738—752

Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce

David Hejč*

Abstrakt: Článek se věnuje výhradě zákona jako limitu pro stanovení povinností obecně závaznými vyhláškami obcí, a to zejména těmi, které sledují zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Pozornost je věnována jednak tomu, v jakých případech a jakým způsobem je, při uplatňování pravomoci obcí stanovit povinnosti obecně závaznou vyhláškou, naplňována výhrada zákona z hlediska ústavního zmocnění podle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. A dále tomu, zda je výhrada zákona v těchto případech splněna současně i ve vztahu k principu nullum crimen sine lege s ohledem na to, že porušení povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou je přestupkem. Závěry článku se soustředí na střet mezi právem obcí na samosprávu projevovanou vydáváním obecně závazných vyhlášek na straně jedné a právy adresátů povinností stanovených těmito obecně závaznými vyhláškami na straně druhé.

Klíčová slova: zásada zákonnosti, nullum crimen sine lege, obecně závazná vyhláška, přestupek

Úvodem

Vedle státu a jím pověřených subjektů, disponujících státní mocí, to jsou především obce při výkonu samostatné působnosti, které mohou uplatňovat (nestátní) veřejnou moc[1] v území celé České republiky (v rámci svých území),[2] a to ve vztahu ke všem jednotlivcům (nikoliv jen občanům obce), kteří se v něm nacházejí (princip teritoriality).[3] Jde o pravomoc obcí stanovit povinnosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, která vyplývá přímo z čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého zastupitelstva mohou v mezích

* JUDr. David HEJČ, Ph.D. Autor působí jako odborný asistent na katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity a jako asistent místopředsedy Ústavního soudu. E-mail: hejc.david@email.cz. Článek navazuje na následující konferenční příspěvky autora: HEJČ, D. Správní trestání a zásada *nullum crimen sine lege scripta* jako limit pro podzákonnou normotvorbu. In: POTĚŠIL, L. – HEJČ, D. – VALDHANS, J. *Dny práva 2017 – Days of Law 2017. Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy*. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 92–101; HEJČ, D. *Zásada zákonnosti jako ústavní princip nullum crimen sine lege*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2018, s. 111–118; HEJČ, D. *Pravomoc k vydání obecně závazných vyhlášek v judikatuře Ústavního soudu České republiky*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, Právnická fakulta, 2018, s. 36–39.

1 Veřejná moc je pojem, který v sobě zahrnuje jak státní moc, tak i nestátní veřejnou moc vykonávanou veřejnoprávními korporacemi odlišnými od státu. Srov. nález Ústavního soudu ze dne 24. 2. 1999, sp. zn. I. ÚS 505/98, podle kterého je veřejnou mocí taková moc, která: *„[…] autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, a to přímo nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není s tímto orgánem v rovnoprávném postavení a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu. Veřejnou moc vykonává stát především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. Kritériem pro určení, jestli i jiný subjekt jedná jako orgán veřejné moci je skutečnost, zda konkrétní subjekt rozhoduje o právech a povinnostech jiných osob a tato rozhodnutí jsou státní mocí vynutitelná, nebo zda může stát do těchto práv a povinností zasahovat.“*

2 Pomineme-li vojenské újezdy, je území České republiky tvořeno vždy územím některé z obcí.

3 Obdobně to platí pro vyšší územní samosprávné celky. Pokud jde o další nestátní veřejnou moc, jejímiž nositeli jsou subjekty profesní a zájmové samosprávy, ta je uplatňována nikoliv na základě principu teritoriality, nýbrž prostřednictvím principu personality, a to pouze ve vztahu k jejím členům, popřípadě k zájemcům o členství.

své působnosti, tzn. působnosti samostatné, vydávat obecně závazné vyhlášky. Ačkoliv jsou obecně závazné vyhlášky s ohledem na uvedené ústavní zmocnění právními předpisy originárními (neodvozenými), jde současně o právní předpisy podzákonné, vyžadující zákonný základ. Pravomoc k obdobné normotvorbě místních samospráv je přitom v rámci Evropské unie, respektive jejích členských států, běžná, včetně Velké Británie s anglo-americkým systémem práva.[4]

Jsou-li obecně závazné vyhlášky podzákonné, mohou jimi být povinnosti stanoveny jen na základě zákona, jak vyžaduje zásada zákonnosti, označovaná také jako zásada legality. Ta je obecnou právní zásadou spjatou s koncepcí právního státu, požadující, aby každý orgán veřejné moci při jejím uplatňování jednal jen na základě a v mezích zákona v rozsahu zákonem stanovené pravomoci a působnosti a způsobem v zákoně stanoveným. Zásada zákonnosti je s ohledem na svůj význam garantována ústavním pořádkem. Konkrétně podle čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR *„státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon“*, podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) *„státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví“* a podle čl. 4 odst. 1 Listiny *„povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod“*.

Jedním ze základních projevů ústavně garantované zásady zákonnosti je také princip *nullum crimen sine lege* – není žádného trestného činu bez zákona. Pokud jde o oblast správního trestání, lze reflexi zásady *nullum crimen sine lege* nalézt v samotné legální definici přestupku, podle které je přestupkem (*inter alia*) čin, který je v zákoně za přestupek výslovně označen a který vykazuje znaky stanovené zákonem (§ 5 zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů). Ačkoliv princip *nullum crimen sine lege* není ve vztahu k přestupkům v ústavním pořádku explicitně formulován – na rozdíl od trestných činů, kdy podle čl. 39 Listiny *„jen zákon stanoví, které jednání je trestným činem“* – lze jej ve vztahu také k těmto deliktům z ústavního pořádku dovodit. A to jednak ze samotného čl. 39 Listiny, neboť jak vyplývá z judikatury Nejvyššího správního soudu, *„také trestání za správní delikty musí podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy“*,[5] a proto i ústavní záruka *nullum crimen sine lege*, explicitně vyjádřená v čl. 39 Listiny, dopadá jak na trestné činy, tak přestupky.[6] Podle judikatury Ústavního soudu lze však ústavní princip *nullum crimen sine lege* pro oblast správního trestání dovodit také přímo již ze shora vymezené obecné zásady zákonnosti,[7] která se neomezuje pouze na oblast trestního práva, ale vztahuje se na veškeré uplatňování veřejné moci, tedy včetně uplatňování odpovědnosti za přestupky.

Proto již úvodem lze konstatovat, že ústavní pravidlo *nullum crimen sine lege*, vycházející z obecněji pojaté zásady zákonnosti, ač bylo primárně formulováno pro oblast trestního práva, vztahuje se nejen na soudní, ale i správní trestání, respektive nejen na trestné činy, ale rovněž přestupky. Přitom se situací – kdy sice ústavní pořádek obsahuje ustanovení, které výslovně stanoví princip *nullum crimen sine lege* bez výslovného odkazu i na

4 Všechny místní samosprávy ve Velké Británii mají tuto pravomoc – *„byelaw-making powers“*. MORENO, Á.-M. *Local government in the member states of the European Union: a comparative legal perspective*. Madrid: Instituto nacional de administratión pública, 2012, s. 671.

5 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002.

6 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010.

7 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09.

správní delikty, ale i přes to je na ně aplikovatelné – se lze setkat rovněž např. v Německu,[8] Portugalsku[9] nebo Belgii[10].[11]

S ohledem na to, že obecně závazné vyhlášky jsou podzákonné právní předpisy stanovící povinnosti, jejichž porušením vzniká správněprávní odpovědnost za přestupek (§ 4 odst. 2 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích), představuje zásada zákonnosti, zahrnující princip *nullum crimen sine lege*, základní limit pro veřejnou moc uplatňovanou jejich prostřednictvím vůči jednotlivcům, respektive jejich neurčitě vymezeným skupinám. Přitom překročení těchto limitů, respektive porušení zásady zákonnosti, představuje ve vztahu k jednotlivci (v nejobecnější rovině) porušení jeho veřejného subjektivního práva na to, aby (nestátní) veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není zákonem zakázáno.[12]

Článek se ve shora naznačených souvislostech věnuje výhradě zákona jako limitu pro stanovení povinností obecně závaznými vyhláškami obcí, a to zejména těmi, které sledují zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, které jsou s ohledem na rozsah poměrně neostrého a proměnlivého neurčitého právního pojmu „veřejný pořádek“[13] v praxi zřejmě nejpočetnější skupinou těchto právních předpisů vůbec.

1. Pravomoc stanovit povinnosti obecně závaznou vyhláškou

Jádrem otázky – jaké povinnosti mohou být obcemi prostřednictvím obecně závazných vyhlášek (nejen) k ochraně veřejného pořádku jednotlivcům stanoveny? – je otázka, zda je taková povinnost stanovena v mezích ústavního zmocnění, tedy nikoliv mimo věcnou působnost vymezenou zákonem (*ultra vires*). Na rozdíl od nařízení obcí vydávaných v přenesené působnosti jako projev státní moci podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, k vydání obecně závazné vyhlášky, pokud jí mají být regulovány záležitosti spadající do zákonem vymezené samostatné působnosti obce, již obce s ohledem na čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR žádné další výslovné zákonné zmocnění nepotřebují, jak vyplývá ze současné judikatury Ústavního soudu.[14]

Tou byla překonána předchozí judikatura Ústavního soudu, ze které naopak vyplývalo, že bez výslovného zákonného zmocnění nemohly být vydávány obecně závazné vyhlášky, kterými byly ukládány povinnosti.[15] Právě v reakci na tuto již překonanou judikaturu

8 Čl. 103 odst. 2 Ústavy Spolkové republiky Německo (*Grundgesetz*).

9 Čl. 29 Ústavy Portugalské republiky (*Constituição da República Portuguesa*).

10 Čl. 12 odst. 2 Ústavy Království Belgie (*Belgische grondwet*).

11 K tomu blíže viz JANSEN, O. *Administrative sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia, 2013, s. 140, 248 a 474.

12 Nález Ústavního soudu ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. I. ÚS 546/03.

13 Veřejný pořádek je podle závěrů Nejvyššího správního soudu *„normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy. […] Ze skutečnosti, že je tento termín používán ve výše naznačených různých souvislostech a různých právních odvětvích, je pak potřeba vycházet při jeho výkladu v rámci aplikace těchto předpisů“* (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2007, sp. zn. 2 As 78/2006, nebo ze dne 30. 7. 2009, sp. zn. 2 As 65/2008). Ostatně jak konstatoval již J. Hoetzel: *„Není pochybnosti, že zvlášť elastický je pojem veřejného pořádku a že ho má býti užíváno s taktem.“* (HOETZEL, J. *Československé správní právo: část všeobecná*. 2., přepracované vydání. Praha: Melantrich, 1937, s. 20).

14 Nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

15 Nález Ústavního soudu ze dne 19. 1. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

obsahuje zákon o obcích ustanovení [§ 10 písm. a) až c)], které výslovně stanoví okruhy oblastí samostatné působnosti, v jejichž rámci mohou být obecně závaznou vyhláškou ukládány povinnosti. S ohledem na způsob, jakým je obsah uvedeného ustanovení formulován, jej lze označit jako *relativně konkrétní zmocnění* k vydávání obecně závazných vyhlášek. V právním řádu, respektive dalších (zvláštních) zákonech se vyskytují rovněž speciální zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek, která jsou v porovnání s relativně konkrétním zmocněním zpravidla výrazně specifikovanější a lze je proto označit za *konkrétní zmocnění* k vydání obecně závazných vyhlášek.

Uvedená kategorizace zákonného základu pro vydání obecně závazných vyhlášek užívá pro účely tohoto článku, respektive pro větší přehlednost jeho vnitřní struktury, pojem „zmocnění" (konkrétní/relativně konkrétní), a to i přesto, že o zmocnění *stricto sensu* nejde (srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR). S ohledem na čl. 104 odst. 3 Ústav ČR jde v případě obecně závazných vyhlášek spíše než o zmocnění o stanovení záležitostí, které spadají do samostatné působnosti obce, ve které jsou obce oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky. „Zmocněním" k vydání obecně závazné vyhlášky se tak v dalším textu rozumí zákonný základ předvídaný čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, který je v právním řádu, co do svého obsahu, stanoven „konkrétně", „relativně konkrétně" nebo popřípadě také „obecně", jak je uvedeno v následujícím odstavci.

Ústavní zmocnění obsažené v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR lze ve světle recentní judikatury Ústavního soudu vykládat buď tak, že oblastí, v níž může obec vydávat obecně závazné vyhlášky, pomineme-li případy konkrétních zmocnění, je pouze oblast vymezená relativně konkrétním zmocněním. Nicméně lze jej vykládat i tak, že zákonný základ předpokládaný čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR splňuje rovněž celá samostatná působnost obce, tak jak ji vymezuje § 35 zákona o obcích.[16] Pokud má být povinnost stanovena obecně závaznou vyhláškou vydanou mimo konkrétní i relativně konkrétní zmocnění, tj. v mezích zákonem nejobecněji vymezené samostatné působnosti, lze takové případy označit jako obecně závazné vyhlášky vydané na základě *obecného zmocnění*, a to ve významu uvedeném v předchozím odstavci.

1.1 Konkrétní zmocnění

Jak bylo již shora uvedeno, k vydávání obecně závazné vyhlášky, pokud jí mají být regulovány záležitosti spadající do samostatné (zákonem vymezené) působnosti obcí, již obce žádné další výslovné zákonné zmocnění nepotřebují. Z tohoto obecného pravidla však existují výjimky v tom smyslu, že bez konkrétního zmocnění by nebylo možné povinnosti obecně závaznou vyhláškou stanovit, byť by šlo o záležitosti zařaditelné do samostatné působnosti obce. Tímto případem je výhrada zákona podle čl. 11 odst. 5 Listiny, podle kterého lze daně a poplatky ukládat jen na základě zákona. V návaznosti na uvedenou výhradu zákona proto zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, konkrétně zmocňuje obce k tomu, aby obecně závaznou vyhláškou mohly zavést zákonem specifikované místní poplatky, včetně zmocnění upravit v těchto obecně závazných vyhláškách podrobnosti vybírání místních poplatků.[17] V právním řádu se však nachází i jiné oblasti, ve kterých

16 K tomu blíže viz VEDRAL, J. *Zákon o obcích (obecní zřízení): komentář*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 78 a 79.

17 Dalším takovým příkladem je konkrétní zmocnění v § 6 odst. 4 písm. b) zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, podle kterého jsou obce zmocněny obecně závaznou vyhláškou upravit koeficient pro stanovení některých daní, nebo konkrétní zmocnění v § 17a odst. 1 a 2 téhož zákona, podle kterého obec může obecně závaznou vyhláškou osvobodit nemovitosti na svém území dotčené živelní pohromou od daně z nemovitosti.

by bez výslovného zákonného zmocnění, tedy toliko na základě relativně konkrétního, či dokonce obecného zmocnění, nebylo možné obecně závaznou vyhlášku vydat – např. konkrétní zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky, kterou se zřizuje obecní policie (§ 1 odst. 1 zákona č. 553/1991 Sb., o obecní policii).[18]

Vedle shora uvedených případů lze pak dále rozlišovat ta konkrétní zmocnění, která jsou pro vydání obecně závazné vyhlášky podmínkou *sine non qua* z toho důvodu, že by jinak byla taková obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem. Příkladem uvedeného bylo zřejmě zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky stanovící nízkoemisní zóny, respektive místní úpravu provozu na pozemních komunikacích za účelem ochrany ovzduší (§ 14 zákona č 201/2012 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění do 31. 12. 2016). Pokud by taková obecně závazná vyhláška byla vydána bez konkrétního zmocnění, tj. na základě relativně konkrétního, či dokonce obecného zmocnění, byla by zřejmě v rozporu především se zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, neboť by se předmět a cíl obojí regulace překrýval (k tomu viz níže).[19]

Nutno dodat, že i v některých jiných případech, ve kterých ústavní pořádek, respektive zásada zákonnosti nevyžaduje konkrétní zákonné zmocnění pro vydávání obecně závazných vyhlášek, se taková zmocnění objevují. Příkladem uvedeného byl § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění do 31. 12. 2015, na jehož základě mohla obec vydat obecně závaznou vyhlášku k omezení nebo zákazu některých hazardních her. Jak konstatoval Ústavní soud, regulace daných hazardních her do samostatné působnosti obcí nepochybně spadá a není přitom podstatné, zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon, respektive konkrétní zákonné zmocnění (§ 50 odst. 4 zákona o loteriích), nebo o relativně konkrétní zmocnění [§ 10 písm. a) zákona o obcích].[20] Uvedený závěr platí obdobně také např. pro konkrétní zmocnění obsažené v § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, na jehož základě se obecně závaznou vyhláškou stanoví pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezuje prostor pro volné pobíhání psů.

1.2 Relativně konkrétní zmocnění

Zákon o obcích v § 10 písm. a) až c) stanoví tři okruhy oblastí samostatné působnosti, ve kterých je obec oprávněna stanovit povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Tyto záležitosti nejsou vymezeny jako konkrétní činnosti, nýbrž spíše obecněji jako okruh aktivit spadajících do samostatné působnosti obce. Relativně konkrétní zmocnění přitom vždy sleduje, ať už přímo, či nepřímo, ochranu veřejného pořádku, respektive všechny obecně závazné vyhlášky na jeho základě vydané stanoví povinnosti k ochraně veřejného pořádku.

Podle § 10 písm. a) zákona o obcích může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Citované ustanovení dále uvádí, jaké povinnosti může obec v obecně závazné vyhlášce za tímto účelem stanovit. Tj. stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být

18 Srov. KOPECKÝ, M. *Právní postavení obcí a krajů – základy komunálního práva*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2017, s. 144.

19 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 8. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 1/15.

20 Nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 56/10. Nyní zákon č. 186/2016 Sb., o loterijních hrách, v § 12 odkazuje na relativně konkrétní zmocnění v zákoně o obcích, které dále v tomto směru upřesňuje.

v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Jde o výčet demonstrativní, tzn. že obec může obecně závaznou vyhláškou ukládat i jiné povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku než tam výslovně uvedené omezení a zákazy. Pro všechny věcné oblasti takto vymezené v § 10 písm. a) platí společná podmínka, že se vždy musí jednat o místní záležitost veřejného pořádku, nikoli tedy o záležitost krajského nebo celostátního významu. Příklady oblastí regulace obecně závaznými vyhláškami vydanými podle § 10 písm. a) zákona o obcích jsou následující: zákaz nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství,[21] omezení činnosti narušující veřejný pořádek hlukem,[22] omezení používání zábavní pyrotechniky,[23] regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích,[24] omezení provozní doby hostinských zařízení v nočních hodinách,[25] nebo omezení pohybu chovaných psů na veřejných prostranstvích.[26]

Podle § 10 písm. b) zákona o obcích může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných (a nikoliv tedy uzavřených soukromých) sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. Obsah písmena b) je tak ve své podstatě pokračováním ve výčtu oblastí, které lze regulovat za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Obec tak prostřednictvím obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. b) může stanovit například časové omezení konání veřejnosti přístupné akce[27] nebo uložit povinnost zajištění pořadatelské služby.[28]

Podle § 10 písm. c) zákona o obcích může obec ukládat povinnosti 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. Obecně závaznou vyhláškou vydanou podle citovaného ustanovení tak lze například regulovat údržbu veřejné zeleně formou pravidelných sečí na veřejných prostranstvích,[29] chránit estetickou kvalitu veřejné zeleně prostřednictvím například zákazů na plochách veřejné zeleně stát, zastavit či jezdit motorovými vozidly; rozdělávat oheň, stanovat nebo nocovat mimo místa k tomu určená; či zajistit, aby nedocházelo k jejich znečišťování psy,[30] nebo zakázat umísťování velkoplošných reklamních, propagačních a informačních zařízení z důvodu zlepšení estetického vzhledu obce.[31] Obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 10 písm. c) zákona o obcích lze dále stanovit povinnosti týkající se užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Za taková zařízení lze označit například telefonní automat, lavičky, odpadové nádoby, veřejné osvětlení apod.[32]

21 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 3. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04.
22 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06.
23 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05.
24 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09.
25 Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09.
26 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 12. 8. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05.
27 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 27. 3. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 23/99.
28 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 8. 6. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 58/05.
29 Srov. nález Ústavního soudu dne 19. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05, nebo ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.
30 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 19. 9. 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05.
31 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
32 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06.

1.3 Obecné zmocnění

S ohledem na předchozí text lze konstatovat, že všechny myslitelné obecně závazné vyhlášky k ochraně veřejného pořádku může obec vydat s největší pravděpodobností již na základě relativně konkrétního zmocnění. Nicméně případy, kdy by mohly být povinnosti nejen k ochraně veřejného pořádku stanoveny obecně závaznou vyhláškou až jedině na základě obecného zmocnění, zcela vyloučit nelze. V takovém případě by se obecně závazná vyhláška opírala o zákonem vymezenou samostatnou působnost obce podle § 35 zákona o obcích, podle kterého *„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“*. Dále citované ustanovení v odstavci druhém demonstrativně vyjmenovává oblasti spadající do samostatné působnosti. Jedná se o poměrně velmi široké ustanovení, které umožňuje do samostatné působnosti zařadit značné množství oblastí sloužících k zajišťování hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje na území obce, jakož i ochranu životního prostředí, pokud tedy nejde na základě zvláštních zákonů o výkon státní správy.[33] Takto neostře vymezená samostatná působnost je tedy daleko širší než oblast vymezená relativně konkrétním zmocněním a vytváří prostor obcím stanovit další povinnosti obecně závaznou vyhláškou (nad rámec § 10 zákona o obcích).

Nicméně stejně jako v případě relativně konkrétního zmocnění musí i pro případ širšího obecného zmocnění platit, že obecně závazné vyhlášky musí být jako podzákonné právní předpisy vždy v souladu se zákonem [§ 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích], respektive z uvedeného vyplývající požadavek zamezení kolize jakékoliv obecně závazné vyhlášky s normou vyšší právní síly, který významně limituje prostor (nejen) obecného zmocnění. Při posouzení, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, je třeba identifikovat předmět a cíl regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze mít bez dalšího za to, že obec nesmí normovat určitou místní záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.[34] Naopak *„shodují-li se předmět a cíl regulace obecně závazné vyhlášky obce s předmětem a cílem regulace provedené zákonem a na jeho základě vydanými prováděcími předpisy, nemůže je obec podrobit zvláštní úpravě obecně závaznou vyhláškou (například z hlediska místní a časové působnosti), aniž pro tuto zvláštní úpravu v samostatné působnosti obce zákon vymezující předmětnou oblast vytváří prostor a kdy lze účelu celostátní regulace v místních podmínkách dosáhnout pomocí konkrétních opatření předvídaných celostátní právní úpravou“*.[35] Jedním z případů, kdy Ústavní soud dospěl k závěru, že výše uvedená kolize mezi obecně závaznou vyhláškou a zákonem nastává, je stanovení zákazu ponechávat autovraky na veřejném prostranství, neboť uvedené je upraveno již v zákoně.[36]

33 KOUDELKA, Z. *Právní předpisy samosprávy*. 2. vydání. Praha: Linde, 2008, s. 71.
34 Srov. například nález Ústavního soudu ze dne ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
35 Nález Ústavního soudu ze dne 11. 4. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17.
36 Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06.

2. Omezení pravomoci principem *nullum crimen sine lege*

2.1 Obecná východiska

Předchozí kapitola je věnována tomu, v jakých případech a jakým způsobem je při uplatňování pravomoci obcí stanovit povinnosti obecně závaznou vyhláškou naplňována výhrada zákona z hlediska čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. Splnění výhrady zákona v těchto případech je současně požadováno i ve vztahu k principu *nullum crimen sine lege*, neboť porušením povinnosti stanovené obecně závaznou vyhláškou je podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích přestupkem, za který lze podle odst. 3 citovaného ustanovení uložit pokutu do 100 000 Kč. Budeme-li po vzoru doktríny trestního práva[37] i pro oblast správního trestání rozlišovat v rámci principu *nullum crimen sine lege* z něj vyplývající požadavky, které mohou být označeny za samostatné (byť odvozené) zásady, jde přesněji o zásadu *nullum crimen sine lege scripta*, podle které podmínky odpovědnosti za správní delikt, obecné i konkrétní znaky skutkové podstaty správních deliktů, mohou být stanoveny pouze zákonem.[38]

V případě zásady *nullum crimen sine lege scripta* jde tedy o tzv. výhradu zákona směrem k podmínkám odpovědnosti za přestupky a obecným i konkrétním znakům skutkové podstaty přestupku, respektive podle této zásady může být uvedené stanoveno pouze zákonem. Jinak řečeno, podmínky odpovědnosti ani znaky skutkových podstat přestupků nesmí být stanoveny podzákonnými právními předpisy či obsaženy v jiných právních formách. Jak je vysvětleno následovně, tuto výhradu zákona však nelze pojímat absolutně. Doktrína i judikatura připouští, že zákon musí stanovit alespoň základ dané odpovědnosti, přičemž není vyloučeno, aby k jejímu upřesnění došlo v rámci jiné právní formy, tedy včetně podzákonného právního předpisu. Každá povinnost, byť její porušení zakládá správněprávní odpovědnost, nemusí být stanovena přímo a výhradně zákonem, neboť takový požadavek by zjevně vedl k absurdním důsledkům. A to k popření smyslu podzákonné normotvorby, jelikož pojmovou součástí každé právní normy je vymezení určitých práv a povinností adresátů normy. Podzákonný předpis se však musí vždy pohybovat v mezích zákona, které jsou zákonem buď výslovně vymezeny anebo vyplývají ze smyslu a účelu zákona. Na základě zákonného zmocnění má prováděcí předpis konkretizovat problematiku upravenou v základních rysech již samotným zákonem, ale nikdy nesmí jít mimo zákon.[39] Zákon proto nesmí dávat podzákonné právní úpravě příliš široký prostor, který má být vyhrazen zákonu a platí to i ve vztahu k zásadě *nullum crimen sine lege scripta*.

V této souvislosti je zajímavé srovnání s judikaturou Ústavního soudu k zásadě *nullum crimen sine lege scripta* v oblasti trestných činů, neboť trestání za přestupky by mělo, i s odkazem na čl. 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva"), podléhat stejnému režimu jako trestání za trestné činy a v tomto smyslu je třeba vykládat všechny záruky, které se podle vnitrostátního práva poskytují obviněnému z trestného činu jako dopadající i na správní právo trestní.[40] Z judikatury Ústavního soudu k trestně-

37 ŠÁMAL, P. – VOKOUN, R. – NOVOTNÝ, O. *Trestní právo hmotné. 4. Trestní odpovědnost právnických osob, změny v trestních zákonech po 1. 1. 2010*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, s. 55 an.

38 Dalšími jsou zásada *nullum crimen sine lege certa*, požadující, aby vyjádření skutkových podstat správních deliktů bylo určité, jasné a přesné; zásada *nullum crimen sine lege praevia*, obsahující zákaz retroaktivity přísnějšího zákona a zásada *nullum crimen sine lege stricta*, zakazující analogii v neprospěch pachatele (viz PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 31).

39 Srov. nález Ústavního soudu ze dne 16. 10. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 5/01.

40 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2004, sp. zn. 6 A 126/2002 a rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 8. 6. 1976 ve věci stížností č. 5100/71, 5101/71, 5102/72, 5354/72 a 5370/72 *Engel a ostatní proti Nizozemsku*.

právní odpovědnosti vyplývá, že podzákonný právní předpis může být pramenem trestního práva, pokud jde „toliko" o konkretizaci zákonné normy upravující danou problematiku alespoň v základních rysech. Tuto podmínku podle Ústavního soudu nesplňovalo zmocňovací ustanovení § 289 odst. 2 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, podle kterého *„vláda nařízením stanoví, co se považuje za jedy ve smyslu § 283, 284 a 286 a jaké je množství větší než malé u omamných látek, psychotropních látek, přípravků je obsahujících a jedů"*. Přitom předmětná kvantifikace tvoří prvek skutkové podstaty trestných činů nedovolená výroba a jiné nakládání s omamnými a psychotropními látkami a s jedy podle § 283 trestního zákoníku, přechovávání omamné a psychotropní látky a jedu podle § 284 trestního zákoníku a výroba a držení předmětu k nedovolené výrobě omamné a psychotropní látky a jedu podle § 286 trestního zákoníku. Ústavní soud k danému závěru dospěl s odůvodněním, že citované ustanovení zákona nestanoví vůbec žádná kritéria, a vláda tak na jeho základě nic nekonkretizuje, ale skutkové podstaty přímo doplňuje.[41]

Nicméně následná judikatura Ústavního soudu ve věci právní úpravy přestupku – spočívajícího v porušení povinnosti v oblasti povinného očkování podle § 29 odst. 1 písm. f) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 11. 2015 – ukazuje, že v oblasti správního trestání přistupuje Ústavní soud k otázce naplnění požadavků vyplývajících ze zásady *nullum crimen sine lege scripta* poněkud méně přísně. Podle skutkové podstaty obsažené v uvedeném ustanovení zákona o přestupcích se přestupku dopustí ten, *„kdo poruší zákaz nebo nesplní povinnosti stanovené nebo uložené k předcházení vzniku a šíření infekčních onemocnění"*. Přitom § 46 odst. 1 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, stanoví, že tam specifikovaný okruh osob je povinen podrobit se ve vyhlášce Ministerstva zdravotnictví stanovenému druhu pravidelného očkování. Podzákonný právní předpis tedy stanoví, proti jakým nemocem se musí tyto osoby nechat očkovat, a pokud tak neučiní, naplní tím skutkovou podstatu uvedeného přestupku. Ústavní soud dospěl v této věci k závěru, že: *„Za pomoci jazykového i systematického výkladu lze proto oprávněně dovodit, že text ustanovení § 46 zákona o ochraně veřejného zdraví je dostatečně jasný a srozumitelný a vyplývají z něj spolehlivě základní atributy a meze právní úpravy povinného očkování proti infekčním nemocem. Zmocnění, jež je v zákonné úpravě poskytnuto prováděcí vyhlášce za účelem regulace podrobností spjatých s realizací povinné vakcinace, využívá podzákonná norma v daných mezích, aniž by zasáhla do skutkové podstaty obsažené v podstatných znacích v zákoně."*[42] Bez zajímavosti není, že citovanému nálezu předcházelo rozhodnutí jednoho ze senátů Nejvyššího správního soudu se zcela opačným názorem,[43] který se promítl také do odlišného stanoviska jednoho ze soudců Ústavního soudu, a to s odkazem právě na předchozí (shora uvedený) nález Ústavního soudu ve věci trestněprávní odpovědnosti.[44]

---

41 Nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12.

42 Nález Ústavního soudu ze dne 27. 1. 2015, sp. zn. Pl. ÚS 19/14.

43 Rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 3 Ads 42/2010, podle kterého: *„předmětná zákonná právní úprava vytváří veřejné správě zcela neomezený prostor pro úvahu, které druhy vakcinace zařadí mezi tzv. ‚pravidelné', na něž se bude vztahovat zákonná povinnost ‚podrobit se očkování', a které nikoli. Výsledkem je pak stav, kdy povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno v rámci správního trestání, nejsou ‚blíže specifikovány', nýbrž originárně určovány teprve vyhláškou."*

44 Podle disentující soudkyně K. Šimáčkové: *„§ 46 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví pouze stanoví, že určitý okruh osob je povinen podrobit se v prováděcím právním předpisu upravených případech a termínech stanovenému druhu pravidelného očkování. Tento zákonný rámec je naprosto neurčitý a bez prováděcí vyhlášky je zcela neaplikovatelný. Až teprve z prováděcí vyhlášky se dotčené osoby dozví, proti jakým nemocen se musí nechat očkovat a jak je tedy jejich právo na nedotknutelnost jejich osoby omezeno. Zákon samotný dokonce nestanoví vůbec žádné meze rozhodování ministerstva zdravotnictví, proti kterým nemocem povinné očkování stanoví (jako například, že musí jít o nebezpečnou nakažlivou nemoc apod.). Zákonodárce ponechal tedy bez jakéhokoli stanovení podmínek plně v dispozici ministerstva, proti jakým nemocem (žádné, jedné, devíti*

Ze shora uvedené judikatury Ústavního soudu ke skutkové podstatě trestného činu a přestupku zdá se vyplývá, že ústavně garantovaná zásada *nullum crimen sine lege scripta* nemá být v případě přestupků aplikována totožně (stejnou měrou), jako v případě trestných činů, aniž by však Ústavní soud výslovně „přiznal" existenci tohoto odlišného přístupu a uvedl důvody pro něj. Lze se nicméně domnívat, že jeden z těchto důvodů bude v případě řady přestupků ten, že zatímco trestní právo ukládá povinnost ve formě zákazu tím, že určité konání (popřípadě opomenutí) vymezuje jako skutkovou podstatu trestného činu a činí jej tak trestněprávně trestným, tak skutkové podstaty správních deliktů činí správněprávně trestným porušení zejména povinností, které jsou stanoveny jinými (ne sankčními) normami správního práva, a to nezřídka právě podzákonnými.

K tomu je namístě doplnit, že pro takový poněkud rozdílný přístup k principu *nullum crimen sine lege* ve vztahu k trestným činům a přestupkům není překážkou čl. 7 odst. 1 Úmluvy,[45] který je ve smyslu čl. 6 Úmluvy aplikovatelný rovněž na přestupky, jak je výše uvedeno, a ze kterého princip *nullum crimen sine lege* také vyplývá. Neboť z hlediska výkladu Evropského soudu pro lidská práva požadavek obsažený v čl. 7 odst. 1 Úmluvy je splněn již tím, pokud je trestnost založena právem (*law*), tedy včetně podzákonných právních předpisů.[46] Uvedený „benevolentní" přístup Evropského soudu pro lidská práva k výkladu čl. 7 odst. 1 Úmluvy znamená, že české soudy i při vázanosti Úmluvou jsou povinny dávat přednost aplikaci principu *nullum crimen sine lege* tak, jak je stanoven v Listině, neboť jsou povinny dávat přednost úpravě základních práv a svobod v jejich tuzemském pojetí, pakliže poskytují vyšší standard ochrany.[47] Současně je však třeba zdůraznit, že uvedený „benevolentní" výklad čl. 7 odst. 1 Úmluvy má své limity, spočívající v tom, že právo (*law*) musí splňovat kvalitativní požadavky dostupnosti (*accessibility*) a předvídatelnosti (*foreseeability*),[48] k tomu viz níže.

Pokud jde o jiné státy Evropské unie, obdobně jako v České republice ani v Portugalsku není princip *nullum crimen sine lege* aplikován v případě správních deliktů *zcela shodně* jako v případě trestných činů. Princip *nullum crimen sine lege* má v případě správních deliktů v Portugalsku ústavní základ, ale nekopíruje jej tak, jak je stanoven pro trestní právo.[49] Podle tamní doktríny mohou být některé odchylky od tohoto principu pro případ správních deliktů vyžadovány buď a) odlišným ústavním rámcem (ústavní pořádek daný princip výslovně se správními delikty nespojuje, jak je uvedeno již výše); b) nebo pro účely koordinace obou odvětví práva; c) nebo kvůli zajištění efektivnosti právní úpravy přestupků. V souvislosti přímo se zásadou *nullum crimen sine lege scripta* pak portugalská doktrína poukazuje na autonomní kompetenci vlády vytvořit, změnit nebo zrušit právní normy vymezující určitý správní delikt, a to bez nutnosti autorizace parlamentem (čl. 198 odst. 1 Ústavy Portugalské republiky).[50] Dále k rozdílům v uplatňování principu *nullum crimen sine lege* poukazuje portugalská doktrína na to, že zatímco trestní právo musí být definitivní v tom smyslu, že jednotlivci mají plně pochopit smysl a limity zákonem stanovené

nebo třeba patnácti) bude očkování povinné. Samotný reálný rozsah zásahu do práva na nedotknutelnost osoby je tedy stanoven až vyhláškou a nikoliv zákonem."

45 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 25. 5. 1993 ve věci *Kokkinakis proti Řecku*, č. 14307/88.

46 Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 22. 11. 1995, *C. R. proti Spojenému království*, č. 20190/92.

47 Nález Ústavního soudu ze dne 23. 7. 2013, sp. zn. Pl. ÚS 13/12.

48 MURPHY, C. C. The Principle of Legality in Criminal Law under the European Convention on Human Rights. *European Human Rights Law Review*. 2010, No. 2, s. 195.

49 CAEIRO, P. – LEMOA, M. A. In: JANSEN, O. *Administrative sanctions in the European Union*. Cambridge: Intersentia, 2013, s. 476.

50 Ibidem, s. 474 a 475.

právní normy, tak v případě správních deliktů se připouští, aby zákon stanovil i blanketní normy, které jsou dotvářeny jinými právními normami nebo akty orgánů veřejné správy. Příkladem je ustanovení, které sankcionuje toho, kdo vyrábí nebo prodává zboží nebo služby *„v rozporu s pravidly stanovenými k provádění příslušných činností“*.[51] Obdobně i v Itálii je princip *nullum crimen sine lege* aplikován u správních deliktů v omezenějším rozsahu než v případě trestných činů. Tamní doktrína uvedené vysvětluje tím, že zatímco daný princip je v případě trestných činů stanoven přímo ústavou a má rigoróznější význam, v případě správních deliktů je tento princip stanoven až podústavním zákonem, kterým z něj mohou být stanoveny významné odchylky, např. že správní delikt může být stanoven regionálním právem.[52] Princip *nullum crimen sine lege* stanovený v čl. 25 odst. 1 španělské ústavy se uplatní jak v trestním právu, tak i správním právu trestním, nicméně tamní soudní judikatura uznala jeho jistou flexibilitu v oblasti správních deliktů, a to že podzákonné právní předpisy mohou dotvářet, upřesňovat a rozvíjet sankční normy zákona.[53] Naopak příkladem země, ve které má být princip *nullum crimen sine lege* aplikován u správních deliktů v plném rozsahu, respektive totožně jako v případě trestných činů, je Nizozemí.[54]

Shora uvedené svědčí o složitosti posouzení vztahu mezi zákonem a podzákonnou normotvorbou, pro který je klíčová hranice mezi tím, co ještě lze považovat za konkretizaci povinností stanovených zákonem, respektive co musí splňovat zákonný základ správněprávní odpovědnosti pro to, aby mohl být podzákonnými právními předpisy konkretizován. Z hlediska zásady *nullum crimen sine lege scripta* je přitom významné, jakým „legislativně-technickým“ způsobem se na základě zákona stávají i podzákonné právní předpisy prameny správněprávní odpovědnosti. Lze rozlišovat případy, kdy zákon v rámci právní úpravy skutkové podstaty obsahuje odkaz na blíže specifikovanou podzákonnou právní úpravu, a případy zákonem upravených skutkových podstat tzv. blanketních, tzn. pouze obecně odkazujících na blíže nespecifikovaný podzákonný právní předpis.

Mezi skutkové podstaty odkazující na blíže specifikovanou podzákonnou právní úpravu lze řadit ty skutkové podstaty přestupků, které obsahují výslovný odkaz na určitý podzákonný právní předpis, popřípadě na konkrétní zákonné zmocnění (na jehož základě je vydán), kterým je poměrně konkrétně vymezen možný obsah prováděcího právního předpisu.[55]

Naopak skutkové podstaty přestupků odkazující na druhově vymezený podzákonný právní předpis, jsou ty, které na žádné konkrétní zmocňovací ustanovení k vydání podzákonného právního předpisu neodkazují, nýbrž daný odkaz se omezuje toliko na konstatování existence druhově vymezeného podzákonného právního předpisu. Vedle takového odkazu současně tyto skutkové podstaty dále obsah podzákonného právního předpisu nijak nevymezují a v tomto ohledu jsou tedy blanketní.

---

51 Ibidem, s. 476 a 477.

52 BERNARDI, A. – GRANDI, C. – ZODA, I. In: JANSEN, O. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 295.

53 PUIG, M. R. – CARRASCO, I. M. – SOTOMAYOR, L. A. In: JANSEN, O. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 526 a 527.

54 JANSEN, O. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 394.

55 Příkladem lze uvést skutkovou podstatu přestupku podle § 92n odst. 1 písm. a) zákona o ochraně veřejného zdraví, odkazující na relativně podrobně zákonem specifikovanou podzákonnou právní úpravu. Podle uvedeného ustanovení se totiž *„fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že nesplní povinnost podle právního předpisu krajské hygienické stanice vydaného podle § 85“*, podle kterého lze při epidemii a nebezpečí jejího vzniku právním předpisem krajské hygienické stanice *„stanovit pro její správní obvod nebo jeho část mimořádná opatření“*, jejichž výčet je stanoven v § 69 odst. 1 zákona o ochraně veřejného zdraví.

Je zřejmé, že požadavkům zásady *nullum crimen sine lege scripta* obecně lépe odpovídá prvně uvedený případ, neboť dochází ke stanovení bližších mezí trestnosti za přestupek zákonem. Současně nelze přehlédnout, že předmětná „blanketnost" příliš neprospívá ani dalšímu ze souvisejících požadavků, a sice dílčí zásadě *nullum crimen sine lege certa*, podle které má být vyjádření skutkových podstat správních deliktů určité, jasné a přesné. Následující text je věnován povinnostem uloženým obecně závaznými vyhláškami (nejen) k ochraně veřejného pořádku z hlediska uvedených obecných východisek.

2.2 Případ obecně závazných vyhlášek

Přestupek podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích – podle kterého se *„fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce"* – je ve světle shora uvedeného blanketní skutkovou podstatou, která odkazuje na obsah (jakékoliv) obecně závazné vyhlášky, kdy teprve v ní jsou formulovány povinnosti, jejichž porušení je sankcionováno.[56] Obce tak stanovením povinností v obecně závazných vyhláškách dotvářejí objektivní stránku dané blanketní skutkové podstaty obsažené v zákoně. Pokud jde o otázku dostatečnosti zákonem stanovených mezí trestnosti ve světle požadavku plynoucího ze zásady *nullum crimen sine lege scripta*, je současně významné, zda se vydání obecně závazné vyhlášky opírá o konkrétní, relativně konkrétní, nebo obecné zmocnění (k tomu viz část 1. výše).

Pokud jsou obecně závazné vyhlášky vydávány, respektive povinnosti jimi stanoveny na základě konkrétního zmocnění – které vymezuje jejich obsah, respektive vymezuje, jaké povinnosti mohou být danou obecně závaznou vyhláškou stanoveny – jsou zákonem přesněji stanoveny základní meze trestnosti, které jinak samotná blanketní skutková podstata v § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích neobsahuje. V tomto směru se takové obecně závazné vyhlášky příliš neliší od nařízení obcí, které mají povahu prováděcích podzákonných právních předpisů, a jejich vydání je tak (na rozdíl od vydání obecně závazných vyhlášek) podmíněno výslovným zákonným zmocněním.[57] Přitom obdobně jako v případě obecně závazných vyhlášek také ve vztahu k nařízením obcí § 4 odst. 3 zákona o některých přestupcích stanoví, že se *„fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v nařízení obce"*.

V případě obecně závazných vyhlášek vydaných na základě konkrétního zmocnění pak tedy oba typy citovaných skutkových podstat mají společné to, že příslušné podzákonné právní předpisy, dotvářející dané blanketní skutkové podstaty přestupku, jsou vydávány na základě výslovného zákonného zmocnění, ze kterého lze dovozovat meze trestnosti ve smyslu požadavku *nullum crimen sine lege scripta*. Výjimečně se lze dokonce setkat s konkrétním zmocněním k vydání obecně závazné vyhlášky, které je v zákoně současně doplněno vlastní zvláštní skutkovou podstatou přestupku (tj. nikoliv blanketní).[58] Nicméně i bez zvláštní skutkové podstaty přestupku lze k povinnostem stanoveným pro-

---

56 BOHADLO, D. – POTĚŠIL, L. – POTMĚŠIL, J. *Správní trestání z hlediska praxe a judikatury*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 61.

57 Srov. KADEČKA, S. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003.

58 Podle § 17 odst. 1 zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek *„obec může obecně závaznou vyhláškou zakázat kouření a zakázat používání elektronických cigaret na veřejném prostranství, které se nachází v blízkosti školy, školského zařízení nebo jiného prostoru vyhrazeného pro aktivity osob mladších 18 let."* Podle § 35 odst. 1 písm. f) a h) téhož zákona *„fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že kouří na místě, na němž je kouření zakázáno obecně závaznou vyhláškou obce podle § 17 odst. 1, nebo používá elektronickou cigaretu na místě, na němž je její používání zakázáno obecně závaznou vyhláškou obce podle § 17 odst. 1"*.

střednictvím obecně závazné vyhlášky vydané na základě konkrétního zmocnění uzavřít, že pochybnosti o nesplnění ústavněprávního požadavku výhrady zákona budou v těchto případech obecně nejnižší.

Jiná je však situace v případech, kdy jsou obecně závazné vyhlášky vydávány na základě relativně konkrétního zmocnění. Blanketní skutková podstata v § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích totiž odkazuje na povinnosti stanovené obecně závaznými vyhláškami, jejichž obsah však zákon v těchto případech vymezuje poměrně obecně (viz výše část 1.2). Jde tak o situaci, kdy k neurčitosti vyplývající z blanketní skutkové podstaty přistupuje neurčitost plynoucí z relativně konkrétního zmocnění. Otázkou proto je, jakým způsobem nahlížet na zákonem takto obecně stanovené meze trestnosti z hlediska zásady *nullum crimen sine lege scripta*.

Porušení principu *nullum crimen sine lege* v souvislosti s obecně závaznou vyhláškou vydanou na základě relativně konkrétního zmocnění konstatoval Ústavní soud ve věci tzv. „sedacích vyhlášek", zakazujících sezení na stavebních částech a předmětech na veřejném prostranství, které k tomu nejsou určeny, a to za účelem ochrany veřejného pořádku.[59] V uvedené věci dospěl Ústavní soud k závěru, že *„blanketní skutková podstata přestupku, obsažená […] v § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích, neposkytují dostatečný zákonný základ tomu, aby mohla prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, jakožto podzákonného právního předpisu, vzniknout skutková podstata předčasně dokonaného přestupku fakticky spočívajícího v jednání, které samo o sobě není způsobilé veřejný pořádek narušit a může být jen přípravou k jeho narušení. Takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) zákona o obcích – na základě kterého by obsah podzákonné právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přestupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvlášť ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně závaznou vyhláškou – se dostává do kolize se zásadou zákonnosti […], ze které pro oblast správního trestání vyplývá ústavní princip nullum crimen sine lege […]."*

Ústavní soud citovaným závěrem, respektive aplikací zásady *nullum crimen sine lege scripta*, svůj původní závěr ohledně tzv. předpolí přehodnotil. Ve své předchozí judikatuře Ústavní soud připustil možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou k ochraně veřejného pořádku, vydanou na základě relativně konkrétního zmocnění, také povinnosti k regulaci záležitostí, které samy o sobě nejsou způsobilé veřejný pořádek narušit, ale mohou být pouze přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku. Jde o nález ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09, respektive v něm obsažený závěr, podle kterého *„je-li absorbovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci ‚přípravná' (její ‚předpolí'), pak je stejně tak – logicky i věcně – udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou ‚veřejnou' konzumaci svým účelem umožňují"*. V následné judikatuře[60] Ústavní soud vztáhl citovaný závěr i na regulaci provozní doby hostinských zařízení a konstatoval, že i když samo o sobě provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, je možno tuto činnost v kontextu citovaného nálezu rovněž v určitých lokalitách považovat za „předpolí" vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku, a obec má proto možnost na základě relativně konkrétního zmocnění stanovit povinnosti subjektům

59 Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15.

60 Nálezy Ústavního soudu ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09.

tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách.

Aktuálním závěrem, že *„na základě § 10 písm. a) nelze […] stanovit povinnosti k regulaci místních záležitostí, které mohou být nanejvýš pouze přípravou k narušení veřejného pořádku, aniž by samy mohly veřejný pořádek narušit,“*[61] tak Ústavní soud upřesnil zákonné meze pravomoci obcí stanovit k ochraně veřejného pořádku povinnosti obecně závaznou vyhláškou. Uvedené upřesnění představuje jisté zúžení dosavadního pojetí předmětné pravomoci, reflektující skutečnost, že blanketní skutková podstata zde odkazuje na zákonný základ vymezený „toliko“ relativně konkrétním zmocněním.

V případech, kdy se vydání obecně závazné vyhlášky opírá toliko o obecné zmocnění (viz výše část 1.3), je z hlediska zásady *nullum crimen sine lege scripta* dostatečnost zákonem stanovených mezí trestnosti logicky (*a minori ad maius*) ještě problematičtější a pravomoc obcí tímto způsobem stanovit jednotlivcům povinnosti by pak měla být v tomto ohledu interpretována o to restriktivněji (viz níže).

Závěr

Z hlediska zásady zákonnosti, respektive zásady *nullum crimen sine lege scripta*, není vyloučeno, aby pramenem právní úpravy skutkové podstaty přestupku byl vedle zákona i podzákonný právní předpis. Nelze proto bez dalšího říci, že pokud skutkové podstaty některých přestupků nejsou bez podzákonné právní úpravy kompletní, dostávají se do rozporu s tímto principem. Ovšem pouze za podmínky, že sám zákon stanoví dostatečné meze dané právní úpravy, které podzákonný právní předpis nesmí překročit.

Relativně konkrétní zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek svojí poměrně vysokou mírou obecnosti na jedné straně umožňuje obcím pružněji reagovat právní regulací na místní jevy za účelem ochrany místních záležitostí veřejného pořádku, na druhé straně musí být s ohledem na blanketní skutkovou podstatu přestupku podle § 4 odst. 3 zákona o některých přestupcích a zásadu *nullum crimen sine lege scripta* o to pečlivěji posouzeno dodržení tam obsažených neostrých zákonných mezí, které by s ohledem na práva jednotlivců (jako jejich adresátů) neměly být výkladem dále příliš rozvolňovány. Relativně konkrétní zmocnění by proto nemělo být pro účely otázky – jaké lze na jeho základě stanovit obecně závaznou vyhláškou povinnosti k zabezpečení veřejného pořádku – vykládáno příliš široce. Extenzivní výklad relativně konkrétního zmocnění nesmí poskytnout obci příliš široký prostor a umožnit jí prostřednictvím obecně závazné vyhlášky stanovit povinnosti a tím i odpovědnost za přestupek mimo v zákoně – byť jen relativně konkrétně – stanovené podstatné parametry.

V opačném případě dochází k oslabování naplnění požadavku předvídatelnosti práva jako jednoho ze základních atributů právního státu, vyplývajícího rovněž z čl. 7 Úmluvy. Jednotlivec jako adresát daných povinností pak ztrácí možnost v rozumné míře předvídat, co vše je na území obce, ve které může být třeba jen „náhodným návštěvníkem“, zakázáno, respektive předvídat trestnost svého jednání a přizpůsobit tomu své chování. To vše s ohledem na zásadu *ignorantia iuris neminem excusat* (neznalost práva neomlouvá), která v těchto případech, kdy platí, že každá z více než šesti tisíc obcí tvoří své vlastní obecně závazné vyhlášky, klade na jednotlivce v tomto směru poměrně velké nároky.

61 Nález Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15.

V případě obecného zmocnění spíše než o riziko extenzivního výkladu jde o to, že zde zákon, obecně vymezující samostatnou působnost, stanoví ve vztahu k dotvoření skutkové podstaty přestupku již natolik neurčité limity, že bude-li mít obecně závazná vyhláška svůj zákonný základ pouze v obecném zmocnění (§ 35 zákona o obcích), nemůže zřejmě vyhovovat zásadě *nullum crimen sine lege scripta*, a to ani při jejím benevolentnějším (oproti ostatní podzákonné normotvorbě) vnímání. Z obecného zmocnění nelze totiž přesně poznat, kde má samostatná působnost obce hranice, respektive taková hranice je neostrá.

Tento závěr nutně vede k tomu, že prostor pro vydávání obecně závazných vyhlášek není v porovnání s předchozí (překonanou) judikaturou Ústavního soudu rozšířen tolik, jako by tomu bylo v případě, pokud by platilo, že obce mohou stanovit povinnosti obecně závaznou vyhláškou toliko za podmínky jejich podřazení alespoň pod obecně vymezenou samostatnou působnost (§ 35 zákona o obcích).[62]

Současně však tento závěr, podle mého názoru, neznamená nepřípustný zásah do ústavně garantovaného práva obcí na samosprávu (čl. 8 Ústavy ČR), se kterým je právo obcí stanovit sankciovatelné povinnosti obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti spjato, respektive takový přístup k zásadě *nullum crimen sine lege scripta* fakticky nevede k popření čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR a ani neupřednostňuje pouze a jen prvně uvedenou ústavní hodnotu na úkor druhé. Podstatně se tím totiž nestírá rozdíl mezi obecně závaznou vyhláškou a nařízením obce, respektive podzákonným právním předpisem vydávaným podle čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR. Uvedené ustanovení totiž obsahuje požadavek výslovného zákonného zmocnění, který by případ relativně konkrétního zmocnění jen stěží naplňoval.[63] K tomu dále z čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR vyplývá právo obcí regulovat na základě relativně konkrétního zmocnění obecně závaznou vyhláškou i záležitosti, které jsou již zákonem upraveny, pokud nedochází vedle předmětu současně ke shodě i v cíli obou právních úprav. O to širší prostor relativně konkrétní zmocnění obcím k normotvorbě poskytuje. Navíc vzhledem ke skutečnosti, že v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku, tj. na základě relativně konkrétního zmocnění, je vydání obecně závazných vyhlášek v praxi nejpravděpodobnější a nejfrekventovanější, nejde ani z faktického hlediska o nepřípustné vyprázdnění této významné pravomoci obce.

Samozřejmě je věcí zákonodárce, aby v případě potřeby rozšířil relativně konkrétní zmocnění o případné další oblasti, ve kterých mohou obce stanovit obecně závaznou vyhláškou povinnosti. K uvedenému lze poukázat na španělského zákonodárce, který v návaznosti na judikaturu Španělského Ústavního soudu – připouštějící, aby zákony vymezily určité záležitosti, v rámci kterých mohou být právními předpisy obcí stanoveny skutkové podstaty přestupků a sankce za ně[64] – novelizoval tamní zákonnou právní úpravu obecního zřízení tak, že se dovoluje obcím stanovit odpovědnost za přestupek v souvislosti s poškozením místního majetku, rušením místních veřejných služeb nebo rušením klidu, přičemž další zvláštní zákony pravděpodobně budou dále rozvíjet oblasti, v rámci kterých mohou obce svými právními předpisy stanovit (dotvořit) odpovědnost za přestupek.[65]

---

62 Např. podle J. Brože by obce měly mít ve světle § 104 odst. 3 Ústavy oprávnění přijímat obecně závazné vyhlášky ve všech oblastech samostatné působnosti (§ 35 zákona o obcích), nikoliv pouze v dílčích oblastech stanovených v § 10 zákona o obcích. BROŽ, J. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). *Právní rozhledy*. 2018, č. 9, s. 316.

63 Srov. LANGÁŠEK, T. Obrat v nazírání Ústavního soudu na obecně závazné vyhlášky. *Právní rozhledy*. 2008, č. 10, s. 356–362.

64 Rozhodnutí Španělského Ústavního soudu č. 123/2001, ze dne 8. června.

65 PUIG, M. R. – CARRASCO, I. M. – SOTOMAYOR, L. A. In: JANSEN, O. *Administrative sanctions in the European Union*, s. 527 a 528.

Principle of Legality as a Limit for Establishing Obligations (not only) to Protect Public Order by a Generally Binding Ordinance of the Municipality

David Hejč

Abstract: The article deals with the reservation of statutory regulation as a limit for establishing obligations by generally binding ordinances of the municipalities, especially those, which are supposed to protect public order. Attention is paid to the question, how the reservation of statutory regulation is fulfilled within exercising the power of municipalities to establish obligations by generally binding ordinance in terms of constitutional authorization under Article 104 (3) of the Czech Constitution. And, whether the reservation of statutory regulation is fulfilled also in relation to the nullum crimen sine lege principle, having regard to the fact that a breach of the obligation established by a generally binding ordinance constitutes an offence. The conclusions of the article focus on the conflict between the right of municipalities to self-government manifested by generally binding ordinances on the one side and the rights of the addressees of these generally binding ordinances on the other.

Key words: principle of legality, nullum crimen sine lege, generally binding ordinance, offence