

Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí

Následující materiál byl zpracován s využitím těchto nálezů Ústavního soudu:

- Pl. ÚS 31/95 – Staré Město u Uherského Hradiště (ze dne 2. dubna 1996)
- Pl. ÚS 42/96 – Otnice (ze dne 22. dubna 1997)
- Pl. ÚS 17/97 – Slatiňany (ze dne 8. října 1997)
- Pl. ÚS 18/97 – Pardubice (ze dne 4. listopadu 1997)
- Pl. ÚS 22/97 – Rtyně v Podkrkonoší (ze dne 21. dubna 1998)
- Pl. ÚS 14/98 – Víkřovice (ze dne 25. srpna 1998)
- Pl. ÚS 38/97 – Sokolov (ze dne 24. listopadu 1998)
- Pl. ÚS 5/99 – Šumperk (ze dne 17. srpna 1999)
- Pl. ÚS 14/99 – Svinaře (ze dne 19. října 1999)
- Pl. ÚS 4/2000 – Písek (ze dne 19. prosince 2000)
- Pl. ÚS 23/99 – Frýdek Místek (ze dne 27. března 2001)
- Pl. ÚS 2/2000 – Bílina (ze dne 12. června 2001)
- Pl. ÚS 50/03 – Cheb (ze dne 21. září 2004)
- Pl. ÚS 17/02 – Nezvěstice (ze dne 20. října 2004)
- Pl. ÚS 63/04 – Prostějov (ze dne 22. března 2005)
- Pl. ÚS 62/04 – Chuchelna (ze dne 17. května 2005)
- Pl. ÚS 3/05 – Staňkov (ze dne 6. června 2006)
- Pl. ÚS 57/05 – Nový Bor (ze dne 13. září 2006)
- Pl. ÚS 38/05 – Kopřivnice (ze dne 19. září 2006)
- Pl. ÚS 41/04 – Chomutov (ze dne 5. prosince 2006)
- Pl. ÚS 69/04 – Ústí nad Labem (ze dne 8. března 2007)
- Pl. ÚS 42/05 – Kladno (ze dne 8. března 2007)
- Pl. ÚS 10/06 – Plzeň (ze dne 13. března 2007)
- Pl. ÚS 44/06 – Těřlicko (ze dne 3. dubna 2007)
- Pl. ÚS 21/06 – Vodňany (ze dne 12. června 2007)
- Pl. ÚS 15/06 – Havířov (ze dne 11. července 2007)
- **Pl. ÚS 45/06 – Jirkov (ze dne 11. prosince 2007)**
- **Pl. ÚS 35/06 – Kořenov (ze dne 22. dubna 2008)**
- Pl. ÚS 6/08 – Budyně nad Ohří (ze dne 5. srpna 2008)
- Pl. ÚS 33/05 – Krupka (ze dne 12. srpna 2008)
- Pl. ÚS 46/06 – Mariánské Lázně (ze dne 21. října 2008)
- Pl. ÚS 41/08 – Chrastava (ze dne 26. května 2009)
- Pl. ÚS 47/06 – Sušice (ze dne 2. června 2009)
- Pl. ÚS 42/06 – Mariánské Lázně (ze dne 22. září 2009)
- Pl. ÚS 58/05 – České Velenice (ze dne 23. června 2010)
- **Pl. ÚS 11/09 – Jeseník (ze dne 7. září 2010)**
- **Pl. ÚS 28/09 – Břeclav (ze dne 2. listopadu 2010)**
- Pl. ÚS 39/10 – Krupka (ze dne 8. prosince 2010)
- **Pl. ÚS 13/09 – Vodňany (ze dne 25. ledna 2011)**
- **Pl. ÚS 29/10 – Chrastava (ze dne 14. června 2011)**
- **Pl. ÚS 56/10 – Františkovy Lázně (ze dne 7. září 2011)**
- **Pl. ÚS 22/11 – Kladno (ze dne 30. září 2011)**

I. Úvod

1. **Pojem veřejného pořádku**
2. **Pojem veřejného prostranství**
3. **Obecně k požadavkům obecně závazných vyhlášek (nejen) o veřejném pořádku**
4. **K vynutitelnosti (vymahatelnosti) povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách o veřejném pořádku**

1. Pojem veřejného pořádku

Obvykle je veřejným pořádkem míněn ideální stav společnosti, který se vyznačuje řádem, bezpečností a klidem. Legální definice veřejného pořádku však není v našem právním řádu nikde přesně stanovena. Co tvoří místní záležitosti veřejného pořádku, zákon rovněž výslovně nestanoví. Definici a vymezení tohoto pojmu je tak třeba hledat nejen v právní teorii¹, ale i praxi, kdy obsah veřejného pořádku je naplňován především činností příslušných orgánů.

Československý Nejvyšší správní soud rozuměl veřejným pořádkem (veřejným pokojem a řádem) *souhrn právních, etických a společenských norem, jejichž zachování podle panujících obecných názorů je podmínkou klidného a spořádaného soužití*. Veřejný pořádek není kategorií absolutní, ale je veličinou proměnlivou, jehož obsah se řídí sociálními, etickými, politickými a hospodářskými poměry a názory. Skutečnosti a jednání, které za určitých poměrů vyhovují veřejnému pořádku, se mohou stát nevyhovujícími změnou poměrů. Posoudit, zda určitý stav se přičí či nikoliv veřejnému pořádku, je ve vlastním skutkovém uvážení příslušného správního subjektu (obce či správního úřadu).²

Ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění (dále jen „zákon o obcích“) vymezuje 3 věcné okruhy oblastí, ve kterých jsou obce oprávněny k regulaci prostřednictvím svých obecně závazných vyhlášek (dále také „OZV“), aniž by potřebovaly další zákonné zmocnění. Ustanovení § 10 tak zmocňuje obce k ukládání povinností:

- *k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku*
- *pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků v nezbytném rozsahu k zajištění veřejného pořádku*

¹ Hendrych, D. a kol. Právní slovník, Praha 2009 : „Veřejný pořádek představuje právním předpisem neurčený pojem. V obecném smyslu představuje souhrn pravidel nebo zásad chování na veřejnosti.“

Dvořáček, Z. Právní základy veřejného pořádku (vybrané kapitoly). Praha: Nakladatelství Armex, 2004, str. 6: „Veřejný pořádek lze vymezit jako souhrn společenských vztahů, které vznikají, rozvíjejí se a zanikají na místech veřejných a veřejnosti přístupných, které jsou upravené právními i neprávními normami, jejichž zachovávání je významné pro zajištění klidného a bezporuchového chodu společnosti.“

Kučerová, H. in Horzinková, E., Kučerová, H. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha Leges, 2009, str. 192: „...výkladová praxe ustálila na klidném spořádaném soužití občanů, které je třeba chránit proti závažnějším útokům narušujícím tento veřejný klid a pořádek jako veřejný statek skupinového zájmu. Za tím účelem jsou v celé řadě právních norem stanovena pravidla chování osob na veřejnosti a ve vztahu k ostatním, ovšem do pojmu je třeba v širším slova smyslu zahrnout též pravidla nepsaná, na jejichž dodržování se společnost za léta své existence konkludentně shodla. S uvedeným souvisí pojmy morálka a etika.“

Červený, Z. a kol. Přestupkové právo. 16. aktualizované vydání. Praha Linde, 2009, str. 116: „Veřejný pořádek ... V obecném smyslu představuje souhrn pravidel chování na veřejnosti. Tento souhrn tvoří jednak pravidla obsažená v právních normách, jednak pravidla chování, jejichž zachovávání je podle obecného názoru a přesvědčení nezbytnou podmínkou klidného a spořádaného společenského soužití a ve veřejném zájmu.“

² Koudelka, Z. Komentář k § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, Praha Linde, 2002

- *k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.*

V širším smyslu lze všechny tyto oblasti podřadit pod oblast veřejného pořádku, a to při chápání veřejného pořádku jako souhrnu společenských vztahů, které vznikají, rozvíjejí se a zanikají na místech veřejných a veřejnosti přístupných, které jsou upravené právními i neprávními normami, jejichž zachování je významné pro zajištění klidného a bezporuchového chodu společnosti.

Mimo tyto 3 oblasti mohou obce dále vydávat OZV **na základě zmocnění ve zvláštních zákonech** (viz § 10 písm. d/ zákona o obcích).

2. Pojem veřejného prostranství

Pojem veřejného prostranství (na rozdíl od pojmu veřejného pořádku) je v zákoně definován v § 34 zákona o obcích, dle kterého *Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*

Pojem veřejného prostranství se dále objevuje v § 10 písmeno a) zákona o obcích a v souvislosti s místním poplatkem za užívání veřejného prostranství v § 1 a § 4 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Veřejné prostranství je charakterizováno dvěma pojmovými znaky, jimiž jsou **neomezená přístupnost veřejného prostranství a obecnost jeho užívání.** Obecné užívání veřejného prostranství vznikalo zpravidla obyčejovým způsobem - dlouhodobým užíváním určitého hmotného statku „odnepaměti“. K vymezení pojmu veřejného prostranství lze též odkázat na nálezh sp. zn. Pl. ÚS 21/02, ve kterém Ústavní soud mimo jiné uvedl, že „další prostory, přístupné každému bez omezení“ je nutno chápat jako prostranství obdobného charakteru jako náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň.

U činnostech, kde je možná regulace jen ve vztahu ke konkrétním veřejným prostranstvím platí, že obec musí buďto určit co nejkonkrétněji a nejsrozumitelněji pozitivně či negativně místa a čas pro jejich konání nebo stanovit místa, na kterých jsou zakázány tak, aby jejich vymezení nečinilo adresátům aplikační problémy.

Obec může pro účely regulace dle § 10 zákona o obcích vymežit veřejná prostranství (pozitivně nebo negativně) několika způsoby:

- 1) písemnou formou (úplný výčet) přímo v textu vyhlášky či v její příloze, tvořící nedílnou součást vyhlášky,
- 2) graficky - jednoduchou mapkou či plánkem; příloha vždy tvoří součást vyhlášky,
- 3) kombinací obou metod.

Skutečnost, že pojem veřejného prostranství je pojmem s jasnějším obsahem a s přesnější definicí, než je tomu u pojmu veřejného pořádku, lze doložit soudními rozhodnutími.

Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 21/02, zveřejněný ve Sbírce zákonů pod číslem 211/2005 Sb., který se týkal návrhu skupiny poslanců právě na zrušení ustanovení § 34 zákona o obcích, definuje veřejné prostranství. V části nálehu, označené VII/a, se výslovně uvádí, že „Definici veřejného prostranství, obsaženou v § 34 zákona o obcích, nelze, podle názoru Ústavního soudu, považovat za příliš širokou. Jak konstatoval Senát ve svém vyjádření, se kterým se ztotožňuje i Ústavní soud, slova „a další prostory přístupné bez omezení“ obsažená v tomto ustanovení, je nutné vykládat tak, že nejde o jakékoliv prostory, tj. „jiné prostory“, ale jde o prostranství, mající obdobný charakter jako „náměstí, tržiště,

silnice, místní komunikace, parky a veřejná zeleň.“ Z toho vyplývá, že parky se povahou své přístupnosti od náměstí neliší. Pojmovým znakem náměstí je neomezená přístupnost. Soukromé parky, které nejsou přístupné každému, součást veřejného prostranství netvoří. Jen ty parky, které jsou přístupné obdobně jako náměstí či veřejná zeleň jsou veřejným prostranstvím.

Rovněž Nejvyšší správní soud zastává ve shodě s představiteli právní teorie výše uvedenou definici. V rozsudku č. j. 9 Afs 86/2008 – 89, kde byla zamítnuta kasační žaloba České republiky – Ministerstva zahraničních věcí proti Magistrátu hlavního města Prahy právě ve věci místního poplatku za užívání veřejného prostranství, je citován mj. komentář k zákonu o obcích (Z. Koudelka, R. Ondruš, P. Průcha, Linde Praha 2002) „Po obsahové stránce tato definice vymezuje veřejné prostranství jednak z věcných hledisek, a to tím, že uvádí v úvahu přicházející pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství, dále pak vymezuje veřejné prostranství znakem jeho obecné přístupnosti (což platí jak pro nepojmenovatelné, tj. tzv. další prostory, tak pro tzv. pojmenovatelné druhy či typy veřejných prostranství), a dále je vymezuje i z pohledu vlastnických charakteristik. Klíčové jsou dva poslední znaky, charakterizující veřejné (či veřejná) prostranství jako přístupné (přístupná) každému bez omezení a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. To ve svém důsledku znamená i příslušné omezení práv vlastníka, který musí respektovat, že takovýto prostor (byť je v jeho vlastnictví) nemůže být např. vlastníkem oplocen, či jinak uzavřen, neboť tak by ztratil svoji funkci veřejného prostranství. Vlastník takového prostoru je povinen omezení spojená s jeho povahou veřejného prostranství strpět“.

Omezení daná obecně závaznou vyhláškou se pak mohou vztahovat na:

- a) všechna veřejná prostranství v obci (např. celoplošný zákaz provozování prostituce)
- b) některá veřejná prostranství obecně vymezená (zastavěná část obce, intravilán) nebo
- c) zcela konkrétně uvedená veřejná prostranství (zejména pro účely vyhlášky o místních poplatcích nebo pro účely vymezení prostor pro volný pohyb psů).

3. Obecně k požadavkům obecně závazných vyhlášek (nejen) o veřejném pořádku

OZV musí vedle kritéria ústavnosti (viz dále k jednotlivým oblastem veřejného pořádku a jejich možnostem regulace) rovněž naplňovat obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti tak, aby adresát těchto norem byl schopen předvídat jejich aplikaci a měl možnost upravit podle toho své chování.

OZV působí pouze na území dané obce, proto by měla řešit záležitosti místního významu, nikoli krajského či státního.

V oblasti veřejného pořádku plní obec jednu ze svých "policejních funkcí" a při nedostatku zákonné opory se snaží vydáváním vlastních právních předpisů stanovit zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony. Aby obec nepřekročila svou zákonnou příslušnost, vždy musí jít o místní záležitost - tedy o nežádoucí jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného (trestný čin, přešůpek, jiný správní delikt) a které má místní charakter. Pojem "místní" nemůže být vykládán tak, že jde o jednání nepřesahující hranice obce; jednání by však nemělo mít celostátní nebo krajský charakter. V praxi může nastat situace, kdy určité jednání bude považováno v jedné obci za nežádoucí v takové intenzitě, že bude zakázáno, a v jiné ne.³

OZV jako podzákoný právní předpis nemůže upravovat to, co je již kogentně upraveno v zákonech, tedy v předpisech vyšší právní síly. Je proto třeba dbát na to, aby povinnosti stanovené v OZV nepřekročily rámeček samostatné působnosti a aby také nebyly regulovány činnosti, které obec v samostatné působnosti regulovat nemůže. Výkladovým

³ srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 33/05 a sp. zn. Pl. ÚS 28/09

pravidlem by měla být skutečnost, že nedochází k překrývání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV na straně druhé. **K provedení odlišné úpravy místních záležitostí v OZV však nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon (a OZV) sledují regulaci vzájemně odlišného předmětu (oblasti) a cíle, ale je nutné, aby tato odlišnost byla dobře dovoditelná (také) z textu obou právních předpisů.**

Obce jsou tedy při vydávání OZV limitovány mezemi své samostatné působnosti, nemohou proto upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, nebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, pokud se předmět a cíl obojí regulace překrývají. Smyslem OZV rovněž není reprodukce zákonů týkajících se úkolů státní správy nebo normování této oblasti, ale samostatná správa vlastních záležitostí, jak vyplývá např. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/97.

Definice jednání způsobilých narušit veřejný pořádek dle OZV by měla být přesná a konkrétní, aby nevznikaly problémy při dokazování porušení těchto jednání v přestupkovém řízení.

Při stanovení povinností k zabezpečení veřejného pořádku je třeba řídit se **zásadami rovného přístupu (zákazu diskriminace)**, kdy případné rozdíly musejí být objektivně zdůvodnitelné.

Regulace provedená v OZV musí být **v souladu s obecným principem proporcionality (přiměřenosti)**, tj. že povinnosti lze ukládat jen v nejmenším možném rozsahu. Tato zásada rovněž znamená, že by obce měly vydávat vyhlášku k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku jen tam a tehdy, kde skutečně k narušování veřejného pořádku dochází, tj. v co nejmenším rozsahu vymezit jednání, která jsou na daných místech v obci způsobilá narušit veřejný pořádek, aby prostor pro svobodu občanů zůstal co největší. V praxi to znamená, že by obec měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

V neposlední řadě by OZV měla být také **vymahatelná**. V této souvislosti by se obec měla řídit **principem rozumnosti** opět s přihlédnutím k místním podmínkám té které obce (zejména její velikosti) a při vymezování povinností tak odpovědně zvážit jejich potřebnost, nezbytnost, rozsah a účelnost.

4. K vynutitelnosti (vymahatelnosti) povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách o veřejném pořádku

Porušení OZV o veřejném pořádku může být kvalifikováno buď

- jako porušení dle § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění (dále jen „přestupkový zákon“)⁴ nebo
- jako přešupek dle § 47 přestupkového zákona.⁵

Povinnosti ukládané v OZV by se proto bez dalšího neměly krýt s povinnostmi ukládanými zákonem o přestupcích. Pokud dochází k přejímání zákonné úpravy, výkladovým pravidlem by zde měla být skutečnost, že nedochází k překrývání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV na straně druhé.

Pokud dochází k takovému překrývání, je třeba odlišovat, zda se jedná o konkretizaci zákonné povinnosti nebo o tzv. *superfluum* – doslovné převzetí textu zákona, přičemž adresáti normy i Ministerstvo vnitra jako dozorový orgán by měli být z takové citace schopni

⁴ § 46 odst. 2 přestupkového zákona: *Přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti.*

⁵ § 47 přestupkového zákona specifikuje jednotlivé přestupky proti veřejnému pořádku

identifikovat, že se jedná o znění zákona např. prostřednictvím odkazu, a současně zařazení citace zákona by mělo být funkčně odůvodněno např. potřebou systematického vztažení zákonné úpravy na další ustanovení v OZV.

V případě konkretizace skutkové podstaty nebo doslovné transkripce zákona přitom platí, že skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě má subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona a není možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila OZV za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona.

II. Oblasti veřejného pořádku

V následujícím textu jsou jednotlivé oblasti veřejného pořádku rozděleny ve vztahu k možnostem jejich regulace prostřednictvím OZV obcí a v návaznosti na judikaturu Ústavního soudu do následujících tří skupin:

A	Oblasti veřejného pořádku, které <u>NELZE</u> regulovat prostřednictvím OZV
B	Oblasti veřejného pořádku, které <u>LZE</u> regulovat prostřednictvím OZV
C	Oblasti veřejného pořádku, které jsou ve vztahu k možnostem regulace prostřednictvím OZV <u>SPORNÉ</u>

A	Oblasti VP, které <u>NELZE</u> regulovat prostřednictvím OZV
1.	<i>Kouření na veřejných prostranstvích obecně</i>
2.	<i>Provoz zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti – možnost vydat provozní řády formou OZV (koupaliště, pískoviště, hřbitovy, knihovny)</i>
3.	<i>Jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která jsou pozemními komunikacemi</i>
4.	<i>Evidenze tzv. současného (přechodného) pobytu v obci</i>

1. Kouření na veřejných prostranstvích obecně

Problematika zákazů kouření je řešena zákonem č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „tabákový zákon“). Účelem tohoto zákona je vytvořit účinné nástroje na ochranu společnosti, a zejména dětí v prenatálním a postnatálním životě i v dospívání, před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a návykovými látkami. Ustanovení § 1 písm. a) tabákového zákona, k tomuto přímo říká, že tento zákon stanoví opatření směřující k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami.

Jedním z těchto opatření je stanovení zákazů kouření. V ustanovení § 8 odst. 1 uvedeného zákona jsou taxativně určena místa, na kterých je zakázáno kouřit.

Regulace této oblasti dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, tj. vymezení dalších prostranství či prostor, kde by bylo kouření zakázáno obecně závaznou vyhláškou za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, tak názoru Ministerstva vnitra není možná. Kouření na veřejných prostranstvích totiž v současné společnosti nelze bez dalšího označit za činnost, která by narušovala veřejný pořádek v obci nebo byla v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti či majetku.

Předmětem a cílem úpravy tabákového zákona je tedy především ochrana zdraví. Od 1. července 2010 vstoupila v účinnost jeho novelizace provedená zákonem č. 305/2009 Sb., jímž byl vložen nový § 9a obsahující násl. zákonné zmocnění: „*Obec v samostatné působnosti může obecně závaznou vyhláškou dočasně nebo trvale zakázat kouření na veřejně přístupných dětských hřištích, veřejně přístupných sportovištích, nebo ve vnitřních prostorách budov určených po pořádání sportovních, kulturních a společenských akcí, anebo na sportovních, kulturních a společenských akcích, pokud jsou tato místa nebo akce určeny nebo vyhrazeny osobám mladším 18 let.*“ (více viz bod B 18).

Závěr:

Obce nejsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV vydávané na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích kouření na veřejných prostranstvích.

Dočasně nebo trvale zakázat kouření na vybraných veřejných prostranstvích určených nebo vyhrazených osobám mladším 18 let lze pouze na základě ust. § 9a tabákového zákona, který obce zmocňuje, aby s ohledem na místní podmínky zvážily, zda je nutné zákaz kouření na vymezených místech či akcích zavádět a zda bude

zavedený zákaz trvalý či dočasný. Obce mohou zavedený zákaz kouření omezit na vymezenou denní dobu, popřípadě na dobu konání akce. Vždy však musí být splněna podmínka, že místo či akce je vyhrazeno či určeno osobám mladším 18 let.

2. Provoz zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti – možnost vydat provozní řády formou OZV (koupaliště, pískoviště, hřbitovy, knihovny)

Dle názoru Ministerstva vnitra není možné vydávat provozní řády uvedených zařízení formou OZV.

Pokud se týče **venkovních hracích ploch určených pro hry dětí a rovněž koupališť**, zde je povinnost provozovatele vypracovat provozní řád stanovena v zákoně č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (viz § 13 a § 6 tohoto zákona).

Pro **veřejná pohřebiště** je stanovena povinnost provozovatele vydat pohřební řád v § 19 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Rovněž provozovatel **knihovny** má povinnost vydat knihovní řád, který mu ukládá ustanovení § 4 odst. 7 zákona č. 257/2001 Sb., o knihovnách a podmínkách provozování veřejných knihovnických a informačních služeb (knihovní zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Ve všech uvedených případech vydáním provozního řádu provozovatel realizuje svoji zákonnou povinnost, vydání provozních řádů výše uvedených zařízení není ponecháno na vůli a rozhodnutí provozovatele, zda tak učiní či nikoli. Z uvedených okolností je zřejmé, že nelze hovořit o úpravě provozního řádu těchto zařízení obecně závaznou vyhláškou, neboť pravomoc k jejímu vydání je Ústavou upravena jako fakultativní, což odpovídá normotvorné pravomoci obcí jako projevu práva na samosprávu.

Uvedený závěr pak ve vztahu ke koupalištím podporuje také provozovateli zákonem uložená povinnost předložit návrh provozního řádu ke schválení příslušnému orgánu ochrany veřejného zdraví. Stejně tak lze tento závěr jak ve vztahu ke koupalištím, tak ve vztahu k pískovištím, podpořit tím, že orgány ochrany veřejného zdraví mají při výkonu státního zdravotního dozoru dle § 84 odst. 1 písm. j) zákona o ochraně veřejného zdraví oprávnění nařídit provedení úpravy provozního řádu mj. podle § 6 a § 13 zákona, pokud v něm uvedené podmínky nevedou k ochraně veřejného zdraví. Obec je ovšem k vydávání svých OZV v samostatné působnosti zmocněna přímo Ústavou, vydání právního předpisu obce nemůže být podmíněno souhlasem správního úřadu a nelze touto cestou ani nařídit změnu právního předpisu obce.

Ve vztahu ke hřbitovům tento závěr potvrdil a dokonce ještě rozšířil i Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) a také v dalších nálezech (Pl. ÚS 33/05 – Krupka, Pl. ÚS 46/06 – Mariánské Lázně), ve kterých je uvedeno, že obec není oprávněna stanovit v OZV povinnosti ve vztahu k místním hřbitovům. Podle § 19 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, v platném znění (který je zvláštním zákonem ve vztahu k § 10 písm. a) zákona o obcích), totiž tuto problematiku je nutno upravit v řádu veřejného pohřebiště.

Závěr:

Provozní řády koupališť, knihoven, venkovních hracích ploch určených pro hry dětí a veřejných pohřebišť nelze vydat formou OZV. Tím však není dotčeno oprávnění obce obecně závaznou vyhláškou stanovit některé povinnosti k užívání zařízení obce

sloužících potřebám veřejnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (blíže viz bod B 13), ovšem s výjimkou pohřebišť, kde není regulace obecně závaznou vyhláškou možná.

3. Jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která jsou pozemními komunikacemi

Pro regulaci těchto činností, které nepochybně za určitých podmínek mohou narušit veřejný pořádek, je ovšem třeba rozlišovat ta veřejná prostranství, která jsou pozemními komunikacemi ve smyslu zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), a ostatní veřejná prostranství.

Užívání pozemních komunikací je upraveno zákonem o pozemních komunikacích (§ 19 – obecné užívání), zákonem č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a vyhláškou č. 30/2001 Sb., kterou se provádějí pravidla provozu na pozemních komunikacích a úprava a řízení provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů. Osoba užívající kolečkové brusle (a patrně analogicky též osoba pohybující se na skateboardech) má postavení chodce (§ 2 písm. j/ zákona o silničním provozu) a na pozemních komunikacích tak pro ni platí pravidla silničního provozu stejně jako pro chodce. Její pohyb je upraven těmito zvláštními právními předpisy (např. § 53 odst. 8 zákona o silničním provozu).

Obce tak nejsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV jízdu na skateboardech a kolečkových bruslích, pokud jde o veřejná prostranství mající povahu pozemní komunikace.

Tento závěr Ústavní soud poněkud relativizoval v nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), kde zhodnotil jako legitimní zákaz jízdy na kolech, motocyklech anebo autech na parkových cestách a dále i zákaz vjezdu na parkové a zelené plochy, přičemž parková cesta může mít s ohledem na místní podmínky charakter místní či účelové (tudíž pozemní) komunikace. Je však třeba zdůraznit, že Ústavní soud tyto zákazy zhodnotil jako výkon samostatné působnosti v oblasti ochrany veřejné zeleně (dle § 10 písm. c/ zákona o obcích) a naopak v tomtéž nálezu zrušil ustanovení vyhlášky zakazující najíždění na chodníky motorovými vozidly z důvodu, že takové ustanovení koliduje s výkonem státní správy, neboť obecná úprava provozu na pozemních komunikacích je řešena v zákoně o silničním provozu a zákazy nájezdu na chodníky lze řešit zákazovou značkou. Následně však Ústavní soud v nálezu sp. zn. 47/06 (Sušice) zrušil uložený zákaz parkování, stání a jízdy s motorovým vozidlem po veřejném prostranství mimo vozovku z důvodu kolize mj. se zákonem o silničním provozu.

Je tak možno konstatovat, že **obce sice mohou v OZV stanovit určité povinnosti i ve vztahu k pozemním komunikacím (v zájmu ochrany veřejné zeleně), nikoliv však ve smyslu normování pravidel provozu na pozemních komunikacích způsobem odlišným od zákona.** Je přitom třeba rovněž respektovat, že osoba užívající kolečkové brusle (a patrně analogicky též osoba pohybující se na skateboardech) má postavení chodce (§ 2 písm. j/ zákona o silničním provozu) a výše uvedené povinnosti stanovené ve vztahu ke kolům, motocyklům a autům (tedy vozidlům - § 2 písm. g/ a h/ zákona o silničním provozu) na ni nelze bez dalšího vztáhnout.

Závěr:

Obce nejsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV jízdu na skateboardech a kolečkových bruslích, pokud jde o veřejná prostranství mající povahu pozemní komunikace. Na ostatních veřejných prostranstvích, která nejsou pozemními

komunikacemi, by taková regulace byla možná, ovšem za předpokladu, že tato činnost je v místních podmínkách způsobilá narušit veřejný pořádek.

4. Evidence tzv. současného (přechodného) pobytu v obci

Ve věci OZV města Krupka potvrdil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 39/10, že problematiku pobytu na území obce není možné prohlásit za činnost, která zakládá nebo by mohla zakládat rozpor s veřejným pořádkem. Z tohoto důvodu tedy není možné v souvislosti s pobytem na území obce ukládat prostřednictvím OZV povinnosti v režimu opatření k zajištění místních záležitostí veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona o obcích.

Konkrétně město Krupka k dosažení ochrany veřejného pořádku, dobrých mravů, ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku zvolilo evidenci tzv. současného pobytu osob starších 15 let, které nejsou ve městě hlášeny k trvalému pobytu a pobývají déle než 30 dnů na území vyhláškou vymezených částí města. Pobyt na území města trávající déle než 30 dnů bez přihlášení na ohlašovně Městského úřadu Krupka prohlašovalo město za činnost, která narušuje nebo by mohla narušit veřejný pořádek, být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. Proto OZV ukládala všem osobám starším 15 let, které se na vymezeném území města zdržují déle než 30 dnů z jakéhokoliv důvodu a jsou přihlášeny k trvalému pobytu v jiné obci či městě, povinnost do 2 dnů od uplynutí 30 dnů pobytu přihlásit se k tzv. současnému pobytu na ohlašovně Městského úřadu Krupka. Při přihlašování byly navíc tyto osoby povinny vyplnit formulář stanovený přílohou vyhlášky a předložit občanský průkaz a souhlas vlastníka či nájemce bytu nebo nemovitosti, ve které na území města bydlí.

Problematika evidence obyvatel je komplexně upravena zákonem č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, a tato materie spadá do oblasti přenesené působnosti, neboť dle § 2 cit. zákona se jedná o státní správu. Účelem evidence pobytu obyvatel je v demokratickém právním státě zejména zabezpečení podmínek pro řádný výkon veřejné správy, přičemž pro tyto účely je zákonem o evidenci obyvatel upravena evidence trvalého pobytu tak, že místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí. Je plně na jeho svobodné volbě, pro jaké místo trvalého pobytu se rozhodne a za splnění zákonných podmínek jej ohlásí příslušné ohlašovně. Údaj o trvalém pobytu je koncipován jako údaj evidenčního charakteru, toliko s předpokladem, že zpravidla půjde o adresu místa faktického pobytu fyzické osoby. Správní orgán při ohlašování místa trvalého pobytu v případě splnění zákonem stanovených podmínek ani nezkontroluje, zda adresa místa trvalého pobytu odpovídá místu, kde se občan skutečně zdržuje. Za tohoto stavu je nutné připustit možnost, že zvolená a ohlášená adresa trvalého pobytu občana se může v některých případech odlišovat od faktického pobytu občana.⁶

Přihlédnout lze přitom k tomu, že zákonodárce sám od evidence přechodného pobytu zavedené zákonem upustil, protože ho nepovažuje za nástroj potřebný pro demokratickou společnost. Zákonem o evidenci obyvatel je proto upraven pouze trvalý pobyt a jeho evidence je založena na dobrovolnosti hlášení bez možnosti uložení sankcí, přičemž její vedení zajišťují obce v přenesené působnosti. Kdežto porušení OZV, která by ukládala povinnost každé osobě, jež se zdržuje na území obce po určitou dobu (např. u příbuzných, přítele či přítelkyně, nebo i z jiného důvodu) a je přihlášena k trvalému pobytu v jiné obci či městě, by zakládalo skutkovou podstatu přestupku podle § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Skutečnost, že přijetím nové právní úpravy zákonodárce vědomě upustil od regulace přechodného pobytu, neznamená, že tato záležitost, tedy vedení evidence přechodného pobytu, patří do samostatné působnosti obce a že je regulovatelná na úrovni OZV.

⁶ srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 4/2002, rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. února 2007, č. j. 2 As 64/2005-108,

Výše uvedená úprava evidence pobytu na území obce v OZV by totiž znamenala, že případná sankce za porušení povinností uložených OZV by byla de facto ukládána za narušení veřejného pořádku, které by spočívalo pouze v tom, že adresát normy pobývá (bez ohledu na důvod pobytu) na území města déle než 30 dnů a tento pobyt obci řádně neohlásí. Z tohoto pohledu lze podle názoru Ministerstva vnitřní úpravu provedenou vyhláškou považovat také za zásah do svobody pobytu zaručené ustanovením čl. 14 Listiny, když splnění povinnosti ohlásit pobyt obci je nezbytnou podmínkou pro to, aby pobyt na jejím území nebyl na základě OZV považován za činnost narušující veřejný pořádek. Navíc lze takovéto opatření považovat za neproporcionální zásah, který vychází z presumování toho, že každý, kdo se na vymezeném území obce či města zdržuje a není jejích občanem, se dopouští jednání skutečně narušujícího veřejný pořádek.

Ústavní soud rovněž v dané věci konstatoval, že **problematika evidence osob postrádá místní charakter, a proto také zjevně nespadá do kategorie samostatné působnosti obce jako takové. Samotný „nepřihlášený pobyt“ veřejný pořádek neohrožuje.** K tomu by bylo třeba nastoupení některých dalších kvalifikovaných okolností (není možné tvrdit bez dalšího rozpor s veřejným pořádkem už proto, že i když někde určitá osoba pobývá „bez hlášení“, přesto může dodržovat všechny své zákonné povinnosti, popř. si může svědomitě přebírat poštu na jiném místě, např. v místě svého trvalého pobytu). **Zákonodárce v daném ohledu svoji vůli deklaroval jasně, a není možné zákonnou úpravu obcházet stanovováním zvláštních režimů „přechodných pobytů“ a tak ukládat další povinnosti občanům.**

Navíc nejenže hlášení tzv. současného pobytu obyvatel a vedení jeho evidence zcela zřejmě charakter nástroje regulujícího místní záležitosti veřejného pořádku nemá, ale nemůže ani přispět k ochraně veřejného pořádku ve smyslu klidného a pokojného soužití občanů i návštěvníků města.

Závěr:

Zákon o obcích ani jiný právní předpis, včetně zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, oblast evidence obyvatel do samostatné působnosti obce nesvěřují.

Obce tedy nemohou v režimu ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, tj. za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku stanovovat formou OZV povinnost hlášení současného (přechodného) pobytu v obci či ukládat další povinnosti vedoucí ke zjištění totožnosti konkrétního obyvatele či návštěvníka obce.

B	Oblasti veřejného pořádku, které <u>LZE</u> regulovat prostřednictvím OZV
1.	<i>Konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích</i>
2.	<i>Používání zábavní pyrotechniky na veřejných prostranstvích</i>
3.	<i>Hluk (hlučné činnosti) a rušení nočního klidu</i>
4.	<i>Podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí</i>
5.	<i>Znečištění ulic a jiných veřejných prostranství</i>
6.	<i>Rozdělování a udržování otevřených ohňů</i>
7.	<i>Ochrana a údržba veřejné zeleně (sekání, úklid)</i>
8.	<i>Chov zvířat; Pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat; Zákaz vstupu se zvířaty</i>
9.	<i>Žebrání</i>
10.	<i>Prostituce</i>
11.	<i>Výherní hrací přístroje a jiné podobné loterie</i>
12.	<i>Jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která nejsou pozemními komunikacemi</i>
13.	<i>Provoz zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (stanovení povinností ve vztahu k veřejnému pořádku)</i>
14.	<i>Nepovolené vylepování plakátů</i>
15.	<i>Malování po zdech (graffiti)</i>
16.	<i>Provozní doba pohostinských zařízení</i>
17.	<i>Kouření na vybraných veřejně přístupných místech určených nebo vyhrazených osobám mladším 18 let</i>

1. Konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích

Obce nejsou oprávněny regulovat obecně závaznou vyhláškou oblasti vyhrazené zákonné úpravě (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), na druhou stranu však Ústavní soud vyložil, že odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti normováním oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV 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. Oblast konzumace alkoholických nápojů je přitom upravena v zákoně č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými

výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Účelem uvedeného zákona přitom je stanovení účinných nástrojů k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami. Ustanovení § 13 tohoto zákona dává obcím v této oblasti možnost v *případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů s negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů.*

Konzumaci alkoholu na veřejnosti ovšem lze za určitých okolností považovat za činnost, která by mohla být v rozporu např. s dobrými mravy. Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích přitom dává obcím možnost OZV ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být 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.

Konzumaci alkoholu, lépe však „nemírnou“ konzumaci alkoholu, lze tedy na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se skutečně jedná o činnost, která v konkrétních místních podmínkách obce dosahuje takové intenzity, aby ji bylo možné reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku. Zde je možno odkázat na nálezy Pl. ÚS 33/05 (Krupka), ve kterém Ústavní soud de facto potvrdil tento postoj, který k obecně závazným vyhláškám regulujícím požívání alkoholu na veřejných prostranstvích zastávalo Ministerstvo vnitra již od vydání nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov), na který uvedený nálezy ve věci obecně závazné vyhlášky města Krupka opětovně odkázal.

Pokud se v obci daná regulace vzhledem k místním podmínkám skutečně projeví jako potřebná a obec se tudíž rozhodne přistoupit k zákazu konzumace alkoholu, popřípadě „nemírné“ konzumace alkoholu na určených veřejných prostranstvích, je s ohledem na právní jistotu adresátů nutné v OZV tato prostranství i případnou „nemírnou“ konzumaci alkoholu blíže specifikovat. **Zákaz nelze vztáhnout na všechna veřejná prostranství v obci.** Rovněž je třeba obecně závaznou vyhláškou přesně vymezit případné výjimky z tohoto zákazu (nejlépe konkrétním datem – 31. prosince, 1. ledna apod.).

Požadavek na specifikaci veřejných prostranství, na kterých se konzumace alkoholu zakazuje, vychází z obecného principu proporcionality. Jak vyplývá z nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Ústavní soud navíc v nálezu Pl. ÚS 11/09 (Jeseník) připustil možnost regulovat OZV ve smyslu § 10 písm. a) zákona o obcích nejen samotnou konzumaci alkoholu na vymezených veřejných prostranstvích, ale i činnosti k této konzumaci směřující (např. zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem, resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují). **Konzumace alkoholu se znakem způsobilosti narušit veřejný pořádek se totiž dle Ústavního soudu věcně i logicky neomezuje pouze na samotné (vlastní) požívání alkoholického nápoje (tj. pití jako takové), nýbrž zahrnuje i obdobně tomu imanentní a veřejně reflektovatelné činnosti, jež počínají opatřením alkoholického nápoje a pokračují jeho „veřejnou“ připraveností ke skutečné konzumaci. Právě znak takové „veřejné připravenosti“ obec dle názoru Ústavního soudu vystihuje v dotčeném ustanovení podmínkou, že jde o alkoholický nápoj v „otevřené lahvi či jiné nádobě“, jakož i podmínkou „zdržování se“; ta je významná nejen proto, že je typovým „předpolím“ konzumace, nýbrž**

i tím, že ze zákazu vylučuje pouhý přenos nádoby (přes veřejné prostranství), jenž oproti tomu samo o sobě veřejnou konzumaci alkoholu neimplikuje.

Obdobně pak, jak „rozlévání“, tak „výdej“ alkoholu do otevřené nádoby, z povahy věci dle Ústavního soudu směřují k založení „přípravy“, jež pro zakázanou konzumaci alkoholických nápojů vytváří věcné předpoklady.

Ústavní soud proto v tomto směru uzavřel, že zákaz zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem lze subsumovat pod zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství.

Závěr:

Regulace konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích je možná z důvodů zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pokud se vzhledem ke konkrétním místním podmínkám jedná o činnost, která je způsobilá narušit místní pořádek. Zákaz však (v souladu s principem proporcionality) lze stanovit jen v nejméně omezujícím rozsahu, tzn. že regulace by se měla vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby.

2. Používání zábavní pyrotechniky na veřejných prostranstvích

Dle judikatury Ústavního soudu (viz nálezy Pl. ÚS 5/99 – Šumperk, Pl. ÚS 2/2000 – Bílina) je problematika prodeje a používání pyrotechnických předmětů již dostatečně regulována zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, a vyhláškou Českého báňského úřadu č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a obec proto nemůže přikročit k absolutnímu zakazu zábavní pyrotechniky na svém území. Protože však po 30. lednu 2008, kdy nabyl účinnosti zákon č. 376/2007 Sb., novelizující zákon o hornické činnosti, který z působnosti tohoto zákona vyňal pyrotechnické výrobky a zrušil zákonné zmocnění pro vydání prováděcího právního předpisu týkajícího se pyrotechnických výrobků (viz též rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 17/2009 – 62 ze dne ve věci kasační stížnosti proti ústřednímu inspektorátu České obchodní inspekce o uložení pokuty)⁷, je třeba zmínit také nařízení vlády č. 208/2010 Sb., ze dne 14. června 2010, o technických požadavcích na pyrotechnické výrobky a jejich uvádění na trh, které zapracovává příslušné předpisy Evropské unie a upravuje mj. druhy a kategorie pyrotechnických výrobků uváděných na trh, jejich členění a jednotlivé postupy posuzování jejich shody se základními bezpečnostními požadavky, jakož i základní bezpečnostní požadavky na pyrotechnické výrobky, které musí tyto výrobky splňovat, aby mohly být uvedeny na trh.

Uvedené závěry o komplexnosti úpravy pyrotechnických výrobků a jejich užívání nicméně neznamenají absenci oprávnění obce regulovat za určitých podmínek používání pyrotechnických předmětů v samostatné působnosti formou OZV. Toto oprávnění, jakož i podmínky jeho realizace dovodil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor). V tomto

⁷ V posuzované věci Nejvyšší správní soud zvažoval, zda není dán důvod nicotnosti spočívající ve vadě právního podkladu, z něž napadené rozhodnutí vycházelo (byla aplikována vyhláška č. 174/1992 Sb., která sice nepozbyla platnosti, nicméně s ohledem na chybějící zákonné zmocnění pozbyla účinnosti, a nebylo ji proto možné aplikovat).

I. Je-li bez náhrady zrušeno zmocňovací ustanovení pro vydání právního předpisu správním úřadem (srov. čl. 79 odst. 3 Ústavy) a zároveň není zrušen právní předpis opírající se o zrušené zmocňovací ustanovení, stává se tento právní předpis - byť nadále zůstává platný - neaplikovatelným (neúčinným).

II. Vyhláška č. 174/1992 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi, je od 30. 1. 2008 neaplikovatelným (neúčinným) právním předpisem.

III. Vychází-li správní akt z právního předpisu sice neúčinného, ale platného, nejedná se o nedostatek právního podkladu takového charakteru, který by vyvolával nicotnost správního aktu, působí však jeho nezákonnost.

nálezu Ústavní soud konstatoval, že „povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích, je nutné interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo ústavním pořádkem.“ Jak vyplývá z tohoto dalšího nálezu, je otázku zákonnosti regulace používání pyrotechnických produktů třeba posoudit na základě interpretace účelu, který OZV touto regulací sleduje. Tento účel musí být širší nebo jiný než účel sledovaný zákonem č. 61/1988 Sb., tj. zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (České Velenice) pak Ústavní soud zopakoval, že meze stanovené § 10 písm. a) zákona o obcích aprotubují též ochranu a prosazování dalších účelů, které se nekryjí s předmětem a cílem regulace dle zákona o hornické činnosti, výbušninách a státní báňské správě. Používání zábavní pyrotechniky je nepochybně způsobilé narušit pokojné soužití občanů obce (veřejný pořádek) hlukem, a to i tehdy, je-li zábavní pyrotechnika užívána na jiných místech, než jsou veřejná prostranství.

Závěr:

Obce nejsou oprávněny prostřednictvím OZV přistoupit k plošnému paušálnímu zakazu používání pyrotechnických předmětů na svém území. Takový zákaz lze stanovit ve vztahu k určitým veřejným prostranstvím, vyžaduje-li to zajištění místních záležitostí veřejného pořádku např. s ohledem na potřebu ochrany obecního majetku.

3. Hluk (hlučné činnosti) a rušení nočního klidu

Problematiky hlučných činností se dotýká zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, v platném znění, včetně nařízení vlády č. 148/2006 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, v platném znění, zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, v platném znění; zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění. Ačkoliv úprava hluku je v těchto právních prepisech široká, zbývá ještě s ohledem na porovnání předmětu a cíle zákonné úpravy prostor pro regulaci hlučných činností prostřednictvím OZV.

Obecně platí, že rušení nočního klidu a obtěžování hlukem a vibracemi, které by mohlo narušit veřejný pořádek a vzbudit veřejné pohoršení, je regulováno § 47 odst. 1 písm. b) a c) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, a § 127 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. V takových případech je vhodné vzít v úvahu podle místních poměrů i to, zda jde o rušení ojedinělé, opakované, úmyslné apod. Pokud jde o dlouhodobý hluk a vibrace vyvolané výrobní nebo jinou podnikatelskou činností, je tato problematika upravena zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů – viz díl IV: Ochrana před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením.

Výše uvedené ovšem neznamená absenci oprávnění obce regulovat za určitých podmínek používání hlučných přístrojů a rušení nočního klidu v samostatné působnosti formou OZV.

Omezení všech prací se zařízeními způsobujícími hluk v ranních a nočních hodinách (do 8:00 a od 20:00) ve dnech pracovního klidu hodnotil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko) jako **přípustné**. Vycházel především z toho, že příslušné činnosti nebyly v obci zcela zakázány, ale pouze přiměřeně omezeny. Potřebné hlučné práce je tedy možné vykonávat, ovšem pouze v čase, kdy budou zásahy do oprávněných zájmů ostatních obyvatel obce minimální. Platí tedy, že **obce nemohou paušálně zakázat používání hlučných zařízení, tzn. zakázat jejich používání po delší čas** (např. celý pracovní den či dokonce po více po sobě jdoucích dní nebo celý víkend), **mohou však používání těchto zařízení přiměřeně omezit** (např. v ranních a večerních hodinách, po celý jeden den pracovního klidu za předpokladu, že je to kompenzováno možností užívat po celý další den víkendu apod.).

Pokud jde o rušení nočního klidu, Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko) vyjádřil názor, že definuje-li obec dobu nočního klidu a stanoví po tuto dobu přiměřená omezení (zachovávat klid a omezit hlučné projevy), nepřekračuje tím meze stanovené § 10 písm. a) a písm. b) zákona o obcích. Podle Ústavního soudu není pojem nočního klidu v žádném právním předpisu vymezen a je proto potřeba považovat za užitečné, učiní-li tak obec v rámci úpravy místních záležitostí veřejného pořádku vyhláškou. Konkretizace pojmu nočního klidu za situace, kdy „rušení nočního klidu“ bez bližšího upřesnění je přestupkem proti veřejnému pořádku (§ 47 odst. 1 písm. b/ zákona o přestupcích), žádoucím způsobem přispěje k právní jistotě.

V nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) pak Ústavní soud uvedl, že obec má pravomoc v OZV, vymezit odlišně dobu nočního klidu v pracovních dnech a ve dnech pracovního klidu, demonstrativně vyjmenovat činnosti, které noční klid narušují, spolu se stanovením povinnosti zdržet se těchto činností ve vymezené době, případně na vymezených místech na území obce (§ 10 písm. a/ a b/ zákona o obcích).

Nelze ovšem přehlédnout, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) bylo Ústavním soudem zrušeno ustanovení OZV zakazující rušení nočního klidu zvířaty, a to s odkazem na kolizi s ustanovením § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích.

V nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) Ústavní soud posoudil jako legitimní zákaz nepřiměřeně obtěžovat občany v obytných domech veřejnou produkcí hudby (např. z restaurací, diskoték a jiných organizovaných akcí) v době od 22:00 do 6:00 hod., a pokud jde o noci předcházející dnům pracovního volna a pracovního klidu, v době od 24:00 hod. do 7:00 hod., když povinnost zajistit dodržování tohoto zákazu byla uložena provozovateli zařízení nebo organizátorovi akce, kde dochází k veřejné produkci hudby. Ústavní soud dospěl k názoru, že i když se předmět a cíl regulace vyhlášky v daném případě přibližoval předmětu a cíli regulace zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, zcela se nepřekrývaly. V této souvislosti pak Ústavní soud poznamenal, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství, jak by snad mohlo vyplývat z ustanovení věty za středníkem v § 10 písm. a) zákona o obcích, neboť jde jen o demonstrativní výčet. Obec tedy svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit.

V této oblasti pak Ústavní soud dospěl ještě dále v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), kdy zhodnotil jako legitimní uložení povinnosti, aby jiné zábavní podniky, jako např. diskotéky a jiné musely být zajištěny tak, aby ani v nejmenším nerušily svým provozem a vším, co s tím souvisí, občany žijící v sousedství a v blízkém okolí. Ústavní soud dospěl podle smyslu a účelu úpravy k názoru, že město neusilovalo o ochranu před hlukem v nadlimitních hodnotách, jak jej chápe zákonná úprava (tedy při provozní činnosti), ale hodlalo omezit hlučnost různých, **i neprovozních aktivit** v zájmu nerušeného a pokojného užívání míst sousedících se zábavními podniky a diskotékami a tyto, byť lidskému zdraví neškodlivé formy hluku vznikající při činnostech, které jsou státní správou nepostižitelné, vyhláška považuje za porušení veřejného pořádku. Ústavní soud uzavřel, že město Mariánské Lázně sledovalo legitimní cíl v rámci věcně vymezené oblasti (§ 10 písm. b/ zákona o obcích), v níž může bez zákonného zmocnění ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti.

Závěr:

Obce nemohou paušálně zakázat používání hlučných zařízení, tzn. zakázat jejich používání po delší čas, je však možné používání těchto zařízení přiměřeně omezit (např. v ranních a večerních hodinách, po celý jeden den pracovního klidu za předpokladu, že je to kompenzováno možností užívat je po celý další den víkendu

apod.). Je však nutné, aby takovýto zákaz byl v souladu s principem proporcionality a zohledňoval právo občanů a vlastníků nemovitostí obhospodařovat svůj majetek.

Obce mohou v OZV definovat dobu nočního klidu a stanovit po tuto dobu přiměřená omezení (např. zachovávat klid a omezit hlučné projevy). Obecně závaznou vyhláškou však není možné upravit obecně zákaz rušení nočního klidu (bez upřesnění přiměřených omezení), neboť tento zákaz je již upraven zákonem o přestupcích.

Obce mohou v OZV stanovit při zachování principu proporcionality a rozumnosti úpravy povinnosti k zabránění nepřiměřenému obtěžování občanů veřejnou produkcí hudby.

4. Podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí

Podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí mohou obce stanovit dle ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích, které umožňuje obci ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, pokud se jedná o akce přístupné veřejnosti. Mezi veřejnosti přístupné podniky jsou ze zákona zařazeny sportovní podniky a dále kulturní podniky, z nichž jsou jmenovitě vymezeny taneční zábavy a diskotéky. S přihlédnutím k vymezení v dalších právních předpisech je možno taneční zábavy a diskotéky i jiné kulturní akce brát jako akce, které jsou spojeny mj. s veřejnou hudební produkcí a poslechem hudby. Při vymezení těchto podniků je potřebné přihlídnout i k užití těchto pojmů a jejich obsahu v dalších právních předpisech.

Ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích výslovně hovoří o tom, že povinnosti může obec ukládat stanovením závazných podmínek pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku. Není zde blíže vymezeno, jaké závazné podmínky mohou být stanoveny. Zde je třeba zdůraznit, že stanovení podmínek má povahu stanovení povinností. Mezi tyto povinnosti může obec zařadit následující povinnosti:

- ⇒ Plnění oznamovací povinnosti ke konání akce,
- ⇒ Povinnosti zajištění řádné pořadatelské služby,
- ⇒ Stanovit dobu ukončení akce (stanovit povinnost akci ukončit).

Je však třeba mít na paměti, že soukromé akce se těmito pravidly neřídí. Povinnosti (závazné podmínky) by měly být stanoveny přiměřeně podle druhu „podniku“ a zejména pak podle rozsahu, jakým je způsobilý narušit veřejný pořádek v obci. Při vymezování povinností musí obec proto odpovědně zvážit jejich potřebnost, nezbytnost, rozsah a účelnost včetně jejich vymahatelnosti. V uvedených případech však musí být přístup obce k regulaci veden principem rozumnosti s přihlédnutím k místním podmínkám té které obce (zejména její velikosti). Pokud např. obec stanoví odlišnou dobu ukončení akce pro různé části území, **nesmí docházet k diskriminaci**, tzn. že **rozdíly musejí být objektivně zdůvodněné**. V rozporu se zákonem a jdoucí mimo meze zákonného zmocnění by byl případ např. úplného zákazu konání těchto podniků nebo stanovení prakticky nesplnitelných podmínek pro konání takovéto akce v obci.

Je třeba dbát na to, aby stanovené povinnosti nepřekročily rámec samostatné působnosti obce a aby také nebyly regulovány činnosti, které obec v samostatné působnosti regulovat nemůže. Výkladovým pravidlem by zde měla být skutečnost, že nedochází k překrývání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV na straně druhé. S přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu (Pl. ÚS. 45/06 Jirkov) pak platí, že ani soukromoprávní regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím OZV, pokud se liší předměty a cíle jejich regulace.

Problematiky vymezení sportovních a kulturních podniků se také dotýká úprava provedená na úseku ochrany před alkoholismem v zákoně č. 379/2005 Sb. v ustanovení § 13 (*obec v samostatné působnosti může v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů.*)

Podle ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích může obec stanovit např. i některé podmínky pro pořádání akcí typu technopárty.

Již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), bod 27, pak Ústavní soud rovněž připustil možnost prostřednictvím OZV regulovat činnosti uskutečňované nejen přímo na veřejných prostranstvích, ale též i mimo ně, pokud se důsledek regulovaných činností promítá na veřejných prostranstvích a je způsobilý narušit veřejný pořádek. V tehdejší případě se jednalo o regulaci veřejné produkce hudby v restauracích či diskotékách.

Obdobně Ústavní soud aproboval v nálezu Pl. ÚS 58/05 (České Velenice) ustanovení, v němž své podmínky a omezení napadená vyhláška vztáhla i na nemovitosti, které jsou z veřejného prostranství sice přístupné, ale samy veřejným prostranstvím nejsou, např. hostince, restaurace, vinárny. Ve svém nálezu se při tom odvolal na povahu vyhláškou regulovaných činností, tj. veřejná produkce hudby a používání zábavné pyrotechniky, které - ač provozovány mimo veřejná prostranství - mohou vyvolat negativní důsledky na místech naplňujících definiční znaky takového prostranství, a současně jsou způsobilé na veřejných prostranstvích narušit veřejný pořádek.

V tomtéž nálezu však Ústavní soud zrušil ustanovení zakazující provozovat veřejně přístupnou produkci hudby v nebytových a bytových prostorech, které k tomuto účelu nejsou určeny rozhodnutím stavebního úřadu, a naopak dovolující veřejnou produkci toliko v prostorách k tomuto účelu zkolaudovaných. Dle Ústavního soudu takové ustanovení nemůže být podřízeno pod zabezpečení či zajištění místních záležitostí veřejného pořádku. Jak již bylo shora uvedeno, regulace obecně závaznou vyhláškou se může týkat též míst, která svým charakterem nejsou veřejnými prostranstvím, pokud jsou regulované činnosti realizované na těchto místech způsobilé negativně ovlivnit veřejný pořádek na veřejných prostranstvích.

Problematiku kolaudace staveb, jejich užívání a dohledu nad užíváním v souladu s kolaudačním či jiným rozhodnutím regulují speciální stavebně-technické předpisy, konkrétně zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v platném znění, který jednoznačně stanoví podmínky, za nichž lze stavbu užívat, reguluje aprobované účely užívání staveb, a zejména svěřuje dozor na úseku stavebního plánování a stavebního řádu orgánům státní správy (§ 171 stavebního zákona)⁸.

Ústavní soud z hlediska působnosti založené čl. 10 písm. a) a b) zákona o obcích akceptuje omezení veřejné produkce hudby, které se vzhledem k vymezení prostorů ve vyhlášce přirozeně týká provozu hudby v nemovitostech veřejně přístupných z veřejných prostranství (např. hostince, restaurace, vinárny, bary, herny, diskotéky). Avšak ukládat uživatelům staveb omezení či zákazy v užívání staveb na základě toho, zda stavba je či není užívána v souladu s kolaudačním rozhodnutím či jiným individuálním právním aktem stanovícím účel a podmínky užívání staveb již dle Ústavního soudu obec není zmocněna. Taková úprava by představovala excesivní vybočení z mezí normotvorné působnosti obce a tedy jednání *ultra vires*.

⁸ Povinnost užívat stavbu jen k účelu vymezenému v kolaudačním rozhodnutí, v ohlášení stavby, ve veřejnoprávní smlouvě, v certifikátu autorizovaného inspektora, ve stavebním povolení, v oznámení o užívání stavby nebo v kolaudačním souhlasu upravuje § 126 stavebního zákona. Oprávnění stavebního úřadu provádět kontrolu toho, zda je stavba užívána v souladu s povoleným účelem a stanoveným způsobem, upravuje § 133 odst. 2 stavebního zákona.

Závěr:

Obce jsou oprávněny regulovat podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí, a to za podmínek stanovených § 10 písm. b) zákona o obcích. Některá další omezení mohou obce v souvislosti s konáním veřejnosti přístupných akcí stanovit na základě ustanovení § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů. Pořádání těchto akcí mohou dotknout i podmínky na ochranu před hlukem (viz předchozí bod).

Nepřípustná v OZV je naproti tomu úprava zakazující veřejnou produkci hudby v nebytových a bytových prostorech zkolaudovaných k jiným účelům, neboť se jedná o omezení či zákazy konstruované na základě stejných institutů a kritérií vymezených již ve stavebně-právních předpisech.

5. Znečištění ulic a jiných veřejných prostranství

K problematice čistoty veřejných prostranství včetně veřejné zeleně a ochrany životního prostředí v obci se vztahuje mnoho právních předpisů např. zákon o ochraně přírody a krajiny (č. 114/1992 Sb.), zákon o rostlinolékařské péči (č. 326/2004 Sb.), zákon o přestupcích (č. 200/1990 Sb.), zákon o odpadech (č. 185/2001 Sb.), zákon o pozemních komunikacích (č. 13/1997 Sb.), zákon o vodách (č. 254/2001 Sb.), zákon o ochraně ovzduší (č. 86/2002 Sb.). Pokud obce chtějí tuto problematiku regulovat, musí pečlivě porovnat předmět a cíl zákonné úpravy s úpravou provedou OZV, a to tak, aby se pohybovaly v rámci § 10 písm. c) zákona o obcích a současně aby uloženými povinnostmi chránily veřejnou zeleň bez ohledu na jejího vlastníka (tj. bez ohledu na to, zda je vlastníkem obec či soukromá osoba).

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) Ústavní soud zkonstatoval, že obce jsou oprávněny ukládat povinnosti v souvislosti s odklizením psích exkrementů na veřejném prostranství podle § 10 písm. c) zákona o obcích. Obdobně v nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) Ústavní soud ponechal v platnosti ustanovení napadené OZV stanovující majitelům psů a koček povinnost při znečištění veřejných prostranství těmito zvířaty obnovit čistotu a hygienu. Rovněž tak v tomto nálezu Ústavní soud zhodnotil jako přípustný mimo jiné zákaz vyklepávání nebo kartáčování šatstva a jiných předmětů z oken či balkonů a zejména pak Ústavní soud připustil možnosti stanovit obecně závaznou vyhláškou povinnost osobě, již bylo povoleno zvláštní užívání veřejného prostranství, zabránit znečišťování okolí, tzn. zabránit poškozování a znečišťování ze strany třetích osob.

Z uvedeného lze odvodit, že obce jsou oprávněny obecně závaznou vyhláškou dle § 10 písm. c) zákona o obcích k zajištění udržení čistoty ulic a jiných veřejných prostranství stanovit zákazy určitých znečišťujících jednání, resp. stanovit povinnost odstranit znečištění osobě, která ho způsobila, a u osob užívajících veřejné prostranství zvláštním způsobem dokonce i povinnost zabránit znečištění ze strany třetích osob resp. učinit odpovídající opatření k tomu směřující.

Nelze ovšem na druhou stranu opomenout skutečnost, že v nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) Ústavní soud mimo jiné zrušil ustanovení napadené OZV zakazující odhazovat smetí, papíry, obaly, zbytky jídel a ovoce a jiné odpadky a plivat na zem, znečišťovat veřejná prostranství splaškovými vodami nebo jinými znečišťujícími tekutinami a nečistotami, a to z důvodu kolize s přestupkovým zákonem. Je tak třeba zdůraznit, že **ukládání povinností by se bez dalšího neměly krýt s povinnostmi ukládanými zákonem o přestupcích, přičemž výkladovým pravidlem by zde měla být skutečnost, že nedochází k překrývání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV na straně druhé.**

Dále je třeba zdůraznit, že porušení povinností stanovených OZV, tzn. znečištění ulice či jiného veřejného prostranství lze postihovat pouze jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. d). Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství.

Dle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) má skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. **Obec nemá zmocnění ke tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, je jen oprávněna, za zákonem daných předpokladů, ukládat určité povinnosti.** Dle Ústavního soudu není možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona, prohlásila OZV za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice) pak Ústavní soud zrušil ustanovení OZV ukládající *v zájmu zajištění čistoty a zlepšení životního prostředí ve městě každému odpovědnost za způsobené znečištění nebo poškození veřejného prostranství a povinnost neprodleně je odstranit nebo odstranění zajistit na své náklady.*

Závěr:

Obce jsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV problematiku znečištění veřejných prostranství, ukládané povinnosti však nesmí kolidovat se zákonem o přestupcích.

6. Rozdělování a udržování otevřených ohňů

Tato problematika je obecně upravena v předpisech regulujících podmínky požární ochrany, a to především v zákoně č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. Účelem tohoto zákona je vytvořit podmínky pro účinnou ochranu života a zdraví občanů a majetku před požáry a pro poskytování pomoci při živelních pohromách a jiných mimořádných událostech.

Pokud je však rozdělování a udržování otevřených ohňů na určitých místech vzhledem ke konkrétním místním podmínkám činností, která by mohla sama o sobě narušit veřejný pořádek, je možná regulace této oblasti obecně závaznou vyhláškou podle § 10 zákona o obcích, tzn. obecně závaznou vyhláškou lze stanovit zákaz rozdělovat oheň na určitých místech.

V souvislosti s tímto je třeba zmínit především nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), ve kterém Ústavní soud mimo jiné rozhodl jako přípustný zákaz rozdělovat oheň na plochách veřejné zeleně.

V nálezech Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří) a Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) poté Ústavní soud dovedl i oprávnění obcí v OZV vydané podle § 10 písm. c) zákona o obcích v zájmu ochrany životního prostředí v obci zakázat spalování i některých materiálů nad rámec ustanovení § 3 odst. 5 a § 50 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, vyjma odpadů, jelikož materie týkající se odpadů je kogentně a komplexně zpracována v zákoně č. 185/2001 Sb., o odpadech a o změně některých dalších zákonů.

Současně je třeba k této otázce podotknout, že v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (Chrastava) Ústavní soud rozhodl jako **legitimní uložení povinnosti spalovat suché rostlinné materiály v otevřených ohništích, zahradních krbech a otevřených grilovacích zařízeních pouze pod dohledem osoby starší 18 let, přičemž odpovědnost za splnění této podmínky byla stanovena vlastníku pozemku, na kterém spalování**

probíhá, případně nájemci pozemku, je-li pozemek pronajat. Posuzovaná OZV byla ovšem vydána podle ust. § 50 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

Z nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) i pro tuto oblast zároveň vyplývá, že **obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu.** To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Závěr:

Obce jsou oprávněny prostřednictvím OZV zakázat rozdělování a udržování otevřených ohňů na určitých místech, popř. zakázat spalování i jiných (než suchých rostlinných) materiálů.

7. Ochrana a údržba veřejné zeleně (sekání, úklid)

Možnost ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k ochraně veřejné zeleně je obcím dána přímo v ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích. Toto zákonné zmocnění sice zdánlivě nabízí poměrně široké možnosti aplikace, existuje ovšem současně řada dalších zvláštních zákonných zmocnění, obsažených ve speciálních zákonech. Navíc každá jednotlivá oblast dle pojmů v zákonném zmocnění je již určitým způsobem také regulována prostřednictvím samostatné úpravy ve speciálních zákonech.

V nálezu Pl. ÚS 45/06 (Jirkov) však Ústavní soud prohlásil, že k regulaci údržby veřejné zeleně (jež tvoří součást veřejného prostranství) obecně závaznou vyhláškou lze přistoupit, pokud tím obec sleduje jiný předmět a cíl regulace, než jaký je obsažen v existující zákonné úpravě (například zohlednění estetické stránky věci, nikoli rostlinolékařské).

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

Obec musí vždy jednoznačně identifikovat předmět a cíl regulace v OZV tak, aby se upravovaná oblast nepřekrývala s již upravenou oblastí na úrovni zákona. Pokud se tedy cíl regulace obecního právního předpisu liší od zákonné úpravy, obec má možnost vydat v této oblasti právní předpis. **K provedení odlišné úpravy místních záležitostí v OZV nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon (a OZV) sledují regulaci vzájemně odlišného předmětu (oblasti) a cíle, ale je nutné, aby tato odlišnost byla dobře dovoditelná (také) z textu obou právních předpisů.** Obec se při vydávání OZV vždy musí pohybovat v mezích své působnosti.

Z konkrétních povinností, které je možné obecně závaznou vyhláškou k ochraně veřejné zeleně uložit, lze jmenovat **povinnost udržovat zeleň formou pravidelných sečí stanovenou jejím vlastníkům či uživatelům; zákaz poškozovat, ničit či znečišťovat veřejnou zeleň; zákaz vstupovat na květinové záhony; zákaz jízdy na kolech, motocyklech nebo autech po parkových cestách apod.**

Závěr:

Obce jsou oprávněny prostřednictvím OZV vydané na základě ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích stanovit povinnosti k ochraně veřejné zeleně. Obecně závaznou vyhláškou však nelze normovat oblasti již upravené zákonem, resp. předmět

a cíl OZV se nesmí překrývat s předmětem a cílem zákonné úpravy. Právní předpis obce se rovněž nesmí dostat do kolize se zákonnou úpravou.

8. Chov zvířat; Pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat; Zákaz vstupu se zvířaty

a) Chov zvířat

Problematika chovu zvířat je regulována zákonnými předpisy, a to zejména zákonem č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů, kde jsou upraveny všeobecné zásady chovu zvířat, a dále zákonem č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů. Některé aspekty související s chovem zvířat např. obtěžování sousedů chovem, podmiňování chovu souhlasem majitele domu či pronikání zvířat na cizí pozemky jsou regulovány jako občanskoprávní vztahy a vztahuje se na ně tudíž úprava zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Ústavní soud doposud rušil regulaci chovu a držení hospodářských zvířat obecně závaznými vyhláškami obcí zpravidla s odůvodněním, že pravidla chovu zvířat upravuje zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých zákonů (veterinární zákon), který v ustanovení § 46 neobsahuje pro obec žádné zmocnění, ve kterém by mohla tuto oblast regulovat. Poukazoval na to, že podle písm. a) citovaného ustanovení může obec pouze schválit místa, na nichž lze konat svody zvířat a trhy určené k prodeji živočišných produktů a povolit jejich konání, podle písm. b) obec plní úkoly na úseku státní veterinární správy vydáním nařízení obce o mimořádných veterinárních opatřeních, to ovšem pouze na návrh krajské veterinární správy.

V nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) však Ústavní soud k této problematice odkázal na své aktuální nálezy, dle kterých, pro posouzení konkurence úpravy v rámci místní samosprávy a v rámci zvláštního zákona je podstatná otázka účelu, ke kterému ta která úprava slouží. V návaznosti na to pak Ústavní soud uvedl, že předmětem úpravy veterinárního zákona je stanovení požadavků veterinární péče na chov a zdraví zvířat a na živočišné produkty (§1); veterinární péče zahrnuje především péči o zdraví zvířat, ochranu lidí před nemocemi přenosnými ze zvířat na člověka, péči o zdravotní nezávadnost živočišných produktů a krmiv a ochranu zdraví lidí před jeho poškozením nebo ohrožením živočišnými produkty, ochranu území České republiky před zavlečením nálezů zvířat a ochranu životního prostředí před nepříznivými vlivy souvisejícími s chovem zvířat, výrobou a zpracováním živočišných produktů (§2). **Cílem a účelem zákonné regulace je ochrana chovu a zdraví zvířat, jakož i ochrana zdraví lidí v souvislosti s chovem zvířat a požíváním živočišných produktů, zatímco obecní úpravu zakazující chov domácích zvířat ve vnitřním lázeňském území lze chápat jako regulaci místních podmínek v limitech daných obcí § 10 písm. a) a c) zákona o obcích.** Z uvedeného tak lze dovodit závěr, že regulace chovu zvířat obecně závaznou vyhláškou je v zásadě přípustná, a to za předpokladu odlišnosti účelů regulací v zákoně a ve vyhlášce.

Ústavní soud dále uvedl, že zákaz chovu domácích zvířat vyhláškou musí být poměřován povahou tohoto zákazu, jeho rozsahem a místem, kde je uplatňován. **Je tak třeba zdůraznit, že úprava v OZV musí být proporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli.**

K dosud uvedenému je třeba rovněž podtrhnout, že OZV v souvislosti s chovem zvířat nesmí stanovit takové povinnosti, které by v konkrétním případě byly v rozporu zejména s výše uvedeným veterinárním zákonem a zákonem na ochranu zvířat proti týrání.

Závěr:

Obce jsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV chov zvířat. Úprava v OZV však musí být proporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli a nesmí se dostat do kolize se zákony upravujícími danou oblast.

b) Pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat

Pokud se týče pohybu psů, zde je třeba přihlížet k úpravě obsažené v ustanovení § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů, podle kterého obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymezit prostory pro volné pobíhání psů.

Podle tohoto zákonného zmocnění však lze stanovit pouze pravidla pro pohyb psů, nikoliv jiných domácích či hospodářských zvířat (dále jen „zvířat“). Při zkoumání oprávnění obce regulovat pohyb jiných zvířat než psů na veřejných prostranstvích, je ovšem s přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 45/06 (Jirkov) třeba identifikovat též předmět a cíl zákonné úpravy. Tím je u zákona č. 246/1992 Sb., ochrana zvířat, jež jsou živými tvory schopnými pociťovat bolest a utrpení, před týráním, poškozováním jejich zdraví a jejich usmrcením bez důvodu, pokud byly způsobeny, byť i z nedbalosti, člověkem. Zajištění veřejného pořádku tento zákon nesleduje.

V návaznosti na to lze tedy konstatovat, že **pokud by pobíhání jiných zvířat než psů na veřejném prostranství bylo vzhledem ke konkrétním místním podmínkám dané obce způsobilé narušit veřejný pořádek, popřípadě být v rozporu s ochranou bezpečnosti, zdraví či majetku, připadala by v úvahu úprava pohybu zvířat na veřejných prostranstvích podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích. Možná by byla rovněž regulace pohybu zvířat v zařízeních sloužících potřebám veřejnosti dle ustanovení § 10 písm. c).**

K možnosti úpravy pohybu zvířat, i když pouze psů, dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích se Ústavní soud vyjádřil v nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), kde konstatoval, že obce jsou oprávněny v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat pohyb chovaných psů na veřejných prostranstvích i pokud jde o způsob jejich pohybu (např. na vodítku), event. vybavení náhubkem.

Pokud se týče regulace pohybu jiných zvířat než psů, toto oprávnění obcí Ústavní soud potvrdil v nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), kde uvedl, že považuje regulaci pohybu jiných zvířat chovaných v zájmových chovech obcí prostřednictvím OZV, založenou na oprávnění obce stanovovat povinnosti podle § 10 písm. a) a c) zákona o obcích, za legitimní.

K tomu je ovšem potřeba současně uvést, že regulace provedená OZV musí být v souladu s obecným principem proporcionality, neboť jak rovněž vyplývá z nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), obec by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Rovněž je potřeba zdůraznit, že úprava obsažená v OZV nesmí kolidovat se zákonnou úpravou. V souvislosti s tímto je třeba především zohlednit zmiňovaný zákon na ochranu zvířat proti týrání, dále pak zákon č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů (veterinární zákon), ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů a další.

Závěr:

Obce jsou oprávněny prostřednictvím OZV regulovat pohyb psů a jiných zvířat chovaných v zájmových chovech po veřejných prostranstvích.

c) Zákaz vstupu se zvířaty

V návaznosti na aktuální judikaturu Ústavního soudu je rovněž možné konstatovat, že obce jsou oprávněny v OZV (v režimu § 10 písm. a/ a c/ zákona o obcích) stanovit zákazy vstupu se zvířaty na určitá místa.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) Ústavní soud uvedl, že „v souladu s právním závěrem vyloženým v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (ve věci vyhlášky obce Kořenov) obec může takový zákaz uplatnit všude tam, kde zakázaná činnost může narušit veřejný pořádek v obci“. Dle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) se přitom pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku neomezuje jen na veřejná prostranství. Obec tedy svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit.

Dle judikatury je např. možné stanovit v OZV zákaz vstupu se zvířaty na plochy veřejné zeleně, do budovy obecního úřadu apod. V nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) Ústavní soud zhodnotil jako legitimní zákaz přivádět zvířata mimo jiné i na dětská hřiště, pískoviště či koupaliště.

Výslovně vyloučeno je naopak stanovení zákazu vodit zvířata na hřbitovy, neboť dle Ústavního soudu je ustanovení § 19 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ukládající provozovateli veřejného pohřebiště povinnost řídit se řádem pohřebiště, ve kterém lze upravit povinnosti návštěvníků v souvislosti s pořádkem na veřejném pohřebišti a zachováním důstojnosti tohoto místa, ustanovením speciálním ve vztahu k § 10 písm. a) zákona o obcích a tuto problematiku je nutno upravit v řádu veřejného pohřebiště, nikoliv právním předpisem obce.

V obecné rovině je ovšem třeba zdůraznit skutečnost, že **taková regulace je přípustná pouze v případech, že vstup se zvířaty na určité místo lze vzhledem ke konkrétním místním podmínkám obce považovat za činnost, která je způsobilá narušit veřejný pořádek**. Vyslovení zákazu obecně závaznou vyhláškou rovněž musí vycházet z obecného principu proporcionality. Jak vyplývá z nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Zvlášť důležité je přitom zvážení uvedených skutečností (důvodnost, rozumnost, a proporcionalnost regulace v OZV) u stanovení zákazů vztahujících se k veřejným prostranstvím, u kterých je třeba vycházet z jejich legální definice uvedené v § 34 zákona o obcích. Zde se stanoví, že se jedná o prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Podstatnou náležitostí veřejných prostranství tedy je, že tato jsou přístupná každému bez omezení.

Závěr:

Obce mohou prostřednictvím OZV zakázat vstup se zvířetem na určitá místa, pokud lze vzhledem ke konkrétním místním podmínkám vstup se zvířetem na určité místo považovat za činnost způsobilou narušit veřejný pořádek v obci. Takováto regulace ovšem není přípustná ve vztahu k hřbitovům.

9. Žebrání

Žebrání, ačkoliv se jedná o činnost, která není zákonem definována, lze regulovat formou OZV.

Jedná se totiž o činnost, která může mít na určitých místech společenskou, zdravotní a mravní nebezpečnost a působit narušení veřejného pořádku.

Vyslovení zákazu obecně závaznou vyhláškou však musí vycházet z obecného principu proporcionality. Jak vyplývá z nálezů PI. ÚS 35/06 (Kořenov), obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Závěr:

Obce jsou oprávněny upravit regulaci žebrání obecně závaznou vyhláškou podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.

10. Prostituce

Dle nálezů Ústavního soudu PI. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) a PI. ÚS 10/06 (Plzeň) je prostituce činností, kterou je možno obecně závaznou vyhláškou vydanou podle § 10 písm. a) zákona o obcích zakázat na všech veřejných prostranstvích v obci.

Provozování této činnosti ohrožuje dobré mravy a velice významně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Význam tohoto právem chráněného statku je třeba hodnotit velice vysoko, neboť žádná jiná činnost nedosahuje takovou extrémnost zásahu do záležitostí veřejného pořádku. Prostituce je sociálně patologický jev, který podle historických zkušeností nelze zcela vymýtit. Lze ji však regulovat tak, aby nenarušovala veřejný pořádek, neohrožovala mravní výchovu dětí a neurážela mravní citění veřejnosti.

Ústavní soud tak v citovaném nálezu podal výklad § 10 zákona o obcích tak, že obec při regulaci činností, které by mohly narušit veřejný pořádek, je zásadně povinna určit místo a čas pro konání těchto činností, popřípadě stanovit, že na některých místech jsou takové činnosti zakázány. Tento závěr však neplatí absolutně, a to zejména v případě regulace prostituce.⁹

Činnosti s mimořádně vysokou způsobilostí narušit veřejný pořádek (v současnosti tedy pouze regulace sexuálních služeb) mohou obce zakázat na veřejných prostranstvích na celém území obce. V tomto případě Ústavní soud považuje za souladné se zákonem, pokud tato prostranství obec vymezí prostým odkazem na § 34 zákona o obcích (definice veřejného prostranství). U ostatních činností (kde je regulace možná jen ve vztahu ke konkrétním veřejným prostranstvím) však nadále platí, že obec musí buďto určit co nejkonkrétněji a nejsrozumitelněji pozitivně či negativně místa a čas pro jejich konání nebo stanovit místa, na kterých jsou zakázány tak, aby jejich vymezení nečinilo adresátům aplikační problémy.

Závěr:

Obce jsou oprávněny provést regulaci nabízení prostituce obecně závaznou vyhláškou podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích buď zákazem této činnosti

⁹ Tomuto ostatně přisvědčil i nový trestní zákoník, když zavedl v § 190 novou skutkovou podstatu trestného činu Prostituce ohrožující mravní vývoj dětí.

na všech veřejných prostranstvích, nebo pouze vymezením veřejných prostranství, na kterých tuto činnost povolí.

11. Výherní hrací přístroje a jiné podobné loterie

Povolování provozu výherních hracích přístrojů (dále též jako „VHP“) svěřuje zákon č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“) obecním úřadům pro jejich územní obvod, krajským úřadům pro jejich správní obvod, má-li být provozovatelem VHP obec, či Ministerstvu financí, je-li VHP na českou měnu provozován v kasinu a u VHP na cizí měnu. Zákon o loteriích pak vedle úpravy týkající se výkonu státní správy v oblasti povolování loterií a jiných podobných her explicitně vymezuje rozsah samostatné působnosti obcí a povahu její možné ingerence do výkonu státní správy, když stanoví, že obecně závaznou vyhláškou obce lze regulovat provozování výherních hracích přístrojů, a to buď způsobem vymezeným v ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích, nebo způsobem upraveným v § 50 odst. 4 téhož zákona.

1. Zmocnění dle § 17 odst. 11 zákona o loteriích:

„Provozování výherních hracích přístrojů nesmí být povoleno ve školách, školských zařízeních, v zařízeních sociální a zdravotní péče, v budovách státních orgánů a církví, jakož i v sousedství uvedených budov. Okruh vzdálenosti do 100 m od těchto budov může stanovit obec vyhláškou.“

Smyslem a účelem zákazu provozovat VHP v budovách taxativně určených v první větě § 17 odst. 11 zákona o loteriích a v jejich sousedství je ochrana osob navštěvujících tyto budovy před nebezpečím, které s sebou nese hra na výherních hracích přístrojích, a současně také ochrana veřejného pořádku a vhodného prostředí pro výkon určitých činností.

Jelikož zákon o loteriích v citovaném ustanovení § 17 odst. 11 hovoří o „okruhu vzdálenosti“ od vyjmenovaných budov, nikoliv o dostupné vzdálenosti, lze dovodit, že při vyměření stometrového okruhu vzdálenosti se vychází z přímé vzdálenosti dotčených objektů měřené vzdušnou čarou. V tomto okruhu mohou obce na základě zmíněného ustanovení uplatnit svoji normotvornou působnost, přičemž jimi určený okruh vzdálenosti od zákonem vyjmenovaných budov bude považován za sousedství těchto budov.¹⁰

Podle názoru Nejvyššího správního soudu, pokud obec využije zákonem dané možnosti a stanoví svojí OZV okruh vzdálenosti do 100 metrů od vyjmenovaných objektů, je třeba z tohoto okruhu v rámci povolovacího řízení vycházet a respektovat ho, aniž by v tomto okruhu bylo pro účely povolovacích řízení nutno dále zkoumat naplnění pojmu sousedství u příslušných objektů.

Nevyužije-li obec zákonem dané možnosti a nevydá OZV, bude v rámci povolovacích řízení vždy třeba důkladně vážit, zda byl v konkrétním případě pojem sousedství naplněn či nikoliv a až následně rozhodnout o žádosti o povolení k provozování výherních hracích přístrojů. Úvaha správního orgánu ohledně naplnění pojmu sousedství je pak limitována maximální možnou vzdáleností 100 m od zákonem vymezených budov. V případě absence OZV tedy ne všechna místa do vzdálenosti 100 m od uvedených budov budou nutně naplňovat podmínku sousedství.

¹⁰ Působení obecně závazné vyhlášky podle § 17 odst. 11 zákona o loteriích na postup správních orgánů při povolování loterií popsal Nejvyšší správní soud ve své judikatuře (viz např. rozsudek ze dne 23. dubna 2009, č. j. 9 Afs 79/2008 nebo rozsudek z 27. října 2010, č. j. 9 Afs 17/2010, oba dostupné v elektronické podobě na internetových stránkách www.nssoud.cz).

Obecně závaznou vyhláškou vydanou na základě ustanovení § 17 odst. 11 zákona o loteriích pochopitelně není možné stanovit nulový okruh nebo okruh značně úzký s cílem fakticky vyloučit zákaz provozování výherních hracích přístrojů v sousedství zákonem vyjmenovaných budov. V takovém případě by se jednalo o zneužití normotvorné působnosti obce.

2. Zmocnění dle § 50 odst. 4 zákona o loteriích:

„Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase vyhláškou určených nebo stanovit, na kterých veřejně přístupných místech v obci je provozování výherních hracích přístrojů zakázáno.“

Obec tedy může využít formu pozitivního nebo negativního vymezení míst, kde lze výherní hrací přístroje provozovat. Při stanovení místa a času podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích přitom lze použít i jen jeden z těchto prvků-není povinností stanovit v OZV zároveň jak místa, tak i čas (ryze časově omezení pak může v OZV znít např.: „Výherní hrací přístroje lze provozovat na všech veřejně přístupných místech pouze v době od 22:00 večer do 6:00 hod. ráno.“).

Ustanovení § 50 odst. 4 zákona o loteriích tak, jak je v zákoně o loteriích koncipováno, nevylučuje zakázat provozování výherních hracích přístrojů na všech veřejně přístupných místech, bylo-li by to odůvodněno škodlivostí hraní na výherních hracích přístrojích a jeho masovým rozšířením v obci. Obec by však při aplikaci regulace provozu výherních hracích přístrojů na konkrétním veřejně přístupném místě měla zvažovat důvody, které ji vedou k uplatnění zákazu, a respektovat princip proporcionality.

Při vydávání OZV podle § 50 odst. 4 zákona o loteriích je také nutné pamatovat na otázku možné diskriminace při stanovení míst, kde lze nebo naopak nelze výherní hrací přístroje provozovat, vůči stávajícím provozovatelům heren, kasin, pohostinských zařízení a jiných provozoven, a to s případnými citelnými dopady na hospodářskou soutěž (její regulérnost) v obci.

Jak vyložil Ústavní soud v nálezu ze dne 14. června 2011, sp. zn. Pl. ÚS 29/10, zákon o loteriích obsahuje dvojí vymezení pojmu výherní hrací přístroj. V ustanovení § 2 písm. e) zákona o loteriích je pojem užit v širším smyslu jako legislativní zkratka pro označení „sázkových her provozovaných pomocí elektronicky nebo elektromechanicky řízených výherních hracích přístrojů nebo podobných zařízení“. Užší vymezení je pak následně obsaženo v § 17 odst. 1 zákona o loteriích, podle kterého se jedná o „kompaktní, funkčně nedělitelné a programově řízené technické zařízení s ovládáním určeným pouze pro jednoho hráče, přičemž u výherního hracího přístroje s programovým vybavením umožňujícím současnou hru na více hracích místech více hráčům je každé takové hrací místo rovněž považováno za samostatný výherní hrací přístroj“. Zatímco úzká definice pojmu výherní hrací přístroj v § 17 odst. 1 se použije, jak uzavřel Ústavní soud, pro povolovací řízení dle § 18 a násl. zákona o loteriích, široká definice tohoto pojmu obsažená v § 2 písm. e) zákona o loteriích je rozhodující v kontextu zákonného zmocnění § 50 odst. 4 zákona o loteriích.

Obce tedy mohou obecně závaznou vyhláškou vydanou dle § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) zákona o loteriích regulovat provozování jak **výherních hracích přístrojů dle § 17 odst. 1 zákona o loteriích**, tak také **interaktivních videoloterních terminálů a případně dalších přístrojů podobných výherním hracím přístrojům, k jejichž provozu vydává povolení Ministerstvo financí dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích**. Bude se jednat např. o vícemístná technická zařízení (např. MAX POWER, Royal Games...), hybridní multiruletové systémy (např. NOVO UNITY...), elektromagnetické rulety, jsou-li povolovány podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, a elektromechanické karetní stoly povolované dle § 50 odst. 3 zákona o loteriích. Podotýkáme, že s ohledem na smysl a účel OZV podle § 17 odst.

11 zákona o loteriích, jsme toho názoru, že v širokém smyslu je třeba pojem „výherní hrací přístroj“ vykládat také v tomto ustanovení a že tedy i obecně závaznými vyhláškami vydanými na jeho základě mohou být stanoveny podmínky pro povolování interaktivních videoloterijních terminálů a dalších výše zmíněných typů výherních hracích přístrojů.

Obec může (nikoliv musí) svým právním předpisem stanovit podmínky pro provozování všech v úvahu přicházejících typů výherních hracích přístrojů ve smyslu ustanovení § 2 písm. e) zákona o loteriích. Obecně závazná vyhláška se může týkat např. pouze výherních hracích přístrojů podle § 17 odst. 1 zákona o loteriích a interaktivních videoloterijních terminálů.

Jelikož vydáním OZV na základě § 50 odst. 4 zákona o loteriích obec stanoví mantinely, v nichž se musí pohybovat rozhodování příslušných správních orgánů povolujících provozování výherních hracích přístrojů (zejména obecního úřadu nebo Ministerstva financí), **je nezbytné věnovat pozornost vymezení předmětu regulace**, neboť OZV bude aplikována příslušnými správními orgány jak v rámci povolovacích, tak eventuálně také v rámci „sankčních“ řízení. Jestliže se obec rozhodne regulací vztáhnout na všechny typy výherních hracích přístrojů, lze doporučit, aby pro vysvětlení tohoto pojmu k němu ve své OZV připojila poznámku pod čarou odkazující na ustanovení § 2 písm. e) zákona o loteriích. Pokud by měl být v OZV pojem výherní hrací přístroj použit v užším významu, bude nezbytné tuto skutečnost ve vyhlášce uvést, minimálně opět připojením poznámky pod čarou odkazující na ustanovení § 17 odst. 1 zákona o loteriích.

3. Zmocnění dle § 10 písm. a) zákona o obcích:

Pokud se jedná o místní záležitosti veřejného pořádku, jsou obce oprávněny regulovat provozování výherních hracích přístrojů nebo jiných druhů loterií definovaných v § 2 zákona o loteriích formou OZV vydané také na základě § 10 písm. a) zákona o obcích.

Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 56/10 (Františkovy Lázně) uvedl, že regulace videoloterijních terminálů do působnosti obcí nepochybně spadá a nezáleží přitom, *zda se toto oprávnění obcí na úrovni zákonné úpravy bude opírat o zvláštní zákon ve smyslu § 10 písm. d) zákona o obcích, či zda se bude opírat o generální klauzuli § 10 písm. a) zákona o obcích za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku... Ostatně, z porovnání § 10 písm. a) obecního zřízení a § 50 odst. 4 loterijního zákona plyne, že se obě ustanovení obsahově překrývají (v tomto smyslu má navíc Ústavní soud vážné pochybnosti o tom, zda by tato oblast jako celek neměla být legislativou svěřena do výkonu samosprávy obcí a zda tedy příčina nyní posuzovaného návrhu spíše netkví v samotné právní úpravě obsažené v loterijním zákoně).*

Předmětem a cílem regulace je tedy zabezpečení veřejného pořádku a pokojného soužití v obci, které jsou ohrožovány či přímo narušovány společensky škodlivými vlivy loterií a jiných podobných her, které svými skutečnými dopady mohou negativně ovlivnit individuální osudy jednotlivců, jejich blízkých a ve svém důsledku i širšího okolí.

Rovněž pak v nálezu Pl. ÚS 22/11 (Kladno) Ústavní soud zopakoval, že obce jsou povolány k regulaci umístění tzv. innominátních loterií, mezi které spadají i interaktivní videoloterijní terminály, nerozhodno zda na základě § 50 odst. 4 ve spojení s § 2 písm. e) zákona o loteriích či případně na základě § 10 písm. a) zákona o obcích.

Vymezení míst, na nichž se povoluje nebo naopak zakazuje provozování sázkových her a loterií, se musí opírat o racionální důvody, neutrální a nediskriminační ve vztahu ke konkrétním osobám, na něž regulace při aplikaci dopadá. V cit. nálezu Františkových Lázní Ústavní soud připustil jako legitimní a nediskriminační, pokud obce omezí provozování hracích zařízení pouze na jedno místo v obci, byť se jedná právě a jenom o kasino. Ústavní soud má totiž za to, že taková individualizace není výrazem libovůle ani nepřípustné diskriminace, ale naopak ji považuje za racionálně odůvodněnou tím, že pokud je již ve městě – nota bene lázeňském - povolen provoz kasina, je logické, pokud se provozování

hazardních her soustředí pouze a výlučně tam. *Výjimkou, při jejímž splnění lze akceptovat právní předpis upravující jedinečné (konkrétní) případy, je situace, kdy taková regulace nepředstavuje porušení principu rovnosti. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle. Regulace jedinečných případů a jejich vydělení z rámce obecnosti proto musí být jednoznačně objektivně ospravedlněná a nesmí být výrazem libovůle.*

V nálezu Pl. ÚS 22/11 byl Ústavní soud konfrontován s regulací, která je založena na přijetí rozsáhlého seznamu konkrétních nemovitostí, v nichž se umístění herních zařízení dovoluje bez časového omezení či pouze dočasně, a výkladem a *contrario* všech ostatních nemovitostí, kde je jejich provozování zakázáno. V daném případě vyhláška uváděla konkrétní nemovitosti (stavby) specifikované číslem popisným. Jako legitimní zdůvodnění takovéto individualizované regulace Ústavní soud připustil kritérium předchozího porušování právních předpisů při provozování VHP, tj. *pokud v minulosti na určitých místech docházelo provozovateli VHP k porušování právních předpisů, pak je možné, aby obec tuto negativní zkušenost promítla do vymezení míst, v nichž si nepřeje ani provozování VLT.*

K otázce možnosti ochrany provozovatelů herních zařízení povolovaných dle § 50 odst. 3 loterijního zákona Ústavní soud uvedl, že **provozovatelé mají možnost soudní cestou brojit proti rozhodnutí ministerstva financí** o (ne)povolení IVT, přičemž správní soud je oprávněn posoudit všechny individuální okolnosti případu, tj. například i to, zda obec zařazením konkrétní nemovitosti do textu vyhlášky nejednala diskriminačně a případně v této části obecně závaznou vyhlášku neaplikovat.

Co se týká provozovatelů, kteří disponují platnými rozhodnutími Ministerstva financí vydanými před účinností vyhlášky, Ústavní soud uvedl, že obec není oprávněna nerespektování obecně závazné vyhlášky sankcionovat vůči provozovatelům, neboť ti jednají v důvěře v existující a dosud platné akty státu (rozhodnutí o povolení vydaná Ministerstvem financí). Pokud však Ministerstvo financí v návaznosti na existující obecně závazné vyhlášky nezahájí přezkumná řízení, porušuje ústavně zaručené právo obcí na územní samosprávu. V těchto řízeních bude třeba existenci povolení posoudit i s ohledem na další ústavně vymezené principy, avšak v zásadě platí, že provozovatelé těchto zařízení si museli být vědomi existence ustanovení § 43 loterijního zákona, a tedy skutečnosti, že mohou být v podstatě kdykoliv, nastanou-li v průběhu platnosti povolení okolnosti vylučující provoz těchto zařízení, tohoto povolení zbaveni.

Závěr:

Obce mohou prostřednictvím OZV regulovat provozování VHP a jiných loterií dle § 2 písm. e) zákona o loteriích, a to na základě zákonných zmocnění obsažených v ustanoveních § 50 odst. 4 a § 17 odst. 11 zákona o loteriích, jakož i na základě generální klauzule obsažené v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, tj. za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

12. Jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která nejsou pozemními komunikacemi

Viz blíže bod A3.

13. Provoz zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (stanovení povinností ve vztahu k veřejnému pořádku)

Dle ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích mohou obce ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou rovněž k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.

V souvislosti s tímto je přitom třeba zdůraznit, že na základě využití tohoto zmocnění nepřipadá v úvahu zásah do vlastnických práv jiných osob. Zákon totiž výslovně hovoří o zařízeních obce, což je nutno chápat jako **zařízení ve vlastnictví obce**. Podrobnější definice zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti není, na rozdíl od definice veřejného prostranství, právními předpisy upravena.

Na druhou stranu je ovšem třeba konstatovat, že dle aktuální judikatury Ústavního soudu, pokud chce obec chránit veřejný pořádek v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích či veřejnou zeleň nebo čistotu veřejných prostranství v režimu § 10 písm. c), pak to musí činit zásadně bez ohledu na vlastnictví konkrétního pozemku, a to z důvodu, že stanovení povinnosti pouze ve vztahu k prostranstvím ve vlastnictví obce může vést ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany, když praktickým (a nezamýšleným) důsledkem tohoto názoru je vyšší míra ochrany vlastnického práva obce na rozdíl od ochrany, kterou právní řád poskytuje jiným vlastníkům.

Zároveň Ústavní soud uplatňuje ve svých aktuálních nálezech tezi, že se pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku neomezuje jen na veřejná prostranství, jak by snad mohlo vyplývat z ustanovení věty za středníkem v § 10 písm. a) zákona o obcích (jde jen o demonstrativní výčet). Obec tedy svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit.

Závěr:

Obce jsou oprávněny prostřednictvím OZV ukládat povinnosti k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti, a to s výjimkou pohřebišť. Je ovšem třeba vždy postupovat takovým způsobem, aby nedocházelo ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany a aby zároveň nedocházelo k zásahům do vlastnických práv jiných osob.

14. Nepovolené vylepování plakátů

Vylepování plakátů lze uvést jako příklad možné regulace dle § 10 písm. c) zákona o obcích, na základě kterého obce mohou v samostatné působnosti OZV ukládat povinnosti 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.

Prostřednictvím OZV dle § 10 písm. c) zákona o obcích je možné stanovit, na kterých místech v obci je vylepování plakátů zakázáno, resp. kde je takováto činnost povolena, tzn. vymezit obecní plakátovací plochy a stanovit přiměřené povinnosti ve vztahu k jejich užívání.

Zákon o přestupcích však stanovuje, že přestupkem je poškozování nebo ničení veřejně prospěšných zařízení, konkrétně dopravních značek, jízdních řádů, označení zastávek veřejné dopravy, dopravních staveb, vodovodů a kanalizací, poštovních schránek, rozvodů elektřiny, tepla nebo topných plynů, turistických značek nebo orientačního značení, veřejného prostranství, veřejně přístupného objektu nebo veřejně prospěšného zařízení, tabulek s označením ulic nebo jiného veřejného prostranství.

Je tedy třeba zdůraznit, že porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou o obecních plakátovacích plochách spočívající v dopuštění se výše uvedených jednání bude možno postihovat jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 zákona o přestupcích.

Tuto skutečnost ostatně potvrdil i Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), kde se uvádí, že skutková podstata přestupku proti pořádku v územní

samosprávě má subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. Obec nemá zmocnění ke tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, jen je oprávněna, za zákonem daných předpokladů, ukládat určité povinnosti. Dle Ústavního soudu není možné, aby stejné jednání, které je definované přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona prohlásila obecní vyhláška za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona.

Na vylepování plakátů, reklam, inzerátů, oznámení a jiných zpráv mimo vyhrazené plochy by, kromě shora uvedených ustanovení přestupkového zákona, mohlo být dále aplikovatelné též ustanovení § 47b odst. 1 písm. d) téhož zákona, podle něhož se přestupku dopustí ten, kdo neudrzuje čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku tak, že naruší vzhled obce.

Závěr:

Obce mohou prostřednictvím OZV v rámci ust. § 10 písm. c) zákona o obcích regulovat oblast vylepování plakátů.

15. Malování po zdech (graffiti)

Regulace oblasti malování po zdech (tzv. graffiti) prostřednictvím OZV je v principu přípustná, vzhledem k úpravě v trestním zákoníku (§ 228 zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, v platném znění, dříve § 257b zákona č. 140/1961 Sb.) a přestupkovém zákoně však příliš prostoru pro obecní regulaci nezbyvá a nejeví se tudíž jako účelná.

S ohledem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (Jirkov) a sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) je totiž třeba si dopovědět na otázku, zda obec nepřekročila meze své působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonnou úpravou, identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV 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. Obec musí vždy jednoznačně identifikovat předmět a cíl regulace v OZV tak, aby se upravovaná oblast nepřekrývala s již upravenou oblastí na úrovni zákona.

Objektem trestného činu (přečinu) poškozování cizí věci podle § 228 trestního zákoníku jsou majetková práva, resp. ochrana majetkových práv, u nichž se vždy dostává do popředí otázka míry jejich poškození či narušení, přičemž tuto míru lze kvantifikovat především výší způsobené škody. Z absence výše škody v případě trestného činu podle § 228 odst. 2 trestního zákona lze dovodit, že objektem, nikoliv však hlavním, jsou rovněž další nemateriální hodnoty, resp. ochrana hodnot estetických či ochrana kulturních statků v převážně urbánních částech životního prostředí. Jinými slovy objektem trestného činu podle § 228 odst. 2 trestního zákona jsou nejen majetková práva, nýbrž i další nemajetkové hodnoty, na jejichž ochraně existuje společenský zájem, vyjádřený ústavně konformní vůlí zákonodárce tento druh jednání trestněprávně postihovat.

V případě, že u daného jednání jsou sice splněny formální znaky činu popsané ve skutkové podstatě, není však naplněn materiální korektiv (§ 12 odst. 2 trestního zákoníku), podle něhož trestní odpovědnost pachatele a trestněprávní důsledky s ní spojené lze uplatňovat jen v případech společensky škodlivých, ve kterých nepostačuje uplatnění odpovědnosti podle jiných právních předpisů, připadá v úvahu postih za přestupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

Pokud by se tedy předmět a cíl úpravy v OZV nepřekrýval s výše popsaným předmětem úpravy v trestním zákoně a předmětem úpravy v přestupkovém zákoně, byla by úprava malování po zdech (graffiti) obecně závaznou vyhláškou v principu přípustná.

Závěr:

Regulace oblasti malování po zdech (graffiti) prostřednictvím OZV je v principu přípustná, vzhledem k úpravě v trestním zákoně a přestupkovém zákoně však příliš prostoru pro obecní regulaci nezbyvá a nejeví se tudíž jako účelná.

16. Provozní doba pohostinských zařízení

Pravomoc k vydání OZV regulující provozní doby pohostinských zařízení měla svůj základ v ustanovení § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění platném a účinném do 30. září 2003. Výslovné zákonné zmocnění k regulaci této záležitosti obsažené v uvedeném ustanovení však bylo k 1. říjnu 2003 zrušeno zákonem č. 274/2003 Sb.

Až do nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 28/09 ve věci OZV města Břeclav, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města, bylo Ústavním soudem opakovaně judikováno (např. v nálezech Pl. ÚS 42/05, č. 162/2007 Sb., ve věci OZV města Kladna a Pl. ÚS 58/05 ve věci OZV města České Velenice), že *přímá regulace provozní doby hostinských zařízení (tedy omezení všech i provozních činností nenarušujících veřejný pořádek) obecně závaznou vyhláškou obce představuje omezení základního práva zaručeného článkem 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Zároveň odstavec 2 tohoto článku říká, že pouze zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Za situace, která sama o sobě veřejný pořádek nenarušuje, nelze k tomuto zmocnění dospět pouhým výkladem obecného zmocňovacího ustanovení, když tento výklad koliduje se základním právem.*

Ministerstvo vnitra proto do vydání „přelomového“ břeclovského nálezu zastávalo do té doby konzistentní výklad Ústavního soudu, že regulace provozní doby hostinských zařízení a obdobných provozoven v OZV je nepřipustná, a to z důvodu kolize s ústavně zaručeným právem podnikat, a že tedy není úkolem obce ani v pravomoci obce v oblasti její samostatné působnosti upravovat rozsah podnikatelských aktivit a provozní dobu pohostinských zařízení, byť v souvislosti s ochranou veřejného pořádku a nočního klidu.

Jelikož jsou nálezy Ústavního soudu pro Ministerstvo vnitra závazné, je třeba situaci nyní přehodnotit, ačkoliv k tomuto názorovému posunu Ústavního soudu došlo necelých 5 měsíců po vydání nálezu České Velenice, v němž bylo ještě jednoznačně rozlišováno mezi možnostmi regulovat (omezovat) pouze dobu konání veřejné produkce hudby a naopak nemožností omezovat začátek a konec provozních dob hostinských zařízení za účelem zajištění místních záležitostí veřejného pořádku. V úpravě veřejné produkce hudby a stanovení denní a noční doby, kdy je veřejná produkce hudby přípustná, Ústavní soud totiž nespatořoval přímo regulaci provozování podnikatelské činnosti jako takové, ale činnosti, která je nepochybně způsobilá vést ke sledovanému účelu, jímž je ochrana veřejného pořádku před negativními důsledky hlučných činností, zatímco u provozování hostinské činnosti konstatoval, že se jedná o provozování podnikatelské činnosti, jejíž omezení koliduje s ústavně zaručeným základním právem podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost.

Nyní je však třeba připustit, že **obce mohou v oblasti samostatné působnosti upravovat provozní dobu pohostinských zařízení v souvislosti s ochranou veřejného pořádku a nočního klidu.** *Jestliže totiž v konkrétním případě dojde k omezení provozní doby hostinských zařízení, chrání se tím nejen veřejný zájem, ale současně i právo na pokojné bydlení a spánek, jakožto součást práva na ochranu soukromého/rodinného života v širším slova smyslu.* Ústavní soud tedy přehodnotil přístup k právu na podnikání tak, že se nejedná o právo neomezené a je třeba jej vždy poměřovat s jinými právy a oprávněnými zájmy druhých osob, stejně jako s ochranou veřejného zájmu.

Ústavní soud v projednávané věci Pl. ÚS 28/09 (Břeclav) dospěl k závěru, že **za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet**

k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy ČR, stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Odkázal se přitom také na předchozí nálezy Pl. ÚS 11/09 (Jeseník), v němž konstatoval *"je-li aprobovatelné 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."* Tento závěr lze vztáhnout i na regulaci provozní doby hostinských zařízení, neboť i když samo o sobě provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, je možno ji v kontextu citovaného nálezu rovněž v určitých lokalitách považovat za "předpolí" vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku.

Ústavní soud nadále připouští také možnost regulovat některé aspekty provozování hostinské činnosti a uložit provozovatelům pohostinských zařízení povinnost zajistit, aby provozem těchto zařízení nebyl narušován noční klid. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) Ústavní soud zhodnotil jako přípustnou povinnost uloženou provozovateli zařízení resp. organizátorovi akce, kde dochází k veřejné produkci hudby zajistit dodržování zákazu nepřiměřeně obtěžovat občany v obytných domech veřejnou produkcí hudby (např. z restaurací, diskoték a jiných organizovaných akcí) v době od 22:00 do 6:00 hodin. (Na noci předcházející dnům pracovního volna a pracovního klidu v době od 24:00 do 07:00 hodin). V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) pak Ústavní soud zhodnotil jako zákonné ustanovení napadené vyhlášky stanovící, že zábavní podniky, jako např. diskotéky a jiné musí být zajištěny tak, aby ani v nejmenším nerušily svým provozem a vším, co s tím souvisí občany žijící v sousedství a blízkém okolí. Takováto regulace byla zhodnocena jako legitimní v rámci věcně vymezené oblasti § 10 písm. b) zákona o obcích.

Určité povinnosti či zákazy stanovené obecně závaznou vyhláškou provozovatelům pohostinských zařízení související s ochranou před hlukem však vždy musí být v souladu s principem proporcionality a také určitosti a rozumnosti. Stanovit zákazy určitého chování, které obec považuje za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony, by mělo být místního charakteru, tj. mělo by se jednat o regulaci nežádoucího jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného (trestný čin, přešůpek, jiný správní delikt) a které by nemělo mít celostátní nebo krajský charakter.

V nálezu Pl. ÚS 13/09 (Vodňany) pak Ústavní soud potvrdil výše uvedené a opětovně konstatoval, že *"...hodnocení kritérií ústavnosti a zejména zákonnosti musí vycházet rovněž z podmínek konkrétní obce, neboť zde Ústavní soud hodnotí nikoli celostátní, nýbrž právě místní úpravu záležitostí veřejného pořádku. Opětovně zdůraznil, že přitom nemůže ani odhlédnout od vývoje ve zřizování dalších četných provozoven (hostinských zařízení, heren atd.), které svým provozem, zejména v nočních hodinách, narušují pokojné bydlení. Negativní důsledky zasahující do práva občanů na ochranu soukromí a nerušeného užívání jejich domovů se přitom nedaří eliminovat (ani postihovat) jinými prostředky regulace (zákaz nadměrného hluku, zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích), stejně jako následným postihem podle přestupkového zákona."*

Závěr:

Obce jsou v rámci ust. § 10 písm. a) zákona o obcích oprávněny regulovat prostřednictvím OZV provozní dobu pohostinských zařízení za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.

17. Kouření na vybraných veřejně přístupných místech určených nebo vyhrazených osobám mladším 18 let

Vzhledem k samostatnému zákonnému zmocnění v ust. § 9a zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také jen „tabákový zákon“), mohou obce nově od 1. července 2010 prostřednictvím svých OZV trvale nebo dočasně (v době určené vyhláškou) stanovit zákaz kouření:

1. na veřejně přístupných dětských hřištích a veřejně přístupných sportovištích (nemusí se jednat o veřejná prostranství, ale jsou zde patrně myšlena neuzavřená prostranství – např. také stadiony), nebo
2. ve vnitřních prostorách budov určených pro pořádání sportovních, kulturních a společenských akcí (tj. pořádání takových akcí musí být v souladu s kolaudačním rozhodnutím či souhlasem), pokud jsou tato místa určena nebo vyhrazena osobám mladším 18 let, anebo
3. na sportovních, kulturních a společenských akcích, pokud jsou určeny nebo vyhrazeny osobám mladším 18 let.

Důvodem zavedení zmocnění obcí vydávat OZV sloužící k regulaci kouření dle § 9a tabákového zákona byla především snaha o zvýšení ochrany dětí a mládeže před negativními vlivy pasivního kouření a dále pak zájem na omezení negativního příkladu kouření na tuto bezprostředně nejvíce ohroženou skupinu. Platná právní úprava již sice zakazuje kouření v místech vyjmenovaných v § 8 tabákového zákona, tedy především ve vymezených veřejných místech, vnějších a vnitřních prostorách škol a školských zařízení a sportovních halách, nepamatuje však i na další veřejně přístupná místa, kde se pravidelně pohybují děti a mládež.

Ačkoliv tabákový zákon obsahuje již v ust. § 8 výčet míst, na kterých je zakázáno kouřit, a která se s místy vymezenými v ust. § 9a téhož zákona, na kterých lze zakázat kouření obecně závaznou vyhláškou, v některých případech zdánlivě překrývají, zásadním rozdílem je, že zákaz kouření podle § 8 se nevztahuje na zvláštní, stavebně oddělené prostory vyhrazené ke kouření se zajištěným dostatečným větráním, kdežto zákaz kouření zavedený podle § 9a je zákazem absolutním, dopadá tedy na všechny prostory. Tento rozdíl se uplatní především u míst, která nejsou primárně určena pro osoby mladší 18 let, a na kterých mohou být zřízeny zvláštní, stavebně oddělené prostory vyhrazené ke kouření se zajištěným dostatečným větráním, v nichž lze obecně závaznou vyhláškou podle § 9a tabákového zákona dočasně po dobu konání akce vyhrazené pro osoby mladší 18 let kouření zakázat.

Výčet míst podle § 9a tabákového zákona, na které lze zákaz kouření obecně závaznou vyhláškou zavést, je konečný a nelze jej v OZV rozšiřovat. Vymezenými akcemi se rozumí sportovní, kulturní a společenské akce. Místa určenými osobám mladším 18 let je třeba rozumět taková místa, která jsou primárně vytvořena a svou povahou slouží, nikoliv po přechodnou dobu, těmto osobám. V případě míst, která nejsou určena pouze pro osoby mladší 18 let, lze taková místa pro tyto osoby vyhradit pouze po určité časově omezené období (po dobu konání akce). Tím se toto místo stává místem vymezeným pro osoby mladší 18 let.

Tabákový zákon zmocňuje obce, aby s ohledem na místní podmínky zvážily, zda je nutné zákaz kouření na vymezených místech či akcích zavádět a zda bude zavedený zákaz trvalý či dočasný. Obce mohou zavedený zákaz kouření omezit na vymezenou denní dobu, popřípadě na dobu konání akce. Vždy však musí být splněna podmínka, že místo či akce je vyhrazeno či určeno osobám mladším 18 let.

Povinnost provozovatele uvedená v § 9 odst. 1 tabákového zákona, tedy povinnost označit místa, kde je kouření zakázáno, zjevně viditelnou grafickou značkou „Kouření

zakázáno“, přičemž velikost grafické značky musí být nejméně 12 x 16 cm a musí odpovídat vzoru vyobrazeném v příloze tabákového zákona, se vztahuje jak na místa vymezená v § 8 odst. 1 a 2 tabákového zákona, tak i na místa a akce vymezené obecně závaznou vyhláškou.

Kontrolu dodržování povinností stanovených OZV vydanou ve smyslu § 9a tabákového zákona bude vykonávat podle § 24 odst. 1 tabákového zákona obec v přenesené působnosti, obecní policie a Policie České republiky.

Co se týká vymahatelnosti OZV vydané dle § 9a tabákového zákona, resp. možnosti sankcionovat porušení v ní stanoveného zákazu kouření, je třeba takové porušení chápat jako přestupek proti pořádku ve věcech územní samosprávy dle § 46 odst. 2 přestupkového zákona. Fyzické nebo právnické osoby jako provozovatele výše zmíněných akcí, sportovišť či dětských hřišť se dopustí správního deliktu podle § 24 odst. 6 písm. b) tabákového zákona v případě, že umožní kouření na místě, na němž je kouření tabákovým zákonem nebo OZV obce zakázáno.

Závěr:

Obce sice nejsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV vydávané na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích kouření na veřejných prostranstvích, mohou však dočasně nebo trvale zakázat kouření na vybraných veřejných prostranstvích určených nebo vyhrazených osobám mladším 18 let lze pouze na základě ust. § 9a tabákového zákona, který obce zmocňuje, aby s ohledem na místní podmínky zvážily, zda je nutné zákaz kouření na vymezených místech či akcích zavádět a zda bude zavedený zákaz trvalý či dočasný. Obce mohou zavedený zákaz kouření omezit na vymezenou denní dobu, popřípadě na dobu konání akce. Vždy však musí být splněna podmínka, že místo či akce je vyhrazeno či určeno osobám mladším 18 let.

C	Oblasti veřejného pořádku, které jsou ve vztahu k možnostem regulace prostřednictvím OZV <u>SPORNÉ</u>
1.	<i>Boj proti přenosným nemocem a hlodavcům</i>

1. Boj proti přenosným nemocem a hlodavcům

Dle zmocnění obsaženého v ustanovení § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 274/2003 Sb., mohou obce obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace.

Na základě zákona tak obec zabezpečuje své záležitosti v samostatné působnosti obce podle § 35 odst. 2 zákona o obcích, jež jsou spojeny také s otázkou ochrany a rozvoje zdraví. Při vydání tohoto předpisu v samostatné působnosti je pak obec povinná řídit se § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Je-li uvedená problematika upravována v příslušném zákoně, nemůže již obec tuto problematiku upravovat odchylně, popř. stanovit další povinnosti nebo zákazy (viz nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 15/06 – Havířov).

Z povahy speciální ochranné dezinfekce a deratizace vyplývá, že ji obec může nařídit pouze tehdy, je-li v obci objektivně zjištěna existence zvýšeného počtu původců a přenašečů infekčních onemocnění a škodlivých epidemiologicky významných hlodavců, členovců nebo dalších živočichů a tento zvýšený výskyt je spojen s rizikem ohrožení zdraví lidí.

Jak konstatoval rovněž Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 15/06 (Havířov), představuje zmocňovací ustanovení § 96 zákona o ochraně veřejného zdraví pro obce nástroj pro aktuální reakci na zvýšený výskyt hlodavců, když z povahy věci vyplývá, že k zásahu má dojít v co nejkratším termínu od takového zjištění. Naproti tomu nemá význam nařizovat provedení speciální ochranné deratizace s půlročním či ročním předstihem, tedy zcela bez závislosti na zjištění alespoň částečného výskytu hlodavců.

Ministerstvo zdravotnictví k tomuto zastává názor, že bezdůvodné preventivní a opakované používání deratizačních prostředků, určených k provádění speciální ochranné deratizace, může vytvořit rezistenci škodlivých živočichů a negativně ovlivnit zdraví lidí. Nařízení neodůvodněného použití deratizačních přípravků na území obydleném lidmi je v rozporu se zákonem a může tím být ohrožováno i životní prostředí. Vydání takové „preventivní“ OZV je pak jen vlastně potvrzením toho, že je obci očekáváno nedodržování zákona o ochraně veřejného zdraví.

Závěr:

V souvislosti s bojem proti přenosným nemocem a hlodavcům jsou obce oprávněny pouze k vydání OZV dle zmocnění obsaženého v § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění zákona č. 274/2003 Sb., kterou se nařizuje pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace, a to za podmínek uvedených v zákonném zmocnění.

Zpracoval: Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra (www.mvcr.cz/odk)
Aktualizováno k 30. září 2011