

Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

K obecně závazné vyhlášce k zabezpečení ochrany životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně na území obce a o užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti

Obec **může** v obecně závazné vyhlášce (dále jen „vyhláška“) **regulovat** záležitosti náležející do samostatné působnosti, jimiž jsou podle ust. § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“):

1) 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,

2) záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

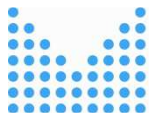
Při ukládání povinnosti je obec současně povinna respektovat rozsah své samostatné působnosti, tzn. respektovat omezení této působnosti na záležitosti týkající se obce a jejích občanů. Ukládané povinnosti se proto svým předmětem musí týkat „**místních záležitostí**“.

Zákonné zmocnění k ukládání povinností k zajištění veřejného pořádku a čistoty v obci vyplývá z ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení může obec ukládat v samostatné působnosti povinnosti 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.

Zákonné zmocnění hovoří o **zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství**, jimiž jsou dle ustanovení § 34 zákona o obcích všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Veřejné prostranství musí být pro účely vyhlášky určeno jednoznačně pro zachování principu právní jistoty.

Při přípravě vyhlášek v této oblasti je nutno vycházet z toho, že část této problematiky zvláštní předpis již upravuje. Ochrana životního prostředí je upravena např. zákonem č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny (dále jen „zákon o ochraně přírody“), zákonem č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči a o změně některých souvisejících zákonů.

Jednání jako odhazování nedopalků, smetí, papírů, obalů, zbytků jídla a jiných odpadků mimo odpadkové koše, odhazování krmiva pro zvířata a ptactvo, znečišťování



splaškovými vodami a jinými závadnými a znečišťujícími látkami, znečištění způsobená chovanými zvířaty, skládání stavebních materiálů, poškozování a znečišťování porostů, zařízení a vybavení ve veřejné zeleni spadají pod ustanovení § 5 odst. 1 písm. f) nebo ustanovení § 5 odst. 2 písm. b) zákona o některých přestupcích, podle nějž se přestupku proti veřejnému pořádku se dopustí ten, kdo znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství. Aplikovatelné je též ustanovení § 5 odst. 1 písm. g) nebo ustanovení § 5 odst. 2 písm. c) zákona o některých přestupcích, zakazující poškozování nebo neoprávněné zabránění veřejného prostranství, veřejně přístupného objektu nebo veřejně prospěšného zařízení, resp. ustanovení § 69 odst. 2 zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o odpadech“), zakazující neoprávněné založení skládky nebo odkládání odpadů mimo vyhrazená místa.

Obci nepřísluší vyhláškou podle § 10 písm. c) zákona o obcích upravovat ani **nakládání s nebezpečnými chemickými látkami a chemickými přípravky**, protože by tím obec zasáhla do působnosti orgánů státní správy (zákon č. 350/2011 Sb., o chemických látkách a chemických směsích a o změně některých zákonů (chemický zákon)).

Zákaz spalování (zneškodňování) **odpadů** upravuje zákon, o odpadech, jde tedy rovněž o oblast v působnosti státní správy (§ 12). Obec může vyhláškou podle ustanovení § 16 odst. 5 zákona č. 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, stanovit podmínky pro spalování suchého rostlinného materiálu v otevřeném ohništi za účelem jeho odstranění nebo jeho spalování zakázat, pokud zajistí jiný způsob pro jeho odstranění podle jiného právního předpisu. Při stanovení podmínek nebo zákazu obec přihlíží zejména ke klimatickým podmínkám, úrovni znečištění ve svém územním obvodu, vegetačnímu období a hustotě zástavby.

Zákaz vylévání závadných tekutin do kanalizace je upraveno zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách, („vodní zákon“), který v této oblasti obci samostatnou působnost nedává. **Zákaz odhazovat hořící a doutnající předměty, rozdělovat a udržovat otevřené ohně** je obsažen v předpisech regulujících podmínky požární ochrany (viz zákon č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, § 17).

Problematiku provádění údržby a oprav motorových vozidel, jakož i nakládání s vraky vozidel řeší zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Sankce za znečištění místních komunikací je upravena v ustanovení § 42a odst. 1 písm. g) a § 42b odst. 1 písm. g) téhož zákona. Schůdnost chodníků je upravena ustanovením § 27 odst. 4 téhož zákona (včetně zákonné odpovědnosti za škodu).

Podle ust. § 10 písm. c) zákona o obcích **jsou obce oprávněny** stanovit v samostatné působnosti vyhláškou povinnosti k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Zásah do vlastnických práv jiných osob přitom nepřipadá v úvahu, protože zákon hovoří o **zařízeních obce**, což je nutno chápat jako zařízení **ve vlastnictví obce**. Jako příklad lze uvést **obecní plakátovací plochy**. Zákon o některých přestupcích však stanovuje, že přestupkem je poškozování, znečišťování nebo ničení veřejně prospěšných zařízení, turistických značek nebo orientačního značení, veřejného prostranství, veřejně



přístupného objektu. Na základě vyhlášky o užívání plakátovacích ploch nelze proto ukládat sankce.

Na ustanovení vylepování plakátů, reklam, inzerátů, oznámení a jiných zpráv mimo vyhrazené plochy by, kromě shora uvedeného zákona o některých přestupcích, mohlo být aplikovatelné též ustanovení, § 66d odst. 1 písm. b), odst. 2 písm. b) zákona o obcích, podle něhož se přestupku dopustí ten, kdo neudrhuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, a tím naruší vzhled obce.

Naproti tomu dle zákona o obcích se přestupku dle ustanovení § 66d odst. 1 písm. a) nebo ustanovení § 66d odst. 2 písm. a) dopustí fyzická osoba, právnická nebo fyzická podnikající osoba tím, že úmyslně poškodí, odstraní nebo zakryje tabulku s označením ulice nebo jiného veřejného prostranství. Za tento přestupek lze pak uložit zákonem o obcích stanovenou sankci (pozn. pokuta až do výše 200 tis. Kč).

Zákonné zmocnění obsažené v ust. § 10 písm. c) zákona o obcích sice zdánlivě nabízí poměrně široké možnosti aplikace, existuje však velké množství zvláštních zákonných zmocnění, obsažených ve speciálních zákonech. Každá jednotlivá oblast dle pojmů v zákonném zmocnění je již určitým způsobem regulována prostřednictvím samostatné úpravy ve speciálních zákonech.

Ústavní soud však nálezem Pl. ÚS 45/06 prohlásil, že k regulaci údržby veřejné zeleně (Jež tvoří součást veřejného prostranství) obecně závaznou vyhláškou lze přistoupit, pokud tím obec sleduje jiný předmět a cíl regulace, než jaký je obsažen v existující zákonné úpravě (například zohlednění estetické stránky věci, nikoli rostlinolékařské). Potvrdil to též nálezem Pl. ÚS 35/06, kde dodává, že „...*Zákon o obcích druhou možností (Pozn.: tedy ochranu estetického vzhledu obce) nevylučuje a tato možnost se také jeví jako podstatně racionálnější výklad zákona, neboť za součást životního prostředí (o kterém hovoří citované ustanovení zákona o obcích) lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života.*“ Pokud by byla ochrana veřejné zeleně chápána jen jako ochrana rostlin rostoucích na veřejných prostranstvích, pak se cíl a předmět regulace, podle § 10 písm. c) zákona o obcích, zcela překrýval s cílem a předmětem regulace zákonů na úseku ochrany životního prostředí. Pak by věcná působnost obce podle § 10 písm. c) zákona o obcích (ochrana životního prostředí a zeleně) byla prázdnou kategorií, neboť by obci nezbyval k úpravě žádný prostor. Ústavní soud zvolil výklad druhý, který **umožňuje obci regulovat nakládání s veřejnou zelení, včetně povinnosti pravidelných sečí a jiné údržby této zeleně**, samozřejmě za dodržení principu přiměřenosti takového zásahu do vlastnického práva třetích osob.

Zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, která je důležitou součástí životního prostředí člověka, žijícího v městské aglomeraci, je legitimním cílem úpravy vyhláškou. Právní předpis obce se však nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě vyhlášek se zákonem (zásada *lex superior derogat inferiori*).

Vždy musí obec jednoznačně identifikovat předmět a cíl regulace ve vyhlášce tak, aby se upravovaná oblast nepřekrývala s již upravenou oblastí na úrovni zákona. Pokud se tedy cíl regulace obecního právního předpisu liší od



zákonné úpravy, obec má možnost vydat v této oblasti právní předpis. K provedení odlišné úpravy místní záležitosti ve vyhlášce nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon (a vyhláška) sledují regulaci vzájemně odlišného předmětu (oblasti) a cíle, ale je nutné, aby tato odlišnost byla dobře dovoditelná (také) z textu obou právních předpisů. Vždy se musí jednat o cíl aprobovaný, resp. dovolený a obec se musí pohybovat v mezích své působnosti.

Ústavní soud také ustoupil od názoru, (např. sp. zn. Pl. ÚS 21/06, Pl. ÚS 4/05), podle něž může obec činnosti jako táboření, stanování, rozdělávání ohně zakázat jen na veřejných prostranstvích ve vlastnictví obce, a nikoli na veřejných prostranstvích ve vlastnictví třetích osob (viz. nález sp. zn. Pl. ÚS 35/06). Mohlo by totiž dojít ke kolizi s ústavní zárukou rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany. Obec by měla svůj majetek prostřednictvím vyhlášky lépe chráněný, nežli je majetek třetích osob. Určité činnosti by na svém majetku mohla zakázat vlastní vyhláškou, ale také porušení takového zákazu stíhat. Tuto možnost by třetí osoby neměly. *„...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.“*

Aktualizováno k datu: 1. září 2018
Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly