

## **Stanovisko**

### **odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra**

### **č. 50/2009**

**Označení stanoviska:** Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. 42/06 ve věci obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 7/2001, kterou se stanovují podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně (vyhláška o veřejné zeleni).

---

**Právní předpis** zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů

**Ustanovení** § 10 písm. c), § 35 odst. 1

**Související právní předpisy** zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů

zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů

usnesení Předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky

**Klíčová slova** veřejná zeleň, veřejné prostranství, čistota

**Datum zpracování** 25. listopadu 2009, aktualizace k 1. září 2018

**Zpracovala** Mgr. Petra Ptáčková, v. r.

**Schválili** Mgr. Petr Prokop, v. r., vedoucí oddělení dozoru

JUDr. Miroslav Brůna, v. r., vedoucí oddělení legislativně-právního

Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru

---

#### **Stanovisko:**

Ústavní soud svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. září 2009 rozhodl na návrh Ministerstva vnitra o zrušení čl. 4 a čl. 6 obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 7/2001, kterou se stanovují podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně (vyhláška o veřejné zeleni), dále jen „vyhláška.“

Ústavní soud (dále jen „ÚS“) se ve svém rozhodnutí přidržel dosavadní rozhodovací praxe, když opětovně prohlásil, že z ústavního pořádku a zákona č. 128/2000 Sb., o



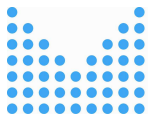
obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále také „obecní zřízení“) plyne, že při vydání obecně závazné vyhlášky obec musí dodržet meze své působnosti vymezené jí zákonem, nemůže upravovat otázky vyhrazené pouze zákonnou úpravou a dále nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy veřejného nebo soukromého práva, pokud se jejich předmět a cíl neliší v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce. V nálezu ÚS jasně požaduje, aby obecně závazné vyhlášky upravovaly místní záležitosti a pro případ, že obec stanoví nežádoucí jednání, musí se jednat o jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného a které má charakter místní. Současně ÚS v souladu s jeho novější judikaturou zdůraznil, že § 10 obecního zřízení stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zmocnění zákona tvořit právo. Podmínkou však je, že se musí jednat o úpravu záležitostí v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 obecního zřízení), tzn. musí jít o záležitosti místní, nikoliv krajské či celostátní, které regulují jiné normotvorné orgány.

ÚS dále konstatoval, že v případě přezkoumávané vyhlášky jde o **výklad a aplikaci § 10 písm. c) obecního zřízení**, podle kterého obec může ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

Vyhláška byla ÚS zkoumána z hlediska předmětu a cíle provedené regulace a dále byla podrobena již tradičnímu testu čtyř kroků.

K otázce předmětu a cíle ÚS uvedl již ve svém dřívějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06, že regulace provedená podle § 10 písm. c) obecního zřízení se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale primárně zahrnuje ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky, realizují a prosazují svou představu o **podobě a kvalitě životního prostoru**, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení, což znamená, že **obec je např. oprávněna** stanovit povinnost pravidelných sečí veřejné zeleně a úklidu po seči, tedy záležitosti **údržby** veřejné zeleně.

Napadená vyhláška v čl. 4 a čl. 6 odst. 1 stanovila povinnosti pro osoby provádějící zásahy do veřejné zeleně, přičemž zásah do veřejné zeleně vyhláška v článku 2 definovala jako veškerou činnost vedoucí k jejímu dočasnému nebo trvalému narušení či poškození. **Článek 4 vyhlášky stanovil povinnost každému, kdo provádí zásahy do veřejné zeleně, projednat je předem se správcem veřejné zeleně, a dále podrobně upravit povolené a zakázané nakládání s veřejnou zelení** (např. zákaz znečišťovat zeleň rozpouštědly, oleji, zákaz nadměrného zamokřování a zaplavování kořenů stromů apod.). ÚS k tomu konstatoval, že tato činnost regulovaná článkem 4 a článkem 6 odst. 1 ovšem nespadá pod pojem obvyklé údržby (kterou vyhláška vymezila jako běžnou celoroční péči - kosení, hrabání listí, ošetření či kácení dřevin, dosadbu, opravu trávníků), ani nespadá pod pojem tvorby veřejné zeleně (dle vyhlášky činnost vedoucí ke zlepšení jejího stavu a ke vzniku nových ploch veřejné zeleně...), přičemž obvyklá údržba a tvorba veřejné zeleně mohou být součástí „místních záležitostí.“ Napadená ustanovení z oblasti ochrany veřejné zeleně dle ÚS totiž spadají pod pojem ochrany přírody a krajiny, jak je obecně vymezen v § 2 zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody



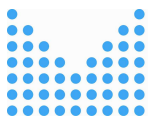
a krajiny“). Z pohledu regulace těchto zásahů se dle ÚS jedná o záležitosti celostátního významu, kterým odpovídá jednotná celostátní úprava pravidel chování na tomto úseku. Ve smyslu citovaného zákona to značí, že orgánem ochrany přírody je podle § 75 odst. 1 mimo jiné obecní úřad. Jeho úkoly přitom § 75 odst. 2 téhož zákona definuje jako „výkon státní správy.“ Jedná se proto v případě obcí o výkon přenesené působnosti, takže úprava povinností v čl. 4 a čl. 6 odst. 1 napadené vyhlášky směřuje do oblasti nikoliv samostatné působnosti ve smyslu § 10 písm. c) a § 35 obecního zřízení, nýbrž do oblasti působnosti přenesené. ÚS dále uvedl, že napadená vyhláška v této části překročila kompetenci obce zakotvenou v § 35 odst. 1 obecního zřízení, když upravila působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy (§ 75 zákona o ochraně přírody a krajiny, § 70 zákona č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů).

ÚS dále posuzoval **zákonost čl. 5**, který Ministerstvo vnitra rovněž napadlo. V tomto ustanovení byla upravena problematika údržby veřejné zeleně na smluvním základě mezi dvěma právními subjekty. ÚS polemizoval o významu takového ustanovení v obecně závazné vyhlášce (test rozumnosti), v daném případě však rozpor s jinými právními předpisy shledán nebyl, a proto článek 5 nezrušil.

Jinak však ÚS zhodnotil **zákonost čl. 6 odst. 2** vyhlášky, neboť ten zasahoval do postavení vlastníků nemovitostí s charakterem veřejné zeleně. Podle tohoto ustanovení bylo možné **sportovní a jiné akce pořádané na pozemcích veřejné zeleně organizovat pouze se souhlasem správce a v mezích jím stanovených podmínek.**

ÚS upozornil, že z ustanovení nelze dovodit vlastníka pozemků s veřejnou zelení, na kterého se vztahoval zavedený „povolovací režim.“ ÚS uvedl, že jak vyplývá z jeho nynější judikatury, není a nemůže být protiústavní, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva, nýbrž je to důslednou realizací univerzálního pojmu vlastnictví nerozlišujícího vlastníky soukromoprávní a veřejnoprávní povahy. Na stanovení povinnosti vlastníků nebo uživatelů pozemků, který je veřejným prostranstvím ve věcně vymezené oblasti samostatné působnosti obce (§ 10 písm. c/ zákona o obcích), tedy není možné bez dalšího hledět jako na nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. V projednávané věci se jednalo o jiný problém, kterým byla **vázanost výkonu vlastnického práva nikoliv obecným a předem stanoveným režimem, nýbrž režimem povolovacím, o kterém výlučně rozhodoval správce veřejné zeleně, a stanovením dále pouze zmíněných, nikoliv blíže rozvedených podmínek.** Toto ustanovení bylo shledáno v rozporu s čl. 11 odst. 1 a 4 ve spojení s čl. 4 odst. 1 Listiny.

ÚS dále posuzoval **zákonost čl. 6 odst. 3** vyhlášky, který upravoval **soustavu zákazů sloužících k ochraně veřejné zeleně před zásahy nejrůznějšího druhu** (např. zákaz vydupávat trávník, ničit výsadbu v záhonech, pojíždět automobily, motorkami, jízdními koly apod.), **aniž výslovně odkazoval na sankční předpisy.** ÚS shledal toto ustanovení v kolizi se speciálními právními předpisy, např. zákonem č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, nebo zákonem na ochranu krajiny a přírody. ÚS zrušil toto ustanovení v důsledku překročení hranice věcné působnosti, v níž se obec může při vydávání obecně závazné vyhlášky pohybovat.



**V čl. 6 odst. 4** vyhláška stanovila **povinnost uvést poškozenou plochu veřejné zeleně na vlastní náklady do původního stavu, popřípadě není-li to možné, do stavu určeného správcem veřejné zeleně**. ÚS takové ustanovení považoval za nadbytečné s ohledem na existenci občanskoprávních předpisů. Dále poznamenal, že se jedná o nepřesnou reprodukci § 86 zákona o ochraně přírody a krajiny, neboť město upravuje otázky svěřené orgánům obce v rámci přeneseného výkonu státní správy, čímž rovněž porušuje pravidla pro vydání obecně závazné vyhlášky podle § 10 písm. c) a § 35 odst. 1 obecního zřízení.

### **Závěr:**

**Obecně závazná vyhláška překračuje kompetenci obce** v § 35 odst. 1 zákona o obcích, **upravuje-li působnost**, která je speciálním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon **státní správy**.

**Vázanost výkonu vlastnického práva nemůže být dána „povolovacím režimem“**, nýbrž režimem obecným a předem stanoveným.

Plochy veřejné zeleně mohou být vlastněny subjekty odlišnými od obce, a proto **obec nemůže stanovit zákazy** pojíždět automobily, motorkami, jízdními koly, vydupávat trávnick, ničit výsadby v záhonech, rozdělovat ohně na plochách veřejné zeleně, protože by překročila ustanovení § 10 písm. c) obecního zřízení. Totéž se týká zákazu umisťovat odpadové nádoby na plochách veřejné zeleně, které rovněž nemusejí být ve vlastnictví obce. Takové zákazy **může učinit jen** ve vztahu k majetku ve vlastnictví obce, přičemž je nutné provést specifikaci veřejných prostranství pro zvláštní užívání uvedením názvu místa nebo je blíže charakterizovat umístěním v obci natolik, aby nebyla současně narušena právní jistota občanů.<sup>1</sup>

**Obvyklá údržba veřejné zeleně** (kosení, hrabání listí, ošetření, kácení dřevin, dosadba, oprava trávníků) a **tvorba veřejné zeleně** (činnost vedoucí ke zlepšení stavu veřejné

<sup>1</sup> Tento závěr je třeba vykládat v kontextu jiných závěrů Ústavního soudu, zejména nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), kde Ústavní soud judikoval „Teze, která vychází z judikatury Ústavního soudu (např. sp. zn. Pl. ÚS 21/06, Pl. ÚS 4/05), podle níž obec může určité činnosti (typicky táboření, stanování, rozdělování ohně, jako je tomu i v tomto případě) zakázat jen na veřejných prostranstvích ve vlastnictví obce, nikoli na veřejných prostranstvích ve vlastnictví třetích osob, je nadále rovněž neudržitelná (shodně cit. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007, odst. 44). Může totiž vést ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany, když praktickým (a nezamýšleným) důsledkem tohoto názoru je vyšší míra ochrany vlastnického práva obce na rozdíl od ochrany, kterou právní řád poskytuje jiným vlastníkům. Zatímco jiní vlastníci se proti neoprávněným zásahům do svého vlastnického práva mohou bránit pouze soukromoprávní (typicky negatorní) žalobou, obec může určité neoprávněné zásahy do svého vlastnického práva (např. stanování a táboření na jejích pozemcích) zakázat vlastní obecně závaznou vyhláškou s vlastním systémem kontroly a sankcionování. Může tak využít k ochraně svého majetku komplexní veřejnoprávní systém donucení, který osoba soukromého práva nikdy k dispozici mít nemůže. Proto by obce neměly využívat své vrchnostenské oprávnění k posílení ochrany svého vlastnictví na úkor vlastnictví jiných osob. Pokud chce obec chránit veřejnou zeleň v režimu § 10 písm. c), případně veřejný pořádek v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích, např. zákazem neoprávněného (ve smyslu nedostatku svolení vlastníka pozemku) stanování a táboření na vymezených veřejných prostranstvích, případně území obce, pak to musí činit zásadně bez ohledu na vlastnictví konkrétního pozemku.“



zeleně a ke vzniku nových ploch veřejné zeleně) **mohou být součástí „místních záležitostí“.**

---

**Poznámky:**

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