

Stanovisko
odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra
č. 4/2021

Označení stanoviska: Udělování výjimek z povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou

Právní předpis: Ústava České republiky (ústavní zákon č. 1/1993 Sb.)
Listina základních práv a svobod (usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb.)

Ustanovení: čl. 104 odst. 3 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod

Související právní předpisy: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)

Klíčová slova: výjimky, nicotnost, správní rozhodnutí, obecně závazné vyhlášky

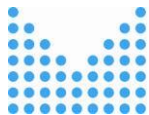
Datum zpracování: září 2021

Stanovisko:

Dosavadní judikatura Ústavního soudu¹ připouštěla, aby obecně závazné vyhlášky ukládaly povinnosti (omezení, zákazy), z nichž mohly být stanoveny výjimky.

Způsob zavedení výjimek byl dvojitý. Obecně závazná vyhláška buď výslovně uvedla případy, v nichž se jí uložená omezení neuplatní (např. 31. 12., v den konání vánočního jarmarku, apod.), přičemž takto stanovené výjimky nesměly být –

¹ Srov. nálezy ze dne 5. 8. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13 (Cheb), a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).



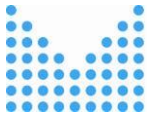
zjednodušeně řečeno - diskriminační. Druhou možností bylo, že obecně závazná vyhláška umožnila udělení výjimky „ad hoc“ na základě individuální žádosti adresované určitému orgánu obce. V tomto druhém případě Ústavní soud² dovedl, že se o (ne)udělení výjimky rozhoduje ve správním řízení.

Poslední nálezy Ústavního soudu³ ve věci obecně závazné vyhlášky města Heřmanova Městce tento náhled změnil, když Ústavní soud konstatoval, že orgány obcí nejsou oprávněny udělovat výjimky z obecně závazných vyhlášek „ad hoc“, a to pro neexistenci zákonného zmocnění, přičemž obecně závazné vyhlášky tuto pravomoc nemohou orgánům obcí založit.

Ústavní soud uvedl, že dle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Mezi způsoby, kterými se státní moc realizuje, patří např. vydávání obecně závazných vyhlášek, správních rozhodnutí či opatření obecné povahy. Článek 104 odst. 3 Ústavy České republiky zmocňuje obce k vydávání obecně závazných vyhlášek, ale již je nezmocňuje k tomu, aby určitému subjektu (myšleno např. radě obce či obecnímu úřadu) založily pravomoc vydávat akt, který by po materiální stránce odpovídal správnímu rozhodnutí či opatření obecné povahy. Ústavní soud konstatoval, že: „Vydávání správního rozhodnutí či opatření obecné povahy je totiž způsob výkonu veřejné moci odlišný od vydávání obecně závazných vyhlášek, a způsob výkonu veřejné moci lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny stanovit jen v zákoně, nikoli však obecně závaznou vyhláškou.“

² Srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany), bod 31: „O stanovení výjimky rozhoduje orgán samosprávy s tím, že je povinen rozhodnout včas při dodržení pravidel obecně závazné vyhlášky a při respektování jejího účelu, současně však musí dodržet obecná pravidla rozhodování orgánu veřejné správy, která stanoví správní řád (zejména § 2 až 8 správního řádu). Protože rozhoduje o místní záležitosti veřejného pořádku, nepřichází do úvahy, že by jeho rozhodnutí mohl změnit nebo nahradit nějaký odvolací orgán veřejné správy. Je však ústavně konformní, aby bylo takové rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání. Protože se v dané věci jedná o rozhodování o právní pozici žadatele, nemůže územní samosprávný celek svým právním předpisem vyloučit použití správního řádu. Ten v tomto případě vystupuje vůči obecnímu zřízení (§ 147 odst. 1), kterého se účastník dovolává jako lex posterior. Je proto na místě použití § 9 správního řádu se z toho vyplývajícími důsledky pro použití opravných prostředků [§ 178 odst. 2 ve spojení s § 90 odst. 1 písm. c) správního řádu in fine].“

³ Nález ze dne 27. 7. 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec).

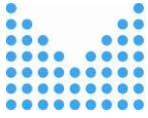


Pokud by obec takový vrchnostenský akt (ať už by se jednalo o správní rozhodnutí či opatření obecné povahy) vydala pouze na základě obecně závazné vyhlášky, aniž by jeho vydání předpokládal sám zákon, bylo by, jak upozornil Ústavní soud⁴, na tento akt nutné pro absolutní nedostatek zákonného podkladu pohlížet jako na akt nicotný, který od samého počátku nikoho nezavazuje ani neopravňuje. Na nicotné správní rozhodnutí by dopadal § 77 a násl. zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), a § 76 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“). Na nicotné opatření obecné povahy by pak dopadal § 174 odst. 1 ve spojení s § 77 a násl. správního řádu a § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 větou první soudního řádu správního.

Výjimky z obecně závaznou vyhláškou stanovených zákazů (omezení apod.) je proto nadále přípustné stanovit pouze jako – slovy Ústavního soudu – „přímo použitelné obecné pravidlo chování“. Jinak řečeno, výjimka ze zákazu stanoveného obecně závaznou vyhláškou musí být výslovně v obecně závazné vyhlášce uvedena a specifikována (např. zákaz stanovený vyhláškou se neuplatní v den 1. 1. každého roku, v době konání velikonočního trhu, v den oslav založení obce, v době konání červencového divadelního festivalu, 30. dubna každého roku apod.).

S ohledem na výše uvedené by obce měly přistoupit k revizi svých doposud přijatých obecně závazných vyhlášek a jejich znění přizpůsobit aktuálnímu názoru Ústavního soudu. Typicky se bude jednat o kontrolu formulace výjimek ze zákazů (omezení), které byly zavedeny obecně závaznými vyhláškami vydanými v rámci zákonného zmocnění § 10 písm. a) až c) zákona o obcích. Nejčastěji půjde zejména o výjimky ze zákazu používání zábavních pyrotechnických předmětů, konzumace alkoholu, zavíracích hodin pohostinských zařízení, z povinností spojených s konáním veřejnosti přístupných akcí či z omezení vztahujících se k veřejné zeleni v obci, které již nebudou moci být přiznány „ad hoc“ na základě žádosti adresáta obecně závazné vyhlášky.

⁴ Srov. bod 34 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec)



Pro úplnost lze doplnit, že od výše uvedeného je třeba odlišit ty situace, v nichž zvláštní zákon, na jehož základě je obecně závazná vyhláška vydána [jedná se o kombinaci § 10 písm. d) zákona o obcích a speciálního zákona], umožňuje rozhodování o určité „výjimce“ z obecně závaznou vyhláškou zavedené povinnosti. V současné době se jedná např. o zmírnění poplatkové povinnosti na základě žádosti podané poplatníkem místního poplatku za obecní systém odpadového hospodářství (srov. § 16a zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů). Zde je možnost zmírnění poplatkové povinnosti předvídána přímo zákonem, a tudíž správce poplatku může o udělení výjimky (v materiálním slova smyslu) bez dalšího rozhodnout.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
- stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
- tímto stanoviskem se ruší stanovisko č. 7/2006 Povolování výjimek z povinnosti stanovených obecně závaznými vyhláškami obcí

Podpisová doložka:

Praha 21. září 2021

Schválil: Ing. Bc. Miroslav Veselý
ředitel odboru veřejné správy, dozoru kontroly