Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 35/13 dne 5. srpna 2014 v plénu složeném z místopředsedkyně soudu Milady Tomkové a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Jana Filipa, Vlasty Formánkové, Vladimíra Kůrky, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka (soudce zpravodaje), Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové a Jiřího Zemánka o návrhu Ministerstva vnitra na zrušení čl. III odst. 2 poslední věty obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích ze dne 26. dubna 2012, za účasti města Cheb jako účastníka řízení, takto:

Ustanovení poslední věty čl. III odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích ze dne 26. dubna 2012 se zrušuje dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I. Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Ústavnímu soudu byl dne 23. 7. 2013 doručen návrh Ministerstva vnitra (dále též jen „navrhovatel“) na zrušení poslední věty ustanovení čl. III odst. 2 obecnězávazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích ze dne 26. dubna 2012 (dále také jen „vyhláška“) pro rozpor se zákonem.

2. Navrhovatel v odůvodnění návrhu rekapituluje proces přijetí napadené vyhlášky se závěrem, že byla vydána předepsaným postupem a k tomu příslušným orgánem města Cheb a že byla řádně vyhlášena. Dále navrhovatel konstatuje dosavadní průběh své dozorové činnosti ve smyslu § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o obcích“) s tím, že město Cheb ani na výzvu Ministerstva vnitra, ani po rozhodnutí o pozastavení účinnosti napadené vyhlášky ze dne 22. února 2013 nezjednalo ve věci nápravu. Následně se navrhovatel zevrubně zabývá rozborem napadeného ustanovení.

3. Podle navrhovatele považuje město Cheb podle čl. II odst. 2 písm. d) vyhlášky provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů na vymezených veřejných prostranstvích za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek a vést k narušení bezpečnosti, zdraví a majetku. Jako takovou ji město předmětnou vyhláškoureguluje s cílem ochrany zmíněných statků, tj. veřejného pořádku, bezpečnosti, zdraví a majetku (tedy ve veřejném zájmu) prostřednictvím stanoveného zákazu. Své vlastní právní regulaci se ovšem, pokud by se měla dotknout jeho činnosti (jím pořádaných akcí), město a priori nepodřizuje. Z vyjádření města Cheb přitom podle navrhovatele není zřejmé, z jakých důvodů by provozování ohňostroje či pyrotechnických efektů, objedná-li je město, nemělo být a priori potenciálně ohrožující vyhláškou chráněné hodnoty.

4. Navrhovatel principiálně možnost stanovení výjimek ze zákazů upravených obecně závaznými vyhláškami obcí k regulaci místních záležitostí veřejného pořádku nevylučuje, a to ani v případě, že výjimky budou dopadat především na činnost obce samé. Domnívá se však, že je nezbytné, aby výjimky byly koncipovány s ohledem na předmět regulace a chráněný veřejný zájem a s využitím obecných kritérií.

5. Poslední větou čl. III. odst. 2 vyhlášky si město Cheb toliko pro sebe udělilo výjimku z vyhláškou zavedeného zákazu provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů na určitých veřejných prostranstvích, a samo sebe tak napadenou právní úpravou vyňalo z povinnosti nechat své záměry posoudit v rámci vyhláškoupro ostatní subjekty zavedeného povolovacího řízení, v němž hodlá záměry jiných subjektů posuzovat z hlediska existence veřejného zájmu na jejich konání. Tento veřejný zájem by měl však být podle města Cheb dostatečně reprezentován již jen tím, že se bude jednat o akce veřejné, resp. veřejně přístupné.

6. Přijetí napadené právní úpravy město Cheb odůvodnilo odkazem na ustanovení § 2 odst. 2 zákona o obcích, podle kterého obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. Na základě tohoto ustanovení je podle názoru města veškerá činnost obcí vykonávaná v samostatné působnosti podle § 35 odst. 1 zákona o obcích vždy realizována ex lege ve veřejném zájmu, a není tedy třeba jeho existenci jakkoliv jinak zjišťovat či prověřovat.

7. Ministerstvo vnitra má za to, že napadená část ustanovení čl. III odst. 2 vyhlášky se vzhledem k tomu, že se

týká pouze jediného subjektu, totiž města Cheb, odchyluje od principu obecnosti obsahu právních předpisů, který je součástí principů materiálního právního státu a jako takový dopadá také na obecnínormotvorbu.

8. Vynětím své činnosti spočívající v pořádání (kulturních, sportovních a jiných veřejnosti přístupných) akcí, jejichž součástí automaticky může být i ohňostroj a pyrotechnické efekty, z posouzení v rámci pro jiné subjekty zavedeného povolovacího řízení město současně pouze vůči své činnosti vyloučilo v konkrétních případech možnost přezkoumání v rámci správního soudnictví, zda pořádání určité akce, jejíž součástí má být ohňostroj či možnost použití zábavnípyrotechniky, skutečně směřuje k naplnění veřejného zájmu, a navíc, zda se jedná o veřejný zájem, který by měl vůči veřejnému zájmu na zachování veřejného pořádku, jehož ochranu sledovalo vydáním napadené vyhlášky, silnější postavení.

9. Pokud již město zavedlo pro určité subjekty režim správního řízení, nelze vyloučit, že účastníky takového řízení by se na základě ustanovení § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, mohly stát vedle žadatele také další osoby (např. obyvatelé budov v okolí veřejného prostranství, kde by se měla akce s možností ohňostroje či použití zábavní pyrotechniky konat) a právě tyto osoby by mohly iniciovat využití opravných či dozorčích prostředků nebo využít i cestu správního soudnictví.

10. Ministerstvo vnitra respektuje místní správu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva, po vyhodnocení předložených podkladů nicméně s přihlédnutím k judikatuře Ústavního soudu [zejm. k nálezům sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 24/04 ze dne 28. 6. 2005 (N 130/37 SbNU 641; 327/2005 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 24/08 ze dne 17. 3. 2009 (N 56/52 SbNU 555; 124/2009 Sb.)] dospělo k závěru, že právní úprava výjimky z vyhláškou zavedené právní regulace provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů, jejímž adresátem je jediný subjekt, překračuje meze ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích a představuje porušení principu rovnosti, který je jedním z principů materiálního právního státu podle čl. 1 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“), a to vzhledem k tomu, že k přijetí napadené právní úpravy schází vyjádřený (či implicitně dovoditelný) racionální účel, který by s ohledem na předmět regulace dostatečně odůvodňoval odlišný právní režim pouze pro veškerou činnost města, a také vzhledem k důsledkům (nerovné podmínky pro výkon regulovaných činností a skutečnost, že důsledkem zavedení povolovacího režimu pouze pro subjekty odlišné od obce bude vyloučení možnosti přezkoumání rozhodnutí o realizaci záměrů města v rámci správního soudnictví).

II. Posouzení aktivní legitimace navrhovatele

11. Ústavní soud nejprve posoudil, zda návrh splňuje požadavky stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o Ústavním soudu“). Podle ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je Ministerstvo vnitra oprávněno podat návrh na zrušeníobecně závazné vyhlášky obce za podmínek stanovených zákonem o obcích, tj. po předchozím postupu podle § 123 citovaného zákona. Z návrhu a jeho příloh dokládajících průběh dozorové činnosti Ministerstva vnitra ve věci napadené vyhlášky má Ústavní soud podmínky stanovené zákonem o obcích za splněné, a návrh Ministerstva vnitra tedy akceptuje jako přípustný. Proto přistoupil k jeho věcnému projednání.

III. Vyjádření účastníka řízení

12. Podle § 69 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 18/2000 Sb., byl stejnopis návrhu zaslán městu Cheb jako účastníkovi řízení. Účastník ve svém vyjádření, které bylo doručeno Ústavnímu soudu dne 9. září 2013, vyslovil nesouhlas s návrhem na zrušení napadeného ustanovenívyhlášky.

13. Účastník řízení uvedl, že v § 2 odst. 2 zákona o obcích je výslovně uvedeno, že obce při plnění svých úkolů chrání veřejný zájem vyjádřený v zákonech a jiných právních předpisech. Obec je jako veřejnoprávní korporace povolána k výkonu samosprávy (samostatné působnosti), ale obdobně i ve stanoveném rozsahu k přenesenému výkonu státní správy (přenesené působnosti). Ministerstvo vnitra ve svém návrhu slučuje výkon samostatné působnosti obce s výkonem působnosti přenesené a realizaci z toho vyplývajících práv a povinností staví na roveň. Obec je svým postavením a posláním předurčena k tomu, aby při výkonu své působnosti a pravomoci realizovala a přirozeně i chránila příslušný veřejný zájem, resp. veřejné zájmy. V této souvislosti je nutné zmínit navrhovatelem zcela opomíjenou skutečnost, že veškeré činnosti realizované obcí musejí být realizovány vždy secundum et intra legem.

14. Účelem napadené vyhlášky je zajištění ochrany veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá i ochrana majetku. Tento účel je zřejmý již ze samotného vymezení prostor, kde nesmí být určité činnosti

vykonávány.

15. Účastník řízení se domnívá, že zrušení napadeného ustanovení by bylo v rozporu s čl. 10 Listiny základních práv a svobod.

16. Veřejnoprávní korporace vždy realizuje svoji činnost secundum et intra legem a je zcela vyloučeno, aby jakákoliv činnost obce byla realizována jinak než ve veřejném zájmu, neboť veřejná realizace a ochrana veřejných zájmů je činnost, pro kterou je tato veřejnoprávní korporace zřízena. Existenci veřejného zájmu není proto nutné v případě činnosti obce nijak dále deklarovat, jelikož veřejný zájem tu existuje ex lege.

17. K nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/08 zmiňovanému v návrhu účastník uvádí, že napadená vyhláška nestanovuje neodůvodněně odlišný právní režim pro konkrétní případ, ale stanovuje stejný právní režim pro všechny obdobné případy obecně. Ustanovení vyhlášky by mohlo stanovovat výjimku z napadeného zákazu obecněji, tedy nejen pro město Cheb, ale i pro všechny subjekty realizující akce pro veřejnost, z pohledu následné kontroly dodržování tétovyhlášky by však zmíněný postup nebyl konformní.

18. Vyhláška tedy neobsahuje deklaraci veřejného zájmu pro nějaké činnosti, ale podmiňuje existencí veřejného zájmu udělování výjimek, kdy samozřejmě kromě již uvedeného musí být zkoumána i souladnost žádosti s platnou právní úpravou, zejména tedy zajištění ochrany veřejného pořádku, majetku a zdraví, protože obecná výjimka realizovaná ve vyhlášce byla udělena ve stejném režimu. Účastník řízení se ztotožňuje s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 (viz výše), ze kterého vyplývá, že veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměřování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Jak bylo shora uvedeno, pro veškerou činnost obce je veřejný zájem stanoven již zákonem o obcích a o jeho existenci, jako obecně známé skutečnosti, nemůže být sporu. V ostatních případech, jak z napadené vyhlášky vyplývá, bude vždy postupováno v duchu citovaného nálezu.

19. S odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/09 ze dne 25. 1. 2011 (N 5/60 SbNU 33; 40/2011 Sb.) účastník řízení uvádí, že udělování výjimek ze zákazu stanoveného obecně závaznou vyhláškou obce je rozhodováním orgánu samosprávy o místní záležitosti veřejného pořádku. Vyžaduje vymezení alespoň rámcových podmínek, za kterých je možné výjimku udělovat, neboť tím je podmíněna přezkoumatelnost rozhodnutí orgánu samosprávy. Takové rozhodnutí ve věcech samostatné působnosti nemůže změnit nebo nahradit odvolací orgán veřejné správy.

20. Výjimka, o jejímž udělení pro akce pořádané městem Cheb bylo v rámci napadené vyhlášky rozhodnuto, dostatečně určitě deklaruje v kontextu zákona o obcích podmínky, za kterých je možné stejnou výjimku udělit i dalším žadatelům. Tedy nepůjde o akce ryze soukromého charakteru, ale vždy bude žadatel úspěšný v případě, že bude pořadatelem akcí veřejných, neboť tento precedent byl deklarovaným – již uděleným – rozhodnutím o výjimce stanoven.

21. Závěrem účastník řízení uvedl, že na napadeném ustanovení obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012 neshledává nic, co by zakládalo jakoukoliv diskriminaci subjektů dotčených touto vyhláškou, popřípadě rozpor tohoto ustanovení s ústavním pořádkem České republiky. Napadená výjimka není výjimkou hmotněprávní (jak bylo výše uvedeno v obdobných případech – o žádosti právnických či fyzických osob musí být radou rozhodnuto vždy stejně), ale je pouze výjimkou procesní, která samozřejmě vychází z premisy, že rada obce vždy schválí žádost, kterou by v podstatě sama podala. Již samo řízení o žádosti obce o povolení předmětné výjimky z vyhlášky č. 6/2012 by bylo řízením zcela absurdním, s dopředu snadno předvídatelným výsledkem rozhodnutí, neboť je zcela nepředstavitelné, aby rada obce své vlastní záležitosti nevyhověla.

22. Vyjádření účastníka řízení bylo Ústavním soudem zasláno navrhovateli k případné replice. Ten ve své odpovědi ze dne 15. ledna 2014 setrval na svém návrhu i argumentaci obsažené v návrhu na zrušení napadeného ustanovení vyhlášky a neuvedl nic, co by Ústavní soud vzal za podklad pro své rozhodnutí. Proto vyjádření Ministerstva vnitra již nebylo zasláno k případné duplice městu Cheb.

IV. Vyjádření veřejného ochránce práv

23. Na výzvu Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 404/2012 Sb., sdělil veřejný ochránce práv podáním došlým Ústavnímu soudu dne 2. září 2013, že nevstupuje do řízení o zrušení napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012.

V. Upuštění od ústního jednání

24. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání, neboť by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil ze spisového materiálu a z písemných úkonů účastníků řízení. Nenařízení ústního jednání odůvodňuje i skutečnost, že Ústavní soud nepovažoval ani za potřebné provádět dokazování.

VI. Ústavní konformita procesu vydávání obecně závazné vyhlášky

25. Obecně závazná vyhláška města Cheb č. 6/2012 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích byla schválena Zastupitelstvem města Cheb dne 26. dubna 2012. Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva města Cheb konaného v uvedeném dnu má Ústavní soud za zjištěné, že návrh vyhlášky byl schválen hlasy dvaceti pěti členů Zastupitelstva města Cheb z celkového počtu třicet jedna členů. Bylo tedy dosaženo většiny potřebné podle § 87 zákona o obcích pro přijetí platného usnesení zastupitelstva města. Ze stejnopisu vyhlášky přiloženého k návrhu Ústavní soud zjistil, že vyhláškabyla vyhlášena vyvěšením na úřední desce Městského úřadu Cheb dne 3. května 2012, sňata byla dne 31. května 2012. Byla tedy dodržena řádná patnáctidenní lhůta pro vyhlášení. Vyhláška nabyla účinnosti dne 1. června 2012.

VII. Vlastní přezkum napadeného ustanovení

26. Navrhovatel se domáhá zrušení poslední věty citovaného ustanovení, která zní: „Zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem Cheb.“ Pro posouzení napadeného ustanovení je však třeba přihlédnout také k dalším, bezprostředně souvisejícím ustanovením.

27. Ustanovení čl. I vyhlášky zní: „Tato vyhláška upravuje místní záležitosti veřejného pořádku na veřejných prostranstvích ve správním území města Chebu a stanoví, jaké činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, jsou zakázány.“

28. Ustanovení čl. II odst. 2 vyhlášky zní: „Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek ve městě Cheb nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, je a) žebrání, b) volné pobíhání psů, c) jízda a stání motorových vozidel mimo pozemní komunikace, d) provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů.“

29. Ustanovení čl. III odst. 2 vyhlášky zní (pozn. red.: včetně drobných pravopisných nepřesností): „Na veřejných prostranstvích ve správním území města Cheb, jmenovitě v historickém jádru města Cheb prohlášeném Výnosem ministerstva kultury ČSR ze dne 6. 10. 1981 za městskou památkovou rezervaci a dále na třídě Svobody až po ulici Evropskou se zakazuje provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. Městská památková rezervace je vyznačena v Příloze č. 1 tétovyhlášky. Rada města Chebu může na základě písemné žádosti udělit výjimku k provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. Zákaz provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů se nevztahuje na akce pořádané městem Cheb.“

30. Z citovaných ustanovení vyhlášky je zřejmé, že Zastupitelstvo města Cheb považuje provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů na území města, resp. jeho vymezené části, za činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, a jako takovou ji v souladu s § 10 písm. a) zákona o obcích zakazuje. Z tohoto zákazu stanovilo zastupitelstvo města samotnou vyhláškou obecnou výjimku pro všechny akce pořádané městem Cheb. Ostatním subjektům vyhláška umožňuje získat ad hoc výjimku rozhodnutím Rady města Cheb na základě písemné žádosti.

31. Vyhláška tedy zavádí dva odlišné právní režimy pro provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů na vymezeném území města v závislosti na osobě pořadatele akce, v jejímž rámci mají být uvedené činnosti prováděny. Zatímco při akcích pořádaných městem Cheb lze pyrotechnické efekty a ohňostroje provádět bez omezení (samozřejmě při dodržení ostatních právních předpisů), v ostatních případech je provádění těchto činností zakázáno s poukazem na ochranu místních záležitostí veřejného pořádku s tím, že z tohoto zákazu může rada města udělit výjimku.

32. Ústavní soud se především neztotožňuje s tvrzením účastníka řízení města Cheb, že napadené ustanovení vyhlášky stanoví hlediska pro udělování výjimek ze zákazu provádění pyrotechnických efektů a ohňostrojů. Ostatně tato hlediska prokazatelně nejsou zřejmá ani městu Cheb. To ve svém vyjádření – obdobně jako dříve v rámci řízení vedeného navrhovatelem – sice uvádí, že jediným kritériem bude veřejnost takové akce,

pro niž bude výjimka požadována, tedy její veřejná přístupnost, současně ovšem dodává, že při rozhodování o výjimce bude muset být zkoumána i souladnost žádosti s platnou právní úpravou, zejména tedy zajištění ochrany veřejného pořádku, majetku a zdraví.

33. Při absenci výslovné právní úpravy bude nutno dovodit hlediska pro rozhodování rady o výjimkách ze stanoveného zákazu z ostatních ustanovení napadenévyhlášky a příslušného ustanovení zákona o obcích, z něhož vychází pravomoc zastupitelstva ke stanovení zákazu pyrotechnických efektů a ohňostrojů. Jak z § 10 písm. a) zákona o obcích, tak z čl. I a čl. II odst. 2 vyhlášky pak vyplývá, že výjimku bude možno udělit tehdy, bude-li v konkrétní věci prokázáno postupem podle zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, že v konkrétním případě nemůže být se zřetelem k okolnostem posuzované akce prováděním pyrotechnických efektů nebo ohňostroje narušen veřejný pořádek, nebudou dotčeny dobré mravy a nedojde ani k ohrožení bezpečnosti, zdraví nebo majetku.

34. Nehledě na rozpornost citovaných tvrzení účastníka řízení ohledně hledisek pro rozhodování Rady města Cheb jako správního orgánu v obou případech vychází město Cheb z přesvědčení, že akce pořádané městem a priori splňují všechna kritéria pro udělení výjimky z obecného zákazu. Argumentuje přitom ustanovením § 2 odst. 2 zákona o obcích, které stanoví, že „obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem“. Z citovaného ustanovení účastník řízení zcela absurdně dovozuje, že cokoliv obec, v tomto případě město Cheb, činí, činí ve veřejném zájmu.

35. Ústavní soud se, stejně jako navrhovatel, s takovým problematickým výkladem zákona o obcích nemůže ztotožnit. Citované ustanovení je normou stanovící obcím povinnost konat mimo jiné v souladu s veřejným zájmem, nikoliv generální aprobací veškerého konání obcí v České republice. Kromě rozporu se zdravým rozumem by byl účastníkem řízení předestřený výklad citovaného ustanovení v jednoznačném rozporu též s ústavním pořádkem České republiky, a to přinejmenším jako nepřípustný zásah zákonodárce (normotvůrce) do kompetence orgánů výkonné moci posuzovat naplnění kritéria veřejného zájmu při rozhodování v konkrétních věcech (viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 24/04).

36. Ústavní soud proto nesdílí ani závěr účastníka řízení, že účelu sledovaného regulací pyrotechnických efektů a ohňostrojů na vymezeném území města Cheb bude dosaženo, bude-li zakázána pouze činnost osob odlišných od města samotného, byť při zachování možnosti udělení výjimky ze stanoveného zákazu Radou města Cheb.

37. Jde o nedůvodně nerovný přístup města Cheb k sobě samému na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, jestliže je zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce. Chybí totiž jakýkoliv racionální a přípustný účel, ať již explicitně vyjádřený či dovoditelný, proč by město Cheb nemělo být při provádění činností téhož druhu podrobeno své vlastní regulaci, jaká se vztahuje na ostatní subjekty. Z vyjádření města Cheb jako účastníka řízení, stejně jako z jeho argumentace v předcházejícím řízení vedeném navrhovatelem, je zřejmé, že takový racionální a přípustný účel není znám ani městu Cheb. Jde tedy ze strany města Cheb o akt nepřípustné libovůle, jejíž deklarací je ostatně i tvrzení účastníka, že napadené ustanovení „samozřejmě vychází z premisy, že rada obce vždy schválí žádost, kterou by v podstatě sama podala“.

38. Navíc, napadené ustanovení porušuje rovněž práva dalších osob, které mohou být pořádáním akcí spojených s pyrotechnickými efekty a ohňostroji dotčeny. Zatímco totiž ve správním řízení o udělení výjimky tyto osoby jakožto účastníci takového řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, mohou k ochraně svých práv a zájmů mimo jiné tvrdit rozhodné skutečnosti, navrhovat důkazy a vyjadřovat se k podkladům pro rozhodnutí, tato práva jsou jim upřena v případech, kdy je individuální rozhodování o výjimce nahrazeno obecnou výjimkou pro akce pořádané městem Cheb, zakotvenou přímo napadeným ustanovenímobecně závazné vyhlášky.

39. Ústavní soud opakovaně shledal neslučitelnost s principy právního státu u takové obecné právní úpravy, kterou je nahrazováno rozhodování příslušných orgánů veřejné moci v konkrétních případech. Ačkoliv se takovou kolizí právotvorné činnosti orgánů veřejné moci a rozhodováním v konkrétních případech dosud Ústavní soud zabýval obvykle při přezkoumávání zákonů, některé závěry o nepřípustnosti nahrazování rozhodování v konkrétních případech právní normou se plně vztahují i na obecní normotvorbu, jakkoliv se na úrovni místní samosprávy plně neuplatní princip dělby moci. Například v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 shledal Ústavní soud nepřípustnost zákonné úpravy nahrazující individuální rozhodování nejen z důvodu zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale též proto, že bylo omezeno rovněž právo na soudní přezkum. „Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, jíž schází transparentní a

akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81 a 90 Ústavy).“

40. Již dříve se Ústavní soud zabýval otázkou, za splnění jakých předpokladů by bylo lze uvažovat o ústavnosti, resp. protiústavnosti právního předpisu upravujícího jedinečný případ [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.)]. Pro posuzování ústavnosti tzv. neakcesorické nerovnosti přitom stanovil Ústavní soud jako základní kritérium racionalitu zvláštní právní úpravy nahrazující aplikaci právní úpravy obecné a plynoucí ze zvláštnosti jedinečného regulovaného případu. Jinými slovy, taková úprava nesmí být prostým aktem libovůle, ale musí pro ni existovat racionální argumenty. Takovým racionálním argumentem v posuzované věci však nemůže být ani účastníkem řízení tvrzený apriorní soulad činnosti obce s veřejným zájmem, ani jeho předpoklad o nutně kladném výsledku řízení o vlastní žádosti obce.

41. Na základě výše uvedeného přistoupil Ústavní soud ke zrušení napadeného ustanovení poslední věty čl. III odst. 2 vyhlášky, aniž by prováděl jinak obvyklý tzv. test čtyř kroků k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.)]. Napadené ustanovení by nade vši pochybnost neobstálo přinejmenším při posuzování otázky, zda obec nezneužila jí svěřenou působnost (3. krok testu), nehledě na zjevnou nerozumnost posuzované právní úpravy (4. krok testu), a to s přihlédnutím k jejímu chápání samotným městem Cheb, jehož orgány jsou povolány k interpretaci a aplikaci této právní úpravy (viz bod 37).

42. Vymezení smyslu, podstaty, obsahu a rozsahu práva obcí na samosprávu se Ústavní soud ve své judikatuře věnoval již mnohokrát, a to jak v rovině obecné, tak i konkrétně ve vztahu k ústavnímu právu obcí vydávat v mezích své působnosti obecně závazné vyhlášky a ještě konkrétněji k možnosti obcí regulovat činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. Město Cheb jako účastník řízení ve svém vyjádření poukazuje na některá z takových dřívějších rozhodnutí Ústavního soudu a na jejich základě argumentuje zvláštní povahou obcí jakožto osob veřejného práva. K tomu Ústavní soud konstatuje, že ani přes určitý vývoj, kterým jeho judikatura v této oblasti prošla, z účastníkem citovaných rozhodnutí ani z žádného jiného rozhodnutí Ústavního soudu nelze dovozovat takové výsadní postavení obcí, které by jim umožňovalo regulovat na území obce určité činnosti fyzických a právnických osob, aniž by se takové regulaci nebyly nuceny samy podrobit, pokud druhově shodnou či obdobnou činnost samy vykonávají. Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit obecně závaznou vyhláškou ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí platit, že takové zákazy či omezení musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, včetně obce samotné.

VIII. Závěr

43. Ústavní soud tedy uzavírá, že napadené ustanovení je v rozporu s principem materiálního právního státu ve smyslu čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť zakládá nerovnost osob podléhajících výkonu veřejné moci, a to bez přesvědčivého, racionálního a legitimního důvodu slučitelného se zásadami charakterizujícími demokratický a právní stát. Ústavní soud dále shledal rozpor napadeného ustanovení s čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy, neboť město Cheb překročilo meze zákonného zmocnění (viz body 33–35 a 38).

44. Proto Ústavní soud podle § 70 odst. 1 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění zákona č. 48/2002 Sb., rozhodl o zrušení napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky města Cheb č. 6/2012 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na veřejných prostranstvích, jak je ve výroku nálezu uvedeno.