



Z á p i s

ze semináře

Regulace veřejného pořádku obecně závaznými vyhláškami obcí

konaného dne 12. prosince 2017

1) Úvodní slovo ředitelky odboru

Seminář zahájila **Ing. Marie Kostruhová**, ředitelka odboru veřejné správy, dozoru a kontroly přivítáním všech jeho účastníků. Uvedla, že obecně závazné vyhlášky (dále též „OZV“) se dotýkají každodenního života všech občanů. Tvorba a aplikace OZV má však celou řadu úskalí, jímž bude věnován dnešní seminář. Na semináři zazní nejen zkušenosti a názory pracovníků zdejšího odboru, ale též odborníka na normotvorbu obcí JUDr. Stanislava Kadečky, Ph.D., představitele akademické obce JUDr. Bc. Pavla Vetešníka, zástupce Kanceláře veřejné ochránčyně práv Mgr. Petra Lesy, představitelk sdružení územních samospráv Mgr. Ivony Mottlové a Mgr. Ing. Lenky Matějové a ředitele Městské policie Liberec Mgr. Ladislava Krajčíka. Dle názoru Ministerstva vnitra je přijímání OZV obcemi nadužíváno, vzhledem k tomu, že se v některých případech jedná pouze o jakousi proklamaci žádoucího stavu, jejíž dodržování pak není ze strany obcí mnohdy účinně vymáháno. Dle odhadů Ministerstva vnitra existuje v současné době zhruba 80.000 účinných OZV, které normují každodenní chování občanů jednotlivých obcí. Mnohé z těchto OZV jsou již v současné době neaplikovatelné nebo dokonce nezákonné. I přes rozsáhlou osvětovou a metodickou činnost zdejšího odboru existuje stále poměrně vysoké procento obcí, které neplní zákonnou oznamovací povinnost a nezasílají vydané OZV dozorovému orgánu. Pro odstranění tohoto nežádoucího stavu se v dalším volebním období uvažuje o zavedení centrální evidence OZV. Její konkrétní podoba je zatím předmětem odborných diskusí všech zainteresovaných subjektů. Podrobnosti k této problematice budou mimo jiné předmětem prvního příspěvku vedoucího oddělení dozoru zdejšího odboru Ing. Bc. Miroslava Veselého.

2) Oblasti veřejného pořádku regulované formou OZV

Ing. Bc. Miroslav Veselý, vedoucí oddělení dozoru, v úvodu svého vystoupení připomenul, že Ministerstvo vnitra vykonává dozor nad samostatnou působností obcí dle zákona o obcích. V rámci výkonu dozoru posuzuje Ministerstvo vnitra zákonnost OZV zaslaných obcemi a poskytuje obcím metodickou pomoc při tvorbě OZV a odstraňování případných nezákonností. Dále uvedl, že obce v některých případech využívají při tvorbě OZV vzory zpracované Ministerstvem vnitra, přičemž zapomínají, že vzorové OZV jsou součástí

komplexnějších metodických materiálů, jejichž prostudování a respektování je pro přípravu OZV zásadní. Obce by při tvorbě OZV měly respektovat judikaturu Ústavního soudu, v ní uvedené zásady a zejména směřovat k cíli, který si pro přijetí OZV předem vytyčily.

Následně Ing. Bc. Veselý prezentoval statistické údaje o počtu posouzených OZV v posledních šesti letech, počtu zjištěných rozporů v obdržených OZV, podílu nezákonných OZV, struktuře vydávaných OZV o regulaci veřejného pořádku a podílu posouzených návrhů k počtu skutečně vydaných OZV. Každoročně je zjištěno cca 200 nezákonných OZV. Díky obcím poskytované metodické pomoci a schopnosti obcím zdůvodnit shledané rozpory OZV se zákony je Ústavnímu soudu předkládáno v průměru jen 1 až 2 OZV. Jedním z hlavních důvodů zjišťovaných rozporů se zákonem jsou časté změny právních předpisů, na které nejsou obce schopny včas reagovat. Existuje jen minimum případů, kdy obce vědomě poruší zákon nebo nedbají metodických doporučení Ministerstva vnitra.

K nekázní obcí při zasílání OZV Ing. Bc. Veselý sdělil, že v důsledku nezasílání všech vydávaných právních předpisů tak stát nemůže garantovat jejich správnost a současně státu chybí komplexní informace o počtu vydávaných právních předpisů, četnosti využívání zákonných zmocnění apod. Na základě této skutečnosti Ministerstvo vnitra připravuje legislativní změny zákonů o územně samosprávných celcích, které mají zajistit plnění povinností obcí předkládat své právní předpisy dozorovým orgánům. Legislativní návrh variantně počítá s vytvořením veřejně přístupného registru právních předpisů územních samospráv, do kterého by obce a kraje právní přepisy vkládaly. Vložení právního předpisu do registru by pak bylo podmínkou nabytí jeho platnosti.

Závěrem svého vystoupení Ing. Bc. Veselý vyjmenoval oblasti veřejného pořádku, které lze dle judikatury Ústavního soudu a výkladu Ministerstva vnitra regulovat prostřednictvím OZV. Jedná se zejména o tyto činnosti:

1. Konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích
2. Používání zábavní pyrotechniky na veřejných prostranstvích
3. Hluk (hlučné činnosti)
4. Podmínky pro pořádání veřejnosti přístupných akcí
5. Znečištění ulic a jiných veřejných prostranství
6. Rozdělávání a udržování otevřených ohňů
7. Ochrana a údržba veřejné zeleně (sekání, úklid)
8. Pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat; Zákaz vstupu se zvířaty
9. Žebrání
10. Prostituce
11. Regulace hazardních her
12. Provoz zařízení sloužících potřebám veřejnosti

13. Nepovolené vylepování plakátů
14. Provozní doba pohostinských zařízení
15. Pouliční produkce
16. Umístění reklamních zařízení.

Výčet činností neodpovídá na otázku, co může obec na svém území regulovat, ale pouze deklaruje, že uvedené činnosti mohou být v některých případech způsobilé narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. Při vymezování činnosti, která by mohla narušit veřejný pořádek, jakož i při stanovování konkrétního rozsahu regulace je nezbytné vycházet z místních podmínek. Při stanovování rozsahu regulace je třeba dodržovat základní zásady tvorby právních předpisů a trvale respektovat cíl stanovené regulace. Naplnění těchto zásad nezajistí bezhlavé opisování OZV od jiných obcí ani bezmyšlenkovité využívání vzorových OZV zpracovaných Ministerstvem vnitra.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v přílohách č. 1 a 2.

3) Obecné zásady regulace veřejného pořádku

Mgr. Barbora Fialová, pracovnice oddělení dozoru, úvodem svého příspěvku vysvětlila pojem veřejného pořádku, jímž je míněn ideální stav společnosti, který se vyznačuje řádem, bezpečností a klidem. Regulace veřejného pořádku prostřednictvím OZV je pak zakotvena v ustanovení § 10 zákona o obcích, které stanoví, že povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

- a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může 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,
- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) 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.

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

Požadavky kladené na OZV o veřejném pořádku:

- mohou být upraveny jen záležitosti místního významu,
- OZV musí mít stanoven předmět a cíl,
- dodržování principu proporcionality (přiměřenosti),
- zákaz činnosti se musí vztahovat pouze na některá veřejná prostranství v obci,
- zákaz diskriminace,
- předvídatelnost
- určitost a srozumitelnost,
- vymahatelnost.

Mgr. Fialová následně pohovořila o tzv. „předpolí“ činnosti vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku a nejčastějších nedostatků v OZV. Obecně lze nejčastější nedostatky shrnout do následujících bodů:

- opisování OZV od jiných obcí bez ohledu na místní podmínky,
- sledování stejného cíle jako zákon,
- bezdůvodná regulace,
- nevymáhání stanovených povinností,
- diskriminace
- plošná regulace.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v příloze č. 3.

4) Aktuální poznatky z normotvorby obcí a související judikatura ÚS

Zástupce advokátní kanceláře KVB s.r.o. a vysokoškolský pedagog **JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.**, přiblížil účastníkům porady judikaturu Ústavního soudu vztahující se k normotvorbě obcí. Uvedl, že normotvorba obcí je ve velkém vleku judikatury Ústavního soudu. Z hlediska judikatury se situace vyvíjí, ale z hlediska potřeb obcí zůstává situace obdobná.

V letošním roce oslavíme 10. výročí Jirkovského nálezu (Pl. ÚS 45/06), který znamenal zásadní změnu (kopernikovský obrat) v přístupu k obecní normotvorbě. Ústavní soud v citovaném nálezu konstatoval, že ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy jsou obce přímo zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků). Dle názoru Ústavního soudu stanovení mezí samostatné působnosti obce svěčila Ústava zákonu o obcích, který v § 10 stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo. Pro všechny tyto věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce, tzn. o záležitost místní, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu. Platí také, že obecně závazná vyhláška se nesmí dostat

do rozporu se zákonem. Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.

JUDr. Kadečka, Ph.D., dále pohovořil o konkrétních oblastech veřejného pořádku, kterými se již Ústavní soud ve svých nálezech zabýval. Vymezil rovněž činnosti, jejichž regulace je v OZV nepřípustná a formuloval obecná doporučení, která je třeba při tvorbě OZV zohlednit.

K danému tématu dále vystoupil **JUDr. Bc. Pavel Vetešník** z vysoké školy Cevro Institut. Uvedl, že změna názorů Ústavního soudu dopadá na celou veřejnou správu. K nálezu Ústavního soudu, který se týká zveřejňování informací o platech ve veřejné správě, konstatoval, že na zveřejňování výše platů není dosud Česká republika připravena. Dalším problémem České republiky je nepodložené oznamování trestných činů. Oznamovatel by si měl být vědom, že pokud se spáchání trestného činu neprokáže, ponese odpovídající následky. Pokud se týká nadužívání nebo zneužívání OZV, není sporu o tom, že nelze regulovat činnosti regulované zákonem. Ústavní soud by však měl vzít snahu o regulaci určité záležitosti jako signál, že se vyskytl nějaký problém, který je třeba řešit. Problém vymahatelnosti práva nespočívá v neochotě obecní policie místní záležitosti veřejného pořádku řešit, ale v nedostatku potřebných sil a prostředků ke zvládnutí kolizních situací. Judikatura Ústavního soudu příznivě posoudila předpolí narušování veřejného pořádku u prohibičních OZV, ale nejnovější nález ve věci tzv. „sedací vyhlášky“ měst Litvínov a Varnsdorf je velmi přísný a rigidní. Přestože zákon o přestupcích trestnost přípravy přestupkového jednání nezná, lze jen doufat, že v dalších nálezech Ústavního soudu bude sezení na stavebních prvcích posouzeno citlivěji.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v příloze č. 4.

5) Aktuální poznatky z Kanceláře veřejné ochránkyně práv

Zástupce Kanceláře veřejné ochránkyně práv **Mgr. Petr Lesa** seznámil přítomné se stanovisky veřejné ochránkyně práv k obecně závazným vyhláškám, které se vztahovaly k volnému pohybu psů, regulaci nočního klidu a regulaci hlučných činností. Uvedl, že na veřejnou ochránkyni práv se obrací stěžovatelé též v případě, kdy nejsou spokojeni se stanoviskem Ministerstva vnitra k jejich podnětu k dozoru nad samostatnou působností obcí.

Ing. Bc. Veselý sdělil, že obdobnou problematiku jako tzv. „sedací vyhlášky“ měst Litvínov a Varnsdorf, upravovalo dalších 14 OZV v Ústeckém a Karlovarském kraji. Se všemi obcemi vedlo oddělení dozoru jednání a většina z nich metodiku Ministerstva vnitra respektovala.

Jedna obec však nechce provést nápravu a je tedy možné, že sezení na stavebních prvcích bude znovu řešit Ústavní soud.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v příloze č. 5.

6) Místní záležitosti veřejného pořádku v aplikační praxi měst a větších obcí

Mgr. Ivona Mottlová ze Svazu měst a obcí uvedla, že v rámci svazu funguje právní poradna, v níž odpovídají na dotazy obcí. Místní záležitosti veřejného pořádku, zejména noční klid, konzumaci alkoholu na veřejnosti a omezení hluku, reguluje téměř každá obec. Nedostatky vydávaných OZV jsou nejčastěji shledávány v nedodržení principu proporcionality a zákazu diskriminace. Obcím dělá v současné době problém nemožnost povolit výjimečné zkrácení doby nočního klidu v případě oslav získání nějakého titulu ve sportovních utkáních, uvítaly by proto znovuzavedení výjimek, o nichž by operativně rozhodoval některý orgán obce. Dalším palčivým problémem je kouření před provozovny pohostinství, kde však regulace není možná. K nové právní úpravě v oblasti přestupků uvedla, že obcím činí problémy zánik možnosti udělení sankce zákazu pobytu. Nelze souhlasit s názorem, že by obce tento institut v minulosti zneužívaly. Aplikace tohoto zákazu v některých případech působila preventivně, např. proti opakovaným krádežím v obchodních centrech. Závěrem svého vystoupení Mgr. Mottlová poděkovala Ministerstvu vnitra za zveřejněnou metodiku k ukládání sankcí příkazem na místě, který nahrazuje dosavadní blokové řízení.

7) Místní záležitosti veřejného pořádku v aplikační praxi menších obcí

Zástupkyně Sdružení místních samospráv **Mgr. Ing. Lenka Matějová** na úvod svého příspěvku sdělila, že většina obcí v České republice má méně než 2.000 obyvatel. K problematice nedostatečné vymahatelnosti povinností uložených v OZV ze strany malých obcí uvedla, že tento problém mají i větší obce a města. Dle jejího názoru může mít přijatá OZV i určitý preventivní charakter, jímž může zapůsobit na své adresáty a k nutnosti vymáhání sankcí nakonec téměř nedojde.

Následně byla účastníkům semináře promítnuta prezentace přibližující realitu na úrovni malých obcí. Na základě ankety provedené mezi náhodně vybranými účastníky konference SAMOSPRÁVY 2017, která se konala dne 1. prosince 2017 v Brně, byly hledány odpovědi na níže uvedené otázky:

- Jaké oblasti veřejného pořádku malé obce nejčastěji upravují v OZV?
- Kde dlouhodobě stoupá/klesá potřeba úpravy prostřednictvím OZV?
- S jakými problémy se malé obce potýkají?

Závěrem svého vystoupení Mgr. Ing. Matějová pohovořila o četnosti využití veřejnoprávních smluv, na jejichž základě malé obce zajišťují výkon přestupkové agendy a zabezpečují služby městské policie.

Ing. Bc. Veselý uvedl, že starostové malých obcí zpravidla judikaturu Ústavního soudu neznají a ani jí nerozumí. Úkolem dozorových pracovníků je jim danou problematiku vysvětlit. Zejména je nutné, aby si obce před přijetím každé OZV stanovily její předmět a cíl. Při dodržení tohoto postupu pak zpravidla k diskriminaci či porušení principu proporcionality vůbec nedojde. Pokud však OZV někde opíší a teprve potom vymýšlejí její předmět a cíl, může se situace zkomplikovat.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v příloze č. 6.

8) Zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku v praxi

Ředitel Městské policie Liberec **Mgr. Ladislav Krajčík** seznámil účastníky semináře s praktickými poznatky získanými při plnění úkolů městské policie. Vyslovil názor, že není třeba rozšiřovat pravomoci městské policie, neboť její působnost je dostatečná. Představil strukturu Městské policie Liberec a popsal úkoly a oprávnění jejích strážníků. Dále uvedl, že Městská policie Liberec je připomínkovým místem k návrhům OZV, které se vztahují k její činnosti. Následně popsal procesní postup při přijímání OZV a uvedl přehled aktuálně platných OZV upravujících různé oblasti veřejného pořádku.

Závěrem svého vystoupení Mgr. Krajčík upozornil na dva okruhy problémů související s dodržováním OZV. Jedním z nich je nedostatečná informovanost občanů o existenci povinností stanovených v OZV a druhým je problematická vymahatelnost plnění těchto povinností.

K danému tématu byl položen následující **dotaz** týkající se zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejném prostranství: Jak městská policie zjistí, že kapalina v otevřené nádobě obsahuje alkohol?

Mgr. Krajčík odpověděl, že zjištění této skutečnosti je v praxi složité. Někteří konzumenti si již počínají sofistikovaně, a to například tak, že si láhev tvrdého alkoholu zakoupí pět osob a dohodnou se, že jeden hlídá a ostatní čtyři si po napití láhev mezi sebou předávají.

☞ Bližší informace týkající se daného tématu naleznete v příloze č. 7.

9) Závěr

V posledním bodu programu dal **Ing. Bc. Veselý** prostor pro dotazy ke všem prezentovaným příspěvkům. Vzhledem k tomu, že nebyl vznesen žádný dotaz, provedl závěrečné shrnutí.

Uvedl, že Ministerstvo vnitra provádí u přijatých OZV v souladu s judikaturou Ústavního soudu pouze abstraktní kontrolu zákonnosti a není v jeho silách podrobně zkoumat místní podmínky. Na druhé straně pak dostává velké množství podnětů od občanů, které se snaží prošetřit a v případě oprávněné stížnosti též zjednat nápravu. U OZV upravujících veřejný pořádek je obtížné po 5 letech účinnosti zkoumat, jaké byly důvody jejich vydání a zda by bez jejich přijetí byl veřejný pořádek skutečně narušován. Jeden z základních problémů spočívá ve snaze obcí nahrazovat morálku právem. V právních předpisech obcí pak obce jen velmi obtížně mohou nastavit pravidla regulace či výjimky z této regulace v takové podobě jak je regulovaly morální normy. Při tvorbě právních předpisů tak často dochází k situacím, že se při stanovování regulace opomenou některé místní, morálkou akceptované, výjimky z regulace. Zdůraznil, že judikatura Ústavního soudu zásadním způsobem zasahuje do tvorby OZV, avšak zejména malé obce příslušné nálezy buď neznají, nebo je nedokáží s ohledem na jejich nesrozumitelnost pro laiky aplikovat. V této oblasti musí nadále významnou metodickou roli sehrávat nejen Ministerstvo vnitra, ale také Svaz měst a obcí České republiky a Sdružení místních samospráv. Obce musí mít rovněž na paměti, že OZV jsou živé organismy a je třeba stále sledovat jejich aktuálnost či potřebnost.

Závěrečného slova se ujala ředitelka odboru veřejné správy dozoru a kontroly **Ing. Marie Kostruhová**. Poděkovala všem vystupujícím za jejich příspěvky a účastníkům semináře za pozornost. Popřála všem krásné Vánoce a hodně štěstí v roce 2018.

Zpracoval odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
V Praze dne 15. prosince 2017
Schválila:

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru veřejné správy,
dozoru a kontroly

Přílohy zápisu:

- 1) *Veřejný pořádek - úvod*
- 2) *Oblasti veřejného pořádku regulované formou OZV*
- 3) *Obecné zásady regulace veřejného pořádku formou OZV*
- 4) *Kadečka - Aktuální poznatky z normotvorby obcí a související judikatura ÚS*
- 5) *KVOP - Regulace veřejného pořádku OZV obcí*
- 6) *SMSČR – místní záležitosti veř. Pořádek*
- 7) *MP Liberec – prezentace pro MV*