



**Odpovědi na dotazy k semináři**  
**„Ukládání sankcí za porušení povinností stanovených v obecně**  
**závazných vyhláškách“**

**A) DOTAZY ZASLANÉ PŘED KONÁNÍM SEMINÁŘE**

**Část I. Zodpověděl odbor dozoru a kontroly veřejné správy MV**

**Dotaz**

Je zřejmé, že obec není oprávněna ve svém právním předpise stanovovat nové skutkové podstaty přestupků a sankce za jejich spáchání (ust. § 2 zákona o přestupcích, nálezy Ústavního soudu např. – Pl.ÚS 8/93, Pl.ÚS 9/97). Jak však posuzovat ustanovení o sankcích, uváděná v obecně závazných vyhláškách obcí, z pohledu jejich zákonnosti? Pokud např. obec ve své OZV o systému nakládání s komunálním odpadem na území obce vydané ve smyslu ust. § 17 odst. 2) zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, stanoví, že „porušení této vyhlášky se posuzuje jako přestupek podle zákona č. 200/1990 Sb. nebo podle zákona č. 185/2001 Sb.

**Ot. č. 1) Lze uvedené ustanovení hodnotit jako překročení zákonných mezí ze strany obce a jako rozpor se zákonem, když porušení povinností stanovených OZV obce zcela zjevně nemůže být přestupkem ani jiným správním deliktem dle zákona č. 185/2001 Sb. (zákon č. 185/2001 Sb. definuje vlastní skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů bez návaznosti na obecně závazné vyhlášky obcí)? Nebo lze na takovéto ustanovení v OZV obce pohlížet jako na – de facto – neúčinné a nepoužitelné z hlediska zákona č. 185/2001 Sb.?**

**Odpověď:**

Obce skutečně nejsou oprávněny ve svém právním předpise stanovit nové skutkové podstaty přestupků a sankce za jejich spáchání. Pokud však obecně závazná vyhláška obsahuje „sankční ustanovení“ obsahující citaci zákona s výslovným uvedením, že jde o zákon, či odkaz na zákonný předpis, je takové ustanovení v souladu se zákonem. V uvedeném případě je však odkaz na zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, skutečně chybný, jelikož tento zákon definuje vlastní skutkové podstaty přestupků a jiných správních deliktů bez návaznosti na obecně závazné vyhlášky obcí. Toto pochybení týkající se textu obecně závazné vyhlášky ovšem nedosahuje dle našeho názoru takové intenzity, aby bylo třeba přistoupit k dozorovým opatřením. Lze tak přisvědčit názoru, že takovéto ustanovení OZV je z hlediska zákona č. 185/2001 Sb. de facto neaplikovatelné.



### Dotaz

Přesto, že vzhledem k charakteru právních předpisů obcí (normativní právní akty) je jejich smyslem určování pravidel, norem chování, práv a povinností, nikoliv reprodukce či parafrázování norem vyplývajících z jiných právních předpisů, často se lze setkat s opisováním ustanovení jiných právních předpisů v obecně závazných vyhláškách obcí. Dle Ústavního soudu (nález Pl.ÚS 15/97) „*Obsahuje-li obecně závazná vyhláška obce ustanovení, jež stanoví povinnost uloženou zákonem, považuje Ústavní soud takové ustanovení za superfluum k zákonné úpravě, jež samo osobě nemá normativní obsah, přičemž v pouhé redundanci nelze spatřovat dostatečný důvod pro konstatování protiústavnosti, resp. rozpornosti se zákonem.*“

**Ot. č. 2) V této souvislosti se naskýtá otázka jak sankcionovat případné porušení takovýchto „nadbytečných“ ustanovení ?**

### Odpověď:

Porušení takovýchto „nadbytečných“ ustanovení mající povahu *superflua* lze postihovat pouze jako porušení parafrázovaného zákonného předpisu. Obecně závazná vyhláška k tomuto již z povahy věci nemůže obsahovat žádné zvláštní sankční ustanovení vzhledem k tomu, že ustanovení, které je superfluem nemající normativní obsah logicky ani nemůže být spojeno s nějakým zvláštním postihem – sankcí.

### Dotaz

Sankcionování porušení povinností v OZV o systému nakládání s komunálním odpadem, řeší přímo zákon. Povinnost třídit odpad stanoví rovněž zákon, ale není zde k této povinnosti sankce.

**Ot. č. 3) Pokud obec převezme ustanovení zákona o odpadech o povinnosti třídit odpad dle systému stanoveného obcí do své vyhlášky, je možné uložit sankci dle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích? Nedochozí zde k zakládání nové skutkové podstaty přestupku? Původně panoval názor, že obec tuto povinnost do OZV převzít právě z tohoto důvodu nemůže. Je tento názor stále platný?**

### Odpověď:

Obce jsou ustanovením § 17 odst. 2 zákona o odpadech oprávněny stanovit obecně závaznou vyhláškou obce systém shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů. Ustanovení odst. 4 § 17 téhož zákona poté stanoví, že „*fyzické osoby jsou povinny odkládat komunální odpad na místech k tomu určených a ode dne, kdy tak obec stanoví obecně závaznou vyhláškou, komunální odpad odděleně shromažďovat, třídit a předávat k využití a odstraňování podle systému stanoveného obcí, pokud odpad samy nevyužijí v souladu s tímto zákonem a zvláštními právními předpisy*“. Z uvedeného tak mimo jiné vyplývá i možnost stanovit obecně závaznou



vyhláškou fyzickým osobám i povinnost k třídění odpadů a její porušení přirozeně podléhá sankci.

### Dotaz

**Ot. č. 4) Je vhodné, aby obecně závazná vyhláška obsahovala ustanovení o sankcích nebo postačuje úprava v zákoně?**

### **Odpověď:**

Obec v obecně závazné vyhlášce nemůže zakládat samostatné skutkové podstaty přestupků či jiných deliktů, je však možné, aby OZV odkazovala na příslušná sankční ustanovení zákonů.

## **Část II. Zodpověděl odbor všeobecné správy MV**

### Dotaz

K sankcím za porušení povinností stanovených v právních předpisech obce je nutno zmínit nález Ústavního soudu Pl.ÚS 31/95, podle něhož: „*Pokud je příslušný článek napadené vyhlášky v rozporu se zákonem, není možné za jeho porušení ukládat sankce. Sankce je možné ukládat toliko za porušení právních povinností. Povinnosti uložené ustanoveními vyhlášky, které jsou v rozporu se zákonem, nelze považovat za právní povinnosti, a nelze je tedy ani v případě jejich nedodržení sankcionovat.*“ Právní předpis obce je platný a účinný do doby, než vůči němu budou realizována opatření dozoru Ministerstvem vnitra ČR či krajským úřadem (sistace) či rozhodnuto o jeho zrušení Ústavním soudem. Ve smyslu ust. § 2 odst. 1) správního řádu správní orgány postupují ve správním řízení (včetně řízení o přestupcích) v souladu se zákony a jinými právními předpisy (včetně právních předpisů obcí).

***Ot. č. 5) Jak se má správní orgán při rozhodování o porušení povinností stanovených v právním předpise obce vypořádat se shora citovaným názorem Ústavního soudu, a to zejména z hlediska praktického postupu a „součinnosti“ s dozorovými orgány?***

### **Odpověď:**

Domníváme se, že správní orgán rozhodující v rámci správního (přestupkového) řízení o porušení povinností stanovených v právním předpise obce není oprávněn „učinit si úsudek“ o předběžné otázce - o zákonnosti právního předpisu obce, neboť tato působnost je zákonem o obcích řešena speciálně a svěřena zvláštním orgánům.





### Dotaz

**Ot. č. 6) Jak má tedy správní orgán postupovat v okamžiku, kdy vzniknou pochybnosti (např. ze strany účastníků je podán podnět) o zákonnosti právního předpisu obce? Má správní orgán před vlastním rozhodnutím ve věci iniciovat přezkoumání zákonnosti právního předpisu obce příslušným orgánem?**

### Odpověď:

Z hlediska dodržení zásad, vážících se ke správnímu řízení, má správní orgán povinnost se vznesenou námitkou zabývat a v rozhodnutí (odůvodnění) se s ní vypořádat.

Je nutné, aby obec neupravovala povinnosti občanů v rozporu se zákonem, a nebo aby ty povinnosti nebyly v podstatě naplněním skutkové podstaty některého z přestupků podle toho § 47 zákona o přestupcích, tzn. přestupku proti veřejnému pořádku – kde je v podstatě jiný chráněný zájem.

V návaznosti na shora uvedenou judikaturu lze říci, že odvolací správní orgán, popřípadě správní orgán, kterému přijde podnět k přezkoumání rozhodnutí v přezkumném řízení nezkoumá obecně zákonnost konkrétní obecně závazné vyhlášky. Pro správní orgán je v podstatě důležitá jenom platnost a účinnost té určité vyhlášky v době, kdy byl spáchán skutek. Čili - pokud někdo spáchá přestupek podle § 46 odst. 1 zákona o přestupcích a v této době byla na území obce platná a účinná vyhláška, tak se toto jednání jako přestupek postihne. Bez ohledu na to není samozřejmě vyloučeno, aby se správní orgán mohl, pokud by tedy byla zjevná nezákonnost, obrátit na dozorové orgány s tím, že by je mohl upozornit na případný rozpor, to samozřejmě vyloučeno není. Pravdou ovšem je, že bez ohledu na další postup, tzn. ať již dojde k sistaci toho právního předpisu obce nebo případně i k jeho zrušení Ústavním soudem, tak v žádném případě fyzická osoba, která je postižená podle toho obecně závazného právního předpisu nemůže žádat o přezkoumání rozhodnutí z důvodu nezákonnosti; nezákonnost by tam prostě shledána nebyla, právě z toho důvodu, že ta obecně závazná vyhláška byla platná a účinná v době, kdy byl přestupek spáchán.

### Dotazy

**Ot. č. 7) Mají obce možnost vybírat blokové pokuty na místě za porušení povinností na úseku veřejného pořádku ? (dle zákona o přestupcích, za porušení OZV)**

**Ot. č. 8) Má Policie ČR možnost vybírat blokové pokuty na místě za porušení povinností na úseku veřejného pořádku? (dle zákona o přestupcích, za porušení OZV)**



**Odpověď:**

Ano mají. Podrobný rozbor činnosti obecní policie vyložil JUDr. Chauer (viz jeho vystoupení).

**Dotaz**

**Ot. č. 9) Jakým způsobem prokazovat spáchání přestupku, když nebyly naměřeny žádné hodnoty a de facto by s nimi nešlo operovat, neboť by se jednalo o porušení zákona o ochraně veřejného zdraví?**

**Odpověď:**

Jestliže by šlo o přestupek rušení nočního klidu, tak by se jednalo vždy o přestupek podle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. Pokud se zde však hovoří o naměření hodnot, tak měření hodnot hluku s přestupkem § 47 odst. 1 písm. b) nesouvisí. Jde o porušení nočního klidu, které je sice jednáním protiprávním, ale není tady měřena žádná hluková hladina. Ta je měřena v případech odpovědnosti fyzických osob podnikajících a právnických osob za překročení hlukových limitů u některých činnostech podléhajících státnímu technickému dozoru podle zákona o ochraně veřejného zdraví, kde se však nejedná o přestupek, ale o správní delikt. Pravděpodobně měl tazatel na mysli možná nějaký ten hluk třeba při veřejných produkcích. Tady bych chtěla upozornit, že ani tento případ není přestupkem proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. b), ale jedná se o jiný přestupek na úseku zdravotnictví, a to přestupek podle § 29 odst. 1 písm. o) zákona o přestupcích, kde se říká, že odpovědným za přestupek je pořadatel veřejné produkce hudby, který nezajistí, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity, nebo poskytne stavbu, jiné zařízení nebo pozemek k veřejné produkci hudby, aniž by zajistil, že hluk z ní nepřekročí stanovené hygienické limity. Čili v tomto případě se měří hygienické limity a tím orgánem, který pokutu ukládá je orgán ochrany veřejného zdraví, nikoliv správní orgán příslušný k projednání přestupků podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích.

**Dotaz**

**Ot. č. 10) Kdo projednává a sankcionuje porušení povinností stanovených v OZV vydané na základě zákona na ochranu zvířat proti týrání? Jaká je situace po novele po 30. 9. 2008?**

**Odpověď:**

Jedná se o vyhlášky vydané na základě zmocnění § 24 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů. K projednání přestupků na úseku ochrany zvířat proti týrání podle § 27 citovaného zákona je příslušná pouze trojková obec, tzn. pouze obecní úřad obce s rozšířenou působností (tyto přestupky, upozorňují, nesmí projednávat komise k projednávání přestupků a existuje povinnost správního orgánu vyžádat si odborné vyjádření orgánů veterinární správy).



Novela v podstatě spočívala v tom, že upravila případy, kdy odborné vyjádření orgánů veterinární správy být nemusí. Je to v případě, kdy je správní řízení zahájeno přímo z podnětu orgánu veterinární správy a součástí podnětu je i odborné vyjádření, a dále jde o řízení o správním deliktu spočívajícím v porušení povinnosti učinit opatření proti úniku zvířete. Ve všech ostatních případech je nutno si před projednáváním tohoto přestupku vyžádat odborné vyjádření.

Pokud jde o přestupek, který se týká porušení povinností z OZV vydané na základě tohoto zmocnění, pak § 28 odst. 6 shora citovaného zákona stanoví, že správní delikty podle tohoto zákona projednává v I. stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností, s výjimkou správních deliktů podle § 27 odst. 1 písm. j).

### Dotaz

**Ot. č. 11) Jaké důkazní prostředky zajistit v případě neuklizených psích exkrementů, aby byl přestupek řádně prokázán pachateli přestupku?**

### Odpověď:

Jde asi o případ, kdy strážníci obecní policie chtějí uložit pokutu majiteli-uživateli psa, který po něm neuklidil jeho exkrementy a na místě nebyla uložena bloková pokuta. Postačí zcela jistě důkazní prostředky stanovené ve správním řádu, tzn. svědecká výpověď strážníka obecní policie, eventuálně je možné nějaké ohledání, je-li k dispozici fotoaparát, fotodokumentace aj.

### Dotaz

**Ot. č. 12) Lze na úřední desce zveřejnit rozhodnutí o přestupku?**

### Odpověď:

Nikoliv, protože rozhodnutí o přestupku nelze zveřejňovat (doručit ho veřejnou vyhláškou) čili nelze ho ani vyvěsit na úřední desce. Tento postup zákon o přestupcích přímo v § 80 vylučuje.

### Dotaz

**Ot. č. 13) Má obec právo na informace o výsledku přestupkového řízení v případech, kdy přestupek řeší (pro tuto obec) jiná obec na základě veřejnoprávní smlouvy?**

### Odpověď:

Právo na informace má, ale, jak vykládáme na našich konzultačních dnech, jedná se o velmi povšechné informace. Tzn.: chápeme, že obec, která uzavřela s druhou obcí





veřejnoprávní smlouvu chce vědět, za co zaplatila, ale pro tyto účely jí bude zcela postačovat informace o tom, že přestupek byl projednán. V zásadě by se ta obec neměla dozvědět vše, tedy něco konkrétního ze spisového materiálu.

### Dotaz

**Ot. č. 14) Kdo (který orgán obce) může být příslušný k ukládání sankcí za porušení obecně závazné vyhlášky?**

### Odpověď:

viz vystoupení Mgr. Hanzíkové

### Dotaz

**Ot. č. 15) Jaký je postup, když má obec projednat přestupek z úřední povinnosti, ale neprojedná ho a přestupek toleruje? Jaký je způsob obrany proti takovému postupu?**

### Odpověď:

Dle § 80 správního řádu – tj. ochrana před nečinností. Každý oznámený přestupek musí obec projednat. Pokud ho neprojedná, tak nadřízený správní orgán musí učinit příslušná opatření proti nečinnosti. Bud' mu může přikázat, aby ve stanovené lhůtě učinil potřebná opatření ke zjednání nápravy nebo vydal rozhodnutí, nebo sám převezme věc usnesením k rozhodnutí, nebo pověří jiný správní orgán ve svém správním obvodu vedením řízení a nebo může ještě prodloužit zákonnou lhůtu pro vyřízení přestupku, která je také stanovená správním řádem ( rozhodnutí je nutno vydat bezodkladně, nebo ve lhůtě 30 dnů, popřípadě 60 dnů, jedná-li se o nějaký složitější případ).

### Dotaz

**Ot. č. 16) Použije se, případně ve kterých případech, pravidlo, že speciální právní úprava má přednost před obecnou úpravou řízení o ukládání sankcí za porušení právních předpisů územní samosprávy?**

### Odpověď:

Obecné pravidlo zní, že zákon má přednost před OZV, protože zákon je právním předpisem vyšší právní síly. Logicky z toho vyplývá, že pokud jsou povinnosti upravené v § 47 zákona o přestupcích, ať již jde o rušení nočního klidu, znečišťování veřejného prostranství nebo odkládání odpadů mimo vyhrazená místa, tak speciální právní úprava má samozřejmě přednost před obecnou úpravou řízení o přestupku a ukládání sankcí za porušení právních předpisů podle § 46 zákona o přestupcích.



Chtěla bych připomenout, že v případech uvedených v § 47 odst. 1 písm. a), b) a c) zákona o přestupcích se bude teď zvyšovat od 1. 1. 2009 výše pokuty. Ta pokuta byla celkem minimální - 1.000,-Kč, což v dnešní době není zase tak velká částka. Pokuta se bude zvyšovat v prvních 2 případech až na maximální částku 5.000 Kč a u znečišťování veřejného prostranství až na maximální částku 20.000,- Kč, aby nebyl tak velký rozdíl mezi pokutou ukládanou podle § 46 odst. 2 a pokutami ukládanými podle § 47 zákona o přestupcích.

### Dotaz

**Ot. č. 17) Kdy je vhodné ukládat blokovou pokutu?**

#### Odpověď:

Viz vystoupení Mgr. Hanzíkové

### Dotaz

**Ot. č. 18) Musí správní orgán při ukládání sankce za porušení povinností stanovených v OZV zkoumat, zda je v souladu se zákonem, či pro jeho rozhodnutí postačuje, že OZV je, dle jeho zjištění platná?**

#### Odpověď:

Viz odpověď k ot. č. 6

### Dotaz

**Ot. č. 19) Jak postupovat v případě, že v obci není volena rada obce, obecní úřad tvoří neuvolněný starosta, neuvolněný místostarosta a účetní, přičemž starosta nezná správní řád a není schopen vést toto řízení?**

#### Odpověď:

I starosta přestupkové řízení může vést, aniž by jako úředník či předseda komise k projednávání přestupků musel splňovat kvalifikační předpoklady. Pokud není schopen vést řízení, může obec uzavřít veřejnoprávní smlouvu s jinou obcí.

### Dotaz

V případě, že obec v OZV stanoví konkrétní povinnosti, které jsou v obecné rovině upraveny zákonem, postupuje se při porušení uvedené povinnosti podle příslušného zákona nebo podle ustanovení upravujících porušení povinností uvedených v OZV?





Např.: Zákon č. 185/2001 Sb., o odpadech, upravuje obecné povinnosti při nakládání s odpady, obec si do OZV převezme obecnou povinnost, kterou konkretizuje tak, že se zakazuje odhazovat žvýkačky. V případě, že fyzická osoba odhodí žvýkačku a znečistí tedy veřejné prostranství a zároveň odloží odpadky mimo vyhrazená místa, jimiž jsou v uvedeném případě odpadkové koše, podle jakého ustanovení přestupkového zákona se bude ukládat případný trest, zda podle § 47 odst. 1 písm. d) (lze uložit pokutu do 20.000,- Kč ) nebo podle § 47 odst. 1 písm. h) - ( lze uložit pokutu do 50 000,-Kč) nebo podle § 46 odst. 2 (lze uložit pokutu do 30.000,-Kč)

**Ot. č. 20) Lze v takovém případě užít pravidla o jednočinném souběhu (jednáním dojde k porušení ustanovení OZV i zákona)?**

**Odpověď:**

Žádné obecné pravidlo neexistuje. Stěží dám nějaký obecný návod; v praxi odvolací správní orgán, kterým je krajský úřad, popř. Ministerstvo vnitra v přezkumném řízení, podle každého jednotlivého případu, a po seznámení se s vydanou OZV posoudí, o jaký konkrétní přestupek by se mohlo jednat.

**Část III. Zodpověď odbor ODK v součinnosti s OVS**

**Dotaz**

Obec přistoupí k vydání obecně závazné vyhlášky, ve které bude definovat dobu nočního klidu a stanoví po tuto dobu přiměřená omezení – zachovávat klid a omezit hlučné projevy.

**Ot. č. 21) Jakou sankci bude uplatňovat za její porušení? Bude se jednat o přestupek dle ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., nebo se bude jednat o přestupek dle ustanovení § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb.?**

**Odpověď:**

K této otázce se Ústavní soud přímo vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 35/06 – Kořenov, kde prohlásil, že „skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě má podle názoru Ústavního soudu povahu subsidiární ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. Vztah skutkových podstat přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. b) (pozn. přestupek porušení nočního klidu) přestupkového zákona a přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 téhož zákona může totiž mít pro potenciálního přestupce vzhledem k diametrálně odlišným pokutám (do 1 000 Kč v prvním případě, do 30 000 Kč ve druhém případě – viz čl. 6 odst. 2 přezkoumávané vyhlášky) zásadní význam (...). Povinnosti uložené ve zkoumané vyhlášce jsou v podstatě totožné s těmi, které jsou sankcionovány podle skutkových podstat přestupků zákona přestupkového. Proto není namístě jejich podřazení pod tzv. „ostatní přestupky proti pořádku ve státní správě



*a přestupky proti pořádku v územní samosprávě“ ve smyslu § 46 zákona č. 200/1990 Sb., jak činí napadená vyhláška v čl. 6 odst. 2. Není totiž možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona.“ Z názoru Ústavního soudu tak lze dovodit, že porušení obecně závazné vyhlášky definující dobu nočního klidu a stanovící po tuto dobu přiměřená omezení je možné postihnout pouze jako přestupek dle § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb.*

### Dotaz

**Ot. č. 22) Jak je to se sankcionováním PO a FO podnikajících, pokud OZV obsahuje povinnost, která je sice ve zvláštním zákoně (a existuje zároveň shodný předmět i cíl zákona i OZV – tj. např. zákaz znečištění veřejného prostranství), ale je stanovena pouze fyzickým osobám ? Je možno přesto porušení takových povinností sankcionovat podle zákona o obcích (§ 58 odst. 4 z. o obcích) ? Nebo by bylo nutné stanovení takových povinností pro PO a FO podnikající hodnotit jako překračující zákonné zmocnění – tj. že zákonodárce vymezil odpovědnost pouze pro FO (kam se zřejmě zařadí i FO, která se přestupku při výkonu podnikatelské činnosti) a vůči PO je tak nutno aplikovat pouze § 6 přestupkového zákona („*Za porušení povinností uložené právnické osobě odpovídá podle tohoto zákona ten, kdo za právnickou osobu jednal nebo měl jednat, a jde-li o jednání na příkaz, ten kdo dal k jednání příkaz.*“) ?**

### Odpověď:

K tomuto dotazu je předně třeba připomenout, že pokud existuje shodný předmět a cíl regulace zákona i obecně závazné vyhlášky, jednalo by se o překročení mezí zákonné působnosti obce tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě. V dalším je pak třeba uvést, že v nálezu Pl. ÚS 45/06 – Kořenov Ústavní soud zrušil ustanovení čl. 6 odst. 2 napadené OZV o zajištění udržování čistoty veřejných prostranství a veřejné zeleně a zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s chovem a držení psů na území obce Kořenov, které mimo jiné stanovilo, že „*za nedodržení povinností uvedených v této vyhlášce je možno uložit sankce a) dle § 58 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, podnikající fyzické osobě nebo právnické osobě do výše 200.000,- Kč...*“

Ústavní soud k tomuto neuvedl žádné konkrétní zdůvodnění, je však třeba respektovat, že takovéto ustanovení deklarující možnost postihu PO a FO podnikajících dle § 58 zákona o obcích zhodnotil jako protiústavní resp. rozporné se zákonem.

Lze poukázat na zákonnou definici přestupku v § 2 zákona o přestupcích, v níž je přestupek vymezen negativně k jiným správním deliktům postížitelným podle zvláštních právních předpisů. Správní orgán tak musí nejprve zkoumat, zda se v daném případě nejedná o jiný správní delikt a pokud ano, má postih za něj přednost před postihem za přestupek.





### Dotaz

Určitým zvykovým právem je ustálena doba nočního klidu zhruba od 22.00 do 6.00 následujícího dne (čemuž např. koresponduje noční doba definovaná v § 34 odst. 2 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů).

**Ot. č. 23) Je možné, aby OZV posunula dobu nočního klidu mimo tyto hranice (např. v podobě poskytování výjimek pro různé akce pořádané obcí apod.) a tak např. zasáhla do možnosti sankcionovat rušivé jednání, které by jinak bylo zcela evidentně přestupkem ?**

### Odpověď:

K tomuto dotazu je možné zčásti odkázat na judikaturu Ústavního soudu, konkrétně např. na nález Pl. ÚS 44/06 – Těrlicko, kde Ústavní soud uvedl, že „*pojem nočního klidu není v žádném právním předpise vymezen. Je proto potřeba považovat za užitečné, učiní-li tak obec v rámci úpravy místních záležitostí veřejného pořádku vyhláškou. Konkretizace pojmu nočního klidu také za situace, kdy je „porušení nočního klidu“ bez bližšího upřesnění přestupkem proti veřejnému pořádku [§ 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích], žádoucím způsobem přispěje k právní jistotě.*“ Vzhledem k uvedenému tak lze konstatovat, že obce jsou oprávněny vymezit dobu nočního klidu. Stanovení jejího konkrétního rozsahu je rovněž, za respektování principu proporcionality, na uvážení obce majícím základ v konkrétních místních podmínkách dané obce.

### Dotaz

**Ot. č. 24) Je OZV závazná pro všechny orgány, tj. např. pokud OZV stanoví přesný časový okamžik pro vymezení nočního klidu, je pak toto vymezení závazné i např. pro Policii ČR při hodnocení přestupku rušení nočního klidu ? Tj. OZV v takovém případě zasáhne do úpravy přestupkového zákona a omezí volnost správního uvážení všech správních orgánů. Jinak řečeno vytváří obec konkrétním vymezením doby nočního klidu a navazujících povinností zvláštní skutkovou podstatu sankcionovatelnou podle § 46 odst. 2 zákona, popř. § 48 přestupkového zákona nebo se jedná o „pouhé“ omezení správního uvážení správního orgánu při aplikaci § 47 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona (tj. doba je přesně vymezena a taktéž způsob rušení nočního klidu) a porušení takových ustanovení je stále přestupkem dle § 47 odst. 1 písm. b) přestupkového zákona?**

### Odpověď:

Viz odpověď na předchozí dotaz.

### Dotaz

Obce se v rámci řešení otázek čistoty a veřejného pořádku snaží do OZV zakomponovat různé povinnosti určitým subjektům ke konání určitým způsobem a vytváří omisivní





delikty za nekonání, přičemž takové povinnosti nejsou stanoveny ani zákonem. Klasickým příkladem je přenesení odpovědnosti z jednotlivých znečišťovatelů (osoby, které odhodí např. nedopalek cigarety) na osoby, které určitým způsobem daný prostor využívají (např. dopravci v prostoru kolem dopravních označků a zastávek, uživatelé sběrných nádob v okolí stanovišť sběrných nádob apod.). Důvodem je samozřejmě obtížnost dokazování konkrétního znečištění konkrétní osobou v prvním případě.

**Ot. č. 25) Je tedy možné v OZV takové povinnosti (povinnost úklidu) stanovit osobám, které prostranství neznečistily a tím naplnit podmínku pro aplikaci § 47 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích nebo snad dokonce taková odpovědnost těchto „uživatelů“ daných prostranství existuje implicitně skryta, ač výslovně v zákoně neuvedena, a pokud ano v jakém rozsahu ?**

**Odpověď:**

Obecně je k tomuto dotazu třeba konstatovat, že obecně závazná vyhláška nemůže přenášet odpovědnost z osoby, která porušila povinnost, na jinou osobu. V uvedeném případě, tzn. pokud se týče ukládání povinností udržovat čistotu ulic a jiných veřejných prostranství příp. odstranit způsobené znečištění jednotlivým „znečišťovatelům“ na straně jedné a uložení povinnosti udržovat čistotu resp. zajistit úklid osobám, které dané veřejné prostranství určitým způsobem využívají, na straně druhé, však k přenášení odpovědnosti v pravém smyslu nedochází. Nepochází zde totiž k přenosu jedné povinnosti, nýbrž zde vedle sebe paralelně existují povinnosti dvě. Původce znečištění je totiž stále odpovědný za znečištění, které způsobil. Osoba, která je uživatelem daného veřejného prostranství, za dané konkrétní znečišťující jednání neodpovídá. Tato osoba je naopak, na rozdíl od jednotlivce, povinna zajistit, zpravidla v určitých intervalech, úklid daného prostranství, přičemž jeho znečištění vůbec nemusí (i když může) být způsobeno protiprávním jednáním jednotlivce (např. spadané listí). Uložení takovéto povinnosti úklidu uživatelům veřejných prostranství např. za účelem zlepšení estetického vzhledu obce lze přitom hodnotit jako přípustné a nevybočující z mezí ustanovení § 10 písm. c) i vzhledem k tomu, že tato povinnost má v zásadě obdobný charakter jako Ústavním soudem připouštěná povinnost uživatelů udržovat veřejnou zeleň formou pravidelných sečí. Ostatně i sledovaný účel je u obou povinností stejný. Mimo to i ustanovení § 47 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích, jež stanoví, že „*přestupku se dopustí ten, kdo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství*“ předpokládá existenci takovéto povinnosti a její vymezení resp. konkretizaci obecně závaznou vyhláškou obce, jež zjevně nevybočuje z mezí vymezených ustanovením § 10 písm. c) zákona o obcích, tak ani z tohoto pohledu nelze hodnotit jako jdoucí do rozporu se zákonem.

K dotazu lze tedy uzavřít, že v daném případě se nejedná o přenos zodpovědnosti, ale jde *de facto* o dvě rozdílné obecně závaznou vyhláškou stanovené povinnosti a je tak třeba oddělit i vymáhání jejich plnění. Záleží však přirozeně na účelu sledovaném právním předpisem obce. Pokud by cílem obecně závazné vyhlášky skutečně byl přenos odpovědnosti, byla by taková vyhláška v rozporu se zákonem.



### Dotaz

**Ot. č. 26) V případě, že Ústavní soud připustil vymezení povinností v OZV za podmínky, že předmět a účel OZV nesmí být totožný s předmětem a účelem zákona, lze porušení pravidla trestat podle tohoto zákona?**

Např.: obec v OZV stanoví povinnost provádět pravidelné seče veřejné zeleně z estetických důvodů, v případě, že fyzická osoba poruší tuto povinnost, podle jakého ustanovení se bude postupovat při trestání a to buď podle § 78 odst. 2 písm. a) zákona č. 326/2004 Sb. o rostlinolékařské péči (lze uložit pokutu do 30.000,-Kč) nebo podle § 47b odst. 1 písm. d) přestupkového zákona (lze uložit pokutu 10.000,-Kč) nebo podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona (lze uložit pokutu do 30.000,-Kč)

### Odpověď:

Dle názoru ODK je v takovém případě namíste postih dle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích a na toto ustanovení tak může odkazovat obecně závazná vyhláška i ve svém „*sankčním ustanovení*“.

Nicméně vždy záleží na konkrétním znění OZV a jejím porovnání s ustanoveními zvláštního zákona.

### Dotaz

**Ot. č. 27) Město vydalo vyhlášku o stanovení podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných podniků, rada města udělila výjimku (prostým usnesením), tato výjimka - časový rozsah konání produkce byl porušen, finanční odbor dle správního řádu připravoval rozhodnutí o uložení pokuty...Jaký by měl být správný postup? Může město obecně vůbec uložit pokutu za překročení výjimky povolené radou?, formou jakého rozhodnutí udělit výjimky – usnesením? ... jak formulovat rozhodnutí o pokutě .... pokuta za porušení obecně závazné vyhlášky ?**

### Odpověď:

Z hlediska působnosti ODK je k této otázce možno pouze odkázat na stanovisko ODK č. 7/2006. K formulaci rozhodnutí poukazuje OVS na ustanovení § 68 správního řádu.



## B) DOTAZY VZNESENÉ NA SEMINÁŘI

### Část 1. Zodpověděl odbor legislativy a koordinace předpisů a odbor všeobecné správy

#### Dotaz

Při výkladu bylo řečeno, že v případě uložení pokut v blokovém řízení je jedním z mimořádných opravných prostředků možná obnova řízení. Jak nazírá Ministerstvo vnitra na rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, že u blokového řízení z podstaty blokového řízení není obnova řízení možná?

#### **Ot. č. 28) Je přípustná obnova řízení, byla-li uložena bloková pokuta?**

Podle sdělení tazatele existuje cca 3 měsíce starý rozsudek Nejvyššího správního soudu, v němž se konstatuje, že obnova řízení je v těchto případech pojmově vyloučena; tazatel se zajímal o názor Ministerstva vnitra na tento judikát.

#### **Odpověď:**

Odbor legislativy a koordinace předpisů nijak nezpochybňuje právní názor obsažený v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu v dané věci; soudem podané odůvodnění tohoto právního názoru je logické a lze s ním souhlasit. Doplnujeme pouze, že tazatel měl podle všeho na mysli rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 47/2008-30 ze dne 24. července 2008, v němž se odkazuje na rozhodnutí č. j. 3 As 58/2007-117 ze dne 6. února 2008 (s dovětkem, že se jedná o setrvalou judikaturu Nejvyššího správního soudu).

#### Dotaz

#### **Ot. č. 29) Je přípustné ustanovit opatrovníka pro správní řízení z řad zaměstnanců obecního úřadu?**

Tazatel uvedl, že má k dispozici dva (rozporné) právní názory.

#### **Odpověď:**

Při odpovědi na tuto otázku je především třeba vycházet z § 32 odst. 4 správního řádu, které zní: „*Opatrovníkem správní orgán ustanoví toho, u koho je osoba, již se opatrovník ustanovuje, v péči, anebo jinou vhodnou osobu. Tato osoba je povinna funkci opatrovníka přijmout, pokud jí v tom nebrání závažné důvody. Opatrovníkem nelze ustanovit osobu, o níž lze mít důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance.*“ Patrně nelze kategoricky tvrdit, že o každé osobě zaměstnané v úřadu, který vede řízení, lze mít





*důvodně za to, že má takový zájem na výsledku řízení, který odůvodňuje obavu, že nebude řádně hájit zájmy opatrovance (a že tedy žádnou osobu zaměstnanou v takovém úřadu nelze ustanovit opatrovníkem). Správní orgán však nepochybně musí pečlivě zkoumat, zda v konkrétní situaci (v konkrétním řízení a v konkrétním úřadu) lze u osoby zaměstnance, který má být opatrovníkem ustanoven, takový zájem dovodit; pokud tomu tak je, není přípustné, aby úřad takovou osobu opatrovníkem ustanovil.*

Rovněž OVS vychází ze správního řádu, podle kterého opatrovníka lze ustanovit i z řad zaměstnanců úřadu, takový postup zákon přímo nevylučuje, musí být ovšem dodrženy podmínky stanovené v § 32 odst. 4 správního řádu.

## **Část 2. Zodpověď odbor všeobecné správy MV**

### **Dotaz**

Dle zákona na ochranu zvířat proti týrání projednává přestupky na tomto úseku obecní úřad obce s rozšířenou působností. Tazatel se domníval, že právě novelou účinnou od 1. 10. 2008 v ustanoveních společných ke správnímu trestání dojde ke změně věcné působnosti k projednávání v tom smyslu, že je výslovně stanoveno, že u některého konkrétního přestupku na úseku týrání zvířat je příslušná k jeho projednání obec, tudíž „jedničková“ obec a ne obec s rozšířenou působností.

**Ot. č. 30) Dojde po novele skutečně ke změně věcné působnosti orgánu k projednávání přestupku týrání zvířete?**

### **Odpověď:**

Ano, přestupek spočívající v nesplnění povinnosti stanovené na základě zákona na ochranu zvířat proti týrání v obecně závazné vyhlášce obce projednávají obce, nikoliv obecní úřad obce s rozšířenou působností.

§ 28 odst. 6 zákona na ochranu zvířat proti týrání říká: „*Správní delikty podle tohoto zákona projednává v prvním stupni obecní úřad obce s rozšířenou působností, s výjimkou správních deliktů podle § 27 odst. 1 písm. j) a podle § 27a odst. 1 písm. g), které v prvním stupni projednává obec. Na území hlavního města Prahy projednávají v prvním stupni správní delikty podle tohoto zákona městské části hlavního města Prahy.*“



### Dotaz

**Ot. č. 31) Jak správně vymáhat pokuty za porušení povinností z OZV?**

#### **Odpověď:**

Pokud povinný neuhradí pokutu ve stanové lhůtě k plnění, je nutno vymáhat dlužnou částku exekučně. Výkon rozhodnutí upravuje správní řád v Hlavě XI.

### Dotaz

**Ot. č. 32) Je možné, aby komise k projednání přestupků nebyli méně než tříčlenné? A pokud ano, bude dostatečně zaručeno právo na spravedlivý proces?**

#### **Odpověď:**

Pokud obec projednává přestupky prostřednictvím komise k projednávání přestupků, je tříčlenné složení komise povinné (§ 53 odst. 3 zákona o přestupcích). Přestupky může projednávat i referent příslušného odboru správního úřadu - to záleží na organizační struktuře obecního úřadu. V obou případech se správní orgán musí řídit jak zákonem o přestupcích, tak správním řádem.

### Dotaz

**Ot. č. 33) Má občan možnost zpětně nahlížet a činit si výpisky ze spisů při blokovém řízení?**

#### **Odpověď:**

V případě uložení blokové pokuty je nahlížení do spisu a činění výpisů bezpředmětné, neboť není do čeho nahlížet. Prvním úkonem je vydání bloku na zaplacení blokové pokuty a žádný spis není veden. U jiného druhu řízení samozřejmě taková možnost je podle § 38 správního řádu.

### Dotaz

**Ot. č. 34) Pokud si občan zvolí svého zástupce na základě plné moci, je k nahlížení do spisu nutná plná moc ověřená?**

#### **Odpověď:**

K nahlížení do spisu nemusí zástupce předkládat ověřenou plnou moc.



### Část 3. Zodpověď odbor bezpečnostní politiky MV

#### Dotaz

Podle § 86 písm. d) zákona o přestupcích může obecní policie v blokovém řízení projednávat přestupky, jejichž projednávání je v působnosti obce.

**Ot. č. 35) Bude strážník obecní policie oprávněn tímto způsobem stíhat dodržování i OZV a nařízení obce?**

#### Odpověď:

Jednoznačně ano

#### Dotaz

**Ot. č. 36) V souvislosti se zákonem o pozemních komunikacích byl položen dotaz, zda určitá komunikace, která je dána obci, bude z hlediska správního trestání týkající se znečišťování také spadat do působnosti obecní policie.**

#### Odpověď:

Tyto oblasti (výkon státní správy) by obecní policie měla přenechat někomu jinému.

#### Dotaz

**Ot. č. 37) Jak je to s územní působností strážníka obecní policie v případě obcí s rozšířenou působností a s doručováním písemností strážníkem mimo území obce?**

#### Odpověď:

Strážník může vykonávat oprávnění a povinnosti vyplývající z jeho zaměstnání pouze na území obce, která obecní policii zřídila a ke které je strážník v pracovním poměru. V případě specifické veřejnoprávní smlouvy podle § 3a zákona o obecní policii, však platí výjimka. Místní působnost obecní policie je vymezena hranicí území obce, nikoliv jejím správním obvodem. Pokud by přesto strážník byl nucen se pohybovat mimo hranice území obce, která obecní policii zřídila nebo na území obce, která není účastníkem veřejnoprávní smlouvy podle zákona o obecní policii (t.j. doručoval by např. písemnosti civilního soudu v jeho obvodu působnosti, který se nekryje s územím obce, ve které má tento orgán sídlo a kde je obecní policie zřízena), vystupoval by zde pouze jako zaměstnanec obce. V žádném případě by však neměl oprávnění strážníka podle zákona o obecní policii a musel by proto vystupovat bez stejnokroje, služební zbraně, bez motorového vozidla s instalovanými jednotnými prvky apod.





### Dotaz

**Ot. č. 38) Proč bylo s účinností od 1.1.2009 ze zákona o obecní policii vyjmuto ustanovení § 1 odst. 3 podle kterého „Každý má právo obracet se na zaměstnance obce zařazené do obecní policie (dále jen "strážník") se žádostí o pomoc; strážníci jsou povinni v rozsahu svých úkolů požadovanou pomoc poskytnout.“?**

### Odpověď:

Dané ustanovení bylo pouze modifikováno a přesunuto do § 6 odst. 3, ve kterém se říká: „Strážník je povinen poskytnout pomoc v rozsahu svých oprávnění a povinností podle tohoto nebo zvláštního zákona každému, kdo o ni požádá.“

### Dotaz

**Ot. č. 39) Jak jsou vymezeny či upraveny znaky výstroje obecních strážníků?**

### Odpověď:

Nová prováděcí vyhláška v současnosti prošla připomínkovým řízením a je připravena k podpisu s tím, že nabude účinnosti od 1. 1. 2009.

### Dotaz

**Ot. č. 40) Je strážník oprávněn na místní komunikaci nebo vymezeném úseku, kde je povoleno stání po zaplacení, přiložit technický prostředek k zabránění odjezdu vozidla (tzv. botičku)?**

### Odpověď:

Daná problematika spadá především do působnosti Ministerstva dopravy.