



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení dozoru Brno – Olomouc

Právní rozbor obecně závazné vyhlášky

Obec: Ratiškovice (dále také jen „obec“)

Obecně závazná vyhláška č. 1/2019, o zajištění ochrany životního prostředí
(dále jen „OZV“)

Datum vydání:	17. 06. 2019
Vyvěšeno na úřední desce:	17. 06. 2019
Sejmuto z úřední desky:	vyvěšeno (předpoklad 3. 7. 2019)
Datum účinnosti:	02. 07. 2019 (patnáctým dnem po dni vyhlášení)

Na základě zmocnění:

OZV byla vydána na základě zákonných zmocnění, obsažených v právních předpisech vyšší právní síly:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, § 10 písm. c), § 84 odst. 2 písm. h).

Posouzení OZV:

Při posuzování zákonnosti OZV bylo vycházeno z níže uvedených právních předpisů, nálezů Ústavního soudu, metodických materiálů a stanovisek odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.

Právní předpisy:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“),
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina základních práv a svobod“),
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví“).

Nálezy Ústavního soudu:

- Pl. ÚS 35/06,
- Pl. ÚS 45/06.
- Pl. ÚS 46/06.

Metodický materiál a stanovisko odboru veřejné správy, dozoru a kontroly:

- metodický materiál č. 10, k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,



- Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 4.1 – Tvorba obecně závazných vyhlášek, Úprava místních záležitostí veřejného pořádku.

K obsahu OZV:

Ministerstvo vnitra nejdříve zkoumalo, zda OZV byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a zda byla přijata ústavně předepsaným způsobem, tedy zda OZV samotná byla vydána oprávněným orgánem a zda proces jejího vydávání nebyl poznamenán závažnou formální vadou. Vydání OZV bylo schváleno na zasedání Zastupitelstva obce Ratiškovice dne 17. června 2019. Téhož dne byla OZV vyvěšena na úřední desce obecního úřadu a v době posuzování je vyvěšena. Pokud vycházíme z presumpce správnosti uvedených údajů a splnění podmínky platnosti OZV vyvěšením na dobu patnácti dnů po jejím vydání na úřední desce lze důvodně předpokládat, že procedurální požadavky při schvalování OZV byly splněny, tedy že OZV byla přijata a vydána zákonným postupem a v rámci pravomoci svěřené obci Ústavou.

Ministerstvo vnitra se při posuzování OZV zaměřilo na zkoumání, zda obec při vydání OZV nejedná za hranicí pravomocí, tj. zda nejedná mimo věcnou působnost vymezenou jí zákonem, nebo nezneužije svěřené pravomoci. Na základě ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva obcí v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Na tuto činnost je třeba pohlížet jako na originární normotvorbu.

Podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno vydávat obecně závaznou vyhlášku obce v rámci samostatné působnosti obce. Podle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

Ukládat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky občanům jednostrannými příkazy a zákazy povinnosti smí obec jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázána ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec při výkonu samostatné působnosti (obecně definované ustanovením § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání obecně závazné vyhlášky zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originálně tvořit právo.

Zákon o obcích stanoví v § 10, v jaké věcně vymezené oblasti může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti. Podle ustanovení písm. c) tak lze učinit „*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*“.



Úvodní věta:

V úvodní větě obec uvádí datum konání veřejného zasedání zastupitelstva obce, na němž bylo přijato usnesení, podle něhož byla na základě ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích OZV vydána. Je uvedeno též číslo usnesení, kterým bylo vydání OZV schváleno. Dále je uvedeno zmocňovací ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích pro ukládání povinností v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, jež je pro vydání OZV využito.

Čl. 1 Předmět vyhlášky

Ve čl. 1 obec deklaruje předmět OZV. OZV jako podzákoný právní předpis nemůže upravovat to, co je již kogentně upraveno v zákonech, tedy v předpisech vyšší právní síly. Dle současné interpretace obsahu i rozsahu práva obcí a měst na jejich vlastní originární normotvorbu Ústavním soudem (nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 a Pl. ÚS 45/06) může obec upravovat také otázky a záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Může tak ovšem činit pouze za předpokladu, že jím přijaté obecně závazné vyhlášky se co do předmětu a cíle regulace odlišují od takovýchto zákonných předpisů.

Ústavní soud v svých nálezech Pl. ÚS 45/06 a Pl. ÚS 35/06 konstatuje, že je zde nezbytná identifikace 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 nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.

Ve smyslu nálezu Ústavního soudu zn. Pl. ÚS 45/06 (a dalších) bylo provedeno porovnání předmětu této OZV se zákonnou právní úpravou. Předmětem OZV je zajištění ochrany životního prostředí v lokalitě vodní nádrže Hliník regulací některých činností narušujících životní prostředí, pořádek a estetický vzhled na veřejných prostranstvích v OZV vymezených. Při porovnání nebylo zjištěno, že předmět OZV je totožný s cílem a předmětem zvláštní právní úpravy (zákona o některých přestupcích, občanského zákoníku, zákona o ochraně zdraví, atd.), protože jejím primárním obsahem jsou záležitosti v zájmu obce a občanů obce v návaznosti na ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích. V souladu s ustanovením § 10 písm. c) zákona o obcích využívá obec tohoto zákonného zmocnění k uložení povinností k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně.

Článek 1 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Čl. 2 Omezení činnosti

Ve čl. 2 odst. 1 se na veřejném prostranství v části k. ú. obce Ratíškovice vymezeném v příloze č. 1 zakazuje táboření, umístování jakýchkoliv dočasných přístřešků (stany, rybářské bivaky, plachty napnuté mezi stromy), či jiných mobilních objektů typu maringotek, karavanů apod. Třeba říci, že uvedená regulace se může vztahovat na veřejná prostranství mimo pozemní komunikace, protože zákaz



uvedených jednání na pozemních komunikacích je upraven právními předpisy vyšší právní síly. Zájmové území je v příloze vyznačeno graficky a textově výčtem dotčených pozemků. Zájmovým územím, na němž obec stanoví příslušná omezení, jsou v OZV vymezené pozemky u vodní nádrže.

V odst. 2 obec z důvodu právní jistoty podává legální výklad pojmu „táboření“. Rozumí se jím činnosti spojené s možností přenocování v přírodě bez ohledu na to, zda jde o přenocování pod přístřeškem nebo bez něho, přenocování v automobilu nebo jiné formy. Možnost zákazu stanování a nocování připustil Ústavní soud již v nálezu Pl. ÚS 4/05, tehdy za podmínky, že by se vztahoval jen na pozemky ve vlastnictví obce. Tuto tezi Ústavní soud opustil v nálezu Pl. ÚS 35/06 s odůvodněním, že může vést ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany. Ústavní soud konstatoval, že zatímco jiní vlastníci se proti neoprávněným zásahům do svého vlastnického práva mohou bránit pouze soukromoprávní žalobou, obec může určité neoprávněné zásahy do svého vlastnického práva (např. stanování a táboření na jejích pozemcích) zakázat vlastní OZV s vlastním systémem kontroly a sankcionování. Pokud chce obec chránit veřejný pořádek, životní prostředí, zeleň v zástavbě a veřejnou zeleň v režimu § 10 zákona o obcích zákazem neoprávněného (ve smyslu nedostatku svolení vlastníka pozemku) stanování a táboření na území obce, pak to musí činit zásadně bez ohledu na vlastnictví konkrétního pozemku.

Jako zájmovou oblast pro danou ochranu vymezuje obec část svého území vymezeného u vodní nádrže Hliník, jež je vyhledávanou rekreační oblastí a v OZV daná pravidla umožní maximální míru ochrany přírody dané lokality. Pokud zde tedy obec stanoví zákaz výše uvedených činností, lze jej v daném případě považovat za žádoucí, rozumný a přiměřený. Vymezená oblast je jednoznačně určena v příloze OZV.

Článek 2 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Čl. 3 Výjimky

Ve čl. 3 jsou z daných pravidel stanoveny výjimky. Spočívají jednak v užití určitých druhů zařízení, jejichž užití za podmínek v OZV stanovených nebude považováno za táboření, a dále se vztahují na v OZV uvedené akce.

V odst. 1 obec stanoví, jaká zařízení lze použít pro ochranu před klimatickými vlivy při výkonu rybářského práva během povolené doby lovu.

Další výjimky se přímo v OZV povolují na akce za podmínek v OZV stanovených. Podle odst. 2 se výjimka uděluje na akce pořádané pobočným spolkem MRS Ratíškovice. Podle odst. 3 se výjimka uděluje na akce pořádané rybářským kroužkem mládeže pobočného spolku MRS Ratíškovice. Všechny akce, na kterých budou aplikovány tyto výjimky, je nutné předem oznámit na obecní úřad Ratíškovice.

Podle odst. 4 lze výjimku udělit i pro konání jiných sportovních a kulturních akcí. Výjimku povoluje obecní úřad Ratíškovice. Žádost musí být podána nejméně 14 pracovních dnů před konáním akce. V této souvislosti je třeba konstatovat, že v řízení o udělení (odnětí) výjimky je nutno postupovat podle zákona č. 500/2004 Sb.,



správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon v § 9 stanoví, že správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby. Rozhodovat se bude podle části druhé správního řádu. Povolení musí mít formu rozhodnutí a podle § 67 odst. 2 správního řádu je třeba vyhotovit je písemně se všemi náležitostmi podle § 68 a násl. správního řádu. Důležité bude právo na odvolání v případě, kdy výjimka udělena nebude.

Článek 3 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Čl. 4 Účinnost

Ve čl. se stanoví nabytí účinnosti OZV podle ustanovení první věty § 12 odst. 2 zákona o obcích patnáctým dnem po dni vyhlášení. Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti těchto právních předpisů. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu patnácti dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je první den jeho vyvěšení na úřední desce. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce podle § 12 odst. 2 zákona o obcích účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Obec sice stanovila účinnost uplynutím standardní patnáctidenní legisvakanční lhůty. OZV tedy nabývá účinnosti dne 2. července 2019,

Článek 4 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Příloha č. 1

Příloha č. 1 vymezuje území obce, v němž se na veřejná prostranství vztahují pravidla určená podle čl. 2 OZV. V případě grafické části **důrazně doporučujeme** využít takovou velikost, aby byly zobrazeny celé parcely, jež jsou v příloze vyjmenovány (obdobně jako tomu bylo při konzultaci návrhu OZV).

Informace o vyvěšení na úřední desce

Dle ustanovení § 65 odst. 3 zákona o archivnictví „*má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce.*“ K osvědčení toho, že zákonem daná pravidla budou dodržena, bylo Ministerstvu vnitra zasílané vyhotovení obecně závazné vyhlášky uvedenými údaji opatřeno. Údaj o svěšení OZV je však v době posuzování nutno považovat za pouze předpokládaný termín a je odpovědností obce, aby byl také dodržen. Bude-li tomu tak, bude dodržena podmínka doby zveřejnění právního předpisu na úřední desce.



Podepisování právních předpisů

V souvislosti s procedurálními postupy při vydávání právních předpisů obce podle ustanovení § 104 odst. 2 zákona o obcích podepisuje právní předpisy obce starosta spolu s místostarostou. K prokázání toho, že zákonem daná pravidla byla dodržena, je OZV zaslaná Ministerstvu vnitra podpisy starosty a místostarosty opatřena.

Označení OZV razítkem

Pokud se obec rozhodne opatřit OZV razítkem (i když to žádný právní předpis obcím neukládá), lze tak učinit, ale musí se jednat výhradně o razítko obce používané při výkonu samostatné působnosti. Obec tento princip naplnila. OZV je označena razítkem obce používaným při výkonu samostatné působnosti podle ustanovení § 111 odst. 5 zákona o obcích.

Závěr: Při posouzení nebyl shledán rozpor OZV se zákonem.

Doporučení je uvedeno k příloze OZV.

Zpracoval: JUDr. Ivo Šrom

Schválila: PhDr. Alice Urbánková

V Brně dne 2. července 2019