



Metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

Judikatura související se zákonným zmocněním k vydávání obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanovují závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku

I.

Otázkou zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí ve vztahu k zákonnému zmocnění ve smyslu ust. § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, se doposud zabýval Ústavní soud ve svých nálezech:

PI. ÚS 4/2000 (Písek)

PI. ÚS 23/99 (Frýdek – Místek)

PI. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem)

PI. ÚS 42/05 (Kladno)

PI. ÚS 36/06 (Ostrov)

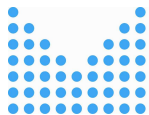
PI. ÚS 44/06 (Těrlicko)

PI. ÚS 45/06 (Jirkov)

PI. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně)

Nález Ústavního soudu sp. zn. PI. ÚS 4/2000 (Písek) ze dne 19.12. 2000

- tímto nálezem Ústavní soud zamítl návrh přednosta Okresního úřadu v Písku na zrušení ustanovení obecně závazné vyhlášky omezující pořádání tanečních zábav, plesů a diskoték.
- v nálezu Ústavního soudu se uvádí, že **ústavní limity** pro vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti určuje především čl. 104 odst. 3 Ústavy, podle něhož „zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“. Působnost obcí v tomto směru vyplývala zejména z ustanovení § 13 odst. 2 již zrušeného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož se obec při výkonu samostatné působnosti řídí jen zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány k jejich provedení. I obecně závazné vyhlášky proto musely být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení (§ 16 odst. 2 cit. zákona).



- v předmětné souzené věci však již Ústavní soud byl nucen reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., a to i s vědomím toho, že napadená vyhláška byla schválena ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. Podle ustanovení § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb. (nyní ustanovení § 10 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů) je totiž obec (nově) zmocněna v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti. Předmětná obecně závazná vyhláška byla tak dle názoru Ústavního soudu konformní v té době s platným a účinným zákonem o obcích, který obce k vydání takového obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti výslovně zmocňuje a ne ní tedy v rozporu ani s citovanými články Ústavy ČR a Listiny základních práv a svobod.
- dle názoru odborné veřejnosti však vznáší pochybnosti to, že Ústavní soud ponechal v platnosti ustanovení předmětné obecně závazné vyhlášky týkající se „výjimek“ (čl. 4 obecně závazné vyhlášky). Do rozporu s ústavně zaručenou rovností a zákazem diskriminace se tak dostává zejména ust. Čl. 4 odst. 6 předmětné obecně závazné vyhlášky, kde se uvádí, že „Povinnost žádat o výjimku se nevztahuje na akce pořádané městem nebo organizacemi jím k pořádání těchto akcí zřízenými.“ viz. např. publikovaný názor S. Kadečky: Výklad některých ustanovení zákona o obcích (MO 2001, 4-5) ze dne 20. 7. 2001.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 23/99 (Frýdek – Místek) ze dne 27. 3.2001

- Ústavní soud mj. konstatoval, že v návaznosti a s odkazem na závěry, uvedené v plenární věci, sp. zn. Pl. ÚS 4/2000 (obecně závazná vyhláška města Písek), však i v této věci musel Ústavní soud reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo nabytím účinnosti zákona č. 128/2000 Sb., a to i s vědomím toho, že napadená vyhláška byla schválena ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb. **Podle ustanovení § 10 písm. c) zákona č. 128/2000 Sb., je totiž obec nově zmocněna v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku“.**¹ Dále Ústavní soud uvedl, že kromě toho zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, který nabyl účinnosti dne 1. 1. 2001, v ustanovení § 96 stanoví, že „Obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné desinfekce a deratizace a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných

¹ Dle platného zákona o obcích se jedná o ustanovení § 10 písm. b).



provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů“.²

- Ústavní soud dále konstatoval, že není dán důvod pro zrušení napadené vyhlášky, když odpovídá v současné době platnému zákonu o obcích, který obec k vydání takovéto obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti výslovně zmocňuje.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) ze dne 8. března 2007

„VIII. Vlastní přezkum

55. V čl. 3 písm. e) se stanoví, že produkce lunaparků, kolotočů, cirkusů a hromadných sportovních akcí na veřejném prostranství je možná pouze po předchozím souhlasu příslušného ÚMO na místech dle připojené přílohy. Zde dává Ústavní soud za pravdu navrhovateli v tom, že ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích zmocňuje obec, aby obecně závaznou vyhláškou stanovila závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték v rozsahu nezbytném pro zajištění veřejného pořádku, nikoli však k tomu, aby vážala možnost konání takových veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků na předchozí souhlas obce. Dané ustanovení vyhlášky je tedy v rozporu s § 10 písm. b) zákona o obcích.

57. Odpovědnost za nepřekročení hygienických limitů hluku upravená článkem 4 odst. 2 vyhlášky je zakotvena v § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, tak, že splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla. Vzhledem ke skutečnosti, že cit. zákon jednoznačně upravuje odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z provozoven služeb a hluku z veřejné produkce hudby, není město oprávněno na základě zmocňovacího ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích tuto odpovědnost upravit odchylně obecně závaznou vyhláškou. Dané ustanovení vyhlášky je tedy v rozporu s § 35 odst. 3 písm. b) zákona o obcích i článkem 104 odst. 3 Ústavy.

58. Zákaz pořádání veřejně přístupných hudebních produkcí mimo prostory určené k tomuto účelu rozhodnutím stavebního úřadu vyplývá z § 85 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož lze užívat stavbu jen k účelu určeném v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení. Pokud vyhláška v čl. 4 odst. 3 omezuje pořádání veřejně přístupných hudebních produkcí pouze na nebytové či bytové prostory, které jsou k tomuto účelu určeny

² Slova „a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů“ byla k 1.10.2003 zrušena – viz zákon č. 274/2003 Sb.



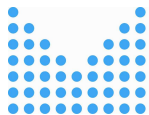
rozhodnutím stavebního úřadu, jedná se tedy o úpravu, která se jeví s ohledem na znění § 85 odst. 1 tohoto zákona jako nadbytečná, současně jde o právní úpravu upravující vztahy regulované zákonem, což činí, jak bylo výše uvedeno, toto ustanovení v rozporu s § 35 odst. 1 zákona o obcích, neboť město učinilo předmětem vyhlášky vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony a dodržování povinností z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem státní správy.

59. Pokud jde o povinnost pořadatele za zajištění dostatečně početné a řádně označené pořadatelské služby upravenou v čl. 4 odst. 4 vyhlášky, nesdílí Ústavní soud názor navrhovatele, že cit. článek je v rozporu s principem právní jistoty, z něhož pro všechny obecně závazné předpisy plyne požadavek přesné, jasné a srozumitelné formulace. Toto ustanovení do značné míry odpovídá § 6 odst. 5 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, podle kterého je svolavatel povinen dostatečný počet způsobilých pořadatelů starších 18 let. Na legislativní činnost obce však nelze klást vyšší požadavky, než na legislativní činnost zákonodárce. V daném případě je užití relativně neurčitého pojmu věcně opodstatněno různorodostí situací, na které má být aplikován, jak na to poukazuje město Ústí nad Labem. Toto ustanovení se tak pohybuje v mezích určitosti, která je nutná pro respektování právní jistoty. Na druhou stranu však touto úpravou město Ústí nad Labem reguluje oblast, která je již upravena zákonem, a to zákonem o právu shromažďovacím. Proto i toto ustanovení musel Ústavní soud z výše uvedených důvodů zrušit.“

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/05 (Kladno) ze dne 8. března 2007

„VII.

21. V souvislosti s vyhláškou stanovenou povinností zajistit, aby občané nebyli obtěžováni nadměrným hlukem, Ústavní soud uvádí, že tato problematika je předmětem úpravy zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento zákon jednoznačně upravuje odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z provozoven služeb a hluku z veřejné produkce hudby. Město tedy není oprávněno tuto oblast společenských vztahů regulovat formou obecně závazné vyhlášky. Navrhovatel též poukazuje na úpravu občanského zákoníku, který v ust. § 127 stanoví zákaz nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem. Soukromoprávní předpisy však zásadně neupravují záležitosti veřejného pořádku, nýbrž soukromé zájmy jejich adresátů. Proto i soukromoprávní úprava obsažená v ust. § 127 o.z. není právní úpravou, která by zabraňovala obci upravit záležitosti veřejného pořádku v souvislosti s rušením hlukem. Pokud by obec vyhláškou chtěla upravit soukromoprávní vztahy obdobně jako je tomu v us. § 127 o.z., jednala by ultra vires, neboť soukromoprávní vztahy nejsou záležitostmi veřejného pořádku.“



Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/06 (Ostrov) ze dne 14. listopadu 2006

Výběr právních vět a nálezů z předmětného nálezu:

„Obec se při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Obec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, nemůže upravovat otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze ji spatřovat v pouhé reprodukci zákonů.“

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko) ze dne 3. 4. 2007

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Zastupitelstva obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek také musí respektovat stávající právní úpravu, tedy existenci zákonů, jakožto norem vyšší právní síly, a nejsou oprávněna právní vztahy takto upravené regulovat obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem. Smyslem zmocňovacího ustanovení § 10 zákona o obcích je, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou záležitosti, které nejsou podle své povahy upraveny zvláštními právními předpisy jako výkon státní správy a které jsou současně záležitostmi místního významu. V případě, že by obec upravila již zákonem jednou upravené vztahy, nešlo by o pouhé superfluum k zákonné úpravě. Zvláštní zákonná úprava zpravidla obsahuje i způsoby kontroly dodržování stanovených pravidel a s tím související sankční pravidla. Obec by inkorporováním zákonného pravidla do obecně závazné vyhlášky obce rozšiřovala svou sankční působnost, neboť porušení pravidla stanoveného touto obecně závaznou vyhláškou by mohla samostatně sankcionovat.“

„Prvý odstavec předmětného ustanovení vymezuje dobu nočního klidu. Ani v případě časového určení (mezi 22:00 a 6:00 hodinou) ani co do míry omezení (zachovávat klid a omezit hlučné projevy) obec nepřekročila meze stanovené v § 10 písm. a) a písm. b) zákona o obcích. 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.“

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



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

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov) ze dne 11. prosince 2007

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Ústavní soud konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož díkce 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.“

„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.“

„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.“



Nález Ústavního soudu sp. zn. 46/06 (Mariánské Lázně) ze dne 22. dubna 2008

ve věci návrhu ministra vnitra Mgr. Františka Bublana na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 12/1993 o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně:

*Ve vztahu k **omezení hlučnosti různých, i neprovozních, aktivit v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami** se Ústavní soud vyjádřil, že regulace činností narušujících veřejný pořádek hlukem musí být poměřována povahou této činnosti a místem, kde je provozována, a zdůraznil i proporcionalitu její regulace směrem k zamyšlenému cíli. Ústavní soud konstatuje rozšíření v právním hodnocení problematiky regulace hluku obecně závaznými vyhláškami; napadenou úpravu ve vztahu ke sledovanému cíli („jiné zábavné podniky, jako například diskotéky musí být zajištěny tak, aby nerušily občany žijící v sousedství a blízkém okolí“) shledal proporcionální.*