státu.

U komunální stížnosti se nejedná o ochranu subjektivně veřejného ústavně zaručeného základního práva nebo svobody navrhovatele jako je tomu u obecné ústavní stížnosti, ale o ochranu ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu ve smyslu čl. 8 a hlavy sedmé Ústavy. Je tedy nutné odlišovat, kdy územní samosprávný celek vystupuje v pozici běžné právnické osoby - zde je oprávněn podat obecnou ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a kdy se v řízení před Ústavním soudem domáhá ochrany svého ústavně zaručeného práva na samosprávu podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy.<sup>100</sup>

Obsah ústavního práva na územní samosprávu vymezuje Ústava ČR tím způsobem, že ve své hlavě sedmé zakotvuje jeho jednotlivé složky, mezi které náleží: a) existence samosprávy jako formy veřejné moci a její základní kompetence (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 104 odst. 3), b) zakotvení nositele samosprávy (územní společenství občanů) a jeho právní povahy (korporace) – (čl. 100 odst. 1 a čl. 101 odst. 1), c) personální základ samosprávy (čl. 100 odst. 1), d) územní základ samosprávy (čl. 99 a čl. 100), e) zastupitelská forma výkonu práva na samosprávu (čl. 101 odst. 1 a 2, čl. 102, čl. 104), f) ochrana práva na samosprávu před zásahy státní moci (čl. 101 odst. 4).<sup>101</sup>

Územní samosprávné celky vykonávají vedle samostatné působnosti také působnost přenesenou tzv. státní správou, kde není možné uplatnit komunální ústavní stížnost. Pod zaruče-

---

<sup>99</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 292-294.

<sup>100</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 83.

<sup>101</sup> Filip, J.: Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. str. 20.

ným právem územního samosprávného celku na samosprávu je nutno rozumět výkon jeho samostatné působnosti, do které patří spravování záležitostí, jež jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud nejsou svěřeny zákonem krajům nebo pokud nejde o výkon přenesené působnosti, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěří zvláštní zákon. Do samostatné působnosti obce patří především spravování vlastního majetku, vydávání obecně závazných vyhlášek, do samostatné působnosti krajů patří věci, které stanoví zákon, především hospodaření s vlastním majetkem, vydávání obecně závazných vyhlášek kraje, předkládání návrhů zákonů Poslanecké sněmovně.

Podle čl. 101 odst. 4 Ústavy může stát zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Od obecné ústavní stížnosti se komunální stížnost liší tím, že jí lze napadat nejen protiústavní zásahy, ale také zásahy protizákonné.

Nositelem práva podat komunální stížnost je územní samosprávný celek – obec, kraj. Zastupitelstvo územního samosprávného celku zde figuruje pouze jako jeho orgán a nikoliv jako nositel tohoto práva. Zastupitelstvo územního samosprávného celku v řízení před Ústavním soudem o komunální stížnosti nemusí být právně zastoupeno.<sup>102</sup>

Komunální stížností lze napadnout jen zásah směřující do oblasti samostatné působnosti, kde tento zásah může mít tak jako u obecné ústavní stížnosti podobu formálního aktu (rozhodnutí) nebo jiného zásahu než je rozhodnutí.

Aktivně legitimováno je zastupitelstvo obce nebo kraje. Komunální stížnost se podává ve lhůtě 60-ti dnů, která počíná běžet od doručení rozhodnutí o posledním procesním prostředku, který zákon stěžovateli k ochraně jeho práva poskytuje.<sup>103</sup>

Pokud Ústavní soud shledá, že komunální stížnost je důvodná, vyhovějí jí a v nálezu vysloví v čem spočívá porušení zákonem zaručeného práva na samosprávu, jaké ústavní zákony nebo zákony byly porušeny a jakým zásahem státu k tomuto porušení došlo (§ 82 odst. 2

---

<sup>102</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 83-85.

<sup>103</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 295.



písm. b) zákona o Ústavním soudu), poté napadené rozhodnutí státního orgánu zruší. V případě, že porušení zaručeného práva na samosprávu spočívalo v jiném zásahu státu, než je rozhodnutí, zakáže příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva na samosprávu pokračoval, a přikáže mu, aby pokud je to možné, obnovil stav před porušením (§ 82 odst. 4 zákona o Ústavním soudu).<sup>104</sup>

#### **6.4 Přezkum rozhodnutí ve věcech politických stran**

Podle čl. 87 odst. 1 písm. j) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o tom, zda rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo jiné rozhodnutí týkající se činnosti politické strany je ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.

Návrh je oprávněna podat politická strana, jestliže tvrdí, že rozhodnutí o jejím rozpuštění nebo jiné rozhodnutí týkající se její činnosti není ve shodě s ústavními nebo jinými zákony.

Jde o zvláštní ústavní stížnost, pro kterou zákon stanoví některé odlišnosti od obecné ústavní stížnosti.

Především lze napadat rozhodnutí orgánu veřejné moci, nikoliv jiný zásah do práv. Výslovně se uvádí rozhodování o rozpuštění, ale může jít dále nejen o kvalifikované rozhodnutí o pozastavení činnosti, ale i o jakákoliv další rozhodnutí, která se neoprávněně dotýkají nebo ohrožují činnost politické strany. Musí jít o rozhodnutí určitým způsobem rozporná s ústavním zákonem, či o nesoulad rozhodnutí se zákonem běžným.<sup>105</sup>

Stejně jako u komunální stížnosti platí, že také politická strana může podat obecnou ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy.

Podstata možnosti politických stran domáhat se u Ústavního soudu ochrany svých práv zmíněnými dvěma způsoby spočívá především v tom, že mají oproti jiným právnickým osobám soukromého práva privilegované postavení, které se v tomto případě projevuje tak, že

---

<sup>104</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 85.

<sup>105</sup> Sládeček, V.: Ústavní soudnictví. str. 73-74.

se mohou u Ústavního soudu domáhat ochrany jak ústavních práv (např. účast na svobodné soutěži politických sil), tak také práv ostatních, která zaručuje běžný zákon.<sup>106</sup>

Na rozdíl od obecné ústavní stížnosti lze návrh podat jen ve lhůtě poloviční – 30-ti dnů. Odlišný je také počátek běhu lhůty, kde v případě návrhu politické strany je to den právní moci rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje.<sup>107</sup>

Řízení před Ústavním soudem často předchází rozhodování Nejvyššího správního soudu, zahájené na návrh vlády, které je jednoinstanční, z toho důvodu má ústavní stížnost politické strany charakter řádného opravného prostředku proti rozhodnutí Nejvyššího správního soudu.

Řízení před Ústavním soudem končí vydáním nálezu, kde Ústavní soud vysloví, v čem je rozhodnutí o rozpuštění politické strany nebo rozhodnutí týkající se její činnosti v rozporu s ústavním, či běžným zákonem. Ústavní soud napadené rozhodnutí zruší, v opačném případě je návrh zamítnut.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Šimíček, V.: Ústavní stížnost. str. 86.

<sup>107</sup> § 73 odst. 2 zákona č. 182 /1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>108</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 297.

## 6.5 Rozhodování kompetenčních sporů

Podle čl. 87 odst. 1 písm. k) Ústavy rozhoduje Ústavní soud spory o rozsah kompetencí státních orgánů a orgánů územní samosprávy, nepřísluší-li podle zákona jinému orgánu.

Ústavní soud rozhoduje kompetenční spory mezi státními orgány, spory mezi státními orgány a orgány územních samosprávných celků a spory mezi orgány územních samosprávných celků navzájem, kde účelem řízení je zjistit, který orgán je příslušný k vydání rozhodnutí nebo provedení opatření nebo jiného zásahu ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení.<sup>109</sup>

Návrh na zahájení řízení je oprávněn podat: a) státní orgán v kompetenčním sporu mezi státem a územním samosprávným celkem nebo v kompetenčním sporu mezi státními orgány navzájem, b) zastupitelstvo územního samosprávného celku v kompetenčním sporu mezi územním samosprávným celkem a státem nebo v kompetenčním sporu mezi státními orgány navzájem.<sup>110</sup>

Účastníky řízení jsou také státní orgány a územní samosprávné celky, které jsou uvedeny v návrhu na zahájení řízení, nebo které tvrdí, že jsou příslušné vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu, anebo které takovou kompetenci popírají.<sup>111</sup>

Přijetím zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, byla pravomoc Ústavního soudu rozhodovat o kompetenčních sporech podstatně zúžena. Plénum Ústavního soudu bude zejména rozhodovat konflikty mezi vrcholnými ústavními orgány (komory Parlamentu České republiky, prezident republiky a vláda).<sup>112</sup>

Ústavní soud nálezem rozhodne, který orgán je příslušný vydat rozhodnutí ve věci uvedené v návrhu na zahájení řízení. Jde-li o kompetenční spor mezi státním orgánem a územním

---

<sup>109</sup> § 120 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>110</sup> § 120 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>111</sup> § 121 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu.

<sup>112</sup> Sládeček, V.: Obecné správní právo. str. 298.

samosprávným celkem, dále Ústavní soud rozhodne, zda věc spadá do kompetence státu nebo územní samosprávy.

Ústavní soud zruší rozhodnutí ve věci, které vydal orgán, jež je účastníkem řízení v kompetenčním sporu, dospěl-li Ústavní soud k závěru, že tento orgán není ve věci kompetentní. Stejně tak zruší rozhodnutí orgánu, kterým svoji kompetenci popřel, ačkoliv je podle Ústavního soudu k vydání rozhodnutí ve věci příslušný.<sup>113</sup>

---

<sup>113</sup> Gerloch, A.: Řízení před Ústavním soudem. str. 39.

## **II. PRAKTICKÁ ČÁST**

## 7 ROZHODOVACÍ ČINNOST ÚSTAVNÍHO SOUDU V OBLASTI POSUZOVÁNÍ OBECNĚ ZÁVAZNÝCH VYHLÁŠEK OBCÍ

Po roce 1989, kdy byly opuštěny principy socialismu a marxismu - leninismu ve veřejné správě, a národní výbory již nadále nebyly budovány po vzoru sovětů (neboť byly ústavním zákonem č. 294/1990 Sb. zrušeny a nahrazeny obcemi po vzoru první republiky se současným ústavním zakotvením samosprávy obcí), začalo docházet k významným změnám v právotvorně obcí. Byl přijat zákon č. 367/1990 Sb. o obcích, který v ustanovení § 16 odst. 1 ve spojení s § 36 odst. 1 písm. f) vymezoval možnost obce schvalovat obecně závazné vyhlášky pro svůj územní obvod a v samostatné působnosti. Dokonce i městská rada mohla v nutných a neodkladných případech vydat obecně závaznou vyhlášku.<sup>114</sup> Ta však podléhala ratihabici, čili schválení na nejbližším zasedání obecního zastupitelstva, jinak pozbyla platnosti.

Od 1. 1. 1993 nabyla účinnosti ústavním zákonem č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky. Obecně závazným vyhláškám byl přiznán statut pramene práva, což je základem pro níže popisované obtíže. Ústava rovněž zřídila Ústavní soud, který našel svého naplnění zákonem č. 182/1993 Sb.

Po celé období od účinnosti Ústavy je právotvorba obcí (ale i městských obvodů a městských částí, neboť se řídí stejnými ústavními principy) konfrontována s nedostatkem ústavního vymezení věcných oblastí, v nichž je možné uplatnit právo na samosprávu územních samosprávních celků. Bohužel zákonodárce pokračoval v tomto nedostatku i na úrovni zákona o obcích, kde toto právo taktéž dostatečně vymezeno nebylo. Otevřelo se tak velmi široké pole působnosti pro činnost Ústavního soudu, který vědom si uvedených nedostatků, a při řešení tohoto právního stavu státem formou množství speciálních zákonných zmocnění,<sup>115</sup> postupoval očekávaným způsobem, a přiklonil se tedy k restriktivnímu (zuzujícímu) výkladu práva na vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v samostatné působnosti. Ústavní soud tedy sice přiznával obcím v souladu s ústavním principem zakotveným

---

<sup>114</sup> Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice, str. 121.

<sup>115</sup> Například: § 50 odst. 4 z.č. 50/2004 Sb. o loteriích a jiných podobných hrách.

v článku 104 odst. 3 právo na originární (tedy neodvozenou, původní) právotvorbu,<sup>116</sup> současně však v řadě svých rozhodnutí toto ústavně zaručené právo obcí zcela devalvoval (dle Ústavního soudu pouze relativizoval), a v podstatě popřel. Činil tak dnes již takřka legendárním dovětkem, že obec je oprávněna k vydávání obecně závazných vyhlášek jen na základě výslovného zákonného zmocnění. Ústavní soud takto zcela pomíjel právě shora zmínovanou originárnost vyhlášek obcí vydávaných v samostatné působnosti, když vycházel z velmi sporného výkladu čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, kdy ukládat povinnosti občanům na základě vyhlášky lze jen v případě zákonného zmocnění, protože povinnosti je možné ukládat jen na základě zákona. Snad nejznámějším rozhodnutím v tomto směru je nálezný pléna Ústavního soudu ve věci návrhu přednosty okresního úřadu na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou.<sup>117</sup> Je potřebné poznamenat, že značná část odborné právní veřejnosti dlouhodobě poukazovala na neudržitelnost takového výkladu práva obcí a otevřeně poukazovala na chybnost popsaných právních konstrukcí,<sup>118</sup> který přivedl obecně závaznou vyhlášku obce v podstatě na úroveň pouhého prováděcího právního předpisu. Zvláště bylo poukazováno na neživotnost konstrukce Ústavního soudu o ukládání povinností občanům na základě vyhlášky jen v případě zákonného zmocnění. Přitom bez tohoto zmocnění nemá vyhláška žádný význam. Vždyť přece smyslem každé vyhlášky je právě uložení povinnosti občanům, a tedy vyhláška bez ukládání povinnosti občanům je zcela nepotřebná, neboť nikdy nemůže splnit svůj účel.

Reforma územní veřejné správy na úrovni ústavy daný problém nevyřešila. Ani nové obecní zřízení<sup>119</sup> tento nedostatek vymezení věcných oblastí pro činnost územní samosprávy dostatečně neodstranil. Právo obce vydávat obecně závaznou vyhlášku v samostatné působnosti bez zákonného zmocnění je nově upraveno v § 10, v němž jsou stanoveny tři oblasti, kde je

---

<sup>116</sup> Například: sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze 17.8.1999 (publikován pod č. 216/1999 Sb.), nebo Pl.ÚS 32/05 z 10.1.2006 (publikován pod č. 196/2006 Sb.).

<sup>117</sup> Pl. ÚS 5/93 ( publikován pod č. 35/1994 Sb.).

<sup>118</sup> Například: Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice, str. 305.

<sup>119</sup> Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

možno takto činit za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Jde o pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků - písmena a) a b), dodržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochranu životního prostředí včetně zeleně a vydávání vyhlášek za účelem úpravy užívání zařízení obce sloužící potřebám veřejnosti – písmeno c). Další věcné oblasti mohou být upraveny zvláštními zákony – písmeno d). Vždy přitom musí jít o místní záležitosti.<sup>120</sup> Pouze doplňuji, že samostatná působnost obcí popsaná v § 35 obecního zřízení je mnohem širěji pojata a vyhlášky obcí by podle mého názoru měly být obcemi vydávány bez zákonného zmocnění nejen v místních záležitostech veřejného pořádku, jak plyne z nové právní úpravy a judikatury Ústavního soudu, ale v celé šíři samostatné působnosti, jak stanovuje ústavní princip popsáný v článku 104 odst. 3 Ústavy. Zákon tak podle mne svévolně zužuje ústavou zaručené meze originární právo tvorné činnosti v samostatné působnosti obcí.

Na změnu obecního zřízení Ústavní soud zpočátku co do odklonu od své judikatury vůbec nereagoval, a i nadále rušil vyhlášky obcí vydané v souladu s § 10 obecního zřízení se známým dovětkem o nutnosti výslovného zákonného zmocnění. Oblast veřejného pořádku je přitom snad nejvíce upravovanou oblastí veřejné správy vyhláškami obcí.

Skutečnou změnu ve výkladu práva obcí na vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti znamenal známý náleží Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 – vyhláška města Jirkova stanovující povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně. Ústavní soud se konečně vzdal své restriktivní doktríny stran výkladu článku 104 odst. 3 Ústavy a přiznal bez dalšího zákonného zmocnění obcím právo na originární tvorbu svých vyhlášek, ovšem v mezích § 10 obecního zřízení. Posun v interpretaci a změnu dosavadní ustálené judikatury přitom odůvodnil změněným nahlížením na princip ústavní garance územní samosprávy a registraci posunu právního prostředí od devadesátých let 20. století, kdy byl právě obsah pojmu garance územní samosprávy znovu a trpělivě objeven. Tato fáze vývoje již podle názoru ústavního soudu byla ukončena. Právní teorií i praxí byl nový přístup samozřejmě přivítán se značným uspokojením, i když si přála přesnější argumentaci Ústavního soudu při tak významném judikатурním posunu.

---

<sup>120</sup> Srovnej bod 19 náleží Pl.ÚS 30/06 ze dne 22.5.2007 (publikován pod č. 190/2007 Sb.).



Další zajímavou novinkou, použitou i v předchozím nálezu ústavního soudu je tzv. test čtyř kroků, známý z nálezu Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 – vyhláška města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně). Ústavní soud zapracoval do svého přezkumu vyhlášky tuto anglosaskou novinku pro ověření její souladnosti s ústavním pořádkem a zákony. V podstatě jde o zkoumání pravomoci, působnosti, jejich nezneužití a rozumnosti obce při vydávání vyhlášek. Test se stal pravidelnou součástí přezkumu v rámci argumentace Ústavního soudu o ústavnosti a zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí. Blíže se tímto testem budu zabývat níže v této práci. V tomto nálezu je obsažen ještě jeden významný výkladový prvek, totiž že není na překážku, je-li již vyhláškou upravena stejná problematika jakou upravuje zákon. Rozhodujícím je její odlišnost od předmětu a cíle regulovaného zákonem.

## **7.1 Obecně závazné vyhlášky týkající se oblasti veřejného pořádku v letech 1993-2008**

Úkolem této kapitoly je analyzovat rozhodovací činnost Ústavního soudu v oblasti posuzování obecně závazných vyhlášek obcí týkajících se veřejného pořádku v letech 1993 – 2008.

Pro přehlednost situace uvádím oblasti veřejného pořádku (vypracované odborem dozoru a kontroly Ministerstva vnitra dne 29. dubna 2008)<sup>121</sup>, které lze, popřípadě nelze regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí.

### **Oblasti veřejného pořádku, které *nelze* regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí**

1. Kouření na veřejných prostranstvích
2. Chov zvířat; zákaz vstupu se zvířaty (na veřejná prostranství)
3. Znečištění ulic a jiných veřejných prostranství
4. Provoz zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti - možnost vydat provozní řády formou OZV (koupaliště, pískoviště, hřbitovy, knihovny)
5. Rozdělávání a udržování otevřených ohňů

---

<sup>121</sup> <http://web.mvcr.cz/odk/>

6. Jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která jsou pozemními komunikacemi

7. Malování po zdech (graffiti)

### **Oblasti veřejného pořádku, které lze regulovat prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí**

1. Konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích

2. Používání zábavné pyrotechniky na veřejných prostranstvích

3. Hluk (hlučné činnosti) a rušení nočního klidu

4. Podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí

5. Ochrana a údržba veřejné zeleně (sekání, úklid)

6. Pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat; zákaz vstupu se zvířaty (do zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti)

7. Žebrání

8. Prostituce

9. Výherní hrací přístroje

10. Jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která nejsou pozemními komunikacemi

11. Provoz zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (stanovení povinností ve vztahu k veřejnému pořádku)

12. Nepovolené vylepování plakátů

Je třeba si připomenout důležité momenty, které ovlivnily a také nadále ovlivňují osudy obecně závazných vyhlášek, které jsou posuzovány Ústavním soudem.

V devadesátých letech mohly obce schvalovat obecně závazné vyhlášky pro svůj územní obvod v samostatné působnosti podle zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, § 16 odst. 1 a § 36 odst. 1 písm. f). Návrh na zrušení obecně závazných vyhlášek podával většinou přednosta okresního úřadu, ale vadné, či neplatné obecně závazné vyhlášky obcí byly sistovány okresním úřadem. Nová úprava obecního zřízení – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v § 10 písm. a), b), c) umožňuje obcím ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou v oblastech veřejného pořádku, kde další věcné oblasti mohou být upraveny zvláštními zákony – písmeno d). Návrh na zrušení vadné obecně závazné vyhlášky podává

k Ústavnímu soudu ministr vnitra, vadná, či neplatná obecně závazná vyhláška je sistována Ministerstvem vnitra.

Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony pravidelně volí tzv. test čtyř kroků [srov. nálezn PI. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně. K použití tohoto testu v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenává, že jeho zvláštnost pro přezkum právních předpisů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem ústavní garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo (čl. 104 odst. 3 Ústavy).

V rámci tohoto testu Ústavní soud zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, zda se při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala ultra vires), zda při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a zda přijetím napadených ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Kromě toho Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

Nálezy Ústavního soudu analyzují sestupně a u každého nálezu uvádím spisovou značku, datum rozhodnutí Ústavního soudu, navrhovatele, název obecně závazné vyhlášky a důvody pro, které byla předmětná vyhláška zrušena.

U nálezů od rozhodnutí Ústavního soudu (PI. ÚS 63/04 – OZV města Prostějov) do konce roku 2008 uvádím také poznámku ve kterém kroku „testu čtyř kroků“ předmětná obecně závazná vyhláška neuspěla.

- PI. ÚS 46/06 - 21.10.2008 - Ministr vnitra - OZV města Mariánské Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně - rozpor s § 10 a 35 zákona o obcích, čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod - zrušeno, ve zbývající části návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)

- Pl. ÚS 33/05 – 12.8.2004 – Ministr vnitra - OZV města Krupka č. 12/2004, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejnosti - rozpor s čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a dále rozpor s § 10 a § 35 obecního zřízení - zrušeno, ve zbývajících částech návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 5/07 - 30.4.2008 - Ministr vnitra - OZV obce Plchov č. 1/2007, o místních poplatcích - sporné vymezení veřejného prostranství - návrh na zrušení Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl
- Pl. ÚS 35/06 - 22.4.2008 - Ministr vnitra - OZV obce Kořenov č. 2/2004, o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně - obec nemá zmocnění ke tvorbě samostatných skutkových podstat ve smyslu § 46 zákona č. 200/1990 Sb., jak činí napadená vyhláška - zrušeno, ve zbývajících částech návrh zamítl podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (OZV neuspěla ve 2. kroku testu)
- Pl. ÚS 45/06 – 11.12.2007 – Ministr vnitra - OZV města Jirkova č. 4/2005, stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně - návrh na zrušení Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl
- Pl. ÚS 30/06 - 22.5.2007 - Ministr vnitra - OZV města Ostrova č. 6/2003, o místním poplatku ze psů - rozpor s § 14 odst. 2 ve spojení s § 2 zákona o místních poplatcích a pro porušení čl. 2 odst. 3, čl. 4 odst. 1 a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 a čl. 104 odst. 3 Ústavy - zrušeno, ve zbývajících částech návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (OZV neuspěla v 1., 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 44/06 - 3.4.2007 - Ministr vnitra - OZV obce Těrlicko č. 3/2003, o ochraně veřejného pořádku - rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy a ustanoveními § 35 zákona o obcích - zrušeno (OZV neuspěla v 1. a 2. kroku testu)
- Pl. ÚS 10/06 - 13.3.2007 - Ministr vnitra - OZV města Plzně č. 17/2004, vymezující prostranství, kde je zakázána prostituce - návrh na zrušení Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl

- Pl. ÚS 69/04 - 8.3.2007 - Ministr vnitra - OZV města Ústí nad Labem č. 1/2004, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku - rozpor s čl. 2 odst. 2 Ústavy, čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a § 10 a § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích - zrušeno, ve zbývající části návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 42/05 - 8.3.2007 - Ministr vnitra - OZV města Kladna č. 32/2001, k poskytování hostinských činností a veřejných produkcí - rozpor s čl. 104 odst. 3 a čl. 79 odst. 3 Ústavy a čl. 4 a 26 Listiny základních práv a svobod - zrušeno (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 4/05 - 6.3.2007 - Ministr vnitra - OZV města Ústí nad Labem č. 81/2001, ochrana životního prostředí a veřejné zeleně - rozpor s čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky a s článkem 4 Listiny základních práv a svobod - zrušeno (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 34/06 - 20.2.2007 - Ministr vnitra - konzumace alkoholických nápojů OZV města Mladá Boleslav č. 25/2005, paušální zákaz - rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod - zrušeno (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 41/04 - 5.12.2006 - Ministr vnitra - OZV města Chomutova č. 15/2003, k zabezpečení veřejného pořádku omezením hluku - rozpor s čl. 2 odst. 4 Ústavy České republiky a článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – zrušeno (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 38/05 - 19.9.2006 - Ministr vnitra - OZV města Kopřivnice č.1/2004, o veřejné zeleni - nesoulad s čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 101 odst. 1 a 4 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a § 10 a 35 zákona o obcích - zrušeno, ve zbývající části návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 26/06 - 19.9.2006 - Ministr vnitra - OZV města Ostrova č.8/2004, o podmínkách požární ochrany při shromážděních a jiných akcích – rozporu s čl. 2 odst. 3 Ústavy čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 a čl. 4 Listiny základních práv a

svobod, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, a zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů – zrušeno (OZV neuspěla ve 2. kroku testu)

- Pl. ÚS 57/05 - 13.9.2006 - Ministr vnitra - OZV města Nový Bor č.14/2004, o Pyrotechnických efektech a ohňostrojích - návrh na zrušení Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl
- Pl. ÚS 15/06 - 11.7.2006 - Ministr vnitra - OZV města Havířova č.4/2002, o provedení speciální ochranné deratizace - rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy a ustanoveními § 35 zákona o obcích a § 55 písm. b) a § 57 odst. 2 zákona o ochraně veřejného zdraví – zrušeno (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 68/04 - 6.6.2006 - Ministr vnitra - OZV města Červený Kostelec č. 9/95, o zákazu komunistické, nacistické a fašistické propagandy na území města Červeného Kostelce - rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, ustanoveními § 13, § 14 a § 16 odst. 2 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích, po zrušení uvedeného zákona se předmětná obecně závazná vyhláška dostala do rozporu s § 10, § 35 a § 84 odst. 2 písm. i) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích – zrušeno (OZV neuspěla ve 2. kroku testu)
- Pl. ÚS 32/05 - 10.1.2000 - Ministr vnitra - OZV města Dobříše č. 5/2004, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku omezením konzumace alkoholu a jiných návykových látek na veřejném prostranství - rozpor s čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi – zrušeno (OZV neuspěla v 1. a 2. kroku testu)
- Pl. ÚS 27/04 - 1.11.2005 - Ministr vnitra - OZV města Planá č.2/2003, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Planá - rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy a § 25 stavebního zákona – zrušeno (OZV neuspěla ve 2. kroku testu)
- Pl. ÚS 1/05 - 14.6.2005 - Ministr vnitra - OZV obce Svojšíň č. 5/2003, o místních poplatcích - rozpor s čl. 1 Ústavy a čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, ve zbývající části návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu – zrušeno (OZV neuspěla ve 3. kroku testu)

- Pl. ÚS 62/04 - 17.5.2005 - Ministr vnitra - OZV obce Chuchelna č. 2/2003, o chovu zvířat - nesoulad s čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a § 10 a 35 zákona o obcích – zrušeno (OZV neuspěla ve 2. a 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 49/03 - 28.4.2005 - Ministr vnitra - OZV města Jindřichovice pod Smrkem č. 3/2005, 5/2005, 1/2004, zakazující vstup úředníkům státní správy na své území - nesoulad s čl. 2 odst. 3, čl. 79 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod – zrušeno (OZV neuspěla v 1., 2., 3. a 4. kroku testu)
- Pl. ÚS 63/04 - 22.3.2005 - Ministr vnitra - OZV města Prostějov č.8/2003, náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně - rozpor s § 10 písm. c) zákona o obcích interpretovaným v souladu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod – zrušeno (OZV neuspěla ve 3. kroku testu)
- Pl. ÚS 17/02 - 20.10.2004 - Přednosta okresního úřadu - Plzeň – jih - OZV obce Nezvěstice č. 1/2001, o chovu a držení zvířat na území obce - nesoulad s čl. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, s čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 1 Listiny a dále s § 10 a § 35 zákona o obcích - zrušeno
- Pl. ÚS 23/2000 - 11.7.2001 - Přednosta okresního úřadu - Praha – západ - zrušení článku 5 OZV o místních poplatcích obce Dobřichovice - rozpor se zákonem o pozemních komunikacích (č. 13/1997 Sb.) a zákonem ČNR o místních poplatcích č. 565/1990 Sb. - zrušeno
- Pl. ÚS 1/01 - 11.7.2001 - Přednosta okresního úřadu – Kladno - OZV města Stochov, o zabezpečení veřejného pořádku ve městě - rozpor s čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 3 a čl. čl. 4 odst. 1 Listiny - zrušeno
- Pl. ÚS 2/2000 - 12.6.2001 - Přednosta okresního úřadu - Teplice - Zrušení OZV města Bíliny č. 23, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku - rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy, rozpor se zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě - zrušeno
- Pl. ÚS 14/2000 - 10.1.2001 - Skupina senátorů - návrh na zrušení § 9 a § 10 zákona o odpadech - návrh na zrušení Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl

- Pl. ÚS 14/99 - 19.10.1999 - Přednosta okresního úřadu – Beroun - OZV obce Svihaře č. 1/99, o veřejném pořádku, udržování čistoty a ochraně životního prostředí - rozpor s § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, s čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 4 Listiny základních práv a svobod - zrušeno
- Pl. ÚS 5/99 - 17.8.1999 - Přednosta okresního úřadu – Šumperk - OZV města Šumperk č. 22/93, o zákazu používání zábavné pyrotechniky - rozpor se zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě a s vyhláškou Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi - zrušeno
- Pl. ÚS 32/92 - 27.4.1999 - Přednosta okresního úřadu - Jablonec nad Nisou - Návrh na zrušení části I - Hrací přístroje OZV města Jablonce nad Nisou k veřejnému pořádku - návrh na zrušení Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl
- Pl. ÚS 15/97 - 16.2.1999 - Přednosta okresního úřadu - Praha – západ - OZV města Mníšek pod Brdy č. 52/1996, regulující provoz výherních automatů - návrh na zrušení Ústavní soud podle § 70 odst. 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl
- Pl. ÚS 17/98 - 19.1.1999 - Skupina poslanců - OZV města Jeseníku č. 8/94, o zákazu fašistické, komunistické, nacistické a rasové propagandy na území města Jeseníku - rozporu s článkem 104 odst. 3 Ústavy ČR, ustanoveními § 13 odst. 2, § 14 odst. 1, § 16 odst. 2 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích - zrušeno
- Pl. ÚS 38/97 - 24.11.1998 - Přednosta okresního úřadu – Sokolov - OZV města Sokolova o veřejném pořádku a čistotě ve městě - rozpor s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ČR, § 16 odst. 2 zákona ČNR č.367/1990 Sb., o obcích, vzhledem k tomu, že obecně závazná vyhláška města S. z 26. 6. 1997 upravovala záležitosti přesahující rámec samostatné působnosti obcí, aniž k tomu byla zákonem zmocněna, došlo též k porušení čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR - zrušeno
- Pl. ÚS 14/98 - 25.8.1998 - Přednosta okresního úřadu – Šumperk - OZV města Víkřovice č. 9/96, o pořádání hudebních produkcí - rozpor s čl. 26 odst. 2 a čl. 12 odst. 3 Listiny - zrušeno



- Pl. ÚS 28/97 - 5.5.1998 - Přednosta okresního úřadu - Uherské Hradiště - OZV města Šumice č. 1/97, o provozování hracích a výherních automatů - rozpor s čl. 26 odst. 1 Listiny, v němž je zakotveno právo každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost, a v jehož v odst. 2 se uvádí, že podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností může stanovit jenom zákon, tak z pohledu čl. 4 odst. 2 Listiny, dle něhož státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem. – zrušeno
- Pl. ÚS 22/97 - 21.4.1998 - Přednosta okresního úřadu – Trutnov - OZV města Rtyně v Podkrkonoší č. 3/97, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku - podle § 16 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích musí tato vyhláška být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení, z toho vyplývá, že to, co je upraveno zákonem nebo jiným obecně závazným předpisem, nemohou obce upravovat odchylně - zrušeno
- Pl. ÚS 21/97 - 10.3.1998 - Přednosta okresního úřadu - Žďár nad Sázavou - OZV města Jimramov č. 13, o opatřeních, která omezují provoz výherních hracích automatů v obci Jimramov - porušení čl. 26 odst. 2, čl. 4 odst. 1 a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod - zrušeno
- Pl. ÚS 18/97 - 4.11.1997 - Přednosta okresního úřadu – Pardubice - OZV města Pardubice č. 34/96, o omezení některých činností, které by mohly ohrozit veřejný pořádek – rozpor ustanovení čl. III. odst. 3, 4 a čl. IV. s čl. 26 odst. 2 Listiny, rušení veřejného pořádku (zejména rušením nočního klidu) při provozování pohostinských zařízení (při pořádání tanečních a poslechových zábav s reprodukovanou hudbou) lze postihovat podle příslušných ustanovení přestupkového zákona a případně i zrušením živnostenského oprávnění (dle § 58 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání - zrušeno, ve zbývající části návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu
- Pl. ÚS 17/97 - 8.10.1997 - Přednosta okresního úřadu – Chrudim - OZV obce Slatiňany č. 1/97, o veřejném pořádku a čistotě města - rozpor s čl. 10 odst. 2 písm. d) a s čl. 26 odst. 2 Listiny - zrušeno

- Pl. ÚS 16/97 - 30.9.1997 - Přednosta okresního úřadu – Louny - OZV města Žatec č. 47, o regulaci trhového prodeje - rozpor s článkem 104 odst. 1 Ústavy ČR, stejně jako s článkem 2 odst. 4 Ústavy ČR a s článkem 4 odst. 1 Listiny - zrušeno, ve zbývajících částech vzhledem k tomu, že navrhovatel sám považuje za odporující zákonu pouze Ústavním soudem zrušené články, návrh podle ustanovení § 43 odst. 1 písm. c) citovaného zákona jako zjevně neopodstatněný odmítl – zrušeno
- Pl. ÚS 9/97 - 8.7.1997 - Přednosta okresního úřadu – Kladno - OZV města Kladna č. 17, o zajištění veřejného pořádku a čistoty ve městě - rozpor s čl. 1 Ústavy, jakož i s čl. 1 a s čl. 3 odst. 1 Listiny, dále je tento článek vyhláškou v rozporu s ustanovením čl. 14 odst. 1 a 3 Listiny a se zákonem č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů, jakož i s vyhl. č. 146/1982 Sb., potiprávní obsazení domu, jeho části nebo bytu je zásahem do práv, kde dostatečnou ochranu dává ustanovení § 5 obč. zák., ustanovení čl. III. pak je v rozporu s § 711 a 712 obč. zák. a ustanovení odst. 3 tohoto článku v rozporu s § 5 obč. zák. - zrušeno
- Pl. ÚS 42/96 - 22.4.1997 - Přednosta okresního úřadu – Vyškov - OZV města Otínice č. 1/96, místní omezení pro taneční a poslechové zábavy (akce) s reprodukovatelnou hudbou - rozpor s čl. 26 odst. 2 a čl. 12 odst. 3 Listiny, v rozporu rovněž s ustanovením § 17 zákona o obcích, na jehož základě byla vydána - zrušeno
- Pl. ÚS 1/96 - 19.6.1996 - Skupina poslanců - OZV města Vysoké nad Jizerou č. 5, o zákazu agitace a propagace KSČM a hnutí stran projevujících sympatie ke komunismu - rozpor s článkem 104 odst. 3 Ústavy ČR, ustanoveními § 13 odst. 2, § 14 odst. 1 a § 16 odst. 2 zák. ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích - zrušeno
- Pl. ÚS 42/95 - 12.6.1996 - Skupina poslanců - OZV města Jičína, o zákazu komunistické, nacistické propagandy na území města Jičína - rozpor s čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, ustanoveními § 13, 14 a 16 odst. 2 zák. č. 367/1990 Sb. - zrušeno
- Pl. ÚS 45/95 - 11.6.1996 - Skupina poslanců - OZV města Pardubice č. 25/94, o zákazu komunistické, nacistické, fašistické a rasistické propagandy na území města - rozpor s článkem 104 odst. 3 Ústavy České republiky a s ustanoveními § 13, § 14 a § 16 odst. 2 zákona ČNR č. 367/1990 Sb., o obcích – zrušeno

- Pl. ÚS 40/95 - 17.4.1996 - Skupina poslanců - OZV města Brno - střed č. 1/93, o zvláštním režimu užívání veřejného prostranství náměstí Svobody - rozpor s čl. 1 a čl. 104 Ústavy, jakož i s ustanovením § 14 odst. 1 zákona o obcích - zrušeno
- Pl. ÚS 31/95 - 2.4.1996 - Přednosta okresního úřadu - Uherské hradiště - OZV obce Staré Město u Uherského hradiště č. 8/95, zabezpečení veřejného pořádku a meze podnikatelské činnosti - rozpor s čl. 2 odst. 4, čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 3 a čl. 26 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a dále s § 13 odst. 2 a § 14 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích - zrušeno, ve zbývající části návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu
- Pl. ÚS 44/95 - 26.3.1996 - Skupina poslanců - OZV města Nové Paky, o zákazu komunistické, nacistické a fašistické propagandy na území města - rozpor s článkem 104 odst. 3 Ústavy ČR, ustanoveními § 13, § 14 a § 16 odst. 2 zákona ČNR č.367/1990 Sb., o obcích - zrušeno
- Pl. ÚS 18/94 - 8.11.1994 - Přednosta okresního úřadu – Přerov - OZV města Přerov, tržní řád - rozpor se zákonem č. 211/1993 Sb. a v důsledku toho i rozpor s čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod - zrušeno, ve zbývající části návrh Ústavní soud zamítl podle ustanovení § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu
- Pl. ÚS 39/93 - 26.4.1994 - Přednosta okresního úřadu - Frýdek – Místek - OZV města Raškovice, o likvidaci tuhého komunálního odpadu a o místním poplatku za jeho odvoz - rozpor s článkem 2 odst. 4 a článkem 104 odst. 3 Ústavy České republiky, článkem 2 odst. 3 a článkem 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, § 14 odst. 1 písm. r) a § 16 odst. 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích a navíc i s ust. § 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích – zrušeno
- Pl. ÚS 26/93 - 5.4.1994 - Přednosta okresního úřadu – Teplice - OZV města Bíliny, o ochraně majetku občanů a zabezpečení veřejného pořádku ve městě Bílina - rozpor se zmocňujícím ustanovením zákona o obcích, a tím také s ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky – zrušeno
- Pl. ÚS 38/93 - 5.4.1994 - Předseda okresního úřadu Ústí nad Labem - OZV města Ústí nad Labem, k zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti v Ústí nad Labem - rozpor se zmocňovacím ustanovením zákona o obcích, a tím rovněž s ustanovením

čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky, porušila příslušná zmocňovací ustanovení Ústavy České republiky a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích – zrušeno

- Pl. ÚS 8/93 - 5.4.1994 - Přednosta okresního úřadu – Most - OZV města Mostu, k zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě Mostě - rozpor se zákony a Listinou základních práv a svobod, jakož i pro překročení kompetence městem, které vyhlášku vydalo, protože podle § 14 odst. 1 písm. o) výše uvedeného zákona otázky rozhodování o přestupcích nepatří do samostatné působnosti obce - zrušeno
- Pl. ÚS 5/93 - 19.1.1994 - Přednosta okresního úřadu - Žďár nad Sázavou - OZV města Žďár nad Sázavou, o zásadách prodejní doby - porušení příslušného zmocňovacího ustanovení Ústavy České republiky a zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, není ji možno považovat za právní předpis vydaný obcí v její samostatné působnosti, porušení ústavní kompetence při vydání podzákonného právního předpisu podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky a § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb. – zrušeno

Pro přehledné a srozumitelné vyhodnocení zpracované analýzy je nutné posoudit odděleně období let 1993 – 2005 a odděleně období let 2005 – 2008, protože nálezem Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 – obecně závazné vyhlášky města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně) zpracoval Ústavní soud již zmiňovaný „test čtyř kroků“ (anglosaskou novinku) do svého rozhodování a následného rušení, či potvrzování obecně závazných vyhlášek obcí.

Změnu ve výkladu práva obcí na vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti znamenal nález Ústavního soudu ČR Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 – vyhláška města Jirkova stanovující povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně. Ústavní soud se konečně vzdal své restriktivní doktríny stran výkladu článku 104 odst. 3 Ústavy a přiznal bez dalšího zákonného zmocnění obcím právo na originární tvorbu svých vyhlášek, ovšem v mezích § 10 obecního zřízení.

**Vyhodnocení analýzy v období let 1993 – 2005 je následující:**

- 18 zrušených OZV - v období před restrikcí Ústavní soud rušil obecně závazné vyhlášky obcí upravující veřejný pořádek nejčastěji pro rozpor se zmocňovacím ustanovením zákona o obcích a tím také s ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky.

**Vyhodnocení analýzy (důvody pro zrušení obecně závazné vyhlášky obce) z pohledu „testu čtyř kroků“ v období let 2005 – 2008 (od rozhodnutí o zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějov) je následující:**

1. Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky – 4 zrušené OZV
2. Přezkoumání mezi věcné působnosti (jednání ultra vires) – 17 zrušených OZV
3. Požadavek nezneužití zákonem svěřené působnosti – 15 zrušených OZV
4. Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska nerozumnosti – 1 zrušená OZV

Z výše uvedeného hodnocení pomocí „testu čtyř kroků“ je naprosto zřejmé, kde obce upravující si své záležitosti týkající se veřejného pořádku obecně závaznými vyhláškami, ve své samostatné působnosti nejčastěji chybují a z jakých důvodů Ústavní soud tyto obecně závazné vyhlášky ruší.

Nejčastějším důvodem pro rušení obecně závazných vyhlášek obcí je jak v období před restrikcí, tak v období po restrikci zneužití zákonem svěřené působnosti a překročení meze pravomoci, protože předmětem obecně závazných vyhlášek obcí se stávají vztahy, které spadají do oblastí již upravených zákony.

**Doporučení k nápravě**

Obecně hodnotím současnou právní úpravu a rozhodování Ústavního soudu v posledních letech jako dobrý základ a pozitivní změnu k lepšímu v porovnání s devadesátými léty 20. století. Je ale namístě si přiznat, že dosavadní právní úprava i rozhodování Ústavního soudu nepřináší z hlediska čl. 104 odst. 3 Ústavy očekávané výsledky v oblasti originární právo tvorby obcí v samostatné působnosti, a to ani po účinnosti nového obecního zřízení. Je sice pravda, že (nejen) jirkovským nálezem došlo k judikaturnímu posunu, ale ten z hlediska naplnění čl. 104 odst. 3 Ústavy není dostačující. Totéž lze říci i o novém obecním zřízení. Podle mého názoru je dosavadní právní praxe, kdy Ústavní soud jediným rozhodnutím změnil celou svou dosavadní judikaturu s poněkud vágním odůvodněním o posunu právního

prostředí – a předtím již několik let flagrantně přehlíží zákon o obecním zřízení, jen ztěžá akceptovatelná. Není přitom vyloučeno, že taková názorová změna Ústavního soudu je poslední.

Nabízí se proto dvě základní řešení. Záleží na tom, zda právo obcí na originární právotvorbu má nebo nemá být zachováno v dosavadních intencích čl. 104 odst. 3 Ústavy, či bude zúženo, jak to vyplývá z § 10 obecního zřízení.

První z nich by znamenalo novelizaci článku 104 odst. 3 ústavy tak, že lze v rámci obecní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky ve všech věcných oblastech veřejné správy a bez zákonného či jiného omezení. Tuto novelizaci by nutně provázela novela § 10 obecního zřízení, jež by tento zákon uvedla v soulad s novelizovanou ústavou. Tato právní úprava by již dostatečně zamezila případným úvahám o nutnosti zákonných nebo jiných zmocnění stran vydávání obecně závazné vyhlášky a plně by podpořila princip naznačený v dosavadním čl. 104 odst. 3 Ústavy, totiž vydávání obecně závazných vyhlášek obcí bez omezení.

Druhé řešení by bylo poplatné dosavadnímu znění § 10 obecního zřízení a znamenalo by také novelizaci Ústavy tak, aby zákonná restrikce § 10 obecního zřízení našla svůj ústavní odraz.

Pro obě řešení by bylo společné nalézání a jasná definice, které oblasti ještě spadají do samostatné působnosti obcí, a které již nikoliv (§§ 10 a 35 obecního zřízení). Bez tohoto vymezení budeme i nadále svědky zbytečných dohadů a provizorních řešení. Například celospolečenské jevy jako žebrání a prostituce by obce regulovat neměly, jde o typické příklady, kdy mají být tato jednání upravena zákonem,<sup>122</sup> a nikoliv vyhláškou obce (to již z důvodu, že jde o sociálně patologické jevy s mnoha riziky a nikoli jen místní povahy). Zákonodárce se navíc opakovaně pokoušel tyto oblasti upravit zákonem, dosud však bezvysledně. Výsledek je zřejmý a podle mého názoru nesprávný: prostituce a žebrání může být upravena

---

<sup>122</sup> Například: Rakousko – Uherský právní řád ji zákonem členil na šenkovní, bordelní a potulnou.

obecně závaznými vyhláškami obce<sup>123</sup> a to zřejmě jen proto, že schází zákonná úprava dané problematiky.

## **7.2 Nález Pl. ÚS 63/04 ve věci OZV města Prostějov o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně**

*Skutkový stav věci :*

Obecně závazná vyhláška města Prostějova č. 8/2003 upravuje v zájmu ochrany a rozvoje veřejné zeleně náhradu za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně a při kácení dřeviny rostoucí mimo les ve vlastnictví města Prostějova. Náhrada přitom není součástí nájemného nebo kupní ceny, je příjmem obce a rozumí se jí finanční náhrada za požadovaný zábor nebo kácení.

*Právní stav věci :*

Zastupitelstvo města Prostějova vydalo tuto obecně závaznou vyhlášku podle § 10 písm. c) a § 84 odst. 2 písm. i) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

*Argumentace navrhovatele - ministra vnitra ČR :*

- schází zákonné zmocnění pro úpravu dané problematiky, a obec proto vyhlášku vydala nad rámec samostatné působnosti,
- pro výpočet výše ekologické újmy nebyl přijat zákon, a proto tak nemůže obec činit sama,
- obec nemůže stanovovat smluvní podmínky soukromoprávního vztahu, správní poplatky nebo občanskoprávní náhrady.

*Interpretační a aplikační činnost ústavního soudu :*

Ústavní soud vyhlášku zrušil pro rozpor s § 10 písm. c) zákona o obcích interpretovaným v souladu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

---

<sup>123</sup> Internet – [www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz), Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí.

Ústavní soud interpretoval vyhláškou zavedenou ekologickou újmu jakožto místní poplatek, a aplikoval na tuto skutkovou situaci čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, tedy že daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona, kterým je z. č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích a obec, i když tak činila v mezích své samostatné působnosti přehlédla, že zavedení místního poplatku je vyhrazeno jen zákonu.

*Pro přezkoumání dané vyhlášky zvolil Ústavní soud tzv. test čtyř kroků :*

5. Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky,
6. Přezkoumání mezí věcné působnosti (jednání ultra vires),
7. Požadavek nezneužití zákonem svěřené působnosti,
8. Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska nerozumnosti (unreasonableness).

První dvě kritéria jsou formální, další dvě se vztahují k materiálnímu obsahu vyhlášky a platí, že vyhláška obce musí uspět v každém z nich, jinak bude zrušena pro rozpor s ústavou. Ústavní soud tímto testem projevuje ústavní garanci územní samosprávy podle článků 8 a 104 odst. 3.

V dané věci bylo shledáno, že vyhláška vyhovuje kritériím prvních dvou kroků. Prvním krokem byla úspěšně přezkoumána pravomoc obce, která je dána, neboť obecně závazná vyhláška byla vydána zastupitelstvem obce v souladu s čl. 104 odst. 3 Ústavy. Ve 2. kroku Ústavní soud potvrdil svůj výše zmiňovaný judikaturní odklon a přiznal obcím vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti, a to v oblasti veřejného pořádku na místní úrovni v mezích § 10 písm. a) – c) zákona o obcích, v tomto konkrétním případě ohledně § 10 písm. c), kdy obec je oprávněna takto činit i k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně.

Ústavním soudem byl zjištěn nedostatek ve 3. kroku, kdy přehlédnutí skutečnosti, že stanovování místních poplatků je vyhrazeno pouze zákonu a nikoliv obecně závazným vyhláškám obcí, bylo interpretováno jako zneužití zákonem svěřené působnosti, a na tuto situaci aplikován čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Čtvrtý krok jakožto nadbytečný již proto nebyl v rámci přezkumu realizován. Ústavní soud tak přisvědčil argumentaci navrhovatele v jeho posledním bodu, což znamenalo zrušení předmětné vyhlášky z důvodů shora naznačených.



### 7.3 Nález Pl. ÚS 45/06 ve věci OZV města Jirkova o stanovení povinnosti pravidelných sečí veřejné zeleně

*Skutkový stav věci :*

Obecně závazná vyhláška města Jirkova č. 4/2005 upravuje povinnost vlastníků či uživatelů veřejné zeleně v katastru města Jirkova povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí, a to minimálně 2x ročně, včetně povinnosti hrabat trávu ve stanovených termínech.

*Právní stav věci :*

Zastupitelstvo města Jirkova vydalo tuto obecně závaznou vyhlášku podle § 10 písm. c) a § 84 odst. 2 písm. i) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích.

*Argumentace navrhovatele - ministra vnitra ČR :*

- rozpor s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť obec stanovuje povinnost obecně vlastníkům pozemků,
- vyhláška reguluje problematiku upravenou § 3 odst. 1 písm. a), a § 73 odst. 3 zákona č. 326/2004 Sb. o rostlinolékařské péči, kdy je již stanovena povinnost fyzickým a právnickým osobám zjišťovat a omezovat výskyt a šíření škodlivých organismů, a dále byla dána pravomoc obecním úřadům s rozšířenou působností k trestání osob za šíření plevelů z neobdělávané půdy a neudržované půdy. Regulace přestupků pro narušení vzhledu obce z důvodu čistoty a pořádku na svém nebo užívaném pozemku je též provedena v § 47b odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, a konečně též je možné postihnout za správní delikt ze stejných důvodů podle § 58 odst. 2 obecního zřízení,
- problematika nespadá do samostatné působnosti obce, schází zákonné zmocnění a tím se dostává do rozporu s ústavním pořádkem a zákonem o obcích.

*Interpretační a aplikační činnost ústavního soudu :*

Ústavní soud návrh na zrušení článku 3 obecně závazné vyhlášky zamítnul, neboť k tomu žádný důvod neshledal.

Argumenty navrhovatele nebyly Ústavním soudem uznány, ačkoliv jde v podstatě o citace z předešlé konstantní judikatury Ústavního soudu, který zde opět postupoval podle již zmiňovaného testu čtyř kroků, a napadená vyhláška v každém z nich uspěla. Judikatorní posun,

jež je popisován výše (odklon od restriktivního výkladu článku 104 odst. 3 ústavy), totiž zvrátil všechna rozhodnutí Ústavního soudu, o něž se navrhovatelova argumentace opírala. Kromě této nové interpretace práva obcí na originární právotvorbu v samostatné působnosti v mezích místních záležitostí veřejného pořádku za současného souladu se zákonem též Ústavní soud nově dovodil, že je-li určitý vztah regulován zákonem, neznamená to, že nemůže být upraven též vyhláškou obce. Hlediskem zákonnosti zde je porovnání předmětu a cíle regulace sledovaného zákonem a obecně závaznou vyhláškou.

Konkrétně jde o interpretaci výše citovaných ustanovení zákona o ochraně rostlinolékařské péče jako o ustanoveních mířících na ochranu proti plevelům a škodlivým organismům z neudržované a neobdělávané nezemědělské půdy, která zpravidla není veřejným prostranstvím s veřejnou zelení, zatímco přezkoumávaná vyhláška byla interpretována tak, že se svou regulací omezuje jen na veřejnou zeď a povinnost sečí na pozemcích bez charakteru veřejného prostranství.

Ústavní soud tedy odmítnul aplikaci výše citovaných ustanovení zákona o ochraně rostlinolékařské péče<sup>124</sup> na zjištěný skutkový stav věci a přisvědčení, že zákon a vyhláška obce upravují totožnou problematiku, tak jak dovozoval navrhovatel.

Obdobně se Ústavní soud vypořádal i s dalšími námitkami navrhovatele ohledně tvrzené shodnosti regulace vyhláškou s výše uvedenými ustanoveními přestupkového zákona a obecního zřízení. Není totiž vyloučeno, že ne každé porušení povinnosti provést seč či hrabat pozemek je narušením vzhledu obce či způsobením nečistoty a nepořádku na pozemku. Nelze podle Ústavního soudu ani vyloučit souběh těchto skutkových podstat. Ústavní soud doplňuje, že na základě obdobných interpretačních pravidel rozhodoval i v případech vyhlášek jiných obcí,<sup>125</sup> avšak derogačním důvodem zde byla skutečnost, že obce chtěly stanovit povinnost sečí i na jiných, nežli veřejných prostranstvích.

---

<sup>124</sup> § 3 odst. 1 písm. a), § 73 odst. 3.

<sup>125</sup> Nález Pl.ÚS 38/05 z 19.9.2006 - vyhláška města Kopřivnice, nebo též nález Pl.ÚS 44/06 z 3.4.2007.

Rozpor s čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod Ústavní soud taktéž neshledal, neboť vyhláška nestanoví žádné povinnosti jinému, nežli uživateli či vlastníkovi pozemků které jsou veřejným prostranstvím.

Ústavní soud též nedovodil navrhovatelem tvrzené neurčitosti pojmů, jež jsou uvedeny v napadené vyhlášce, jako „uživatel veřejné zeleně“ nebo „četnost sečí je minimálně 2x ročně.“ Tím byly vyčerpány všechny navrhovatelovy argumenty, jimiž se mu nepodařilo prokázat nezákonnost napadené vyhlášky.

Soud při přezkumu opět postupoval podle již zmiňovaného testu čtyř kroků, a napadená vyhláška v každém z nich uspěla, tedy uspěla i z hlediska jejího souladu s ústavním pořádkem ČR.

## ZÁVĚR

Cílem teoretické části této diplomové práce bylo jasné a ucelené zpracování problematiky vztahů a systémů kontroly mezi Ústavním soudem a veřejnou správou. V praktické části diplomové práce jsem se zabývala právností obecně závazných vyhlášek obcí, analyzovala jsem rozhodovací činnost Ústavního soudu v oblasti posuzování obecně závazných vyhlášek, kterými si obce ve své samostatné působnosti upravují oblasti veřejného pořádku.

Ústava České republiky<sup>126</sup> ve svém článku č. 8 zaručuje samosprávu územních samosprávných celků, v článku 101 odst. 1 právo obcí na samosprávu a zároveň v odstavci 4 téhož článku stanoví, „že stát může zasahovat do činností územních samosprávných celků jen, vyžaduje-li to ochrana zákona a jen způsobem stanoveným zákonem.“ Ústava přiznává obecně závazným vyhláškám v článku 104 odst. 3 statut pramene práva, což je základem obtíží, které jsem rozpracovávala v praktické části této diplomové práce.

V § 10 obecního zřízení,<sup>127</sup> rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy, mají obce právo vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti<sup>128</sup> bez zákonného zmocnění, v němž jsou stanoveny tři oblasti, kde je možno takto činit za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kde ostatní věcné oblasti mohou být upraveny dalšími zákony. Samostatná působnost obcí popsaná v § 35 obecního zřízení je mnohem širěji pojata a vyhlášky obcí by měly být obcemi vydávány bez zákonného zmocnění nejen v místních záležitostech veřejného pořádku, jak plyne z nové právní úpravy a judikatury Ústavního soudu, ale v celé širší samostatné působnosti jak stanovuje článek 104 odst. 3 Ústavy. Myslím si, že zde zákon zužuje svévolně Ústavou zaručené meze originární právo tvorby obcí v samostatné působnosti.

Změnu ve výkladu práva obcí na vydávání obecně závazných vyhlášek v samostatné působnosti znamenal přelomový náleží Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 – obecně závazná vyhláška města Jirkova stanovující povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně.

---

<sup>126</sup> Zákon č. 1/1993 Sb. Ústava České republiky.

<sup>127</sup> Zákon č. 128/2000 Sb. o obcích.

<sup>128</sup> § 35 obecního zřízení.

Ústavní soud přiznal obcím bez dalšího zákonného zmocnění právo na originární právo tvorbu v mezích § 10 obecního zřízení, přičemž až do tohoto nálezu rušil vyhlášky obcí vydané v souladu s § 10 s dovětkem o nutnosti výslovného zákonného zmocnění.

Posun v interpretaci a změnu dosavadní judikatury Ústavní soud odůvodnil změnou v nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy a registrací posunu právního prostředí od devadesátých let dvacátého století. Tento nový přístup Ústavního soudu byl právní teorií i praxí přivítán se značným uspokojením, i když si přála přesnější argumentaci při tak významném judikатурním posunu.

Po teoretické části této diplomové práce, kde jsem z dostupných zdrojů zjistila a následně vysvětlila jak fungují kontrolní a dozorové systémy, charakterizovala ústavní soudnictví, jeho funkce a orgány, dále vysvětlila jak probíhají jednotlivá řízení před Ústavním soudem a jak je vymezena pravomoc a působnost Ústavního soudu ve vztahu k veřejné správě, jsem potom v praktické části analyzovala rozhodovací činnost Ústavního soudu, kde jsem zjistila, že nejčastějším důvodem pro rušení obecně závazných vyhlášek obcí je jak v období před restrikcí, tak v období po restrikci zneužití zákonem svěřené působnosti a překročení meze pravomoci, protože předmětem obecně závazných vyhlášek obcí se stávají vztahy, které spadají do oblastí již upravených zákony.

Současnou právní úpravu a rozhodování Ústavního soudu v posledních letech hodnotím jako pozitivní změnu k lepšímu oproti situaci v devadesátých letech minulého století. Je na místě si však přiznat, že dosavadní právní úprava a rozhodování Ústavního soudu nepřináší z hlediska článku 104 odst. 3 Ústavy očekávané výsledky v oblasti originární právo tvorby obcí v samostatné působnosti, a to ani po účinnosti nového obecního zřízení.

Nabízí se dvě základní řešení, kde záleží na tom, zda právo obcí na originární právo tvorbu má nebo nemá být zachováno tak, jak je ustanoveno v článku 104 odst. 3 Ústavy, či bude zúženo jak to vyplývá z § 10 obecního zřízení.

První řešení by znamenalo novelizaci článku 104 odst. 3 Ústavy tak, že by bylo možno v rámci obecní samosprávy vydávat obecně závazné vyhlášky ve všech věcných oblastech veřejné správy bez zákonného nebo jiného omezení. Tuto novelizaci by musela současně provázet novela § 10 obecního zřízení, která by tento zákon uvedla v soulad s novelizovanou ústavou.

Druhé řešení by vycházelo z dosavadního znění § 10 obecního zřízení a znamenalo by také novelizaci Ústavy tak, aby zákonná restrikce § 10 obecního zřízení byla v souladu s ústavním pořádkem.

Obě řešení by společně nalézaly a jasně definovaly, které oblasti ještě spadají do samostatné působnosti, a které již nikoliv.<sup>129</sup>

Taková cesta odpovídá rozvoji demokracie a uplatňování principu subsidiarity jako jednoho z nejdůležitějších principů ve veřejné správě v zemích Evropské unie.

---

<sup>129</sup> § 10 a § 35 obecního zřízení.

## SOUPIS POUŽITÝCH ZDROJŮ

### 1. Literatura

- [1] BRADNOVÁ, H. Encyklopedický slovník. 1. vyd. Praha: Odeon, 1993. 1253 s. ISBN 80-207-0438-8
- [2] ČERVENÁ, V. a kol. Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost. 4. vyd. Praha: Academia, 2006. 647 s. ISBN 80-200-1446-2.
- [3] FILIP, J. Ústavní stížnost podle čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy ČR. Časopis pro právní vědu a praxi, 1995/2, str. 19-25. ISSN 1210-9126.
- [4] GERLOCH, A. Řízení před Ústavním soudem. 1. vyd. Praha: Prospektrum, 1996. 128 s. ISBN 80-7175-033-6.
- [5] HÁCHA, E. Slovník veřejného práva Československého, svazek I. A-CH, heslo Dozor. 1. vyd. Brno: Polygrafia, 1929. 871 s.
- [6] JURNÍKOVÁ, J. Správní právo – zvláštní část. 5. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 399 s. ISBN 80-210-3417-3.
- [7] KADEČKA, S. Právo obcí a krajů ČR. 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 2003. 408 s. ISBN 80-7179-794-4.
- [8] KADEČKA, S. ONDRUŠ, R. PRŮCHA, P. Základy správního práva pro ekonomy. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2003. 220. s. ISBN 80-210-3050-X.
- [9] KOPECKÝ, M. Správní dozor (pojem, znaky, systém). Právník, 1991/2, str. 144-156. ISSN 0231-6625.
- [10] KOPECKÝ, M. Obec v soudním řízení (dokončení z Právní praxe 1998/4), 1998/5, str. 322-325. ISSN 1211-0825.
- [11] KOUDELKA, Z. Právní předpisy samosprávy. 2. vyd. Praha: Linde, 2001. 279 s. ISBN 80-7201-274-6.
- [12] KOUDELKA, Z. Průvodce územní samosprávou po 1. 1. 2003. 1. vyd. Praha: Linde, 2003. 237 s. ISBN 80-7201-403-X.

- [13] KOUDELKA, Z. K přijímání obecně závazných vyhlášek. Správní právo, 1999/1, str. 1-14. ISSN 0139-6005.
- [14] KOUDELKA, Z. Rušení obecně závazných vyhlášek. Právník, 1998/6, str. 521-544. ISSN 0231-6625.
- [15] PAVLÍČEK, V. Ústavní právo a státověda II. díl. 1. vyd. Praha: Linde, 2003. 551 s. ISBN 80-7201-273-8.
- [16] POMAHAČ, R. Komunální stížnost. Lexikon veřejné správy, 1997/19, str. 5. ISSN 0027-8009.
- [17] PRŮCHA, P. Základní pojmy a instituty správního práva. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 420 s. ISBN 80-210-2002-4.
- [18] SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 1. vyd. Praha: Aspi, 2005. 380 s. ISBN 80-7257-060-2.
- [19] SLÁDEČEK, V. Ústavní soudnictví. 1. vyd. Praha: C. H. BECK, 1999. 142 s. ISBN 80-7179-289-6.
- [20] SLÁDEČEK, V. Nástin vývoje ústavního soudnictví na území Československa a České republiky. Právní rozhledy, 1998/11, str.544-551. ISSN 1210-6410.
- [21] ŠIMÍČEK, V. Ústavní stížnost. 3. vyd. Praha: Linde, 2005. 359 s. ISBN 80-7201-569-9.
- [22] ŠIMÍČEK, V. Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí. Právní rádce, 1997/10, str. 6-7. ISSN 1210-4817.
- [23] VEDRAL, J. Obecně závazné vyhlášky a správní dozor. Správní právo, 1999/3, str. 137-138. ISSN 0139-6005.
- [24] VEDRAL, J. Obecně závazné vyhlášky obcí v judikatuře Ústavního soudu. Správní právo, 1999/1, str. 15-34. ISSN 0139-6005.
- [25] VYDRŽELOVÁ, P. Kontrola ve veřejné správě a její druhy. Veřejná správa, 2003/30, str. 12, 21-22. ISSN 0027-8009.
- [26] WEYR, F. Československé právo ústavní. Praha: Melantrich, 1937. XII-339 s.



## 2. Internetové zdroje

- [27] <http://web.mvcr.cz/odk/>
- [28] <http://www.mvcr.cz/vs/mistni/dokumenty/sbornikodk/>
- [29] <http://www.usoud.cz/>
- [30] <http://www.judikatura.cz/>
- [31] <http://www.mvcr.cz/clanek/zapis-z-odborneho-setkani-k-moznostem-regulace-verejneho-poradku-obecne-zavaznymi-vyhlaskami-23-5-2008.aspx>

### 3. Zákony

- [32] Ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České Republiky.
- [33] Ústavní zákon ČNR č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
- [34] Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- [35] Zákon č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv.
- [36] Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod publikovaná pod č. 209/1992 Sb., ve znění č. 243/1998 Sb.
- [37] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [38] Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [39] Zákon č. 131/2000Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- [40] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech.
- [41] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole.
- [42] Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- [43] Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.
- [44] Usnesení vlády České republiky ze dne 18. října 2006 č. 1181, o postupu ústředních orgánů státní správy, krajských úřadů a magistrátů hlavního města Prahy a územně členěných statutárních měst při realizaci systému dozoru a kontroly územních samosprávných celků.

## SEZNAM PŘÍLOH

**Příloha P I** Přehled nejdůležitějších rozhodnutí Ústavního soudu k problematice územní samosprávy

**Příloha P II** Nález Pl. ÚS 63/04 ve věci OZV města Prostějov o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně

**Příloha P III** Nález Pl. ÚS 45/06 ve věci OZV města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně

# PŘÍLOHA P I: PŘEHLED NEJDŮLEŽITĚJŠÍCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÍHO SOUDU K PROBLEMATICE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY

*plné texty rozhodnutí jsou dostupné na webových stránkách Ústavního soudu – [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)*

*( Pl.ÚS 27/06) - 24.03.2009*

ve věci návrhu na zrušení čl. 3 odst. 2 a čl. 7 odst. 1 písm. b) nařízení města Ostrova č. 1/2005, tržní řád, ve znění nařízení č. 3/2005, za účasti města Ostrova a Veřejného ochránce práv (JUDr. Otakara Motejla)

**22/2009 Sb.** *(Pl.ÚS 46/06) - 21.10.2008*

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 12/1993 o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně

**434/2008 Sb.** *(Pl.ÚS 33/05) - 12.08.2008*

ve věci návrhu na zrušení ustanovení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1, čl. 3 odst. 1 a odst. 2 písm. b) a c), odst. 3 písm. a), b), c) a d) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Krupky č. 12/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích

**Usnesení Pl.ÚS 18/08 - 03.06.2008**

kompetenční spor mezi obcemi Dolní Novosedly a Záhoří o výkon územní působnosti nad dřívější osadou Třešně

**287/2008 Sb.** *(Pl.ÚS 5/07) - 30.04.2008*

na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Píčov č. 1/2007 o místních poplatcích, a to v příloze č. 1 bodu 2 písm. a) číselných označení pozemků 916, 10, 93/7 zapsaných ve zjednodušené evidenci v Katastru nemovitostí u Katastrálního úřadu pro Středočeský kraj, Katastrální pracoviště Slaný, pro katastrální území Píčov

**286/2008 Sb.** *Pl.ÚS 35/06 - 22.04.2008*

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Kořenov č. 2/2004 o zajištění a udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držení psů na území obce Kořenov **20/2008 Sb.** *(Pl.ÚS 45/06) - 11.12.2007*

ve věci návrhu na zrušení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích

**191/2007 Sb.** *(Pl.ÚS 21/06) - 12.06.2007*

na zrušení obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 3/2004, o pořádku a všeobecné čistotě města Vodňany a jeho místních částí, ve znění obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 1/2005, za účasti ministra vnitra a města Vodňany

**189/2007 Sb.** *(Pl.ÚS 44/06) - 03.04.2007*

Návrh na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky obce Těrlicko č. 3/2003, o ochraně veřejného pořádku na území obce Těrlicko, za účasti obce Těrlicko místních záležitostí veřejného pořádku (nález byl vyhlášen pod č. 161/2007 Sb.)

**162/2007 Sb.** *(Pl.ÚS 42/05) - 08.03.2007*

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna č. 32/01 o zajištění veřejného pořádku při poskytování hostinských činností a pořádání veřejných produkcí na území města Kladna

**161/2007 Sb.** *(Pl.ÚS 69/04) - 08.03.2007, N 44/44 SbNU 557*

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (nález byl vyhlášen pod č. 161/2007 Sb.)

**129/2007 Sb.** *(Pl.ÚS 4/05) - 06.03.2007, N 40/44 SbNU 501*

ve věci návrhu na zrušení čl. 1 odst. 2, 3, 4 a 6, čl. 2, čl. 3, čl. 4 odst. 4, čl. 5, čl. 6, čl. 7 odst. 1 písm. a), c) d), e) a f), čl. 8 a čl. 9 obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 81/2001 k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (nález byl vyhlášen pod č. 129/2007 Sb.)

**128/2007 Sb.** *(Pl.ÚS 34/06) - 20.02.2007, N 31/44 SbNU 385*

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Mladá Boleslav č. 25/2005, kterou se mění a doplňuje vyhláška č. 12/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, (nález byl vyhlášen pod č. 128/2007 Sb.)

**Usnesení Pl. ÚS 32/06 – 16. 1. 2007**

ve věci návrhu na zrušení čl. 1 a čl. 2 obecně závazné vyhlášky statutárního města Plzeň č. 24/2004 o některých povinnostech chovatelů zvířat

**Usnesení Pl. ÚS 11/06 – 3. 1. 2007**

ve věci nařízení města Loun č. 6/2004, kterým se stanovuje rozsah, způsob a lhůta odstraňování závad ve schůdnosti chodníků

**20/2007 Sb.** *(Pl. ÚS 41/04) – 5. 12. 2006*

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Chomutova č. 15/2003, k zabezpečení veřejného pořádku omezením hluku

**19/2007 Sb.** (Pl. ÚS 39/06) – 14. 11. 2006

ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 3/2000, kterou se stanoví systém sběru, třídění, využívání a zneškodňování komunálního odpadu a systém nakládání se stavebním odpadem (vyhláška o odpadech)

**18/2007 Sb.** (Pl. ÚS 36/06) – 14. 11. 2006

ve věci návrhu na zrušení čl. 3 odst. 2, odst. 3 písm. d) a čl. 3 odst. 4 v oddílu II obecně závazné vyhlášky města Ostrov, č. 2/2002, o nakládání s komunálním odpadem

**520/2006 Sb.** (Pl. ÚS 38/05) – 19. 9. 2006

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kopřivnice č.1/2004, o veřejné zeleni

**519/2006 Sb.** (Pl. ÚS 24/06) – 10. 10. 2006

ve věci návrhu na zrušení čl. 5 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Ostrov, č. 2/2004, o místním poplatku ze vstupného

**518/2006 Sb.** (Pl. ÚS 26/06) – 19. 9. 2006

ve věci návrhu na zrušení části ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 7 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Ostrov č. 8/2004, o stanovení podmínek k zabezpečení požární ochrany při akcích, kterých se zúčastňuje větší počet osob

**487/2006 Sb.** (Pl. ÚS 25/06) – 19. 9. 2006

ve věci návrhu na zrušení čl. 6 odst. 5, 6 obecně závazné vyhlášky města Ostrova č. 7/2004, Požárního řádu města Ostrova

**486/2006 Sb.** (Pl. ÚS 57/05) – 13. 9. 2006

ve věci návrhu na zrušení čl. 1 písm. c) a čl. 2 odst. 4 obecně závazné vyhlášky města Nový Bor č. 14/2004, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích

**475/2006 Sb.** (Pl. ÚS 16/06) – 1. 8. 2006

ve věci návrhu na zrušení nařízení obce Pozlovice č. 2/2004, o stavební uzávěře

**459/2006 Sb.** (Pl. ÚS 15/06) – 11. 7. 2006

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Havířova č. 4/2002, o provedení speciální ochranné deratizace.

**445/2006 Sb.** (Pl. ÚS 3/05) – 6. 6. 2006

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Staňkova č. 5/2003, o některých povinnostech chovatelů zvířat

**444/2006 Sb.** (Pl. ÚS 68/04) – 6. 6. 2006

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Červený Kostelec č. 9/95, o zákazu komunistické, nacistické a fašistické propagandy na území města Červeného Kostelce

**196/2006 Sb.** (Pl. ÚS 32/05) – 10. 1. 2006

ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Dobříše č. 5/2004, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku omezením konzumace alkoholu a jiných návykových látek na veřejném prostranství

**Nález III. ÚS 253/04** – 25. 1. 2006

K právní povaze tržního řádu obce (nařízení obce podle § 18 živnostenského zákona) a k následkům jeho porušení

**476/2005 Sb.** (Pl. ÚS 27/04) – 1. 11. 2005

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Planá č. 2/2003, o závazných částech územního plánu sídelního útvaru města Planá

**470/2005 Sb.** (Pl. ÚS 7/04) - 4. 10. 2005 ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Louny o komunálním odpadu

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Svojšíň č. 5/2003, o místních poplatcích

**301/2005 Sb.** (Pl. ÚS 35/04; Svazek č. 37, Nález č. 111, str. 441) – 31. 5. 2005

ve věci návrhu na zrušení nařízení obce Psáry ze dne 25. června 2003, o stavební uzávěře

**280/2005 Sb.** (Pl. ÚS 62/04; Svazek č. 37, Nález č. 108, str. 409) – 17. 5. 2005

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Chuchelna č. 2/2003, o zásadách chovu domácích, drobného, hospodářského zvířectva. chovu nebezpečných a exotických druhů zvířat na území obce

**227/2005 Sb.** (Pl. ÚS 49/03; Svazek č. 37, Nález č. 95, str. 285) – 28. 4. 2005

ve věci návrhu na zrušení obecně závazných vyhlášek obce Jindřichovice pod Smrkem č. 3/2005, 5/2005 a 1/2004, kterou se upravují vztahy mezi úředníky státní správy a samosprávou

**210/2005 Sb.** (Pl. ÚS 63/04; Svazek č. 36, Nález č. 61, str. 663) – 22. 3. 2005 \*)

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003, o náhradách za ekologickou újmu při zábořích veřejné zeleně v majetku města Prostějova

**90/2005 Sb.** (Pl. ÚS 9/04; Svazek č. 36, Nález č. 13, str. 139) – 25. 1. 2005 \*)

ve věci návrhu na zrušení nařízení obce Lipník č. 1/2003, o vyhlášení stavební uzávěry pro část katastrálního území Lipník

**583/2004 Sb.** (Pl. ÚS 17/02; Svazek č. 35, Nález č. 150, str. 95) – 20. 10. 2004

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Nezvěstice č. 1/2001, ze dne 12. března 2001, o chovu a držení zvířat na území obce

**567/2004 Sb.** (Pl. ÚS 50/03; Svazek č. 34, Nález č. 133, str. 343) – 21. 9. 2004  
ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003

**57/2004 Sb.** (Pl. ÚS 38/03; Svazek č. 32, Nález č. 4, str. 23) – 13. 1. 2004  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Litoměřice č. 4/95, o zákazu komunistické, fašistické a nacistické propagandy na území města Litoměřice

**205/2003 Sb.** (Pl. ÚS 39/02; Svazek č. 30, Nález č. 97, str. 405) – 24. 6. 2003  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Vražné č. 02/2001, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů z 12. prosince 2001

**556/2002 Sb.** (Pl. ÚS 16/02; Svazek č. 28, Nález č. 152, str. 367) – 10. 12. 2002  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Vír ze dne 6. 12. 2001 č. 04/2001, o místním poplatku za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů

**Usnesení Pl. ÚS 22/02** (Svazek č. 28, Usnesení č. 40, str. 463) – 18. 11. 2002  
ve věci návrhu na zrušení nařízení obce Jirkov ze dne 11. 7. 2001, o stanovení koeficientů pro přepočítání sazeb daně z nemovitostí; Kritéria posuzování hranice mezi samostatnou a přenesenou působností obcí

**8/2002 Sb.** (Pl. ÚS 20/01; Svazek č. 24, Nález č. 176, str. 305) – 20. 11. 2001  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Plchov ze dne 28. 2. 2001, o místních poplatcích

**270/2001 Sb.** (Pl. ÚS 1/01; Svazek č. 23, Nález č. 110, str. 79-86) – 11. 7. 2001  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Stochov ze dne 19. 6. 2000, o zabezpečení veřejného pořádku ve městě

**269/2001 Sb.** (Pl. ÚS 23/2000; Svazek č. 23, Nález č. 109, str. 73-78) – 11. 7. 2001  
ve věci návrhu na zrušení článku 5 obecně závazné vyhlášky obce Dobřichovice č. 1/97, o místních poplatcích

**240/2001 Sb.** (Pl. ÚS 2/2000; Svazek č. 22, Nález č. 85, str. 215-219) – 12. 6. 2001  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bílínů č. 23 ze dne 14. listopadu 1996, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

**Usnesení Pl. ÚS 10/01** (Svazek č. 22, Usnesení č. 19, str. 373) – 17. 5. 2001  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kravaře č. 37/2000, kterou se stanoví poplatek za sběr, třídění, využívání a zneškodňování komunálního odpadu a způsob jeho výběru

**129/2001 Sb.** (Pl. ÚS 23/99; Svazek č. 21, Nález č. 52, str. 445-450) – 27. 3. 2001  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Frýdku - Místku z 29. září 1998 č. 11/98, o omezení pořádání veřejných hudebních produkcí ve městě Frýdek-Místek

**Usnesení Pl. ÚS 48/2000** (Svazek č. 21, Usnesení č. 10, str. 511-512) – 13. 3. 2001  
Zastavení řízení o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 30/1996, o ochraně nočního klidu, ze dne 13. června 1996 (vyhláška byla zrušena dřív, než US rozhodl)

**51/2001 Sb.** (Pl. ÚS 4/2000; Svazek č. 20, Nález č. 189, str. 311-317) – 19. 12. 2000 \*)  
ve věci návrhu na zrušení ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 písm. a) a odst. 2 a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Písku ze dne 10. listopadu 1998 č. 8/1998, o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

**239/1999 Sb.** (Pl. ÚS 14/99; Svazek č. 16, Nález č. 143, str. 69-75) – 19. 10. 1999  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Svinaře z 8. dubna 1999 č. 1/99 o veřejném pořádku, udržování čistoty a ochraně životního prostředí na území obce

**Usnesení I. ÚS 454/99** (Svazek č. 16, Usnesení č. 63, str. 349) – 6. 10. 1999  
Stížnost fyzických osob na OZV obce Průhonice č. 1/1999, o závazné části územního plánu

**216/1999 Sb.** (Pl. ÚS 5/99; Svazek č. 15, Nález č. 112, str. 93-98) – 17. 8. 1999  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Šumperku z 15. prosince 1993 č. 22/93, o zákazu používání zábavní pyrotechniky

**162/1999 Sb.** (Pl. ÚS 42/97; Svazek č. 14, Nález č. 85, str. 213-219) – 8. 6. 1999  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Ostrova č. 6/1996 ze dne 11. července 1996, o některých opatřeních k zajištění veřejného pořádku

**126/1999 Sb.** (Pl. ÚS 4/98; Svazek č. 14, Nález č. 78, str. 147-153) – 19. 5. 1999  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kravaře č. 12/1997 ze dne 2. října 1997, o chovu a držení zvířat na území města Kravaře

**99/1999 Sb.** (Pl. ÚS 32/97; Svazek č. 14, Nález č. 60, str. 47-51) – 27. 4. 1999  
ve věci návrhu na zrušení části I - Hrací přístroje obecně závazné vyhlášky města Jablonce nad Nisou k veřejnému pořádku ze dne 26. června 1997

**69/1999 Sb.** (Pl. ÚS 15/97; Svazek č. 13, Nález č. 24, str. 169-175) – 16. 2. 1999  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mníšku pod Brdy č. 52/1996, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

**28/1999 Sb.** (Pl. ÚS 17/98; Svazek č. 13, Nález č. 6, str. 39-44) – 19. 1. 1999

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Jeseníku č. 8/94 ze dne 9. listopadu 1994, o zákazu fašistické, komunistické, nacistické a rasové propagandy na území města Jeseníku

**293/1998 Sb.** (Pl. ÚS 38/97; Svazek č. 12, Nález č. 144, str. 331-347) – 24. 11. 1998

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Sokolova o veřejném pořádku a čistotě ve městě

**Usnesení III. ÚS 258/98** (Svazek č. 12, Usnesení č. 53, str. 439-441) – 24. 9. 1998

K povaze rozhodnutí obce učiněného v rámci její samostatné působnosti; k povinnosti dodržovat vyhlášku, jejíž účinnost byla pozastavena

**216/1998 Sb.** (Pl. ÚS 14/98; Svazek č. 11, Nález č. 89, str. 287-292) – 25. 8. 1998

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Víkřovice č. 9/96 ze dne 22. ledna 1996, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

**128/1998 Sb.** (Pl. ÚS 28/97; Svazek č. 11, Nález č. 50, str. 3-8) – 5. 5. 1998

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Šumice č. 1/97 ze dne 2. dubna 1997, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

**120/1998 Sb.** (Pl. ÚS 22/97; Svazek č. 10, Nález č. 46, str. 309-311) – 21. 4. 1998

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Rtyně v Podkrkonoší č. 3/97 ze dne 28. května 1997, o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

**62/1998 Sb.** (Pl. ÚS 21/97; Svazek č. 10, Nález č. 33, str. 217-221) – 10. 3. 1998

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jimramov č. 13 ze dne 13. března 1997, o opatřeních, která omezují provoz výherních hracích automatů v obci Jimramov

**351/1997 Sb.** (Pl. ÚS 18/97; Svazek č. 9, Nález č. 134, str. 209-217) – 4. 11. 1997

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Pardubice č. 34/96, o omezení některých činností, které by mohly ohrozit veřejný pořádek, ze dne 17. prosince 1996

**350/1997 Sb.** (Pl. ÚS 17/97; Svazek č. 9, Nález č. 123, str. 125-138) – 8. 10. 1997

ve věci návrhu na zrušení čl. 10 odst. 2 písm. d) obecně závazné vyhlášky města Slatiňany č. 1/97 ze dne 19. března 1997, o veřejném pořádku a čistotě města

**300/1997 Sb.** (Pl. ÚS 16/97; Svazek č. 9, Nález č. 116, str. 83-87) – 30. 9. 1997

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Žatce č. 47 ze dne 26. září 1996, o regulaci trhového prodeje ve městě Žatci, ve znění vyhlášky č. 51 ze dne 27. února 1997

**Usnesení I. ÚS 304/97** (Svazek č. 9, Usnesení č. 15, str. 443) – 11. 9. 1997

K povinnosti dodržovat pozastavenou obecně závaznou vyhlášku

**221/1997 Sb.** (Pl. ÚS 9/97; Svazek č. 8, Nález č. 93, str. 357-360) – 8. 7. 1997

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kladna č. 17 ze dne 17. února 1993, o zajištění veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě

**136/1997 Sb.** (Pl. ÚS 7/97; Svazek č. 8, Nález č. 68, str. 175-181) – 4. 6. 1997

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Šumperka č. 41/96 ze dne 16. prosince 1996, o regulaci digitálních a světelných přístrojů a hracích zařízení na území města Šumperka

**119/1997 Sb.** (Pl. ÚS 33/95; Svazek č. 6, Nález č. 77, str. 51-56) – 17. 9. 1996

(opravné usnesení k 71/1997 Sb.) ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Znojma č. 35/1995 ze dne 7. února 1995, o jazykovém provedení firemních značení a nápisů na území města Znojma

**118/1997 Sb.** (Pl. ÚS 42/96; Svazek č. 7, Nález č. 43, str. 291-296) – 22. 4. 1997

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Otnice č. 1/96 ze dne 7. listopadu 1996, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na území obce Otnice

**71/1997 Sb.** (Pl. ÚS 37/96; Svazek č. 7, Nález č. 28, str. 185-190) – 18. 3. 1997

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mladá Boleslav č. 883 ze dne 17. září 1996, k regulaci individuálních zdrojů znečišťování ovzduší na území města

**294/1996 Sb.** (Pl. ÚS 1/96; Svazek č. 6, Nález č. 120, str. 369-376) – 19. 11. 1996

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Vysokého nad Jizerou č. 5 ze dne 25. července 1994, o zákazu agitace a propagace KSČM a hnutí a stran projevujících sympatie ke komunismu

**260/1996 Sb.** (Pl. ÚS 33/95; Svazek č. 6, Nález č. 77, str. 51-56) – 17. 9. 1996

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Znojma č. 35/1995 ze dne 7. února 1995, o jazykovém provedení firemních označení a nápisů na území města Znojma

**204/1996 Sb.** (Pl. ÚS 4/96; Svazek č. 5, Nález č. 65, str. 497-501) – 10. 7. 1996

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Náchod ze dne 19. října 1994, o zákazu komunistické, nacistické a fašistické propagandy na území města Náchoda

**203/1996 Sb.** (Pl. ÚS 43/95; Svazek č. 5, Nález č. 60, str. 461-465) – 3. 7. 1996

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Hořice v Podkrkonoší ze dne 25. října 1994 č. 7/94, o zákazu fašistické, komunistické, nacistické a rasistické propagandy na území města Hořice

**202/1996 Sb.** (Pl. ÚS 45/95; Svazek č. 5, Nález č. 46, str. 379-385) – 11. 6. 1996

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Pardubic č. 26/94 ze dne 21. září 1994, o zákazu komunistické, nacistické, fašistické a rasistické propagandy na území města Pardubic

**192/1996 Sb.** (Pl. ÚS 42/95; Svazek č. 5, Nález č. 47, str. 387-392) – 12. 6. 1996

ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Jičína ze dne 24. ledna 1995, o zákazu komunistické, nacistické a fašistické propagandy na území města Jičína

**125/1996 Sb.** (Pl. ÚS 41/95; Svazek č. 5, Nález č. 34, str. 277-281) – 24. 4. 1996

ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Brna č. 1/95, o zákazu propagace stran a hnutí šířících národnostní, náboženskou, politickou a třídní nenávisť na území města Brna

**123/1996 Sb.** (Pl. ÚS 40/95; Svazek č. 5, Nález č. 30, str. 249-256) – 17. 4. 1996

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky městské části Brno-střed č. 1/93, o zvláštním režimu užívání veřejného prostranství náměstí Svobody

**109/1996 Sb.** (Pl. ÚS 44/95; Svazek č. 5, Nález č. 20, str. 165-169) – 26. 3. 1996

ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení vyhlášky města Nové Paky ze dne 25. října 1994, o zákazu komunistické, nacistické a fašistické propagandy na území města Nové Paky

**108/1996 Sb.** (Pl. ÚS 31/95; Svazek č. 5, Nález č. 24, str. 203-208) – 2. 4. 1996

ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení vyhlášky obce Staré Město u Uherského Hradiště č. 8/95, o ochraně nočního klidu

**14/1996 Sb.** (Pl. ÚS 29/95; Svazek č. 4, Nález č. 85, str. 301-305) – 19. 12. 1995

ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Ústí nad Labem č. 40/1995, o zákazu propagace stran a hnutí šířících národnostní, rasovou, náboženskou a třídní nenávisť na území města Ústí nad Labem

**280/1995 Sb.** (Pl. ÚS 14/95; Svazek č. 4, Nález č. 68, str. 163-169) – 25. 10. 1995

ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazných vyhlášek obce Kostice o udržování pořádku v obci a o místních poplatcích

**272/1995 Sb.** (Pl. ÚS 13/95; Svazek č. 4, Nález č. 75, str. 225-229) – 8. 11. 1995

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kutná Hora č. 10/1994, o dopravě ve městě Kutná Hora ze dne 1. července 1994

**Usnesení Pl. ÚS 20/95** (Svazek č. 4, Usnesení č. 18, str. 341) – 31. 7. 1995

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Suchomasty „O zákazu propagace komunismu, fašismu a rasismu a šíření náboženské a politické třídní nenávisť na území obce Suchomasty“; k posouzení věci náležejících do samostatné působnosti obcí

**80/1995 Sb.** (Pl. ÚS 24/94; Svazek č. 3, Nález č. 19, str. 113) – 11. 4. 1995

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Tehov o místních poplatcích

**18/1995 Sb.** (Pl. ÚS 27/94; Svazek č. 3, Nález č. 4, str. 13-15) – 24. 1. 1995

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Ledenice ze dne 3. listopadu 1993, o poplatku za odvoz a skládkování tuhého domovního odpadu

**17/1995 Sb.** (Pl. ÚS 19/94; Svazek č. 3, Nález č. 3, str. 9-12) – 24. 1. 1995

ve věci návrhu na částečné zrušení čl. III obecně závazné vyhlášky obce Vráž ze dne 13. června 1994, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství

**9/1995 Sb.** (Pl. ÚS 28/94; Svazek č. 3, Nález č. 2, str. 7-8) – 17. 1. 1995

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Vrábče o poplatku za odvoz a skládkování tuhého domovního odpadu, přijaté dne 22. dubna 1994

**Usnesení Pl. ÚS 30/94** – 28. 12. 1994

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města K.n.V., č. 9/94 „O zákazu propagace fašismu a komunismu“; návrh byl odmítnut

**Usnesení Pl. ÚS 21/94** – 8. 12. 1994

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky č. 5 města V. n. J. „Zákazu agitace a propagace KSČM a hnutí a stran projevujících sympatie ke komunismu“; návrh byl odmítnut

**231/1994 Sb.** (Pl. ÚS 18/94; Svazek č. 2, Nález č. 50, str. 93-102) – 8. 11. 1994

ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Píseck - Tržní řád ze dne 1. prosince 1993, ve znění změn a doplňků

**194/1994 Sb.** (Pl. ÚS 17/94; Svazek č. 2, Nález č. 45, str. 51-55) – 4. 10. 1994

ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Jívka ze dne 14. března 1994, o financování věcných nákladů dětí, které navštěvují základní školy

**179/1994 Sb.** (Pl. ÚS 47/93; Svazek č. 2, Nález č. 39, str. 3-6) – 23. 8. 1994

ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Olomouce ze dne 13. března 1991, o úpravě podmínek prodeje, rozšiřování a provozování předmětů pornografického a erotického charakteru ve městě Olomouci



**Usnesení I. ÚS 92/94** (Svazek č. 2, Usnesení č. 15, str. 233-234) – 25. 7. 1994  
Legislativní činnost není důvodem pro podání ústavní stížnosti (sama o sobě)

**141/1994 Sb.** (Pl. ÚS 20/93; Svazek č. 1, Nález č. 33, str. 245) – 14. 6. 1994  
ve věci návrhu na zrušení bodu e) obecně závazné vyhlášky obce Karlštejn o poplatku ze vstupného na hrad, přijaté dne 19. února 1991

**120/1994 Sb.** (Pl. ÚS 39/93; Svazek č. 1, Nález č. 21, str. 153-157) – 26. 4. 1994  
ve věci návrhu na zrušení části I odst. 4 a části II, III a IV obecně závazné vyhlášky obce Raškovice o likvidaci tuhého komunálního odpadu a o místním poplatku za jeho odvoz, přijaté dne 14. prosince 1991

**119/1994 Sb.** (Pl. ÚS 27/93; Svazek č. 1, Nález č. 20, str. 147-151) – 26. 4. 1994  
ve věci návrhu na zrušení článku III odst. 6, článku IV odst. 1 a článku V odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Duchcov k zajištění pořádku při hospodaření s byty v majetku města, přijaté dne 10. prosince 1992

**97/1994 Sb.** (Pl. ÚS 49/93; Svazek č. 1, Nález č. 15, str. 107-111) – 5. 4. 1994  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Kuřimi o převodu a pronájmu majetku města Kuřimi

**96/1994 Sb.** (Pl. ÚS 38/93; Svazek č. 1, Nález č. 14, str. 99-105) – 5. 4. 1994  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem k zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti v Ústí nad Labem

**95/1994 Sb.** (Pl. ÚS 29/93; Svazek č. 1, Nález č. 13, str. 95-98) – 5. 4. 1994  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Krupky k zajištění pořádku při hospodaření s byty v majetku města

**94/1994 Sb.** (Pl. ÚS 26/93; Svazek č. 1, Nález č. 12, str. 87-93) – 5. 4. 1994  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Bíliny o ochraně majetku občanů a zabezpečení veřejného pořádku ve městě Bílině

**93/1994 Sb.** (Pl. ÚS 14/93; Svazek č. 1, Nález č. 11, str. 83-85) – 5. 4. 1994  
ve věci návrhu na zrušení ust. článku 7 odst. 2 a článku 8 obecně závazné vyhlášky obce Bludov ze dne 2. září 1992, kterou by přijat „Dobrovinný řád“

**92/1994 Sb.** (Pl. ÚS 8/93; Svazek č. 1, Nález č. 10, str. 77-82) – 5. 4. 1994  
ve věci návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mostu k zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě Mostě

**35/1994 Sb.** (Pl. ÚS 5/93; Svazek č. 1, Nález č. 4, str. 35-40) – 19. 1. 1994 \*)  
ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejní doby na území města Žďár nad Sázavou

**Usnesení Pl. ÚS 48/93** (Svazek č. 2, Usnesení č. 7, str. 209) – 20. 1. 1994  
ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Rakovníku na zrušení čl. 1 obecně závazné vyhlášky města Rakovník č. 8/93, o stanovování místní úpravy silničního provozu (Ústavnímu soudu nepřísluší rozhodovat o zrušení obecně závazné vyhlášky, která není v souladu s obecně závazným předpisem vydaným ústředním orgánem státní správy k provedení zákona)

**Usnesení Pl. ÚS 9/93** – 14. 12. 1993  
ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Berouně na zrušení vyhlášky obce Karlštejn; odmítnutí návrhu pro nepříslušnost ÚS

**Usnesení Pl. ÚS 31/93** – 24. 1. 1993  
ve věci návrhu přednosty Okresního úřadu v Chomutově na zrušení obecně závazné vyhlášky městského zastupitelstva v Jirkově k zabezpečení veřejného pořádku a bezpečnosti ve městě Jirkov

**PŘÍLOHA P II: NÁLEZ PL. ÚS 63/04 VE VĚCI OZV MĚSTA  
PROSTĚJOV O NÁHRADĚ ZA EKOLOGICKOU ÚJMU PŘI  
ZÁBORU VEŘEJNÉ ZELENĚ**

**Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 03. 2005**

**210/2005 Sb.**

**N 61/36 Sb NU 663**

**Vyhláška města Prostějov (náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně)**

**Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu  
Jménem republiky**

Nález

pléna Ústavního soudu ve složení JUDr. Stanislav Balík, JUDr. František Duchoň, JUDr. Vojen Güttler, JUDr. Pavel Holländer, JUDr. Ivana Janů, JUDr. Dagmar Lastovecká, JUDr. Jiří Mucha, JUDr. Jiří Nykodým, JUDr. Pavel Rychetský, JUDr. Miloslav Výborný a JUDr. Eliška Wagnerová ze dne 22. března 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ve věci návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova (nález byl vyhlášen pod č. 210/2005 Sb.).

**Výrok**

**Obecně závazná vyhláška města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova se ruší pro rozpor s § 10 písm. c) zákona o obcích interpretovaným v souladu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

Odůvodnění

I.

Návrhem ze dne 16. 11. 2004 splňujícím obsahové i formální náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen "zákon o Ústavním soudu") se ministr vnitra domáhá zrušení obecně závazné vyhlášky města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova pro její rozpor se zákonem.

Citovaná vyhláška nabyla účinnosti dne 1. 1. 2004. Opatřením ze dne 12. 10. 2004 č. j. MS-1655/2-2004 zahájilo Ministerstvo vnitra správní řízení o pozastavení účinnosti tohoto právního předpisu. Rozhodnutí o pozastavení účinnosti citovaného právního předpisu ze dne 12. 10. 2004 č. j. MS-1655/2-2004 bylo doručeno městu Prostějovu dne 1. 11. 2004. Protože město Prostějov nezjednálo nápravu, podal navrhovatel Ústavnímu soudu návrh podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu na zrušení této vyhlášky. Znění citované obecně závazné vyhlášky je následující:

## OBECNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA č. 8/2003

o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova

Zastupitelstvo města Prostějova vydalo dne 18. 11. 2003 v souladu s ustanovením § 10 písm. c) a § 84 odst. 2 písm. i) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku.

### Článek 1

#### Předmět úpravy

(1) Město Prostějov touto obecně závaznou vyhláškou stanoví v zájmu ochrany a rozvoje veřejné zeleně v majetku města Prostějova náhradu za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně a za kácení dřevin rostoucích mimo les, které jsou ve vlastnictví města Prostějova.

(2) Tato obecně závazná vyhláška dále stanoví podrobnosti náhrady za ekologickou újmu, zejména výši náhrady, její splatnost a způsob placení.

### Článek 2

#### Vymezení některých pojmů

Podle této obecně závazné vyhlášky se rozumí:

- a) veřejnou zelení veřejně přístupná zeleň na pozemcích v majetku města Prostějova, zejména veškeré trávníky, včetně záhonů, jakož i jednotlivě rostoucí stromy,
- b) zábořem veřejné zeleně jakákoliv činnost, která povede k trvalému odstranění trávníku nebo jiné veřejné zeleně v souvislosti s výstavbou nebo zřízením zejména odstavného stání, parkoviště, vjezdu, případně reklamní plochy a dalších ploch,
- c) dřevinou rostoucí mimo les jakákoliv dřevina v majetku města Prostějova rostoucí na pozemcích v majetku města Prostějova,
- d) správcem zeleně město Prostějov nebo jím oprávněný uživatel nebo osoba, se kterou město Prostějov jako vlastník pozemku nebo jím oprávněný uživatel uzavře dohodu o údržbě zeleně,
- e) náhradou za ekologickou újmu finanční úhrada za požadovaný zábor veřejné zeleně nebo kácení dřeviny v majetku města Prostějova.

### Článek 3

#### Výše náhrady za ekologickou újmu

- (1) Náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně se stanoví ve výši 250 Kč za každý i započatý 1 m<sup>2</sup> veřejné zeleně.
- (2) Náhrada za ekologickou újmu při kácení dřeviny rostoucí mimo les se stanoví ve výši 5 000 Kč za každou dřevinu.

### Článek 4

#### Splatnost náhrady za ekologickou újmu a způsob jejího placení

- (1) Každý, na jehož žádost příslušný orgán města Prostějova schválil pronájem nebo prodej pozemku k účelu spojenému se zábořem veřejné zeleně, zaplatí náhradu za ekologickou újmu v příslušné výši před uzavřením nájemní nebo kupní smlouvy. Pokud náhrada za ekologickou újmu nebude městu Prostějovu zaplácena, nájemní nebo kupní smlouva nebude uzavřena. Náhrada za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně není součástí nájemného z pozemku nebo kupní ceny za pozemek při koupi pozemku.
- (2) Každý, v jehož zájmu je podána žádost o povolení kácení dřeviny rostoucí mimo les, zaplatí náhradu za ekologickou újmu ve výši 5 000 Kč za každou dřevinu. Po uhrazení této částky požádá odbor správy majetku města v zastoupení vlastníka pozemku města Prostějova orgán státní správy o povolení kácení dřeviny rostoucí mimo les. V případě, že bude orgánem státní správy vydáno rozhodnutí o nepovolení kácení dřeviny mimo les, bude zaplácená náhrada ve stejné výši vrácena tomu, kdo ji uhradil, a to do 1 měsíce od nabytí právní moci rozhodnutí<sup>1</sup>).

(3) Náhradu za ekologickou újmu lze zaplatit

- a) bezhotovostním převodem z účtu vedeného u banky na příslušný účet města Prostějova,
- b) v hotovosti

1. prostřednictvím peněžního ústavu nebo držitele poštovní licence na příslušný účet města Prostějova,

2. zaměstnancům pověřeným městem Prostějovem přijímat platby v hotovosti; na přijatou platbu je zaměstnanec povinen vydat potvrzení.

(4) Za den platby náhrady za ekologickou újmu se považuje

- a) u bezhotovostních převodů z účtu banky den, kdy byla částka poukázána,
- b) u plateb v hotovosti den, kdy banka, držitel poštovní licence nebo zaměstnanec pověřený městem Prostějovem částku přijali nebo převzali.

## Článek 5

### Společná ustanovení

(1) Průběžnou kontrolu dodržování této vyhlášky zajišťují zaměstnanci města Prostějova zařazení do odboru správy majetku města, odboru komunálních služeb a odboru životního prostředí Městského úřadu v Prostějově.

(2) Touto obecně závaznou vyhláškou nejsou dotčena práva a povinnosti stanovené zvláštními předpisy<sup>2)</sup>.

## Článek 6

### Účinnost

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. 1. 2004.

---

1) § 8 odst. 1 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

2) např. zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, vyhláška č. 395/1992 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny

## II.

Navrhovatel ve svém podání tvrdí, že předmětná vyhláška je v rozporu se zákonem, neboť stanovuje povinnosti (zákazy) bez zákonného základu a nad rámec samostatné působnosti obce, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále též "Listina") a čl. 2 odst. 4 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Konkrétně namítá, že v žádném zákoně není stanoveno zákonné zmocnění, které by dávalo možnost obci upravit problematiku náhrady ekologické újmy závaznou vyhláškou, tedy obec v citované vyhlášce upravuje záležitosti nad rámec samostatné působnosti. Dále navrhovatel poukazuje na skutečnost, že definice obsažené ve vyhlášce ("ekologická újma", "dřevina rostoucí mimo les") se liší od zákonných definic daných termínů. K ustanovení čl. 3 odst. 1 a 2 vyhlášky pak navrhovatel uvádí, že dosud nebyl přijat zákon, který by závazně stanovoval způsob výpočtu ekologické újmy, a proto ani obec nemůže v tomto případě upravovat náhradu za způsobenou ekologickou újmu, neboť k tomu bude příslušný státní orgán. Poukazuje také na to, že obec nemůže v obecně závazné vyhlášce stanovovat smluvní podmínky soukromoprávního vztahu ani nemůže, není-li k tomu navíc zmocněna zákonem, stanovovat správní poplatky nebo občanskoprávní náhrady. Vzhledem k tomu ministr vnitra navrhuje, aby v záhlaví citovaná vyhláška byla nálezem Ústavního soudu zrušena.

Účastník řízení, město Prostějov, se k návrhu ministra vnitra vyjádřil tak, že s jeho argumentací nesouhlasí, neboť se domnívá, že přijetím uvedené vyhlášky nedošlo k překročení zákonné úpravy dané zákonem o obcích. Ke konkrétním námitkám navrhovatele uvádí, že pojem "ekologická újma" je sice definován v zákoně č. 17/1992 Sb., o životním prostředí, ve znění pozdějších předpisů, ale to samo o sobě nemůže znamenat, že při použití tohoto sousloví mu nemůže být dán jiný širší či svým charakterem jinak specifikovaný obsah, když v konkrétním případě předmětná vyhláška tento pojem používá jako určitou specifikaci názvu vyhlášky, který má charakterizovat její předmět a náplň, a když dále ve svém textu již nijak nespecifikuje tento pojem. Stejně tak má za to, že pojem "kácení dřevin" je v zákoně č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, uváděn jako pojem zcela obecný, což je logické, pokud kácení dřevin chápeme jako lidskou činnost a nikoli činnost přírodní, která jde mimo lidskou vůli. Dále uvádí, že výše citovanou vyhláškou nedošlo k porušení čl. 2 odst. 4 Ústavy, resp. čl. 4 odst. 1 Listiny, protože tato vyhláška byla vydána v zákonem předvídané formě a v mezích pravomoci orgánu, který je k tomu ze zákona oprávněn, a takto upravuje vztahy mezi územní samosprávou a obyvatelstvem, které v rámci územní samosprávy žije, což jsou vztahy, respektive mohou být vztahy svým obsahem rozdílné ve smyslu vztahu občan - stát, občan - obec. Citovaná vyhláška neporušuje ani ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, jelikož byla vydána v rámci ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, když touto vyhláškou je realizováno oprávnění, že do samostatné působnosti obce patří spravování záležitostí, které jsou v zájmu obce a jejích občanů. Dle názoru města Prostějova nemůže obstát ani argument navrhovatele o zásahu do soukromoprávních vztahů, jelikož tato námitka nemá oporu v zákoně ani filozofii právního řádu České republiky, když jako příklad pro podporu tohoto argumentu je třeba uvést, že obec má právo v rámci vyhlášení záměru prodeje či pronájmu majetku patřícího obci stanovit různé podmínky, kterými může podmínit uzavření příslušné smlouvy, když rozhodně jediným kritériem nemusí být cena. Takto vyhlášený záměr prodeje či pronájmu je veřejnoprávním aktem a pokud by se přistoupilo na filozofii uvedenou navrhovatelem, pak by byl tento postup protiústavní. K námitce navrho-

vatele, že stanovení náhrady je formou správního poplatku, nemá dle města Prostějova tato námitka oporu ve výkladu tohoto pojmu, protože jde o stanovení priority penucíární (zřejmě zde myšleno "pekuniární") náhrady namísto restituční, když uvedená platba je zcela jednoznačně určena do zvláštní kapitoly rozpočtu obce, ze které za takto uhrazené poplatky je hrazen rozvoj veřejné zeleně v obci a podporována bioflóra. Vzhledem k uvedenému účastník navrhuje, aby Ústavní soud návrh ministra vnitra zamítl.

Veřejný ochránce práv se k výzvě Ústavnímu soudu, zda jako vedlejší účastník hodlá vstoupit do řízení (§ 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu), vyjádřil, že do řízení nevstoupí.

### III.

Ústavní soud poté, co zkonstatoval formální přípustnost podaného návrhu, zkoumal ve smyslu ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, zda napadená obecně závazná vyhláška byla vydána ústavně předepsaným způsobem. Citovaná obecně závazná vyhláška byla řádně přijata na 12. zasedání Zastupitelstva města Prostějova dne 18. 11. 2003 dvaceti šesti hlasy za přítomnosti třiceti zastupitelů (z celkového počtu 35), přičemž jeden zastupitel se hlasování zdržel, tři zastupitelé nehlasovali, jeden byl nepřítomen a čtyři omluveni. Vyvěšena byla dne 28. 11. 2003 a sňata dne 17. 12. 2003. Citovaná obecně závazná vyhláška tedy byla přijata předepsaným způsobem orgánem k tomu zmocněným [§ 12 odst. 1, § 84 odst. 2 písm. i), § 87 zákona č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů].

Další podmínkou řízení podle § 64 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je také požadavek, aby během řízení nedošlo ke zrušení či pozbytí platnosti právního předpisu, podle kterého je hodnocena zákonnost a ústavnost napadeného předpisu, resp. ke zrušení či pozbytí platnosti těch právních předpisů, jejichž porušení navrhopatel namítá. V daném případě došlo během řízení o podaném návrhu ke zrušení zákona č. 368/1992, o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, který byl s účinností k 16. 1. 2005 nahrazen zákonem č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Na podaný návrh však tato změna nemá vliv.

### IV.

Ústavní soud zvolil pro přezkoumání napadené obecně závazné vyhlášky následující test:

1. Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky.
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).

Přitom je třeba uvést, že prvá dvě kritéria jsou kritérii formálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním slova smyslu).

Ad 1. Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, byly obce nadány pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky. V tomto smyslu Ústavní soud navazuje na rozhodnutí, které učinil ve věci sp. zn. Pl. ÚS 5/99, publikované pod č. 216/1999 Sb. a uveřejněné ve Sbírce nálezů a usnesení Ústavního soudu (dále jen "Sbírka rozhodnutí"), svazek 15, nález č. 112. Z uvedeného plyne, že na tuto normotvorbu obcí nutno pohlížet jako na originární tvorbu práva.

Protože napadená obecně závazná vyhláška byla vydána zastupitelstvem obce způsobem, který je rozveden v bodu III. tohoto nálezu, lze uzavřít, že obec postupovala co do výkonu pravomoci ústavně souladným způsobem.

Ad 2. Rozvedením shora zmíněného čl. 104 odst. 3 Ústavy ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Podle tohoto ustanovení se obec 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 (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95, publikovaný pod č. 265/1995 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 4, nález č. 59) tvořit právo.

Z § 10 písm. c) zákona o obcích vyplývá, že obec je oprávněna v samostatné působnosti ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou mimo jiné i k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (veřejná zeleň). Toto oprávnění obce, byť v jiné věcně vymezené oblasti samostatné působnosti, reflektoval i nález sp. zn. Pl. ÚS 4/2000, publikovaný pod č. 51/2001 Sb. a uveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, svazek 20, nález č. 189.

Pokud tedy obec ve shora vymezené oblasti vydává obecně závaznou vyhlášku, nelze takové jednání považovat za jednání ultra vires, jinými slovy, obec se v takovém případě pohybuje ve věcné oblasti, která jí zákonem byla svěřena do její samostatné působnosti.

V daném případě je předmětem napadené obecně závazné vyhlášky stanovení náhrady za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně a za kácení dřevin rostoucích mimo les, které jsou ve vlastnictví města Prostějova, a to v zájmu ochrany a rozvoje veřejné zeleně v majetku města Prostějova.



Namítá-li návrhovač, že zákon neobsahuje zákonné zmocnění, které by dávalo obci možnost upravit si tuto problematiku obecně závaznou vyhláškou, tedy že město Prostějov upravuje v obecně závazné vyhlášce záležitosti mimo rámec své samostatné působnosti, nelze s jeho argumentací zcela souhlasit. Z výše uvedeného totiž jasně plyne, že do věcně vymezené samostatné působnosti obce patří ukládání povinností na poli životního prostředí a specificky ve vztahu k veřejné zeleni. Z tohoto pohledu nelze obci vytknout, že by vystoupila z mezí zákonem stanovených pro její věcně vymezenou samostatnou působnost v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek, tj. nelze bez dalšího tvrdit, že obec jednala ultra vires při výkonu zákonem jí svěřené působnosti.

Ad 3. Jinou otázkou ovšem je, zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou věcně vymezenou samostatnou působnost.

Zneužití této působnosti představuje výkon moci v zákonem svěřené oblasti 1. cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, 2. cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak 3. přihlížení k nerelevantním úvahám (srov. O. Hood Phillips, Paul Jackson: *Constitutional and Administrative Law*, 7. Edition, Sweet and Maxwell, London 1987, str. 666 a násl.).

V daném případě měla být deklarovaným účelem obecně závazné vyhlášky ochrana a rozvoj veřejné zeleně v majetku města Prostějova, přičemž prostředkem k dosažení tohoto účelu bylo stanovení náhrady "za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně a kácení dřevin rostoucích mimo les, které jsou ve vlastnictví města Prostějova" (čl. 1 odst. 1 napadené obecně závazné vyhlášky). Jinými slovy, zákon [§ 10 písm. c) zákona o obcích] sice obci svěřuje ukládání povinností na poli životního prostředí a veřejné zeleně, avšak obsah těchto povinností nelze stanovit tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo s ústavním pořádkem.

Jakkoli vyhláška nazývá finanční plnění "náhradou", stanoví zároveň, že tato "náhrada za zábor veřejné zeleně" není součástí nájemného z pozemku ani součástí kupní ceny za pozemek (čl. 4 odst. 1 napadené obecně závazné vyhlášky). Nejde-li tedy o součást smluvního plnění, je zřejmé, že jde o platbu odvedenou obci za účelem zabezpečení jejího zájmu, resp. zájmu jejích občanů, kteří mají (dle názoru obce - viz její vyjádření) prospěch ze zabezpečování tohoto zájmu. Adresát norem v obecně závazné vyhlášce obsažených tak má odvádět obci svou podstatou veřejnou dávku za účelem získání prospěchu, který je mu obcí poskytován, i když ne vždy půjde o zcela ekvivalentní vzájemné plnění. Platba má být vybírána jednorázově. Z této charakteristiky vyplývá, že platbu předvídanou napadenou obecně závaznou vyhláškou, která je samotnou vyhláškou označována jako náhrada, je třeba z povahy zaváděného právního institutu považovat za poplatek, který ovšem zákon (v daném případě zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů) nepředvídá (viz *Slovník veřejného práva Československého*, sv. III, Brno 1934, str. 204, nebo M. Bakeš a kol., *Finanční právo*, 3. vydání, C. H. Beck, Praha 2003, str. 21, 85, 195, 325).

Ústavní soud k výše uvedenému dodává, že zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, předvídá v ustanovení § 9 odst. 3 vydání zvláštního zákona, kterým by byl do rozpočtu obce stanoven odvod za kácení dřevin. Vzhledem k tomu, že takový zákon dosud nebyl vydán, neexistuje ani zákonný podklad pro úpravu obsaženou v napadené obecně závazné vyhlášce.

Povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích je tudíž třeba interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo dokonce s ústavním pořádkem. V daném případě plyne restriktivní výklad § 10 zákona o obcích především z čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle něhož daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Tímto zákonem je na úrovni obecních poplatků výše zmíněný zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Nové poplatky tedy obec nesmí stanovit obecně závaznou vyhláškou ani v oblasti věcně vymezené samostatné působnosti, takové oprávnění náleží toliko Parlamentu České republiky.

Tím, že napadená obecně závazná vyhláška zavedla, sice v rozsahu věcně vymezené samostatné působnosti obce, právní institut - poplatek, a přitom přehlédla, že jeho zavedení je vyhrazeno toliko zákonu, dopustila se obec zneužití své věcně vymezené samostatné působnosti tak, že její výkon realizovala při současném opomenutí vzít v potaz příkaz plynoucí z ústavního pořádku, tj. z čl. 11 odst. 5 Listiny při aplikaci a interpretaci § 10 písm. c) zákona o obcích.

Vzhledem k tomuto zjištění považuje Ústavní soud za nadbytečné zabývat se dalšími výhradami uváděnými navrhovatelem, neboť samo uvedené zjištění musí vést ke zrušení napadené obecně závazné vyhlášky.

Z téhož důvodu také již nebylo možné přistoupit k aplikaci 4. kroku shora uvedeného testu.

Vzhledem k výše uvedenému nezbylo Ústavnímu soudu, než vyhovět návrhu ministra vnitra a vyhlášku města Prostějova č. 8/2003 o náhradách za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně v majetku města Prostějova zrušit bez nařízení ústního jednání se souhlasem účastníků řízení v celém rozsahu pro její rozpor s § 10 písm. c) zákona o obcích interpretovaným v souladu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod. Citovaná obecně závazná vyhláška bude zrušena v celém rozsahu dnem uveřejnění tohoto nálezu ve Sbírce zákonů (§ 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu).

**PŘÍLOHA P III: NÁLEZ PL. ÚS 45/06 VE VĚCI OZV MĚSTA  
JIRKOVA STANOVÍCÍ POVINNOST PRAVIDELNÝCH SEČÍ  
VEŘEJNÉ ZELENĚ**

**Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007  
20/2008 Sb.**

**Vyhláška města Jirkova stanovící povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně**

**Česká republika  
NÁLEZ  
Ústavního soudu  
Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský (soudce zpravodaj) a Miloslav Výborný o návrhu ministra vnitra Mgr. Františka Bublana na zrušení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, za účasti města Jirkova a Ministerstva vnitra t a k t o:

**Návrh se zamítá.**

Odůvodnění:

I.

Rekapitulace návrhu

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle § 124 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, doručeným Ústavnímu soudu 13. června 2006, se tehdejší ministr vnitra Mgr. František Bublan (dále též „navrhovatel“) domáhal vydání nálezu, podle něhož se ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005, k zabezpečení místních

záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích (dále též „obecně závazná vyhláška“), dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů zrušuje.

2. Navrhovatel uvedl, že zastupitelstvo města Jirkova schválilo 13. dubna 2005 obecně závaznou vyhlášku, která nabyla účinnosti po splnění zákonem stanovených podmínek dne 6. května 2005. Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky je v rozporu se zákonem. Vzhledem k tomu, že projednání této skutečnosti s tajemnicí obce nevedlo k zjednání nápravy a město vyjádřilo vůli ponechat obecně závaznou vyhlášku v platnosti, zahájilo Ministerstvo vnitra správní řízení o pozastavení její účinnosti. Rozhodnutím č. j. ODK-508/1-2006, jež bylo vydáno 26. května 2006, byla pozastavena účinnost napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky. Toto rozhodnutí nabylo právní moci 29. května 2006.

3. Napadené ustanovení ukládá vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně v katastru města Jirkova povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí, a to minimálně 2x ročně, včetně povinnosti hrabat trávu ve stanovených termínech. Podle navrhovatele tím napadené ustanovení odporuje čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) tím, že stanovuje povinnost obecně pro vlastníky pozemků. Pojem veřejná zeleň lze totiž subsumovat pod pojem veřejného prostranství podle § 34 obecního zřízení, jež zahrnuje příslušné pozemky bez ohledu na vlastnictví, tedy i pozemky v soukromém vlastnictví. Navrhovatel namítal rovněž neurčitost pojmu „uživatel veřejné zeleně“, neboť zahrnuje nejen osoby, které veřejnou zeleň užívají právně určitým způsobem (např. na základě smlouvy), ale i kteroukoliv jinou osobu, jež užívá veřejnou zeleň jiným způsobem.

4. Navrhovatel dále tvrdil, že vyhláška reguluje problematiku již upravenou, konkrétně ustanovením § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, jež stanovuje povinnost uvedeným fyzickým a právnickým osobám zjišťovat a omezovat výskyt a šíření škodlivých organismů tak, aby nevznikla škoda jiným osobám, nedošlo k poškození životního prostředí ani k ohrožení zdraví lidí nebo zvířat, a ustanovením § 73 odst. 3 tohoto zákona, podle něhož obecní úřady obcí s rozšířenou působností projednávají přestupky týkající se § 3 odst. 1 písm. a) zákona o rostlinolékařské péči, jde-li o výskyt a šíření plevelů, jakožto škodlivých organismů, které se šíří z neobdělávané půdy a neudržované nezemědělské půdy a které ohrožují životní prostředí či zdraví lidí nebo zvířat. Tuto problematiku podle navrhovatele upravuje rovněž § 47b odst. 1 písm. d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, na základě kterého se přestupku dopustí ten, kdo neudržuje čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku tak, že naruší vzhled obce, a § 58 odst. 2 obecního zřízení, podle něhož se právnická osoba nebo fyzická osoba, která je podnikatelem, dopustí správního deliktu, jestliže neudržuje čistotu a pořádek na pozemku, který vlastní nebo užívá, tak, že naruší vzhled obce.

5. Navrhovatel dospěl k závěru, že napadené ustanovení reguluje problematiku, která je již upravena příslušnými zákony, nespadá do samostatné působnosti obce, ukládá fyzickým a právnickým osobám povinnosti bez zákonného zmocnění, čímž se dostává do rozporu s ústavním pořádkem České republiky a zákonem o obcích, a z toho důvodu ho navrhl zrušit.

## II.

Průběh řízení a rekapitulace vyjádření účastníků řízení

6. Podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byl návrh zaslán účastníku řízení. Město Jirkov vyjádřilo podáním doručeným Ústavnímu soudu 17. července 2006 nesouhlas s návrhem na zrušení napadeného ustanovení. V první řadě se město Jirkov vyjádřilo k procesní stránce návrhu, přičemž namítlo, že zatímco k zahájení řízení došlo ve věci vyhlášky jako celku, rozhodnutí o pozastavení účinnosti se vztahuje pouze na napadené ustanovení. Dále namítlo nedodržení povinnosti oznámit prodloužení lhůty pro rozhodnutí (bylo vydáno ve lhůtě delší než pět měsíců) podle § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

7. Město Jirkov nesouhlasilo s námitkou neurčitosti pojmu „uživatel veřejné zeleně“, přičemž poukázalo např. na § 3 odst. 1 zákona o rostlinolékařské péči nebo § 58 odst. 2 obecního zřízení, které užívají pojem obdobně určitý, aniž by byl specifikován právní titul takového užívání. Podle účastníka řízení jde tedy o právnickou nebo fyzickou osobu, jejíž užívací titul může mít různou formu (nájem, výpůjčka).

8. K námitce, že napadené ustanovení reguluje problematiku, která je již upravena příslušnými zákony a nespadá do samostatné působnosti města, město Jirkov uvedlo, že navrhovatelem citované právní předpisy pravou podstatu věci upravenou napadeným ustanovením vyhlášky neřeší. Poukázalo přitom na smysl napadené úpravy, aby vlastníci nebo uživatelé veřejné zeleně prováděli pravidelné seče přibližně ve stejných termínech, jako je provádí organizace zajišťující tyto služby na pozemcích v majetku města, a z tohoto důvodu aby byla udržena určitá estetická úroveň veřejné zeleně ve městě. Příslušná ustanovení zákona o rostlinolékařské péči tento účel nesledují, povinnost omezovat výskyt škodlivých organismů a plevelů by vzhledem k umístění pozemků, na něž se vztahuje napadené ustanovení, neměla význam. Rovněž ustanovení § 47b zákona o přestupcích i § 58 odst. 2 obecního zřízení sledují jiný účel. Vztahují se totiž na situace, kdy neudržování čistoty a pořádku vede k narušení vzhledu obce (města), což je pojem příliš obecný, aby dopadal i na účel napadené úpravy.

9. Město Jirkov dovodilo, že problematiku „údržby“ veřejné zeleně tak, aby byla zajištěna její určitá estetická úroveň na stanoveném území, je možné řešit formou vydání obecně závazné vyhlášky podle ustanovení § 10 písm. c) obecního zřízení. Město Jirkov zastává názor, že obec má právo v rámci své samostatné působnosti ukládat povinnosti, přikazovat nebo zakazovat nějakou činnost. Podle účastníka řízení bylo smyslem přijetí napadeného ustanovení zajistit běžnou údržbu a ochranu veřejné zeleně a zajistit uspokojení oprávněných zájmů a potřeb obyvatel města na jeho čistotě, a tím i vytvořit dobré životní podmínky. Jeho smyslem naopak nebylo řešit předcházení výskytu škodlivých organismů ani řešit případy, kdy vlivem neudržování čistoty a pořádku na užívaných pozemcích dojde k narušení vzhledu města.

10. Na závěr svého vyjádření město Jirkov potvrdilo, že obecně závazná vyhláška je v platnosti a že neuvažuje o její změně nebo zrušení, a navrhlo, aby Ústavní soud napadené ustanovení vyhlášky nerušil.

11. S účinností od 1. července 2006 došlo v důsledku přijetí zákona č. 234/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, a zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávních celků a o změně některých zákonů, ve znění zákona č. 46/2004 Sb., ze zákona ke

změně účastenství v osobě navrhovatele. Navrhovatelem již nadále není ministr vnitra, nýbrž Ministerstvo vnitra, s nímž Ústavní soud nadále jako s navrhovatelem jednal.

12. Navrhovatel – Ministerstvo vnitra – v replice doručené Ústavnímu soudu dne 1. září 2006 vyslovil nesouhlas s námitkou, že došlo k nezákonnosti rozhodnutí o pozastavení účinnosti napadeného ustanovení vyhlášky. Konstatoval, že správní řízení bylo Ministerstvem vnitra zahájeno pro důvodné podezření na existenci rozporu obecně závazné vyhlášky se zákonem, a identifikace případných rozporů pak byla vlastním předmětem řízení. Podle navrhovatele nelze ve skutečnosti, že nezákonnost odůvodňující uplatnění dozorové působnosti Ministerstva vnitra byla shledána u jediného ustanovení vyhlášky, spatřovat nesprávnost postupu dozorového orgánu. Navrhovatel dále uvedl, že namítané překročení pořádkové lhůty stanovené správním řádem pro vydání rozhodnutí nemá samo o sobě za následek nezákonnost rozhodnutí Ministerstva vnitra.

13. Ve věci důvodů pro zrušení vyhlášky setrval navrhovatel na své původní argumentaci a konstatoval, že povinnosti pravidelných sečí veřejné zeleně uložené soukromým vlastníkům nelze stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou na základě § 10 zákona o obcích, ani na základě jiného zákonného zmocnění. Smyslem napadené regulace podle § 10 zákona o obcích není pouze ochrana „určité [nadto blíže nedefinované] estetické úrovně veřejné zeleně ve městě“, jak uvedlo město Jirkov. Případné negativní jevy spojené s užíváním pozemků (šíření plevelů a jiných škodlivých organismů či neudržování čistoty na pozemku v takové intenzitě, že dojde k narušení vzhledu obce), jsou podle navrhovatele postižitelné podle zvláštních předpisů.

14. Veřejný ochránce práv, kterému byl v souladu s ustanovením § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu doručen 22. června 2006 stejnopis návrhu na zrušení vyhlášky, nesdělil v zákonné lhůtě deseti dnů, že vstupuje do řízení. Nemá proto postavení vedlejšího účastníka řízení.

15. Od ústního jednání Ústavní soud se souhlasem účastníků řízení upustil podle ustanovení § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu, neboť od ústního jednání nebylo lze očekávat další objasnění věci.

### III.

#### Dikce napadených ustanovení právního předpisu

16. Napadené ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky č. 4/2005, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, zní:

#### Čl. 3

##### Opatření k zajištění ochrany zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (veřejná zeleň) 1)

1. Vlastníci nebo uživatelé veřejné zeleně na katastru města Jirkov jsou povinni zeleň udržovat formou pravidelných sečí. Četnost sečí je minimálně 2x ročně, přičemž:

a) první seč musí být provedena do 25. 5. příslušného roku

b) druhá a případně další seč v závislosti na vegetačních podmínkách.

2. Hrabání trávy z provedených sečí bude provedeno do tří dnů po seči a odvoz odpadu po seči nejdéle následující den po nahrabání.

3. Vymezení veřejné zeleně na katastru města Jirkov, na kterém jsou uloženy povinnosti dle odst. 1 a 2. tohoto ustanovení, je uvedeno v grafické podobě jako příloha č.2 této obecně závazné vyhlášky, jako tmavě označená místa.

---

1) § 3 odst. 3 vyhl. č. 190/1996 Sb., kterou se provádí zákon č. 265/1992 Sb., o zápisech vlastnických a jiných věcných práv k nemovitostem, ve znění pozdějších předpisů.“

#### IV.

##### Aktivní legitimace navrhovatele

17. Navrhovatel – ministr vnitra – byl podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu, ve znění účinném v době podání návrhu, oprávněn podat návrh na zrušení jiného právního předpisu obce ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. ledna 2005 ve věci nařízení obce Lipník o vyhlášení stavební uzávěry (N 13/36 SbNU 139, 90/2005 Sb.; část IV. odůvodnění), ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu, platné v době podání návrhu, nesvazovalo aktivní legitimaci ministra vnitra dalšími podmínkami. Ministr vnitra tedy byl v okamžiku zahájení řízení nadán originární pravomocí navrhopvat ke zrušení právní předpis obce, a to zásadně bez ohledu na průběh řízení o dozoru podle tehdy platného a účinného zákona o obcích.

18. Tuto kvalitu si v tomto řízení podržel i procesní nástupce navrhovatele, Ministerstvo vnitra, neboť podle ustálené judikatury Ústavního soudu se podmínky aktivní legitimace v řízení o abstraktní kontrole norem zkoumají (a jsou rozhodné) k okamžiku zahájení řízení (viz např. bod 25 nálezu Pl. ÚS 8/06 ze dne 1. března 2007; 94/2007 Sb.). Proto není v dané věci podstatné, že § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu ve znění účinném od 1. července 2006 (po novele provedené zákonem č. 234/2006 Sb.) již aktivní legitimaci Ministerstva vnitra podmiňuje splněním podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu. Toto ustanovení by mohlo dopadat jen na řízení zahájená na návrh Ministerstva vnitra po 1. červenci 2006, Ústavní soud však jeho interpretaci v tuto chvíli nikterak nepředjímá, neboť řízení ve věci obecně závazné vyhlášky města Jirkova bylo zahájeno před tímto datem.

19. Nedodržení lhůty podle § 49 odst. 2 zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), tedy nemělo a v tomto okamžiku ani nemá z hlediska aktivní legitimace navrhovatele žádný význam. Ústavní soud přisvědčuje navrhovateli, že nedodržení pořádkové lhůty nezpůsobuje nezákonnost rozhodnutí o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky, ostatně v tomto řízení Ústavní soud nepřezkoumává rozhodnutí o pozastavení účinnosti

obecně závazné vyhlášky, nýbrž přímo tento právní předpis. Ze stejného důvodu se Ústavní soud nezabýval ani námitkou, že rozhodnutí o pozastavení účinnosti napadeného ustanovení vyhlášky je nezákonné z důvodu, že původně bylo řízení zahájeno ve vztahu ke všem ustanovením obecně závazné vyhlášky; tato námitka je ostatně zcela zjevně bezdůvodná, jak správně konstatuje navrhovatel.

V.

## Hodnocení Ústavního soudu

20. Ústavní soud k posouzení souladu napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony pravidelně volí tzv. test čtyř kroků [srov. nálezní Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) a další]. K použití tohoto testu v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenává, že jeho zvláštnost pro přezkum právních předpisů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem ústavní garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo (čl. 104 odst. 3 Ústavy).

21. Ústavní soud tedy bude postupně zkoumat, (1.) zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, (2.) zda se obec při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), (3.) zda obec při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a konečně (4.) zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Kromě toho Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

V. A

22. Podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o zrušení jiných právních předpisů, tedy i obecně závazných vyhlášek obcí vydaných v jejich samostatné působnosti, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. V řízení o zrušení právních předpisů podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je povinen Ústavní soud také zkoumat, zda napadený právní předpis byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a vydán ústavně konformním způsobem. V řízení o přezkumu právních předpisů obcí zkoumá Ústavní soud tato formální kritéria v rámci prvního kroku testu – ten tedy spočívá ve zjišťování, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a v jí odpovídající formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje.

23. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústavní soud opakovaně ve svých rozhodnutích zdůrazňuje [např. nálezní Pl. ÚS 18/94 ze dne 8. listopadu 1994 (N 50/2 SbNU



93; 231/1994 Sb.), nález sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. srpna 1999 (N 112/15 SbNU 93; 216/1999 Sb.), z poslední doby sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. května 2005 (N 108/37 SbNU 409; 280/2005 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 32/05 ze dne 10. ledna 2006 (196/2006 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. září 2006 (520/2006 Sb.) či Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. února 2007 (128/2007 Sb.)], že obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k (originální) normotvorbě. Ústavní soud však tento závěr v řadě svých nálezů relativizoval dodatkem, že pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem.

24. Ústavní soud k tomu poznamenává, že tuto doktrínu formuloval na počátku své činnosti v době, kdy po čtyřiceti letech totality se systémem hierarchicky budovaných národních výborů na principu sovětů musel být obsah pojmu ústavní garance územní samosprávy v právním prostředí České republiky znovu a trpělivě objevován a prosazován. Kromě toho, v Ústavě České republiky nenalezneme konkrétnější obrysy práva na samosprávu; Ústava např. neobsahuje vymezení věcných oblastí, v nichž se právo na samosprávu územních samosprávních celků může uplatnit (na rozdíl např. od rakouské ústavy, srov. čl. 118 odst. 3 B-VG), a svěruje tyto otázky až na výjimky zákonné úpravě (srov. čl. 104 odst. 1 Ústavy). Zákonodárce na počátku 90. let minulého století přitom v zákonech upravujících územní samosprávu dostatečně nevymezil věcné oblasti, v nichž by obce mohly svou samostatnou působnost ve formě vydávání vlastních právních předpisů uplatnit [srov. např. § 16 a později též § 17 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), který s mnoha novelizacemi platil po celá 90. léta 20. století], a často přistupoval k řešení této problematiky formou speciálních zákonných zmocnění konstruovaných podobně, jako zákonná zmocnění vyžadovaná čl. 79 odst. 3 Ústavy pro přijímání podzákonných právních předpisů exekutivními orgány (viz například zmíněný § 17 zákona č. 367/1990 Sb. nebo např. § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách či z pozdější doby § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů). Ústavní soud proto v tomto období a za daného právního stavu, byv současně konfrontován s množstvím případů flagrantního překračování kompetencí obcí a rizikem nepřipustné partikularizace právního řádu České republiky (srov. obsah mnohých obecně závazných vyhlášek, které musel Ústavní soud v tomto období posuzovat a jejichž vydáváním si mnohé obce přisvojovaly pravomoc Parlamentu na poli úpravy trestního práva, svobody projevu aj.), musel formulovat restriktivní doktrínu o obsahu práva na územní samosprávu ve výše uvedeném smyslu.

25. Ústavní soud nyní, vycházející z poznatků získaných při své vlastní činnosti, dospěl k závěru, že po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. Ústavní soud již není zdaleka v takovém množství případů konfrontován s flagrantním překračováním kompetencí obcí jako Ústavní soud v devadesátých letech minulého století. Dnes platný zákon o obcích č. 128/2000 Sb. již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky (§ 10 zákona o obcích); hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud ve smyslu nálezu Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. června 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.) registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.

26. 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 ustanovo-

vením 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.

27. Ústavní soud pro úplnost poznamenává, že nejde o právní názor v judikatuře Ústavního soudu zcela nový či nepředvídatelný, srov. např. nález Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně, nález Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. září 2006 (486/2006 Sb.) ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor o pyrotechnických efektech a ohňostrojích, nález Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. března 2007 (161/2007 Sb.; body 46, 50-53) ve věci obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zejména nález Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. května 2007 (190/2007 Sb.) ve věci obecně závazné vyhlášky města Ostrova o místním poplatku ze psů.

28. 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.

29. Protože navrhovatel nenamítal, že by obecně závazná vyhláška města Jirkova nebyla přijata a vyhlášena řádným způsobem podle zákona o obcích, a ani město Jirkov pochopitelně nic takového netvrdilo, omezil se Ústavní soud na ověření procesu přijetí napadené obecně závazné vyhlášky z dokumentů předložených navrhovatelem. Z předložené kopie napadené obecně závazné vyhlášky a usnesení zastupitelstva města Jirkova ze dne 13. dubna 2005 vyplývá, že napadená vyhláška byla schválena požadovaným počtem hlasů a že byla po zákonem stanovenou dobu zveřejněna na úřední desce. Nic tedy nenasvědčuje tomu, že by obecně závazná vyhláška nebyla platná a účinná.

30. Napadená obecně závazná vyhláška města Jirkova tak první krok testu s úspěchem překonala, neboť napadený právní předpis byl přijat ve formě obecně závazné vyhlášky, orgánem k tomu kompetentním – zastupitelstvem města Jirkova – a v souladu s předepsanou procedurou přijímání obecně závazných vyhlášek (viz výše, bod 29) a týká se úpravy místních záležitostí veřejného pořádku a ochrany veřejné zeleně, tedy oblastí, které prima facie spadají do samostatné působnosti obce [§ 10 písm. a) a c), § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích]. Vydání obecně závazné vyhlášky města Jirkova č. 4/2005 včetně napadeného ustanovení tak bylo v pravomoci obce.

## V. B

31. Ústavní soud se v dalším bodě podrobněji zaměří na otázku, zda obec při vydávání napadené vyhlášky nepostupovala ultra vires, tj. nejednala mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou. Jak Ústavní soud konstatoval výše, obce jsou čl. 104 odst. 3 přímo Ústavnou zmocněny k normotvorbě v mezích své samostatné působnosti a v této oblasti již

žádné konkrétní explicitní zákonné zmocnění k normativní regulaci určitého jevu nepotřebují.

32. Stanovení mezi 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)].

33. 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 [srov. 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*).

34. 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 nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 41/04 ze dne 5. 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).

35. V daném případě navrhovatel namítá, že napadené ustanovení reguluje problematiku, která je již upravena jinými předpisy jako výkon státní správy, a odkazuje na § 3 odst. 1 písm. a) a § 73 odst. 3 zákona o rostlinolékařské péči a vedle toho na § 47b odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích. Město Jirkov se této námitce brání poukazem na odlišné účely zákona o rostlinolékařské péči, § 47b zákona o přestupcích i § 58 odst. 2 zákona o obcích a tvrdí, že přijetím napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky sledovalo odlišné cíle (zajistit běžnou údržbu a ochranu veřejné zeleně, zajistit uspokojení oprávněných zájmů a potřeb obyvatel města na jeho čistotě a estetickém vzhledu, a tím i vytvořit dobré životní podmínky).

36. Město Jirkov vydalo napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky ve věcné oblasti podle § 10 písm. c) zákona o obcích; tato skutečnost vyplývá jak z obsahu napadeného ustanovení, tak i z výslovného odkazu na § 10 písm. c) zákona o obcích v úvodu vyhlášky. Ústavní soud se tedy v první řadě zabýval tím, jaký účel může obec ve věcné oblasti ochrany

životního prostředí a veřejné zeleně podle § 10 písm. c) zákona o obcích vůbec sledovat, zda pouze k ochraně veřejné zeleně ve smyslu ochrany rostlin jako biologických organismů, anebo zda ochrana veřejné zeleně může zahrnovat i širší nebo jiné cíle, např. zlepšování estetického vzhledu měst a obcí, jak tvrdí město Jirkov.

37. Ústavní soud přisvědčuje městu Jirkovu, že zákon o obcích tento výklad nevyklučuje. Pokud by byla ochrana životního prostředí a veřejné zeleně v § 10 písm. c) zákona o obcích interpretována úzce jen ve smyslu ochrany rostlin jako živých organismů rostoucích na veřejných prostranstvích, pak se cíl a předmět regulace § 10 písm. c) zákona o obcích zcela překrývá s cíly a předměty regulace zákona o životním prostředí, zákona o ochraně přírody a krajiny a dalších zákonů na úseku ochrany životního prostředí a v tomto smyslu by vymezení věcné oblasti k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně v § 10 písm. c) bylo od počátku prázdnu kategorií, neboť obci by nezbyval k regulaci prakticky žádný prostor. Takový záměr zákonodárce zřejmě neměl.

38. Ochrana rostlin jako biologických organismů proti škodlivým organismům a poruchám, proti zavlékání organismů škodlivých rostlinám nebo rostlinným produktům do České republiky z jiných zemí, proti jejich rozšiřování na území České republiky a ochrana před zavlékáním těchto škodlivých organismů na území jiných zemí atd. je předmětem a cílem regulace zákona o rostlinolékařské péči (srov. § 1 zákona). Zjednodušeně řečeno, tento zákon se zabývá problematikou „hygieny“ rostlinstva, která nutně musí být řešena na celostátní úrovni zákonem. Naopak předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje (primárně) ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení. Může-li obec vyhláškou stanovit podmínky za účelem čistoty veřejného prostranství [§ 10 písm. c)], přičemž čistota není jen kategorií hygienickou, nýbrž nepochybně i estetickou, není rozumného důvodu, proč v případě ochrany veřejné zeleně legitimní cíl regulace omezovat jen na hledisko hygienické. Potom ustanovení § 10 písm. c) umožňuje obcím ukládat na tomto úseku povinnosti, aniž by jim mohl být vytýkán pokus normovat oblasti, které jsou již upraveny speciálními zákony.

39. 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 nestanovila 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.

40. O tom, že argument Ministerstva vnitra je lichý a že se předmět a cíl regulace zákona o rostlinolékařské péči a § 10 písm. c) zákona o obcích liší, svědčí i to, že Ministerstvem vnitra zmíněná ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) a § 73 odst. 3 zákona o rostlinolékařské péči (viz bod 4 odůvodnění) postihují šíření plevelů a škodlivých organismů z neobdělávané půdy a neudržované nezemědělské půdy, která zpravidla není veřejným prostranstvím s veřejnou zelení, zatímco napadená obecně závazná vyhláška regulaci omezuje jen na veřejnou zeleně a povinnost sečí se nepokouší rozšiřovat na pozemky, které charakter veřejného prostranství nemají.

41. Pokud jde o argumentaci ustanoveními § 47b odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích a § 58 odst. 2 zákona o obcích, konstatuje Ústavní soud, že ani tato ustanovení nevykládají regulaci napadenou obecně závaznou vyhláškou. 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 normou vyloučit souběh těchto skutkových podstat. Otázky možné kolize těchto přestupků a správních deliktů je nutné řešit v individuálních případech podle konkrétních okolností daného případu.

42. Ústavní soud se konečně v rámci tohoto kroku testu vypořádal i s námitkou navrhovatele, že napadené ustanovení nepřipustně zasahuje do vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny, neboť mezi pozemky, které jsou zařazeny do kategorie veřejného prostranství mohou patřit nejen pozemky ve vlastnictví obce, ale i pozemky v soukromém vlastnictví, a dále proto, že zásah do vlastnických práv lze podle čl. 11 odst. 4 Listiny připustit jen ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu.

43. Ústavní soud vykládá pojem veřejná zeleň vzhledem k § 10 písm. c) a § 34 zákona o obcích jako zeleň nacházející se na veřejných prostranstvích [viz např. body 13, 21 a 33 nálezu Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. září 2006 (520/2006 Sb.) ve věci vyhlášky města Kopřivnice o veřejné zeleni]. Napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky města Jirkova na jinou než veřejnou zeleň, tzn. zeleň nacházející se na veřejných prostranstvích, nedopadá; toto ustanovení nestanoví žádnou povinnost vlastníkům nebo uživatelům pozemků, které nejsou veřejnými prostranstvími.

44. 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 režim veřejného prostranství podléhá také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva, nýbrž je naopak důslednou realizací univerzálního pojmu vlastnictví nerozlišujícího vlastníky soukromoprávní a veřejnoprávní povahy. Na stanovení povinnosti vlastníka nebo uživatele 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.

45. Ústavní soud uzavírá, že město Jirkov se vydáním napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky neocitlo mimo zákonem vymezenou věcnou oblast samostatné působnosti obce a nejednalo ultra vires.

46. Ústavní soud poznamenává, že v nálezu Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. září 2006 (520/2006 Sb.) posoudil obdobné ustanovení vyhlášky města Kopřivnice o veřejné zeleni ukládající povinnost seči odlišně. Podobně posoudil i ustanovení těrlické vyhlášky v nálezu Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. dubna 2007 (189/2007 Sb.). Kopřivnická i těrlická vyhláška sice na rozdíl od nyní posuzované jirkovské vyhlášky stanovily povinnost údržby zeleně formou seči i na jiných než veřejných prostranstvích, což by samo o sobě zakládalo derogační důvod, Ústavní soud však konstatoval i to, že ustanovení kopřivnické vyhlášky stanovící povinnost seči zasahují do oblasti upravené zákonem, konkrétně v § 3 odst. 1 písm. a) a b) a § 73 odst. 5 zákona o rostlinolékařské péči (viz např. bod 22 nálezu Pl. ÚS 38/05, bod 25 nálezu Pl. ÚS 44/06). Je zřejmé, že v nynějším nálezu vyslovil Ústavní soud jiný právní názor na problematiku ukládání povinnosti provést seč veřejné zeleně, jde však o důsledek změny právního názoru na povahu obecně závazných vyhlášek a požadavek explicitního zákonného zmocnění, jak byla popsána v bodě 26, a důsledek požadavku rozlišovat předmět a cíl regulace obecně závazné vyhlášky podle § 10 zákona o obcích a zákonů, s nimiž se obecně závazná vyhláška může dostat vzhledem k blízkosti či podobnosti předmětu a cíle regulace do kolize.

## V. C a V. D

47. Ústavní soud se dále zabýval otázkou, zda město Jirkov při vydání napadené obecně závazné vyhlášky nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc a působnost. Nic takového navrhovatel netvrdil a ani Ústavní soud nezjistil žádné indicie, které by mohly naznačovat, že by město Jirkov vydáním napadené obecně závazné vyhlášky sledovalo zákonem neaprobované, nelegitimní cíle nebo bylo vedeno nerelevantními úvahami. Ústavní soud neshledal nic, co by mohlo zpochybnit rozumnost napadené obecně závazné vyhlášky v extrémní míře jím vyžadované (srov. body 22 a 23 nálezu Pl. ÚS 57/05 ze dne 13. září 2006 ve věci obecně závazné vyhlášky města Nový Bor k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a bod 34 nálezu Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. května 2007 ve věci obecně závazné vyhlášky města Ostrova o místním poplatku ze psů).

48. Ústavní soud pouze rekapituluje, že povinnost uložená napadeným ustanovením je stanovena všem vlastníkům a uživatelům veřejné zeleně bez výjimky, tzn. i samotnému městu Jirkovu, pokud je vlastníkem nebo uživatelem veřejné zeleně, a nic nenasvědčuje tomu, že by město Jirkov tímto ustanovením chtělo některé vlastníky či uživatele veřejné zeleně zvýhodnit nebo naopak jiné znevýhodnit. Cíl sledovaný napadeným ustanovením – chránit veřejnou zeď a zlepšovat kvalitu životního prostředí ve městě včetně jeho vzhledu – je cílem legitimním a zákonem aprobovaným a stanovená povinnost seči a úklidu po seči k takovému cíli racionálně může vést.

## V. E

49. Ústavní soud se konečně zabýval i tím, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy vyplývající z pojmu demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 a z čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy, tj. zda jsou její ustanovení 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.

50. Ústavní soud předesílá, že zejména od menších obcí nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci. Na stranu druhou však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.

51. Ústavní soud se v první řadě zabýval výslovnou námitkou navrhovatele, že pojem „uživatel veřejné zeleně“ jako adresát povinnosti stanovené napadeným ustanovením je značně právně neurčitý, neboť podle navrhovatele uživatelem může být jak právnická či fyzická osoba, která veřejnou zeleň užívá právně určeným způsobem (např. na základě smlouvy), tak i kterákoliv jiná osoba, jež užívá veřejnou zeleň „jiným způsobem“.

52. Ústavní soud tuto námitku nesdílí. Nečiní-li problémy interpretovat pojmy uživatel pozemku, resp. osoba pozemek užívající, které jsou v různých obměnách v právním řádu docela frekventovanými, o čemž svědčí i navrhovatelem citovaná ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) zákona o rostlinolékařské péči („vlastník pozemku nebo objektu či osoba, která je užívá z jiného právního důvodu“), § 47b odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích („ten, kdo neudrhuje čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku“), § 58 odst. 2 zákona o obcích („... osoba ... na pozemku, který vlastní nebo užívá“), pak ani pojem uživatel veřejné zeleně nelze označit za natolik neurčitý a neinterpretovatelný, aby to vedlo z tohoto důvodu ke zrušení napadeného ustanovení vyhlášky. Navrhovatel ani nenabídl Ústavnímu soudu v praxi reálně představitelný příklad, kdy by podle napadeného ustanovení mohla být postižena jiná osoba, která veřejnou zeleň užívá „jiným způsobem“. Adresátem stanovené povinnosti tedy zřejmě je osoba, která veřejnou zeleň užívá na základě nějakého právního důvodu (z titulu nájmu, výpůjčky), a pokud by chtělo město Jirkov vyžadovat splnění povinnosti po jiném „uživateli“, muselo by v individuálním případě svůj postup argumentačně unést. Není úkolem Ústavního soudu, aby předjímal bizarní a divoké interpretace jinak srozumitelných pojmů.

53. Pokud jde o ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. a) ve slovech „Četnost sečí je minimálně 2x ročně“ a čl. 3 odst. 1 písm. b), ani zde Ústavní soud (nad rámec argumentace navrhovatele) neshledal, že by tato ustanovení byla prima facie neurčitá. Vyhláška sice jen u první seče jednoznačně a určitě stanoví, že musí být provedena do 25. května příslušného roku, zatímco druhou a případně další seč jsou vlastníci a uživatelé veřejné zeleně povinni provést v závislosti na blíže nespecifikovaných vegetačních podmínkách, nejde však o neurčitost takové intenzity (zejména s ohledem na tezi vyslovenou v bodě 50), aby nebyla vzhledem k místním podmínkám obce velikosti města Jirkova racionální interpretací překlenutelná. Stejně jako v předchozím případě by muselo město Jirkov pokus o jiný než restriktivní výklad ustanovení ukládající povinnost dalších sečí argumentačně unést a pokud by město Jirkov chtělo aplikovat toto ustanovení svévolným, šikanózním způsobem, lze se proti takovému

postupu bránit v řízení o přestupku a v přezkumu rozhodnutí o přestupku ve správním soudnictví.

54. Ústavní soud proto návrh podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu v celém rozsahu zamítl, neboť ke zrušení ustanovení čl. 3 obecně závazné vyhlášky města Jirkova žádný důvod neshledal.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně 11. prosince 2007

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu