

Stanovisko

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

č. 22/2008

Označení stanoviska:	Postup Ministerstva vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem
<hr/>	
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
Ustanovení:	§ 10, § 12, § 35, § 123
Související práv. předpisy:	Ústava ČR a Listina základních práv a svobod, zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů
Klíčová slova:	test čtyř kroků, pravomoc obce, působnost obce
Datum zpracování:	15. srpna 2008
Zpracovali:	JUDr. Jaroslav Budinský, v. r., Mgr. Petr Prokop, v. r., vedoucí oddělení metodiky a koordinace dozoru projednáno s odborem legislativy a koordinace předpisů
Schválili:	JUDr. Miroslav Brůna, v. r., vedoucí oddělení legislativně právního Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru
<hr/>	

Dotaz: *Jakým způsobem postupuje Ministerstvo vnitra při hodnocení souladu obecně závazných vyhlášek obcí se zákonem?*

Stanovisko:

Jak vyplývá z dlouhodobé rozhodovací praxe Ministerstva vnitra při pozastavování účinnosti obecně závazných vyhlášek (dále jen „OZV“) obcí, tak z navazující praxe Ústavního soudu při rozhodování o jejich případném zrušení, je pro posouzení souladu OZV se zákonem rozhodující splnění zákonem stanovených



podmínek pro jejich formální a obsahové náležitosti. U formální stránky vydávání OZV je posuzována zejména otázka, zda byla OZV přijata a vydána v mezích Ústavou garantované a zákony konkretizované kompetence obcí a dále, zda se tak stalo Ústavou a zákony předvídaným způsobem. Z hlediska obsahu je potom posuzován soulad ustanovení OZV s ústavními zákony a zákony.

K posouzení formální a obsahové stránky OZV představil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 63/04 (č. 210/2005 Sb.) tzv. „*test čtyř kroků*“, který lze v současnosti považovat za standard a východisko při rozhodování o souladu OZV se zákonem, a který ve své rozhodovací praxi uplatňuje rovněž Ministerstvo vnitra..

Test čtyř kroků sestává z/ze:

- a) přezkumu pravomoci obce vydávat OZV a souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem;
- b) zkoumání, zda se obec při vydávání OZV nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti;
- c) zkoumání, zda obec při vydávání OZV nezneužila zákonem jí svěřenou působnost;
- d) přezkumu obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“.

Ad a1) přezkum pravomoci obce vydávat OZV

Oprávnění obce vydávat OZV vyplývá z čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle kterého mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Vydávání OZV má povahu originární normotvorby a k jeho realizaci, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již zastupitelstva nepotřebují, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, žádné další zákonné zmocnění (viz nálezy Pl. ÚS 45/06 – č. 20/2008 Sb.).

Ad a2) přezkum souladu způsobu realizace této pravomoci s právním řádem

V této části testu je posuzováno:

- 1) zda byla OZV vydána orgánem k tomu zmocněným, tj. zastupitelstvem obce, na jeho veřejném zasedání, které bylo řádně, tj. v souladu s ustanovením § 93 odst. 1 obecního zřízení, oznámeno;



- 2) zda se tak stalo zákonem stanoveným způsobem (procedurou), tj. přijetím platného usnesení zastupitelstva obce, k němuž je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech jeho členů, přičemž vydání OZV bylo řádně schváleným bodem programu zasedání zastupitelstva;
- 3) zda byla OZV náležitě vyhlášena, tedy vyvěšením po dobu 15 dnů na úřední desce obecního úřadu, a nabyla účinnosti.

Závěr, že obec postupovala v souladu s prvním bodem testu čtyř kroků, je při posuzování OZV Ústavním soudem nezbytným předpokladem pro přistoupení k druhému bodu. V případě posuzování orgány dozoru Ministerstva vnitra však z důvodu potřeby poskytnout zároveň s výkonem dozoru nad dodržováním zákona obcím komplexní metodické vodítko pro realizaci jejich normotvorné funkce vykonává další kroky testu i v případě, že při vydávání posuzované OZV obcí byl prokazatelně porušen zákon.

Ad b) Zkoumání, zda se obec při vydávání OZV nepohybovala mimo hranice zákonem vymezené věcné působnosti

U druhého bodu testu je předmětem posouzení působnost obce při vydávání OZV, respektive posouzení, zda se obec při vydání OZV nepohybovala mimo meze své zákonem vymezené působnosti, tj. *ultra vires*. Působnost, v níž obec vydává OZV, je působností samostatnou a je vymezena ustanovením § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, které je ve smyslu stanovení věcné působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy. Podle tohoto ustanovení je obec při vydávání OZV povinna se řídit zákony. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo v § 10 téhož zákona. Obec je tedy limitována mezemi své působnosti vymezené zákonem a nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě. Otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, potom nemůže upravovat odlišným způsobem.

Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, však 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 (viz nález Pl. ÚS 45/06 - č. 20/2008 Sb.).

Smyslem OZV ovšem nemůže být pouhá reprodukce zákonů týkajících se úkolů státní správy nebo normování této oblasti, ale samostatná správa vlastních záležitostí. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti tedy platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (viz § 35 odst. 1 zákona o obcích). Vždy se tak musí jednat o místní záležitost (srov. nález Pl. ÚS 30/06 - č. 190/2007 Sb.) nikoli tedy o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy

K využití druhého kroku testu v rozhodovací praxi Ústavního soudu lze odkázat např. na nález Pl. ÚS 3/05 (č. 445/2006 Sb.), nález Pl. ÚS 32/05 (č. 196/2006 Sb.), nález Pl. ÚS 27/04 (č. 476/2005 Sb.) a nález Pl. ÚS 62/04 (č. 280/2005 Sb.).

Ad c) Zkoumání, zda obec při vydávání OZV nezneužila zákonem jí svěřenou působnost

V rámci třetího bodu testu je posuzováno, zda obec nezneužila svoji zákonem stanovenou působnost, přičemž Ústavní soud stanovuje tři základní formy tohoto zneužití. Jedná se jednak a) o sledování účelu, který není zákonem aprobován, b) o opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí a c) k přihlížení k nerelevantním úvahám. Z dosavadní rozhodovací praxe Ústavního soudu je možné dovodit, že pod tento bod testu bude možné podřadit např. případy neurčitosti právního příkazu, nedostatečně konkretizovaná veřejná prostranství pro účely zákazu či omezení některých činností apod.

Zde je ovšem třeba při posuzování OZV respektovat skutečnost, 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.



Krok tři využil Ústavní soud např. v nálezu Pl. ÚS 24/06 (č. 519/2006 Sb.), Pl. ÚS 15/06 (č. 459/2006 Sb.) a v nálezu Pl. ÚS 1/05 (č. 302/2005 Sb.).

Jestliže je postup obce posouzen jako v souladu s třetím krokem testu, je celá OZV podrobena po obsahové stránce rovněž přezkumu z hlediska nerozumnosti (*unreasonableness*).

Ad d) Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“ (*unreasonableness*)

Aplikace principu „nerozumnosti“ by se měla omezit jen na případy, kdy se OZV obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijaté OZV jen z důvodu věcného nesouhlasu.

Využití principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem; posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností (viz např. nález Pl. ÚS 57/05 (č. 486/2006 Sb.) nebo nález Pl. ÚS 30/06 (č. 190/2007 Sb.).

Tímto stanoviskem se ruší stanovisko č. 13/2006

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
-