



MVCRX06B9278  
prvotní identifikátor

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
náměstí Hrdinů 1634/3  
140 21 Praha 4

Č. j. MV-136356-6/ODK-2021

Praha 11. ledna 2024  
Přílohy: 1

Město Štětí  
k rukám starosty města  
Mírové nám. 163  
411 08 Štětí

Posouzení zákonnosti obecně závazné vyhlášky

K obecně závazné vyhlášce č. **2/2021, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochraně veřejné zeleně, užívání zařízení města sloužících potřebám veřejnosti a zlepšení vzhledu města**, která byla ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů zveřejněna dne 2. března 2022, uvádíme, že předmětná obecně závazná vyhláška **byla shledána v rozporu se zákonem** (bližší podrobnosti viz přiložené právní posouzení).

Prostřednictvím našeho územního pracoviště dozoru Ústí nad Labem - Liberec, kontaktní osoba: Mgr. Kristýna Komorová, adresa: Mírové náměstí 36, 400 01, Ústí nad Labem, tel.: 974 420 716, ID datové schránky: 6bnaawp, Vám bude v nejbližší době poskytnuta metodická pomoc k odstranění zjištěných nezákonností.

Mgr. Jakub Joklík  
vedoucí oddělení dozoru nad  
normotvorbou obcí

Vyřizuje: Mgr. Kristýna Komorová  
Tel. č.: 974 420 716  
E-mail: [dozorlb@mvcz.cz](mailto:dozorlb@mvcz.cz)



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly  
oddělení dozoru Ústí nad Labem - Liberec

## **Právní posouzení obecně závazné vyhlášky**

**Město: Štětí** (dále rovněž i jen „obec“)

**Obecně závazná vyhláška č. 2/2021, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ochraně veřejné zeleně, užívání zařízení města sloužících potřebám veřejnosti a zlepšení vzhledu města** (dále jen „OZV“)

Datum vydání:	16. 09. 2021
Vyvěšeno na úřední desce:	21. 09. 2021
Sejmuto z úřední desky:	xx. xx. 2021 (neuvedeno)
Datum účinnosti:	06. 10. 2021 (patnáctým dnem po dni vyhlášení)

### **Na základě zákonného zmocnění:**

- ustanovení § 10 písm. a), c) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“).

### **K obsahu OZV:**

#### **„Článek 1 – Zákaz škodlivé činnosti“**

Obce jsou oprávněny prostřednictvím obecně závazné vyhlášky vydané na základě ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích stanovit povinnosti k ochraně veřejné zeleně.

**Upozorňujeme**, že velká část problematiky znečištění je upravena již na úrovni zákona (např. zákon o některých přestupcích, zákon o ochraně přírody a krajiny, vodní zákon, zákon o pozemních komunikacích apod.). Obecně závazná vyhláška jako podzákonný 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 (nález 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.

## „Článek 2 – Výjimky“

K uvedeným výjimkám, lze konstatovat, že v rámci regulace činností způsobilých narušit veřejný pořádek má obec možnost stanovit určité případy, na které se obecná právní úprava vztahovat nebude. Pokud se obec rozhodne stanovit konkrétní výjimky přímo v obecně závazné vyhlášce, musí postupovat na základě obecních kritérií, nikoliv např. pouze na základě osoby pořadatele akce.

Pokud zákon umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí takové zákazy či omezení platit pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, a to včetně obce samotné, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 35/13 (Cheb).

V rámci abstraktní kontroly obecně závazné vyhlášky nebylo zkoumáno, na základě jakých důvodů obec přistoupila ke zvolenému rozsahu výjimek. **Upozorňujeme** obec, že v případě potřeby musí být schopna uvést, z jakých důvodů přistoupila ke zvolenému rozsahu výjimek a tyto důvody vhodným způsobem prokázat.

**K odst. 1** předesíláme, že Ministerstvo chápe, jaký účel obec předmětným ustanovením sledovala, nicméně **upozorňujeme**, že trestnost správních deliktů se řídí obdobnými principy jako trestnost trestných činů. Tudíž není vyloučeno, že při páčání škodlivé činnosti dle čl. 1 OZV může docházet k jednočinnému souběhu správních deliktů (přestupků) s přestupky proti veřejnému pořádku dle § 5 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Obecně závazná vyhláška jako podzákoný právní předpis nemůže upravovat to, co je již kogentně upraveno v zákonech, tedy v předpisech vyšší právní síly. Proto je nutné dbát na to, aby povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce nepřekročily rámec samostatné působnosti a aby nebyly regulovány činnosti, které město v samostatné působnosti regulovat nemůže. Obce jsou tak při vydávání obecně závazných vyhlášek limitovány mezemi své samostatné působnosti, nemohou proto upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě. Z nálezu ústavního soudu ze dne 30. září 1998, sp. zn. Pl. ÚS 16/97, plyne, že účelem vydávání obecně závazných vyhlášek má být samostatná správa vlastních záležitostí, nikoliv reprodukce zákonů týkajících se úkolů státní správy nebo normování této oblasti.

S ohledem na skutečnost, že problematika vyloučení souběhů přestupků je upravena již zákonem (jedná se o hmotněprávní úpravu správního trestání) a zároveň nelze předmětné ustanovení odůvodnit potřebou systematické úpravy OZV, došlo k přehodnocení právního názoru Ministerstva vnitra a **čl. 2 odst. 1 byl shledán v rozporu s § 35 zákona o obcích a se zákonem č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů** (dále jen „zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich“).



**Doporučujeme** čl. 2 odst. 1 OZV vypustit bez náhrady.

K ustanovení **odst. 4 OZV** obec **upozorňujeme**, že ze strany Ústavního soudu došlo ke změně právního názoru v otázce, zda obce mohou v obecně závazných vyhláškách stanovit orgánu obce (např. zastupitelstvu obce, starostovi obce, radě obce, obecnímu úřadu) pravomoc poskytnout na základě individuální žádosti výjimku z regulace zavedené v obecně závazné vyhlášce, a to formou správního rozhodnutí. Možnost stanovení pravomoci poskytnout „ad hoc“ výjimku na základě individuální žádosti adresované určenému orgánu obce v minulosti Ústavní soud dovodil např. v nálezu ze dne 25. ledna 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany).

**V nálezu ze dne 27. července 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (Heřmanův Městec), Ústavní soud svůj dosavadní právní názor přehodnotil**, přičemž konstatoval následující: „Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Byť daná ustanovení zmiňují „státní moc“, lze na základě logického a systematického výkladu dojít k závěru, že mají širší dopad a zahrnují nejen státní, ale veřejnou moc vůbec (tj. včetně územní samosprávy). Jedním z myslitelných způsobů výkonu veřejné moci je vydávání obecně závazných vyhlášek, jako právních předpisů, k čemuž jsou zastupitelstva územních samosprávních celků zmocněna v čl. 104 odst. 3 Ústavy. Jiným způsobem výkonu veřejné moci je úprava chování jednotlivců prostřednictvím individuálních právních aktů, jimiž se konkrétně určeným jednotlivcům zakládají, mění, ruší nebo autoritativně deklarují konkrétně určená práva či povinnosti (mezi takové individuální akty patří i správní rozhodnutí). Ještě jiným způsobem výkonu veřejné moci je úprava chování jednotlivců pomocí opatření obecné povahy, tj. aktů, které nejsou ani individuálními právními akty, ani právními předpisy. Čl. 104 odst. 3 Ústavy umožňuje chování jednotlivců regulovat podzákonným právním předpisem, což znamená, že obecné pravidlo chování má být stanoveno přímo obecně závaznou vyhláškou. Čl. 104 odst. 3 Ústavy však neumožňuje zastupitelstvům územních samosprávních celků, aby obecně závaznou vyhláškou nějakému subjektu zakotvily pravomoc vydávat akt, který má po materiální stránce povahu správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. **Vydávání správního rozhodnutí či opatření obecné povahy je totiž způsob výkonu veřejné moci odlišný od vydávání obecně závazných vyhlášek, a způsob výkonu veřejné moci lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny stanovit jen v zákoně, nikoli však obecně závaznou vyhláškou.** Z tohoto důvodu „souhlas města“ v čl. 2 odst. 3 napadené vyhlášky nelze vykládat jako veřejnoprávní povolení konzumace a podávání alkoholu, neboť pravomoc k jeho vydání nelze stanovit v obecně závazné vyhlášce.

Vhodné je dodat, že obce zásadně nejsou limitovány v tom, aby problematiku, jejíž úpravu mohou provést obecně závaznou vyhláškou, provedly tak, že určitou činnost jedním ustanovením vyhlášky celkově zakáží a v navazujících ustanoveních z tohoto zákazu zakotví výjimky. **Výjimky (stejně jako samotný zákaz) však musí formulovat jako přímo použitelné obecné pravidlo chování** (např. jako je tomu v čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky, podle něž se zákaz konzumace a podávání alkoholu nevztahuje v každém roce na 31. prosince a 1. ledna). **Výjimky naopak nelze**



**formulovat tak, že jsou stanoveny na základě zákonem neupraveného veřejnoprávního povolení udělovaného obcí ad hoc pro jednotlivé případy.**

*Vydá-li obec vrchnostenský akt, jehož vydání předpokládá pouze obecně závazná vyhláška, ale jehož vydání zákon nepředpokládá, a má-li podle vymezení v této vyhlášce akt způsobovat v oblasti práv a povinností jednotlivců následky, které odpovídají po materiální stránce správnímu rozhodnutí či opatření obecné povahy, pak na daný akt dopadne pro absolutní nedostatek zákonného podkladu pro jeho vydání (naprostý nedostatek věcné příslušnosti) úprava nicotnosti [pro nicotné správní rozhodnutí v § 77 a násl. správního řádu a § 76 odst. 2 věta první zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, (dále jen "s. ř. s."); a pro nicotné opatření obecné povahy v § 174 odst. 1 ve spojení s § 77 a násl. správního řádu a § 101b odst. 4 ve spojení s § 76 odst. 2 větou první s. ř. s.]]. Nicotný správní akt od samého počátku nikoho nezavazuje, ani neopravňuje."*

V souladu s čl. 89 odst. 2 Ústavy České republiky jsou vykonatelná rozhodnutí Ústavního soudu závazná pro všechny osoby i orgány, a Ministerstvu vnitra tudíž nezbyvá, než změnu právního názoru Ústavního soudu respektovat. **S ohledem na uvedené Ministerstvo vnitra konstatuje, že založení pravomoci orgánu obce v čl. 2 odst. 4 OZV pro udělení „individuální výjimky“ z regulace zavedené v OZV je v rozporu s čl. 104 odst. 3 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.**

**Za účelem nápravy rozporu OZV se zákonem doporučujeme čl. 2 odst. 4 vypustit, a to bez náhrady.**

### **„Článek 3 – Plakátování“**

**K odst. 1** obec **upozorňujeme**, že na požadavek, aby byly plakátovací plochy označeny identifikačními údaji vlastníka (popř. nájemce takové plochy) je nezbytné nahlížet z několika hledisek. V první řadě z pohledu testu čtyř kroků ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 63/04, zejména jeho čtvrtého kroku – nerozumnosti. Obec sice může sledovat legitimní cíl, pro který potřebuje disponovat příslušnými identifikačními údaji vlastníka či nájemce vylepovací plochy, typicky pro účely údržby čistoty veřejného prostranství a plakátovacích ploch (viz odst. 2 téhož článku). Pokud bude obec potřebovat kontaktovat majitele či nájemce plakátovací plochy z uvedeného důvodu, bude těmito údaji disponovat (pokud se jedná o plakátovací plochu ve vlastnictví obce) nebo může stanovit ohlašovací povinnost vůči jiným plakátovacím plochám. **Avšak požadavek na zveřejnění, resp. aby těmito identifikačními údaji byla označena samotná vylepovací plocha, je nutno považovat za zjevně nepřiměřený zejména v případě nepodnikajících fyzických osob.**

Dále je nutné **upozornit**, že požadavek na takové zveřejnění osobních identifikačních údajů může narážet nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/679 ze dne 27. dubna 2016 o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (Obecné nařízení o ochraně osobních údajů). Obcí zavedená úprava zveřejňování identifikačních údajů



subjektu údajů (fyzické osoby, k níž se osobní údaje váží) tak může být v rozporu s tímto právním předpisem.

**Doporučujeme** obci odstavec 1 vypustit nebo přeformulovat s ohledem na výše uvedené, a to např. stanovit vlastníku nebo nájemci plakátovací plochy ohlašovací povinnost ve vztahu k identifikačním údajům.

**Upozorňujeme**, že odstavec 3 může být pro adresáty OZV relativně neurčitý, neboť nemusí být zcela jasné, které plakátování (ne)má dopad na veřejné prostranství.

**Doporučujeme** přeformulovat např. tak, že povinnosti se vztahují na plakátovací plochy umístěné na veřejném prostranství.

**Závěr:** OZV byla v ustanoveních:

- čl. 2 odst. 1 s hledána v rozporu s § 35 zákona o obcích a se zákonem o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,
- čl. 2 odst. 4 shledána v rozporu s čl. 104 odst. 3 a čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.
- čl. 3 odst. 1 shledána v rozporu s nařízením EU 2016/679, o ochraně fyzických osob v souvislosti se zpracováním osobních údajů a o volném pohybu těchto údajů a o zrušení směrnice 95/46/ES (Obecné nařízení o ochraně osobních údajů) a též v rozporu s principem proporcionality dle čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky.

**Ostatní ustanovení OZV nebyla shledána v rozporu se zákonem. Upozornění a doporučení jsou uvedena výše.**

*Upozorňujeme obec, že Ministerstvo vnitra OZV posuzuje toliko v mezích abstraktní kontroly. V rámci abstraktní kontroly Ministerstvo vnitra nezkoumá konkrétní skutkové okolnosti ani důvody, jež obec vedly k přijetí zamýšlené regulace.*

**Upozornění k nové právní úpravě vyhlásování právních předpisů obcí**

**Upozorňujeme** město, že právní předpisy územních samosprávných celků se od 1. 1. 2022 v návaznosti na ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, vyhláší zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů. Metodické materiály k novému způsobu vyhlásování právních předpisů lze nalézt [na webových stránkách Ministerstva vnitra](#) a taktéž [na webových stránkách Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů](#) včetně příslušných formulářů a instruktážních videí.

Rovněž **upozorňujeme** město, že má povinnost ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů zveřejnit stávající právní předpisy vyhlášené do konce roku 2021 prostřednictvím úředních desek obecních úřadů, a to **nejpozději do 31. 12. 2024. V této souvislosti Ministerstvo vnitra městu**





**nabízí možnost konzultovat aktuálnost doposud platných právních předpisů před jejich zveřejněním ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů.**

**Upozorňujeme** město, že do Sbírky právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů se vkládá elektronický obraz obecně závazné vyhlášky **v otevřeném a strojově čitelném formátu.**

Pro splnění požadavku na otevřený a strojově čitelný formát **doporučujeme** využít zejména formáty DOCX či ODT.

Zpracoval: Mgr. Martin Pech

Schválila: Mgr. Kristýna Komorová

V Ústí nad Labem dne 11. 1. 2024