

Metodický materiál odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Judikatura související se zákonným zmocněním k vydávání obecně závazné vyhlášky obce, kterou se stanoví pro stanoviště vozidel taxislužby zřízených obcí podmínky pro užívání stanoviště a provozní řád upravující v souladu s místními podmínkami pravidla provozu na stanovišti

I.

Otázkou zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí ve vztahu k zákonnému zmocnění ve smyslu ustanovení § 21b odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, se Ústavní soud ve svých nálezech dosud nezabýval.

II.

Obecně lze při posuzování souladnosti obecně závazných vyhlášek se zákonem vycházet z právních vět nálezů týkajících se norem všem obecně závazným vyhláškám společným. V nich Ústavní soud řeší problematiku mezi samostatné působnosti, ingerence samosprávy do výkonu státní správy a podobné otázky. Jedná se např. o tyto nálezy:

PI. ÚS 3/05 (Staňkov),
PI. ÚS 62/04 (Chuchelna),
PI. ÚS 17/02 (Nezvěstice),
PI. ÚS 36/06 (Ostrov),
PI. ÚS 14/99 (Svinaře),
PI. ÚS 38/97 (Sokolov),
IV. ÚS 11/99.

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. PI. ÚS 3/05 ze dne 6. června 2006 (Staňkov):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Obec je tedy při výkonu samostatné působnosti (a v jejím rámci i při vydávání obecně závazných vyhlášek) limitována mezemi, které stanoví zákon (§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích). Nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.“

„Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.“



„V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 62/04 (Chuchelna):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Samostatná působnost obce je vymezena v ustanovení § 35 zákona o obcích, podle jehož odst. 3 písm. a) se obec při vydávání obecně závazných vyhlášek řídí zákonem. Obec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.“

„Účelem a funkcí vydávání obecně závazných vyhlášek je správa vlastních záležitostí samostatně a nelze je spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.“

„V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny.“

„Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, ke které obec nebyla zákonem zmocněna.“

„Obecně závazné vyhlášky obcí nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny zákonům. Zákonná úprava má přednost před obecně závaznou vyhláškou; pokud zákonodárce přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, subjekt územní samosprávy je nemůže duplicitně, či v rozporu se zákony, normovat.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 17/02 ze dne 20. října 2004 (Nezvěstice):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Z ústavního pořádku a zákona o obcích plyne, že pro vydání obecně závazné vyhlášky potřebuje obec zákonné zmocnění, musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemůže



upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého.“

„Obecně závaznými vyhláškami může obec upravovat pouze ty své záležitosti, které jsou svěřeny do její samostatné působnosti, a tyto vyhlášky musí být v souladu se zákony (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, § 35 zákona o obcích). Nelze jimi však upravovat to, co spadá do oblasti vyhrazené státní správě, případně do oblasti soukromoprávních vztahů.“

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

Výběr právních vět a názorů 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 a nemůže upravovat záležitosti, 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 volné reprodukci zákonů.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 14/99 ze dne 19. října 1999 (Svinaře):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

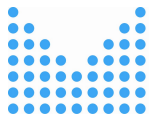
„Podle § 16 odst. 1 a 2 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, mohou být obecně závazné vyhlášky vydávány k plnění úkolů samosprávy a musí být v souladu se zákony. Z toho plyne, že co je upraveno zákonem, nemá být předmětem obecně závazných vyhlášek obce.“

„Pokud by snad mělo být smyslem obecně závazné vyhlášky poskytnout občanům přehledný souhrn jejich právních povinností, je třeba poznamenat, že k takovému informování občanů má obec řadu jiných možností a nástrojů, nikdy však podobnému účelu nemůže sloužit obecně závazný právní předpis.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. Pl. ÚS 38/97 ze dne 24. listopadu 1998 (Sokolov):

Výběr právních vět a názorů z předmětného nálezu:

„Z textu napadené vyhlášky, podobně jako již i v jiných případech, vyplývá, že se obec snaží vlastní vyhláškou regulovat věci a postihovat činnosti, které jsou regulovány anebo postihovány na základě zákona o přestupcích. V takových případech obce jakoby suplují nečinnost státu tam, kde měl stát zasáhnout. U vědomí, že vyhláška sama o sobě nemůže být všelékem je třeba v případech, jež se týkají práv a povinností, upravených přímo zákony, mnohem spíše iniciativně požadovat a prosazovat dodržování zákonných



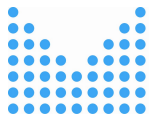
požadavků a užití zákonem stanovených sankcí u těch, kteří jsou k tomu zákonem pověřeni a neuhýbat případné nečinnosti státu vytvářením svých vlastních náhradních instrumentárií.“

Nález Ústavního soudu ČR sp. zn. IV. ÚS 11/99 ze dne 10. května 1999

Právní věta předmětného nálezu:

„Je-li podstatou ústavní stížnosti nesouhlas s platnou právní úpravou provozování taxislužby, jak je stanovena zákonem č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, a prováděcími předpisy k němu vydanými, a to za situace, kdy právě Listina základních práv a svobod v čl. 26 odst. 2 výslovně podmiňuje realizaci práva každého podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost splněním podmínek stanovených zákonem, jde z ústavněprávního hlediska především o posouzení otázky, zda je či není slučitelné s ústavním pořádkem, jestliže zákonodárce pro výkon určitých činností povolených či provozovaných podle dřívějších předpisů stanoví podmínky nové, tedy především otázky související s principem rovnosti a právní jistoty. Ustanovení § 40a odst. 1 zákona č. 111/1994 Sb., o němž byl tento zákon doplněn zákonem č. 304/1997 Sb., je ustanovením intertemporálním, tedy ustanovením, které řeší střet právní úpravy staré (která podmínky k výkonu určité činnosti upravovala liberálněji) s právní úpravou novou. Způsob řešení tohoto střetu vytváří nepravou retroaktivitu, když pro určitou vymezenou skupinu subjektů se účinnost nové úpravy (splnění jedné z podmínek) odkládá do stanoveného termínu. Těmto subjektům je tedy poskytnuta příležitost splnit náročnější či jiné podmínky nové úpravy a současně si v tomto období zachovat kontinuálně svůj status. Taková úprava nevytváří dle přesvědčení Ústavního soudu žádnou nerovnost. Nerovnost by naopak nutně založilo řešení, které by dosavadním držitelům oprávnění k určité činnosti ponechalo, zatímco podmínky nové a přísnější by platily pouze pro uchazeče nové. Řešení, které zákonodárce zvolil, rozhodně nemá znaky libovůle a není v rozporu s principem rovnosti, jak je Ústavním soudem chápán (viz např. nálezy č. 3 a 9, sv. 1, Sbírka nálezů a usnesení Ústavního soudu). Nesvědčí o tom ani míra odlišnosti staré a nové úpravy, ani důvody pro zavedení tzv. způsobilostních zkoušek, které lze označit naopak za rozumné, a také v řadě civilizovaných zemí obvyklé a běžné. Rozhodně nejde o postup diskriminující. Rovněž tak oprávnění obce stanovit obecně závaznou vyhláškou jako podmínku provozování taxislužby na svém území prokázání určitých znalostí nikterak nevybočuje z ústavních mezí, opírajíc se o výslovné obecné zmocnění v § 16 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), jakož i o zvláštní zmocnění v § 21 odst. 7 a § 41 odst. 2 zákona č. 111/1994 Sb., ve znění pozdějších předpisů.“

Pozn.: Prokázání určitých znalostí, uvedené v poslední větě nálezu, bylo k 1. červenci 2020 ze zákonného zmocnění vypuštěno.



Rozhodnutí Vrchního soudu v Praze sp. zn. 7 A 43/96 ze dne 29. června 1998:

Publikované pod č. 639 v časopise Soudní judikatura č. 3/2000, str. 235)

„Podle § 27 odst. 2 zákona o živnostenském podnikání je zvláštní podmínkou provozování koncesované živnosti i spolehlivost, která se posuzuje ve vztahu k předmětu podnikání se zřetelem na ochranu života, zdraví, majetkových a jiných práv osob a veřejných zájmů. Citované ustanovení podmínku spolehlivosti [na rozdíl od všeobecné podmínky bezúhonnosti stanovené v ustanovení § 6 odst. 1 písm. c) a odst. 2 ž. z.] vymezuje pouze komplexními kritérii, z jejichž hlediska se splnění této podmínky posuzuje. Pojem "spolehlivost" je širší než pojem "bezúhonnost"; při hodnocení splnění či porušení podmínky spolehlivosti, na rozdíl od hodnocení splnění či porušení podmínky bezúhonnosti podnikatele, správní orgán hodnotí podle stanovených kritérií osobu podnikatele ve vztahu k té které konkrétní živnosti z hledisek širších, zejména z hledisek profesionální a morální spolehlivosti.“