

30. 9. 2015

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Vztah obecně závazné vyhlášky obce a zákonného zmocnění k jejímu vydání v judikatuře Ústavního soudu ČR

Obecně závazná vyhláška obce (dále jen „OZVO“) je normativním právním aktem, jehož aplikace se v posledních několika letech, především z důvodu emancipace územní samosprávy v rámci veřejné moci, natolik zintenzivnila, že jej v současné době můžeme považovat za plnohodnotného zástupce podzákoných právních norem. Důvod hledejme v posunu, ke kterému došlo ve vývoji rozhodovací praxe českých soudů, vyplývající zejména z odlišného přístupu k interpretaci norem nejvyšší právní síly. I přesto, že se svou povahou jedná o podzákoný právní předpis, který dle čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky vydává v mezích své působnosti zastupitelstvo obce, je třeba mu s ohledem na stále na významu rostoucí princip subsidiarity, který je základním postulátem etablovaným na území starého kontinentu především díky evropské integraci, neustále věnovat zvýšenou pozornost.



Jak bylo shora uvedeno, institut OZVO představuje nástroj územní samosprávy zakotvený na úrovni Ústavy[1], jehož konkretizovanou právní úpravu nalezneme v zákoně č. [128/2000](#) Sb., o obcích (dále jen „obecní zřízení“), popř. v zákoně č. [131/2000](#) Sb., o hlavním městě Praze. Vzhledem k právní úpravě obsažené v obecním zřízení, která nám jednoznačně stanoví, že OZVO může upravovat pouze právní vztahy v mezích samostatné působnosti, nevznikaly v minulosti žádné pochybnosti ohledně toho, co může být předmětem její regulace.[2] Diskuzi ovšem vyvolal vztah OZVO k zákonu, jako nezbytnému podkladu obsahujícímu zmocnění k jejímu vydání, kdy na jedné straně stáli zastánci speciálního zákonného zmocnění a na straně druhé zase příznivci názoru postaveného na generálním zmocnění obsaženém přímo v Ústavě. Klíčovou úlohu v rámci této polemiky, která nakonec skončila až u Ústavního soudu České republiky, sehrála ustanovení čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy.

Ústavní soud, jako hlavní orgán kontroly ústavnosti, se v rámci své rozhodovací činnosti postavil k této otázce obojace, když zpočátku zaujal postoj obhajující potřebu výslovného zákonného zmocnění, aby nakonec tento svůj názor přehodnotil ve prospěch východiska posilujícího autonomii územních samosprávných celků v rámci samostatné působnosti. Tuto názorovou evoluci lze pak výmluvně demonstrovat na dvou přelomových ústavních nálezích (sp. zn. Pl. ÚS 5/93 a Pl. ÚS 45/06), které představovaly pomyslné první vlašťovky v rámci každého ze zastávaných názorů a tudíž nám i díky vzájemnému časovému rozestupu své publikace budou k tomuto účelu ideálním podkladem.

V první řadě je nutné provést enumeraci těch ustanovení ústavního pořádku České republiky, která jsou ve vztahu k této problematice relevantní a o která se též opírají příslušné ústavní nálezy. Jedná se o čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 LZPS, které jsou projevem základní zásady ovládací ústavní

pořádek, zásady legální licence, a čl. 4 odst. 1 LZPS, podle něhož mohou být povinnosti ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích. Dalšími ustanoveními nezbytnými k pochopení vztahu OZVO k zákonnému podkladu jako zmocnění k jejímu vydání jsou čl. 79 odst. 3 a čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy.

Názory vyjádřené v obou judikátech se shodují v tom, že čl. 79 odst. 3 Ústavy se z hlediska svého systematického zařazení vztahuje k pravomoci vydávat právní předpisy v rámci přenesené působnosti obce, kdy obec vykonává státní správu v rozsahu stanoveném zvláštními zákony, tudíž je zapotřebí výslovného zákonného zmocnění, aby obec mohla v rámci této působnosti danou problematiku právními předpisy regulovat. Konsenzus panuje i ohledně čl. 104 odst. 3 Ústavy, který oba nálezy vnímají jako zmocňující ustanovení k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti obce, nicméně se již rozcházejí v tom, jakým způsobem má být toto ustanovení vykládáno.

Z časového hlediska starší náleží Ústavního soudu, ze dne 19. 1. 1994,[3] se zabýval zákonností obecně závazné vyhlášky města Žďár nad Sázavou, jejímž předmětem bylo stanovení povinné minimální prodejní doby všech provozních jednotek na území města, a to určením otevírací a zavírací doby. Ústavní soud v tomto případě při posuzování zákonnosti OZVO ve vztahu k otázce zákonného zmocnění vyšel z argumentace, že podle čl. 4 odst. 1 LZPS mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a v kontextu zásady legální licence je třeba pro oblast samostatné působnosti obce dovést závěr, že v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy formulovanými v OZVO, je nezbytné pro vydání takového právního předpisu výslovného zákonného zmocnění, které v posuzovaném případě absentovalo. Ústavní soud tak tímto zaujal restriktivní postoj ve vztahu k interpretaci ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy, který byl více či méně respektován po dobu třinácti let.

Nakonec bylo toto názorové hledisko opuštěno a překonáno nálezem Ústavního soudu, ze dne 11. 12. 2007, známého také jako tzv. „*Jirkovská vyhláška*“, která mimo jiné ukládala vlastníkům či uživatelům veřejné zeleně v katastru města Jirkova povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí, a to minimálně 2x ročně, včetně povinnosti hrabat trávu ve stanovených termínech. Argumentace, na níž položil Ústavní soud základ svého názoru, vychází z konstatování, že čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutné interpretovat tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci své samostatné působnosti, která je na základě čl. 104 odst. 1 Ústavy vymezena zákonem, kterým je *de lege lata* obecní zřízení. Logickým důsledkem tohoto výkladu poté je, že obce k vydávání OZVO v mezích věcných oblastí vymezených v § 10 obecního zřízení již dále nepotřebují žádného zvláštního zákonného zmocnění, a to ani v případě kdy jsou jimi ukládány povinnosti, neboť dle názoru Ústavního soudu není pojmově právního předpisu bez stanovení právních povinností. Tímto Ústavní soud opustil restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy zastávaný ve své dosavadní judikatuře, a to s odkazem na skutečnost, že k němu již není, vzhledem k posunu právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy, nadále žádného důvodu, jako tomu bylo v době, kdy byla doktrína zdrženlivého a strážlivého výkladu onoho ustanovení formulována. Dlužno říci, že se jednalo o názor staronový, neboť se již objevil záhy po zahájení činnosti Ústavního soudu v disentech některých ústavních soudců.[4]

Závěrem lze shrnout, že obecně závaznou vyhláškou obce je možné upravit vše, co spadá do její samostatné působnosti vymezené dle obecního zřízení pomocí „zbytkové“ klauzule[5] a relativizované ve vztahu k ukládání povinností občanům obce právní úpravou věcné působnosti[6], aniž by bylo zapotřebí zvláštního zákonného podkladu, neboť samotná Ústava poskytuje v tomto směru generální zmocnění zakotvené v čl. 104 odst. 3. Tato změna v postoji Ústavního soudu byla vítaným přínosem pro územní samosprávné celky, pro které se beze sporu stala jakýmsi hnacím motorem při soupeření se státní správou o rozdělení veřejné moci.



JUDr. David Řezníček, LL.M.

František Ohrazda

[Řezníček & Co. s.r.o., advokátní kancelář](#)

U Černé věže 66/3
370 01 České Budějovice

Tel.: +420 386 323 247

Fax: +420 383 839 361

e-mail: recepce@reznicek.cz

[1] čl. 104/3 Ústavy

[2] § 10 obecního zřízení

[3] Pl. ÚS 5/93

[4] odlišné stanovisko soudců Vojena Güttlera a Pavla Varvařovského k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/97

[5] § 8 obecního zřízení

[6] § 10 obecního zřízení

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- [Nepřavomocné povolení stavby a změna územního plánu](#)
- [Letiště a letecké stavby](#)
- [Nejvyšší správní soud vymezuje nové hranice zneužití práva u běžných nákladů na reklamu](#)
- [Limity dohledu nad výkonem znalecké činnosti](#)
- [Stavebníci získávají od roku 2026 silnější pozici v soudních sporech o povolení stavby](#)
- [Novela zákona o spotřebitelském úvěru: zásadní regulatorní přelom, který změní finanční trh i praxi poskytovatelů spotřebitelských úvěrů](#)
- [Regulace cen taxislužby v roce 2026: co se mění a jaké mají obce možnosti?](#)
- [Jaké klíčové změny přináší návrh novely stavebního zákona?](#)
- [Nový zákon o zbraních a střelivu](#)
- [Novela zákona o pyrotechnice: likvidace profesionálů namísto zmírnění negativních vlivů](#)
- [Nový zákon o zbraních – hlavní a vedlejší držitelé a změny v posuzování zdravotní způsobilosti](#)