

Z á p i s

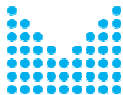
ze semináře

Veřejný pořádek v obecně závazných vyhláškách obcí konaného dne 22. října 2009

Přílohy:

1. Metodická pomůcka „*Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí*“

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru



Obsah zápisu

1. Úvodní slovo (Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra), str. 3
2. Veřejný pořádek a veřejné prostranství (Mgr. Aleš Křížan), str. 3
3. Postup obce při vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání veřejného prostranství (JUDr. Ivo Šrom), str. 6
4. Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace OZV obcí (Mgr. Petr Prokop), str. 7
5. Judikatura Ústavního soudu k regulaci záležitostí veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách obcí – rok 2008 a 2009 (JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D.), str. 8
6. Stanovování a povolování výjimek ze zákazů stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí regulujících záležitosti veřejného pořádku (JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.), str. 19
7. Správní trestání nedodržování povinností stanovených obecně závaznými vyhláškami obcí v oblasti veřejného pořádku (JUDr. František Partík), str. 23
8. Veřejný ochránce práv - vedlejší účastník v řízeních o návrzích na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí (k nálezům Ústavního soudu vydaným v letech 2008 a 2009) (JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.), str. 25

I. Úvodní slovo

(Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra)

Ing. Marie Kostruhová, ředitelka odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra, zahájila seminář Veřejný pořádek v obecně závazných vyhláškách obcí. Ředitelka odboru sdělila, že toto téma není nové, neboť navazuje na předchozí setkání. V roce 2007 se konal seminář Veřejný pořádek ve správních aktech územních samosprávných celků. V roce 2007 se uskutečnilo setkání se zástupci statutárních měst, na němž se hovořilo o možnostech regulace veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách obcí. Rovněž v loňském roce byla na základě proběhlých diskusí vytvořena metodická pomůcka, kde je shrnuta dosavadní diskuse, a to včetně nálezů Ústavního soudu. Je tedy vytvořena metodická pomůcka, ve které je uvedeno co lze regulovat. Cílem dnešního semináře je pokročit dál, učinit závěry z let 2008 až 2009 a hovořit o nových nálezech ÚS v oblasti veřejného pořádku. Metodická pomůcka je dle názoru Ministerstva vnitra použitelná a srozumitelná. Je k dispozici na webových stránkách odboru dozoru a kontroly veřejné správy www.mvcr.cz/odk.

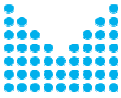
Následně byli představeni přednášející: JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D. (Ústavní soud ČR), JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D. (PrF MU), JUDr. Pavel Koukal, Ph.D. (Veřejný ochránce práv), JUDr. František Partík (odbor všeobecné správy MV) a z odboru dozoru a kontroly veřejné správy MV: Mgr. Aleš Křížan, JUDr. Ivo Šrom a Mgr. Petr Prokop.

II. Veřejný pořádek a veřejné prostranství (Mgr. Aleš Křížan)

1) Nástin definice pojmu veřejného pořádku

Pojem veřejný pořádek není formulován právními normami, jde o neurčitý pojem. Lze říci, že jej definujeme z jeho opaku, to jest, že každý pozná **narušení veřejného pořádku**, ale hůře se vysvětluje pojem sám. Jeho obsah lze dovodit z doktríny teorie práva. Protože jde o problematiku, již se obce zabývaly od samého počátku své existence, lze jej nahlížet i v historickém kontextu.

Všeobecný slovník právní (1898) tento pojem objasňuje v souvislosti se zločinem „*rušení veřejného pořádku*“, jehož se dopustí, kdo ruší **pořádek veřejně**, tj. tím způsobem, že by čin mohl být zpozorován od neurčitého počtu osob nebo před více lidmi, kteří však nemusí být současně přítomnými, nebo v tisku. Za zločin rušení veřejného pořádku byly



považovány i činy proti osobě hlavy státu, proti státní jednotě a zřízení, podněcování a svádění k neposlušnosti proti zákonům a státním orgánům. Tento pohled již dnes plně neobstojí s ohledem na ústavně zakotvená občanská práva včetně práva na odpor a svobody tisku.

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.*

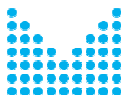
Obsah tohoto pojmu se řídí sociálními, etickými, politickými a hospodářskými poměry a názory. Posoudit, zda určitý stav se přičí veřejnému pořádku či nikoliv, je na uvážení příslušného subjektu veřejné správy.

V obecném smyslu rozeznáváme veřejný pořádek **v užším a širším slova smyslu**

- a) - **veřejný pořádek v užším slova smyslu** - *ochrana pravidel chování lidí na veřejnosti, jež nejsou sice výslovně formulována v právních normách, ale jejich zachování je podle panujících obecných názorů v určitém místě a čase nutnou podmínkou spořádaného společenského soužití.* Tato neformalizovaná pravidla chování jsou právně závazná pouze v mezích právní normy, která obsahuje výslovně termín „veřejný pořádek“.
- b) - **veřejný pořádek v širším slova smyslu** - *ochrana pravidel chování jak obsažených výslovně v právních normách, tak i pravidel chování, jež nejsou výslovně formulována v právních normách. Netýká se pravidel chování, obsažených ve všech normách právního řádu, ale *jen pravidel, která souvisejí se zachováním spořádaného společenského soužití.* Obsah veřejného pořádku je naplňován praxí příslušných orgánů.*

K zabezpečení **místních záležitostí veřejného pořádku** obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti může obec podle § 10 písmeno a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) stanovit

- 1) 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 k tomu určených,
- 2) stanovit, že na některých veřejných prostranstvích jsou takové činnosti zakázány,



- 3) stanovit povinnosti 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.

2) Pojem veřejného prostranství

Výraz „definice veřejného prostranství“ lze chápat dvojím způsobem – vysvětlíme jím a) **co znamená pojem veřejné prostranství** nebo b) **co za veřejné prostranství chápe obec v obecně závazné vyhlášce**.

V právní úpravě se objevuje zejména v § 10 písmeno a) zákona o obcích a dále v souvislosti s místním poplatkem za užívání veřejného prostranství v § 1 a 4 zákona ČNR č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Pojem sám je však demonstrativně vymezen v § 34 zákona o obcích. Rozumí se jím „*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 je charakterizován 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 náleží 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.

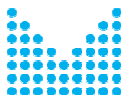
U činností, kde je možná regulace jen ve vztahu ke konkrétním veřejným prostranstvím platí, že **obec musí buďto určit co nejkonkrétněji a nejsrozumitelněji pozitivně či negativně místa a čas pro jejich konání nebo stanovit místa, na kterých jsou zakázány** tak, aby jejich vymezení nečinilo adresátům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

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

- 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**.

Že jde o pojem veřejného prostranství pojmem s jasnějším obsahem a s přesnější definicí, než je tou 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., se týkal návrhu skupiny poslanců právě na zrušení ustanovení § 34



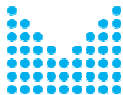
zákona o obcích, jež definuje veřejné prostranství. V části nálezu, označené jako VII/a, se výslovně uvádí, že *„Definici veřejného prostranství, obsaženou v § 34 zákona o obcích, nelze, podle názoru Ústavního soudu, považovat za příliš širokou. Jak konstatoval Senát ve svém vyjádření, se kterým se ztotožňuje 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**“*

Lze provést dílčí shrnutí, že Ústavní soud stejně jako zákonodárce stojí na zásadě neomezené přístupnosti, platné pro všechna veřejná prostranství, samozřejmě s přihlédnutím k jejich účelovému určení.

Ze druhého pohledu na definici veřejného prostranství, tedy **co je za veřejné prostranství považováno v obecně závazné vyhlášce**, lze uvést tři možné přístupy. Omezení dané obecně závaznou vyhláškou se může vztahovat

- a) na všechna veřejná prostranství v obci (celoplošný zákaz provozování prostituce)
- b) na některá veřejná prostranství obecně vymezená (zastavěná část obce, obytná část obce) nebo



- c) na zcela konkrétně uvedených veřejných prostranstvích (zejména pro účely vyhlášky o místních poplatcích).

V této souvislosti je nutno připomenout nálezy Pl. ÚS 35/06 (Kořenov). V tomto případě se Ústavní soud krom jiného vyslovil pro zásadu **proporcionality/přiměřenosti**, která se dá vyložit tak, že povinnosti lze ukládat jen v nejmenším možném rozsahu. Tato zásada znamená též, že by obce měly vydávat vyhlášku k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku jen tam a tehdy, kde skutečně k narušování veřejného pořádku dochází.

Považuji však za nezbytné upozornit na nežádoucí účinek liberálnějšího přístupu k vydávání obecně závazných vyhlášek obcí dle § 10 zákona o obcích. Stále větší prostor či svoboda obcí regulovat paradoxně vede ke stále omezenějšímu prostoru pro občany, ke zmenšování jejich svobody. Vedlejším efektem výše uvedeného trendu pak může být nejednotný právní řád, ba dokonce jeho roztříštěnost.

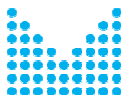
Závěr:

Smyslem tohoto referátu nemůže být úplný výčet všech prostředků, které mají územní samosprávy k dispozici pro řešení problematiky veřejného pořádku, ale jistý vhled do problematiky, nástin vhodných řešení a podnět diskuse o případných dalších možnostech. Snad se tento záměr podařil.

III. Postup obce při vydání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání veřejného prostranství - (JUDr. Ivo Šrom) /stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy č. 1/2009 je dostupné na internetových stránkách www.mvcr.cz/odk/

Ministerstvo vnitra před vydáním Stanoviska zastávalo názor, že ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství není třeba povolení a regulatorním prvkem může být obecně závazná vyhláška vydaná podle § 4 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Zvláštní užívání je definováno tímto ustanovením zákona o místních poplatcích, které taxativně určuje všechny jeho formy.

Ústavní soud v nálezu PL ÚS 46/06 ze dne 21. října 2008 o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně č. 12/1993, o veřejném pořádku v lázeňském městě Mariánské Lázně, akceptoval ustanovení článku 7 této obecně závazné vyhlášky, určující, že „Používat veřejné prostranství nad obvyklou míru nebo k jinému účelu, než pro který je určeno, lze jen na základě povolení příslušného odboru městského úřadu“. V bodě 50. odůvodnění nálezu Ústavní soud konstatoval, že „každý, komu bylo povoleno toto zvláštní užívání, je může užívat v rozsahu tohoto povolení“. Naproti tomu v nálezu PL ÚS 47/06 ze dne 2. června 2009 o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Sušice č. 4/1998 Ústavní



soud konstatoval, že kromě stanovení místního poplatku zákon nedává žádný prostor pro regulaci zvláštního užívání veřejného prostranství obecně závaznou vyhláškou a stanovení zvláštního povolovacího režimu pro užívání veřejného prostranství nelze podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek.

Ústavní soud vydal dva nálezy, které obsahují protichůdné postoje. Lze říci, že nález Pl. ÚS 47/06 ve věci OZV města Sušice se otázkou legitimity povolování zvláštního užívání veřejného prostranství zabývá podrobněji než předchozí nález Pl. ÚS 46/06 o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně, který ustanovení o možnosti zvláštního užívání veřejného prostranství víceméně pouze akceptoval bez toho, že by se jím blíže zabýval.

Stanovisko odpovídá na otázku, jaký procesní postup zvolit, pokud se povolovací řízení koná. Jeho vydání není motivováno snahou přimět obce ke stanovení povinnosti vydávat povolení. Má za cíl upozornit na nutnost dodržení procesního postupu správního řízení – tedy vyšší náročnosti pro obce samotné. Postupem podle správního řádu, který je nevyhnutelný, na sebe berou obce také povinnosti. Správní orgán je povinen vydat rozhodnutí bez zbytečného odkladu, v daném případě prakticky bezodkladně, je třeba rozhodnutí písemně vyhotovit a doručovat, případně také rozhodovat o opravných prostředcích.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), v § 9 stanoví, že správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá. Pokud orgán obce bude vydávat povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství, bude se jednat o postup, kterým se zakládá právo jmenovitě určené osoby. Povolení musí mít formu rozhodnutí a podle § 67 odst. 2 správního řádu je třeba vyhotovit je písemně. Rozhodnutí musí podle § 68 a násl. správního řádu obsahovat výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků. Je třeba, aby každé rozhodnutí bylo výslovně jako „rozhodnutí“ označeno, tedy „rozhodnutí o udělení povolení“ a nikoliv pouze „povolení“. Cílem je vyšší procesní jistota účastníků. Již ze samotného takto formálně označeného písemného vyhotovení bude vyplývat, že účastník má procesní práva určená správním řádem. Důležité bude právo na odvolání v případě, kdy povolení uděleno nebude.

Ministerstvo vnitra bude ustanovení obecně závazných vyhlášek o možnosti vydávat povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství nadále akceptovat. Pokud se však Ministerstvu vnitra naskytne příležitost spolupracovat s obcemi již ve stádiu návrhu OZV, bude vhodnější na obce

metodicky působit, aby taková ustanovení zařazována nebyla. Postupem podle správního řádu, který je nevyhnutelný, na sebe berou obce také povinnosti. V praxi může uvedené ustanovení působit kontraproduktivně.

IV. Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace OZV obcí

(Mgr. Petr Prokop) – *metodický materiál je dostupný na internetových stránkách www.mvcr.cz/odk a je rovněž přílohou tohoto zápisu*

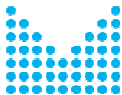
Metodická pomůcka *Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace OZV obcí* má cca 25 stran. Jde o v podstatě stručný materiál, vezmeme-li v úvahu, jak široká je oblast veřejného pořádku. Důvodem k vypracování této metodické pomůcky je skutečnost, že v OZV o veřejném pořádku shledáváme řadu pochybení. Proto byla zvolena forma jednoduché pomůcky. Při přípravě metodické pomůcky jsme spolupracovali se Svazem měst a obcí.

V metodické pomůcce jsou uvedeny tři oblasti veřejného pořádku, a to oblast, kterou nelze regulovat prostřednictvím OZV. Druhou je oblast veřejného pořádku, kterou lze regulovat prostřednictvím OZV. Jako třetí je uvedena oblast veřejného pořádku, jejíž úprava prostřednictvím OZV je sporná (MV nedoporučuje upravovat v OZV tuto oblast s tím, že pokud k tomu dojde, bude na ÚS, aby na základě návrhu MV definitivně rozhodl).

- metodický materiál odboru dozoru a kontroly veřejné správy obsahuje následující členění:
 - a) oblasti, které nelze regulovat OZV
 - b) oblasti, které lze regulovat OZV
 - c) oblasti sporné

K požadavkům na OZV nejen o veřejném pořádku

1. Je třeba si uvědomit, že OZV je podzákoným právním předpisem. OZV proto nemůže upravovat to, co je upraveno zákonem.
2. OZV působí pouze na území dané obce. Proto by měla řešit záležitosti místního významu, nikoli krajského či státního.
3. OZV by měla být vymahatelná. V této souvislosti je třeba zvažovat, zda je její vydání vůbec nutné.
4. Doporučujeme obcím, aby definice jednání způsobilých narušit veřejný pořádek dle OZV byla přesná, konkrétní. Aby nevznikaly problémy při dokazování těchto jednání v přestupkovém řízení.
5. Je třeba dbát na proporcionalitu. OZV by měly regulovat činnosti v co nejmenším rozsahu. Aby prostor pro naši svobodu zůstal co největší.



To znamená v co nejmenším rozsahu vymežit jednání, která jsou na daných místech v obci způsobilá narušit veřejný pořádek.

6. Je třeba přesně vymežit teritorium, kde je určitá činnost omezena či zakázána. Například uvedením ulic, popisných čísel či mapkou.

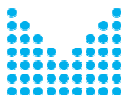
Na závěr byla představena metodická pomůcka „*Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí*“

V. Judikatura Ústavního soudu k regulaci záležitostí veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách obcí – rok 2008 a 2009 (JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D.)

1. Úvod

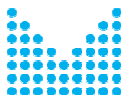
Organizátory semináře, na němž zazní tento příspěvek, jsem byl požádán o prezentaci judikatury Ústavního soudu týkající se přezkumu obecně závazných vyhlášek regulujících záležitosti veřejného pořádku v letech 2008 a 2009. Toto období lze bez nadsázky označit za období „kopernikovského obratu“ v judikatuře, který byl předznamenán přijetím tzv. jirkovského nálezu Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007. Ústavní soud v tomto nálezu reagoval na odborné kritiky své judikatury a přiznal normotvorné činnosti obcí v samostatné působnosti povahu skutečné originární novotvorby, k níž je obec zmocněna přímo na úrovni Ústavy ČR. Vymezené časové období si tedy dovoluji posunout o jeden měsíc zpět do roku 2007 tak, aby příspěvek reflektoval též jirkovský náleze.

V takto vymezeném období přijal Ústavní soud celkem 9 nálezů, v nichž podrobil přezkumu obecně závazné vyhlášky obcí (časově poslední náleze ve věci Pl. ÚS 42/06 byl vyhlášen dne 15. 10. 2009). Jednotlivá řízení a oblasti regulace, jichž se dotýkaly, shrnuje následující tabulka. Z ní je patrné, že nikoliv všechny nálezy se týkaly problematiky regulace místních záležitostí veřejného pořádku. Vzhledem k zadání se v dalším textu zaměříme zejména na případy regulace veřejného pořádku, tj. případy subsumovatelné pod 10 písm. a) zákona o obcích. Ostatních případů spadajících pod další věcnou působnost dle § 10 zákona o obcích se dotkneme pouze okrajově.



Tab.: Přehled nálezů Ústavního soudu k obecně závazným vyhláškám za období prosinec 2007 – říjen 2009

Nález	Název obce	Předmět posuzované regulace
Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007	Jirkov	povinnost sečí zeleně
Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. 4. 2008	Kořenov	transpozice zákonné povinnosti do vyhlášky vymezení veřejného prostranství za účelem ochrany veřejného pořádku veřejná produkce hudby, noční klid držení a chov psů povinnost seče zeleně stání a zastavení automobilů na veřejné zeleni
Pl. ÚS 5/07 ze dne 30. 4. 2008	Přichov	vymezení veřejného prostranství za účelem stanovení poplatku
Pl. ÚS 6/08 ze dne 5. 8. 2008	Budyně nad Ohří	spalování tuhých paliv spalování odpadů ochrana ovzduší
Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008	Krupka	požívání alkoholických nápojů nabízení a provozování sexuálních služeb chov a pohyb psů a chovaných zvířat
Pl. ÚS 46/06 ze dne 21. 10. 2008	Mariánské Lázně	poskytování sexuálních služeb umísťování reklamních ploch zvláštní užívání veřejného prostranství chov a pohyb zvířat čistota veřejného prostranství regulace hluku přístup k uzávěrům plynu, vody apod. schůdnost chodníků provoz na pozemních komunikacích nakládání s odpady a autovlaky ochrana ovzduší
Pl. ÚS 41/08 ze dne 26. 5. 2009	Chrastava	spalování rostlinných materiálů dohled dospělé osoby nad spalováním deliktní odpovědnost vlastníka a nájemce pozemku



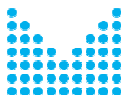
Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. 6. 2009	Sušice	zvláštní užívání veřejného prostranství pohyb zvířat (psů) čistota veřejného prostranství (psí exkrementy) provoz motorových vozidel na pozemních komunikacích a jiných veřejných prostranstvích schůdnost chodníků a odpovědnost vlastníků hraničních nemovitostí za škodu
Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. 9. 2009	Mariánské Lázně	ochrana veřejné zeleně

2. Reflexe ústavní ochrany samosprávy – uznání originární povahy novotvorby obcí

Jak již bylo konstatováno, ve zkoumaném období Ústavní soud přehodnotil svou dosavadní judikaturu stran vymezení pravomoci obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek, resp. odstranil rozpory a pochybnosti, které byly v této souvislosti již delší dobu vyslovovány odbornou veřejností.¹ V minulosti sice Ústavní soud spatřoval základ pravomoci obcí v ust. čl. 104 odst. 3 Ústavy, avšak k tomu zpravidla doplňoval (a tím toto ústavní pravidlo relativizoval), že pro uložení povinnosti musí být obec tak jako tak výslovně zmocněna zákonem. Tím se vlastně stíral rozdíl mezi samosprávnou normotvorbou a normotvorbou přenesenou.

Zásadní změna tedy spočívá v tom, že Ústavní soud přiznal obecně závazným vyhláškám povahu originárních norem, k jejichž tvorbě jsou obce zmocněny přímo na úrovni Ústavy ČR a nepotřebují další výslovné zmocnění zákonem. Logickým důsledkem tohoto výkladu je, že na rozdíl od vydávání předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce vyžaduje explicitní zákonné zmocnění, v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek již obce žádné výslovné zmocnění nepotřebují (vyjma ukládání daní a poplatků s ohledem na čl. 11 odst. 5 Listiny). Jinak řečeno, byl opuštěn dosavadní restriktivní přístup, podle kterého muselo pro uložení

¹ Viz např. Kadečka, S.: Právo obcí a krajů v České republice. C. H. Beck, Praha 2003, str. 80- 83; Šimíček, V.: Ústavní soud a obecně závazné vyhlášky obcí, Právní rádce č. 10/1997, str. 6-7; Zárecký, P.: K normotvorné činnosti obcí, Správní právo č. 2/1996, str. 65. V této souvislosti lze poznamenat, že tuto změnu předznamenala skupina nálezů z let 2005 – 2007, která si osvojila při přezkumu obecně závazných vyhlášek tzv. test 4 kroků: jde o nálezy Pl. ÚS 63/04 (Prostějov), Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor) a Pl. ÚS 30/06 (Ostrov). Tento přístup však Ústavní soud nezachovával do tzv. jirkovského nálezu konsistentně.



jakékoliv povinnosti v obecně závazné vyhlášce existovat konkrétní zmocnění v zákoně. Dlužno dodat, že teprve tímto obratem se od vydání prvního zákona o obcích konečně emancipovala novotvorba v oblasti samosprávy obcí.

Tento obrat v judikatuře je spojen s dalšími otázkami. Ústavní soud totiž dosud nevyslyšel konstatování některých odborníků, že čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocňuje obce k přijímání obecně závazných vyhlášek v celé šíři samostatné působnosti obcí, tj. v rozsahu, v němž je zákonem o obcích vymezena působnost zastupitelstev.² Naopak základ věcné působnosti, v níž jsou obce zákonem oprávněny provádět regulaci, shledal toliko v § 10 zákona o obcích. Jinak řečeno, věcnou působnost vymezuje toliko § 10 zákona o obcích. Pokud Ústavní soud ve svých nálezech v této souvislosti používá odkaz na § 35 odst. 1 zákona o obcích, používá jej pouze jako dodatečnou podmínku, že musí jít o regulaci záležitostí v zájmu obce a občanů obce a že se při jejich vydávání obec musí řídit zákonem. Jinak řečeno, obce jsou dle judikatury Ústavního soudu nadále povolány k tvorbě obecně závazných vyhlášek pouze v rozsahu § 10 zákona o obcích, nikoliv v celé šíři působnosti zastupitelstva obce. Domnívám se, že tento přístup zcela nevyklučuje regulaci širěji pojatých oblastí samosprávy (jako například pravidla pro přidělování obecních bytů), pokud ovšem bude možné identifikovat vztah této regulace ke zmocnění podle § 10 zákona o obcích, tj. například pokud bude taková regulace podřaditelná pod pojem místních záležitostí veřejného pořádku. Zde je samozřejmě třeba uvážit i jinou otázku, zda má význam, aby si obec obecně závaznou vyhláškou ukládala povinnosti sobě samotné.

Nově zvolený přístup Ústavního soudu, podle něhož obec nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, tak přirozeně připouští situace, kdy se právní úprava obsažená v obecně závazné vyhlášce bude obsahově krýt s úpravou zákonnou. I v případě, že obec nepotřebuje výslovné zákonné zmocnění, je však třeba zajistit, aby se úprava v obecně závazné vyhlášce nedostala do kolize s pravidlem obsaženým v zákoně. To dle judikatury Ústavního soudu předpokládá identifikaci předmětu a cíle (účelu) regulace obecně závaznou vyhláškou a zákonem; pokud se předmět a účel regulace nepřekrývají, není důvodu pro derogaci. Jinak řečeno, další novum judikatury Ústavního soudu spočívá v připuštění toho, že obec je oprávněna regulovat činnosti, které jsou současně upraveny zákonem, pokud lze vysledovat odlišný účel právních úprav. Ústavní soud zde již toliko mechanicky nekonstatuje překrytí předmětů právních úprav jako důvodu pro derogaci, ale zkoumá, zda obec nesledovala odlišný cíl právní úpravy, který lze vysledovat v místních podmínkách.

Jak posuzování účelů vypadá v praxi, předvedl Ústavní soud hned v nálezu o jirkovské vyhlášce, která stanovila povinnost pravidelných sečí zeleně a kdy navrhovatelem byla namítána kolize se zákonem o rostlinolékařské péči. Zatímco tento

² Kadečka, S.: op. cit sub 1.

zákon sleduje realizaci tzv. hygieny rostlinstva, obec touto povinností sledovala zvýšení estetičnosti obce a pohody bydlení obyvatel.

Níže si ukážeme, jak se tento přístup projevil také na obratu judikatury v oblasti regulace hlučných činností, požívání alkoholických nápojů, regulace chovu zvířat aj.

Přístup Ústavního soudu tak otevřel nový prostor pro normotvorbu obcí, avšak to na ně jistě klade větší nároky na kvalitu přijímaných norem. Jinak řečeno, obce by si měly uvědomovat, že jejich novotvorba není bezbřehá, že sice jejich limitem již nemusí být kolize s předmětem zákonné úpravy, avšak jsou zde přímo ústavní limity ochrany základních práv a svobod jednotlivce. A samozřejmě to klade zvýšené nároky na kontrolu novotvorby ministerstvem a též na přezkum Ústavním soudem: v dřívější judikatuře se ÚS na tuto úroveň v podstatě nedostával, neboť pro derogaci stačilo, že na úrovni zákona shledal nedostatek zmocnění či kolizi se zákonem; pokud ÚS nyní připouští mnohem širší působnost obce k regulaci či přímo transpozici zákonných povinností (pokud sledují místní záležitosti), dostává se regulace obce skutečně na úroveň primární, originární tvorby práva, avšak s tím, že se vystavuje riziku porušování celé řady základních práv a svobod (kupříkladu regulace hlučných činností se může dostat do kolize s vlastnickým právem, právem podnikat a vykovávat jinou hospodářskou činnost, či dokonce svobodou projevu). Lze očekávat, že budoucí judikatura ÚS se bude ubírat tímto směrem.

3. Přípustnost transpozice zákonného ustanovení do textu vyhlášky

Problematika překrývání předmětu úprav v obecně závazné vyhlášce a v zákoně je však ještě poněkud složitější a může vyvolávat řadu dodatečných problémů a otázek.

Vedle situace, kdy lze u vyhlášky identifikovat odlišný cíl (účel) regulace, a v tomto smyslu vlastně nelze hovořit o transpozici, neboť odlišný účel zakládá samostatnou normativní existenci pravidla, totiž Ústavní soud v minulosti ve své judikatuře (například nálezy Pl. ÚS 6/02 – církve a náboženské společnosti; a Pl. ÚS 25/06 – požární řád města Ostrova) připustil, že převzetí dikce jednoho předpisu do druhého bez dalšího nezakládá protiústavnost, a je tedy přípustná. Ústavní soud k tomu poznamenal, že „takovéto převzetí na straně jedné činí nejasný důvod platnosti daného ustanovení a v tomto kontextu může být intenzitou dané nejasnosti založen derogací důvod, na straně druhé může být odůvodněno potřebou systematické úpravy, příp. navázáním dalších ustanovení, jež převzatá ustanovení konkretizují“.

Vedle úpravy, která je sice co do předmětu totožná, ale lze u ní identifikovat odlišný účel, je tedy možné rozlišovat prostou transpozici (převzetí, přepis) jednoho předpisu do předpisu jiného či jeho konkretizaci.

Pokud jde o smysl prostého převzetí, může být shledán například v principu efektivity regulace či informační funkce práva: možnost a ochota občana seznámit se s textem obecně závazné vyhlášky může být vyšší než v případě textu zákona. To však

nic nemění na tom, že v daném případě zřejmě nelze transponované normě přiznávat samostatnou normativní existenci (je pouhým informativním převzetím textu, přiblížením normy adresátovi), a to i s důsledky pro její vynucování či sankcionování (základem pro vynucení a sankci může být toliko transponovaná, převzatá norma).

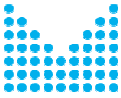
Pokud však jde o konkretizaci normy, zde zřejmě lze shledat samostatnou normativní existenci konkretizující normy. Zkoumaná novější judikatura ÚS takovou konkretizaci výslovně připouští (například u konkretizace skutkových podstat přestupků proti veřejnému pořádku v případě regulace hluku či znečišťování veřejného prostranství).

Konkrétním a zcela hmatatelným problémem, který připuštění vedle stojících úprav přináší, je sankcionování porušení norem. V případě obecně závazných vyhlášek a připuštění totožné regulace se zákonem to konkrétně znamená například konflikt mezi trestáním dle § 46 odst. 2 přestupkového zákona (tj. jako přestupku proti pořádku ve věcech územní samosprávy) a dalšími skutkovými podstatami přestupků případně jiných správních deliktů za porušení povinností stanovených v zákoně.

Tuto problematiku Ústavní soud již ve své nejnovější judikatuře identifikoval, avšak nelze tvrdit, že zcela vyřešil. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) Ústavní soud uvedl, že obec nemá zmocnění k tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, je jen oprávněna ukládat určité povinnosti. Jinak řečeno, lze připustit, aby určitá povinnost stanovená vyhláškou se kryla s povinností zákonnou (má-li jiný účel, například omezuje-li své působení na záležitosti místní), obec však nemůže tvořit nové skutkové podstaty přestupků, tj. výslovně stanovit, že určitá povinnost je trestatelná cestou přestupku proti pořádku v územní samosprávě, což obec Kořenov v napadené vyhlášce učinila.

Jinou otázkou však je, jak (podle jaké skutkové podstaty přestupku) porušení totožné povinnosti upravené ve vyhlášce a v zákoně vlastně trestat. V kořenovském nálezu k tomu Ústavní soud poznamenal, že skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích má subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 přestupkového zákona, explicitně však nevysvětlil, proč by tomu tak mělo být. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) Ústavní soud tuto argumentaci zopakoval, avšak zde jej potenciální konkurence těchto dvou skutkových podstat vedla k derogaci ustanovení vyhlášky (!) (odst. 32 nálezu). Zřejmě tak nelze považovat tuto otázku za vyřešenou.

V jirkovském nálezu k tomu Ústavní soud naopak uvedl, že nelze a priori v režimu abstraktní kontroly norem vyloučit souběh skutkových podstat, avšak otázky možné kolize přestupků a správních deliktů je nutné řešit v individuálních případech podle konkrétních okolností s tím, že jednotlivci zůstává zachována soudní ochrana.



Na tento dodatečný problém vznikající v důsledku překrývání norem dále upozornila soudkyně Ivana Janů ve svém konkurujícím stanovisku k nálezu Pl. ÚS 6/08 (Budyně nad Ohří), v němž poukázala na to, že nepřesným převzetím zákonného pravidla do obecně závazné vyhlášky si obec zakládá nové sankční oprávnění (přičemž sankce v podobě pokuty se mohou výrazně lišit), což vede k právní nejistotě adresáta pravidla chování, jak bude v případě porušení sankcionován. Stranou zde však zůstává ještě další otázka, a to vyloučení dvojího trestání (ne bis in idem).

Shrnutu, lze dle mého názoru identifikovat 3 různé situace překrývání právních úprav.

- 1) Překrývání předmětu regulace, avšak odlišení účelu regulace, který je podřaditelný pod působnost stanovenou v § 10 zákona o obcích. V takovém případě má ustanovení obecně závazné vyhlášky nepochybně svou samostatnou normativní existenci, a zakládá důvod pro samostatné sankcionování. V konkrétním případě pak bude třeba sledovat, zda porušitel povinnosti spíše narušil účel sledovaný obecně závaznou vyhláškou, či účel sledovaný zákonem.
- 2) Prostá transpozice textu zákona do vyhlášky, tj. přepis, u něhož nelze identifikovat odlišný účel regulace. V takovém případě nemůže mít ustanovení samostatnou normativní existenci, a to s důsledky pro vymahatelnost takového pravidla a sankcionování.
- 3) Konkretizace pravidla, kdy zpřesňující norma má rovněž samostatnou normativní existenci. Pak je třeba při jejich aplikaci hledat vztah mezi oběma normami a volit přednost jedné či druhé (za použití zásady subsidiarity či s přihlédnutím k zásadě ne bis in idem).

Nyní analyzovaná problematika je vlastně problematikou novou, kterou otevřela novější judikatura ÚS. Lze zde proto očekávat budoucí zpřesňování judikatury Ústavního soudu, přičemž by bylo možné hledat určité inspirativní momenty například z evropského práva, tedy v systému, kde pluralita a multiplikace norem hrozí častěji než na vnitrostátní úrovni. Například judikatura ESD prostou transkripci norem komunitárního práva (nařízení) zakazuje a připouští pouze konkretizaci tam, kde to komunitární předpis výslovně předpokládá nebo kde lze takový předpoklad konkretizace jednoznačně dovodit.

4. Kazuistika veřejného pořádku – jednotlivé případy regulace veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách

V následujících částech si přiblížíme vybrané oblasti regulace veřejného pořádku v obecně závazných vyhláškách a jejich hodnocení ze strany Ústavního soudu v jeho novější judikatuře.

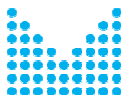
4.1 Vymezování veřejného prostranství za účelem ochrany veřejného pořádku (požadavek konkretizace), zvláštní užívání veřejného prostranství

Ústavní soud ve své starší judikatuře vyžadoval, aby obce v obecně závazných vyhláškách vždy dostatečně určité konkretizovaly místa (veřejná prostranství), na nichž se určitá činnost omezuje, nebo zakazuje. Důvodem bylo ust. § 10 písm. a) věty za středníkem zákona o obcích, z něhož vyplývá povinnost obce stanovit zcela konkrétně místa, na nichž se určitá činnost zakazuje, omezuje, nebo se naopak stanoví určitá povinnost.

Průlomem do tohoto požadavku byl nálezn sp. zn. Pl. ÚS 69/04 ze dne 8. 3. 2007, v němž Ústavní soud předchozí požadavek konkretizace nahradil požadavkem proporcionality, tj. připustil možnost regulace činností za účelem ochrany veřejného pořádku celoplošně, pokud určitá činnost představuje potenciální zásah do veřejným pořádkem chráněného práva či statku na všech veřejných prostranstvích. V tomto konkrétním případě připustil celoplošný zákaz nabízení sexuálních služeb (prostituce) na všech veřejných prostranstvích, avšak v případě regulace žebrání, pořádání veřejných hudebních produkcí či produkce lunaparků, kolotočů cirkusů atd. trval na jejich konkretizaci s ohledem na to, že zjevně tyto činnosti nejsou s to narušit veřejný pořádek na všech veřejných prostranstvích.

Pokud se zaměříme na novější judikaturu z let 2008 – 2009, je stěžejním nálezn Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), v němž ÚS upřesňuje, že nechce zcela opustit požadavek specifikace konkrétních míst, kritériem budiž nikoliv § 10 zákona o obcích, ale princip proporcionality. Z tohoto principu vyplývá, že obec by měla i nadále regulaci určitého chování vztahovat zásadně pouze na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsoblosti narušit veřejný pořádek v obci (například jinak působí regulace činností způsobujících hluk v rezidenční zóně, jinak v zóně průmyslové).

Podle stávající judikatury tedy platí, že obec má i nadále povinnost specifikovat místa, na která se regulace vztahuje, a pokud přikročí k plošné regulaci, musí takovou regulaci jednoznačně zdůvodnit chráněným zájmem. Ústavní soud však dosud nalezl ospravedlnění plošné regulace toliko v případě prostituce. Mohlo by se zdát, že v kořenovském nálezn Ústavní soud rovněž připustil regulaci pohybu psů plošně na všech veřejných prostranstvích, když ponechal v platnosti ustanovení, které stanovovalo povinnost mít psa na vodítku a zabránit volnému pobíhání plošně na veřejném prostranství, avšak ve skutečnosti se z tohoto pohledu daným ustanovením vůbec nezabýval. Nález týkající se sušické vyhlášky již konkretizaci vyžadoval. Jistě totiž nelze tvrdit, že volné pobíhání psů narušuje veřejný pořádek ve stejné intenzitě jako nabízení sexuálních služeb.



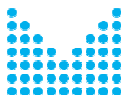
Použití principu proporcionality však může vyvolávat otázku, na kterou judikatura ÚS zatím neodpověděla: totiž zda závažnost činnosti, resp. zájmu a hodnoty, které je s to tato činnost narušit, má být posuzována obecně, nebo s přihlédnutím k místním specifickým obce. V druhém případě by použití testu proporcionality mohlo vést ke zcela odlišným závěrům s ohledem na místní podmínky v té které obci. Takový důsledek by ovšem vedl k tomu, že pokud jde o požadavek konkretizace veřejného prostranství k regulaci určitých činností, mohlo by se posouzení lišit nikoliv pouze podle charakteru té které regulované činnosti, ale v podstatě obec od obce. Lze si představit obce, v nichž je cítěn jako naléhavý místní problém alkoholismus na veřejnosti: konkrétní otázka tedy zní, zda může problematika alkoholismu na veřejnosti dosáhnout v určité konkrétní obci takové závažnosti, aby byla akceptována celoplošná regulace? Jinak řečeno, lze připustit, aby s ohledem na konkrétní místní podmínky prošel celoplošný zákaz testem proporcionality?

Byť by takové použití principu proporcionality zjevně konvenovalo smyslu regulace místních záležitostí, vedlo by k naprosté partikularizaci práva a lze je proto spíše zavrhnout. Ostatně v nález o prostituci ÚS hodnotil celou problematiku prismaťem celospolečenských měřítek (s ohledem na mezinárodní závazky státu a absenci vnitrostátní úpravy ve formě zákona), tj. nikoliv s ohledem na specifika posuzované obce.

Lze si však představit ještě jiný dosah principu proporcionality: například zákaz volného pobíhání psů v zastavěném území obce se může jevit jako zákaz s dostatečně konkretizovaným územním rozsahem, avšak jinak intenzivně bude tento zákaz působit na území malé obce a jinak ve městě o velké rozloze, kde takový zákaz znamená pro vlastníka psa při jeho venčení cestovat i několik desítek minut za město. Nemá v takovém případě, byť na první pohled místně konkretizovaná regulace, efekt obdobný regulaci plošně? Nebo lze zmínit případ, kdy obec zakáže volný pohyb a venčení psa v intravilánu obce a vykáže tak venčení do extravilánu, v němž se však nachází uznaná honitba dle zákona č. 449/2001 Sb., kde je stanoven zákaz volného pobíhání. Zákaz stanovený obecně závaznou vyhláškou na intravilán obce tak má v daném případě vlastně efekt celoplošného zákazu.

Na tyto otázky však judikatura Ústavního soudu dosud neodpověděla, resp. ani neměla příležitost odpovědět.

V tzv. kořenovském nález Ústavní soud konstatoval, že pravomoc obce se neomezuje pouze na veřejná prostranství (zdánlivě by to vyplývalo z § 10 zákona o obcích, ovšem dle Ústavního soudu je jeho výčet pouze demonstrativní) – obec je oprávněna regulovat i činnosti odehrávající se v jiných místech, pokud se jejich důsledky projevují na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé narušit veřejný pořádek.



Lze tedy uzavřít, že novější a nyní sledovaná judikatura nadále trvá na konkretizaci veřejného prostranství a jedinou výjimkou byla dosud shledána právě regulace prostituce.

Pokud jde o zvláštní užívání veřejného prostranství a režim jeho povolování v obecně závazné vyhlášce, byla starší judikatura založena na tom, že obec není zmocněna k takové regulaci, neboť povolování činností pro jiné účely, než pro které je veřejné prostranství určeno, je stanoveno ve zvláštních zákonech (nejčastěji šlo o kolizi se zákonem o pozemních komunikacích). Na těchto závěrech nic nezměnil shora uvedený obrat v judikatuře, tj. Ústavní soud neshledal opodstatnění pro regulaci dle § 10 zákona o obcích. Nález sp. zn. Pl.ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), ve kterém Ústavní soud ponechal v platnosti ustanovení zavádějící povolovací režim, je zjevným excesem. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice) Ústavní soud jasně uvedl, že „kromě stanovení místního poplatku za zvláštní užívání nedává zákon žádný prostor pro regulaci zvláštního užívání obecně závaznou vyhláškou. Stanovení zvláštního povolovacího režimu pro užívání veřejného prostranství nelze podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání vyhlášek, a to ani co se týče ust. § 10 písm. a) zákona o obcích.“

4.2 Regulace poskytování sexuálních služeb

Judikatura ve sledovaném období se regulaci prostituce věnovala toliko ve dvou nálezech, a to v nálezu Pl. ÚS 33/05 (Krupka) a Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně). V obou případech nebylo v žádném směru zpochybněno oprávnění obce regulovat vyhláškou nabízení sexuálních služeb, v obou případech byla navíc naplněna podmínka konkretizace veřejných prostranství, tudíž obec zvolila šetrnější regulaci, než jakou připustila judikatura Ústavního soudu v nálezu Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem).

4.3 Požívání alkoholických nápojů

V této oblasti došlo ve sledovaném období k obratu v judikatuře. Dosavadní judikatura byla vystavěna na tom, že lze regulovat pouze prodej a podávání alkoholických nápojů na základě zmocnění v § 13 zákona č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami („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 alkoholu“). Jinak řečeno, toto zmocnění se týkalo pouze případů souvisejících s pořádáním veřejně přístupných akcí, zákaz nebylo možno učinit obecně. V nálezech sp. zn. Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. 2. 2007 (Mladá Boleslav) a Pl. ÚS 44/06 ze dne 3. 4. 2007 (Těrlicko) proto Ústavní soud zrušil regulaci zákazu konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích.

Nová konstrukce pravomoci obce a rozlišování účelů právních úprav však Ústavnímu soudu umožnila po jirkovské vyhlášce tento závěr přehodnotit. V nálezů Pl. ÚS 33/05 (Krupka) proto dospěl k závěru, že účelem zákona č. 379/2005 Sb. je především ochrana zdraví, zatímco regulaci konzumace lze současně podřadit pod ochranu veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona o obcích: město Krupka posoudilo konzumaci alkoholu na některých veřejných prostranstvích jako závažný společenský problém, který je s to narušit jak veřejný pořádek, tak být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, a z toho důvodu konzumaci alkoholu zakázalo. Ústavní soud však i zde trvá na konkretizaci veřejného prostranství, byť tento závěr výslovně neopřel o test proporcionality (a nevysvětlil, proč prostituce je společensky závažnějším problémem, než alkoholismus). Ostatně zde je patrný problém, na který jsme již poukázali v kap. 4.1, totiž že použití testu proporcionality by mohlo vést ke zcela odlišným závěrům s ohledem na místní podmínky v obci: tj. může problematika alkoholismu na veřejnosti dosáhnout v určité konkrétní obci takové závažnosti, aby byla akceptována celoplošná regulace? Jinak řečeno, lze připustit, aby s ohledem na konkrétní místní podmínky prošel celoplošný zákaz testem proporcionality?

4.4 Opatření omezující hluk a zajišťující noční klid, hostinská zařízení a jejich provozní doba

Judikatura ve sledovaném období let 2008 a 2009 překonala předchozí rozpory v otázce, zda je obec oprávněna regulovat provoz činností způsobujících hluk, zda je oprávněna definovat pojem noční klid a stanovit jeho časové rozmezí a zda má obec takové oprávnění i v případě, že se tyto činnosti neodehrávají na veřejných prostranstvích, ale naopak soukromých pozemcích.

V kořenovském nálezu Ústavní soud konstatoval, že skutečnost, že jsou otázky vystavení hluku regulovány zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a § 47 přestupkového zákona, nevyklučuje regulaci v obecně závazné vyhlášce, a to s ohledem na odlišné účely právní úpravy. Zatímco § 32 zákona o ochraně veřejného zdraví směřuje k zamezení hluku déletrvajícím a intenzivním, který překračuje určité hygienické limity a může ohrozit zdraví obyvatelstva, regulace vyhláškou může směřovat k ochraně veřejného pořádku, tj. proti méně intenzivním projevům hluku. Rovněž skutečnost, že proti hlukovým imisím se lze bránit soukromoprávní žalobou, nevyklučuje regulaci prostřednictvím vyhlášky. Také soukromoprávní regulace směřuje naplnění jiného účelu.

Tyto závěry pak Ústavní soud znovu zopakoval též v nálezů týkajícím se mariánsko-lázeňské vyhlášky.

V kořenovském nálezu pak Ústavní soud připustil i to, aby obec regulovala činnosti uskutečňované mimo veřejná prostranství, pokud se jejich důsledek promítá na veřejných prostranstvích nebo je způsobilý narušit veřejný pořádek. To je typický případ šíření hluku, takže lze připustit i regulaci hlučných činností mimo veřejná

prostranství (typicky provoz „cirkulárek“ na soukromých pozemcích, zřejmě i provoz motorových vozidel na soukromých pozemcích, například soukromá motokrosová dráha, rušení nočního klidu soukromými zábavami atd.). Zde je však již třeba vážít případné porušení ústavně zaručených základních práv, například vlastnického práva, práva podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnost a lze se domnívat, že takové zásahy by byly „měřitelné“ principem proporcionality.

Tuto skutečnost zdůrazňuji s ohledem na dosud nepřekonanou judikaturu týkající se regulace hostinské činnosti v podobě omezení otevírací doby (Pl. ÚS 42/05 – statutární město Kladno), kdy Ústavní soud shledal rozpor s čl. 26 Listiny. Lze očekávat, že budoucí judikatura (například i s ohledem na disentanční stanovisko soudkyně Elišky Wagnerové) upřesní, zda je tento závěr absolutní, nebo zda by bylo možno uvažovat o podrobení tohoto omezení testu proporcionality (byť asentující soudkyně naopak argumentuje tím, že čl. 26 jakožto hospodářské právo neexistuje a priori a je naopak plně v dispozici zákonodárce, nelze tudíž hovořit o jeho omezení).

4.5 Regulace pohybu zvířat po veřejných prostranstvích a chovu zvířat

Do sledovaného období byla judikatura ÚS založena na odmítnutí toho, že by obec byla oprávněna v obecně závazné vyhlášce regulovat pohyb zvířat na veřejných prostranstvích, neřkuli regulovat chov zvířat v soukromých chovech. Judikatura ÚS vycházela z toho, že vypouštění domácího a hospodářského zvířectva na veřejné prostranství, zákaz volného pobíhání psů nejsou v rozsahu samostatné působnosti, neboť spadají do oblasti regulované zákony (z. č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, občanským zákoníkem, přestupkovým zákonem).

Obrat představuje nálezný ve věci kořenovské vyhlášky: i na tomto poli se prosadil důraz na rozlišení předmětů a cílů regulace. Ústavní soud proto připustil, že obec je oprávněna v režimu § 10 písm. a) zákona o obcích regulovat pohyb psů na veřejných prostranstvích, zakázat jejich volný pohyb, stanovit povinnost mít psa na vodítku či jej vybavit náhubkem. Tomuto oprávnění nebrání ani výslovné zmocnění podle ust. § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání (které se kazuisticky týká toliko regulace pohybu psů).

Závěr stran oprávnění obce se sice v tomto nálezu týkal psů, avšak zmocnění dle § 10 písm. a) zákona o obcích lze přirozeně použít i na jiná zvířata pohybující se na veřejných prostranstvích. Tuto skutečnost Ústavní soud výslovně potvrdil v nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně), pokud jde o pohyb koček. V tomto nálezu pak Ústavní soud možnost omezení pohybu zvířat prostřednictvím vyhlášek vztáhl též na dětská hřiště, pískoviště či koupaliště (zde shledal odlišný cíl regulace od úpravy obsažené v zákoně o ochraně veřejného zdraví), vyjma hřbitovů (v jejich případě shledal kolizi s § 19 zákona o pohřebnictví, který předpokládá úpravu povinností návštěvníků v řádu pohřebiště). Tyto závěry Ústavní soud zopakoval též v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice).

Obrat v judikatuře se však dotýká též možnosti regulace chovu domácích zvířat. V nálezu ohledně mariánsko-lázeňské vyhlášky totiž Ústavní soud dospěl k názoru, že zákaz chovu domácího zvířectva (zde konkrétně skotu, prasat, králíků, nutrií, domácího ptactva a holubů) nekoliduje se zákonem č. 166/1999 Sb. o veterinární péči. I zde Ústavní soud shledal prostor pro odlišení účelů: předmětem úpravy veterinárního zákona je stanovení požadavků veterinární péče na chov a zdraví a na živočišné produkty, zatímco obecní úpravu zakazující chov domácích zvířat lze chápat jako regulaci místních podmínek v limitech § 10 písm. a) a c) zákona o obcích. Takovou úpravu pak Ústavní soud shledal i proporcionální vzhledem k tomu, že omezovala chov pouze na území vnitřního lázeňského území (otázkou je, zda byla proportionalita posuzována s ohledem na omezený rozsah tohoto území, nebo charakter tohoto území jakožto lázeňské a klidové zóny; Ústavní soud pak bohužel neuvedl ve vztahu k jakému zájmu či hodnotě je toto opatření proporcionální; uvažovat lze o vlastnickém právu, neboť tento zákaz znamená omezení vlastnické dispozice chovatelů).

V souvislosti s tím vzniká dosud nezodpovězená otázka, zda se přípustnost takové regulace týká toliko zájmového chovu či též chovu hospodářského (v této souvislosti se může jednat o otázku analogickou oprávnění obce regulovat otevírací hodiny hostinských zařízení). Domnívám se, že rozlišení na zájmový a hospodářský chov je pro použití § 10 písm. a) zákona o obcích zřejmě irelevantní. Bylo by nelogické neshledávat kolizi s veterinárním zákonem v případě zájmového chovu a shledat ji v případě profesionálního hospodářského chovu. Zde by se však zřejmě obecně závazná vyhláška mohla dostávat právě do kolize s čl. 26 Listiny.

4.6 Opatření sledující zajištění čistoty veřejného prostranství, psí exkrementy

Ve zkoumaném období Ústavní soud rovněž změnil svůj přístup ke stanovování povinnosti odklízet psí exkrementy. Zatímco v minulosti shledával kolizi s úpravou přestupků proti veřejnému pořádku [§ 47 odst. 1 písm. d)], poprvé v kořenovském nálezu (ovšem bez bližší argumentace) připustil, že stanovení této povinnosti je podřaditelné pod § 10 písm. c) zákona o obcích.

Na tento závěr lze vztáhnout úvahy, které Ústavní soud vyjádřil v souvislosti s hlukovými opatřeními, tj. povinnost odklizení exkrementů představuje konkretizaci skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku dle přestupkového zákona.

Otázkou je, zda připuštění regulace odklizení psích exkrementů otevřelo prostor pro umožnění regulace dalších činností souvisejících se zajištěním čistoty veřejného prostranství, které by mohly být považovány za konkretizaci přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. d) či h). Pozdější judikatura reprezentovaná nálezem Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně) však tento předpoklad potvrdila, avšak ne zcela jasně: Ústavní soud totiž bez bližší argumentace shledal nepřipustnou kolizi s § 47 odst. 1

písm. d) přestupkového zákona v případě odhazování papírků, zbytků zeleniny, ovoce a jídla či plivání na zem, avšak připustil zákaz vyklepávání a kartáčování šatstva z oken. V daném případě by bylo možno tvrdit, že oba případy se liší jinou mírou konkretizace § 47 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona, avšak osobně se tak nedomnívám.

V tomto směru bude vyžadovat budoucí judikatura Ústavního soudu rovněž větší konceptualizaci a zpřesnění.

5. Závěr

Ve zkoumaném období Ústavní soud přistoupil k zásadnímu přehodnocování své dosavadní judikatury týkající se přezkumu obecně závazných vyhlášek. Především uznal originární charakter novotvorby a připustil kolizi předmětu regulace vyhlášky a zákona, lze-li shledat jejich odlišný účel, případně lze-li pravidlo ve vyhlášce považovat za konkretizaci zákonného ustanovení.

Přesto zde zůstává řada nejasností či otázek k zodpovězení, a to: (1.) kolize skutkových podstat přestupků proti veřejnému pořádku a proti pořádku v územní samosprávě, (2.) meze uplatnění principu proporcionality při posuzování konkretizace veřejného prostranství, (3.) upřesnění toho, zda při změně nahlížení přípustnosti hlukových opatření zůstává zachována předchozí judikatura týkající se regulace otevíracích dob hostinských zařízení, (4.) upřesnění, zda přípustnost regulace chovu domácích zvířat dopadá na zájmové či rovněž hospodářské chovy, (5.) zpřesnění mezí, co lze v případě regulace čistoty veřejného prostranství považovat za konkretizaci skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku dle § 47 odst. 1 písm. d) přestupkového zákona.

VI. Stanovování a povolování výjimek ze zákazů stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí regulujících záležitosti veřejného pořádku (JUDr. Stanislav Kadečka, Ph.D.)

V prosinci 2007 došlo k převratu v judikatuře Ústavního soudu (dále jen „ÚS“). ÚS zřejmě dospěl k závěru, že obce *dospěly*, takže již lze aplikovat čl. 104 odst. 3 Ústavy. To je nepochybně dobře. Pro teorii i praxi tedy platí, že obce mohou přijímat obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“) i bez výslovného zákonného zmocnění, a to na rozdíl od nařízení. Podle mého názoru, pokud obec vydala OZV, aniž v ní ukládala povinnosti, tak to bylo v rozporu s Ústavou. V právním předpise se totiž ukládají povinnosti.

Co se týče problému, zda obce může regulovat své chování. Myslím si, že to lze, ale nedoporučuji to. Takový postup je stejný jako když ministerstva

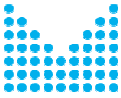
přijímají nařízení, ve kterých regulují své vlastní chování. Pokud obec může určitou záležitost upravit usnesením, tak je to vhodnější než vyhláškou. Z hlediska publikace v tom rozdíl být nemusí. Usnesení totiž lze vyvěsit na úřední desce. Také jej lze zveřejnit na internetu.

Zmiňovaný prosinec 2007 principiálně byl posunem správným směrem, protože došlo k naplnění obsahu čl. 104 odst. 3 Ústavy. Problematické jsou však 2 aspekty. První problematický aspekt spočívá v tom, že ÚS provedl obrat příliš radikálně. Jedná se o to, že ÚS od počátku rozumně říkal, že tam kde něco je regulováno zákonem, tam není prostor pro místní úpravu. Dnes to již ÚS v podstatě neříká. Z toho plynou konkrétní problémy. Když je něco upraveno vyhláškou i zákonem, tak podle čeho mám sankcionovat? Tam, kde možnost stanovení výše pokut je stejná, tam to nehraje velkou roli. Pokud jsou rozdílné stropy pro vyšší pokuty, tak vznikají problémy.

Proto se přikláním k tomu, aby judikatura ÚS zůstala u pravidla, které nastolila již dávno. Tj. když něco je regulováno v právním předpisu a lze to sankcionovat, tak není místo pro místní regulaci. Tím nezpochybňuji závěr ÚS, podle kterého je třeba dávat pozor při posuzování, zda se jedná o ten samý *předmět regulace*. Například v případě zákona o rostlinolékařské péči došlo ke konfliktu s oproti stojící úpravou estetického vzhledu obce. V tomto případě však nešlo o regulaci stejného předmětu. Jsou však situace, kdy ÚS připouští i regulaci záležitostí, kde jiný předmět regulace, než je v zákoně o přestupcích, lze těžko shledat.

Z praktického hlediska si nemyslím, že když je něco zakázáno v OZV, pomůže to lépe sankcionovat, než to dovoluje samotný zákon o přestupcích. Toto je určitou kritikou, spíše věcnou, než formálně právní, obecně závazných vyhlášek, které zakazují popíjení alkoholu na veřejných prostranstvích apod. Nejde totiž o to, že se někdo napije na veřejném prostranství. Například při návštěvě prezidenta republiky v obci se symbolicky upije ze skleničky vína, přičemž jsem nezaznamenal, že by to bylo ze strany strážníků pokutováno, i když je to zakázáno v obecně závazné vyhlášce. V samotném popíjení tedy není problém. Ten spočívá v následných aktivitách jako jsou polehávající bezdomovci apod. Paradoxně totiž polehávající bezdomovec není sankcionovatelný v režimu OZV. Například bezdomovec může říci, že vypil láhev ve vchodu domu a pak šel polehávat na veřejné prostranství. Přitom takové *polehávání* je sankcionovatelné dle zákona o přestupcích. Často se argumentuje tím, že podle zákona o přestupcích se určitá jednání obtížně prokazují, takže OZV je v tomto praktickým pomocníkem.

Když o tom mluvím s Vašimi kolegy, kteří se reálně věnují trestání přestupků, tak neříkají, že existence OZV jim nějakým zásadním způsobem pomáhá. Jde totiž o to, že v takovém případě nemusím v přestupkovém řízení

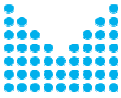


dokazovat, že byl narušen veřejný pořádek, ale to, že daná osoba popíjela na veřejném prostranství.

V této souvislosti lze vzpomenout případ OZV, ve které se zakazovalo nikoliv *popíjení*, ale *nemírné popíjení*. Pak ale vznikají problémy s dokazováním co je to „*nemírné*.“ Jak to dokázat? K tomu lze zmínit, že například bezdomovci ani nejsou reálně regulovatelní, neboť jak je lze fakticky postihnout? Lze postupovat tak, že se jim udělí pokuty. Vypadá to možná dobře z hlediska politické reprezentace, ale je také možné, že se to nepovede. V takovém případě půjde o složité přestupkové řízení, které standardně končí z důvodu uplynutí jednorocní lhůty. Bezdomovcům se navíc špatně doručuje... Pokud řízení dovedeme do konce, uložíme pokutu. Bezdomovci souhlasí s blokovými pokutami, takže problémy v takovém případě nebude mít přestupkové oddělení OÚ, ale jeho exekuční oddělení. Jde o to, že bezdomovci nemívají žádný majetek.

Podle mého názoru by mělo platit, že tam, kde je něco upraveno zákonem a je to sankcionovatelné jako porušení zákona, tam není místo pro obecní normotvorbu. V tomto směru tvrdím, že pokud judikatura ÚS připouští, aby obecní normotvorba byla konkretizací zákonných povinností, tak bohužel nechápe podstatu OZV. Obecně závazné vyhlášky jsou přeci předpisy originární, neodvozené. Na rozdíl od nařízení nemají být jakousi konkretizací na místní úrovni toho co vymyslí zákonodárce. OZV mají stanovovat samostatnou právní regulaci. Ke konkretizaci přeci neslouží. V případě konkretizace se má uplatnit vůle státu jakožto zákonodárce. Pokud se stát domnívá, že by se na místní úrovni měla určitá záležitost doupravit, může stanovit pravomoc obce upravit to nařízením, nikoli prostřednictvím OZV. Ve sféře OZV, vycházejí z čl. 104 odst. 3 Ústavy, mám činit to co potřebuji upravit na místní úrovni. Obec tímto způsobem vyjadřuje vlastní vůli. V tomto směru by se při přezkumu OZV u ÚS nepochybně měl zkoumat zájem a proporcionalita OZV z hlediska místních podmínek. Důvodem je to, že pokud ÚS konstatoval, že problém prostituce je celospolečenským problémem, tak tvrdím, že zde nemají OZV co dělat. V případě prostituce to přeci není tak, že když zákonodárce opomněl vydat zákon, tak přijmu 6 250 OZV. OZV totiž mají řešit místní specifika, nikoliv celospolečenské problémy. U prostituce je navíc otázník, zda je celospolečenským problémem. Kdybychom si udělali statistiku mezi obcemi, mohli bychom být překvapeni, že pro většinu obcí není problémem.

Praktické problémy s *nově otevřenou* judikaturou ÚS jsou dva. První aspekt byl popsán výše. Druhým aspektem je to, že *otevření* judikatury ÚS znamená ztíženou situaci. Dokud judikatura byla restriktivní vůči OZV, tak v podstatě byla situace pro právníky v obcích a odboru dozoru a kontroly veřejné správy jednoduchá. Když jsem totiž našel zákon, který se dané oblasti alespoň lehce dotýkal, tak podle judikatury platilo, že nešla upravit, a dále byla



nutná existence zákonného zmocnění. Požadavky tedy byly dva: 1. zákonné zmocnění, ale to nestačilo, pokud bylo, musela být splněna negativní podmínka, že to není nikde upraveno. Jednalo se tedy v podstatě o technickou činnost, a to nalézt zmocnění a zjistit, zda nenajdu předpis, který danou oblast upravuje. Přitom pokud jsme hledali, tak jsme vzhledem ke stavu naší legislativy našli zákon, který se dané oblasti alespoň dotýkal, takže nebylo možné vydat OZV. Zato dnes musíme uvažovat lidskoprávní aspekt. Druhou věcí je problém představitelů obcí, nikoliv státního dozoru. Tito představitelé se dostávají do podobné situace jako zákonodárci. Mohou si upravit relativně co chtějí. Tím spíše se pokládá tato otázka: Opravdu je regulace prostřednictvím OZV potřebná, efektivní? Dokud byla situace, že obec nemohla téměř nic přijmout, a přitom měla pár OZV, tak byla v podstatě ráda, že může něco regulovat a využila toho. Ale dnes je třeba uvažovat dál. Obec by se měla více zamýšlet, a to jak v pozici lidskoprávní, právní, tak v pozici věcné. Máme-li nějaký problém a chceme jej odstranit, tak by zde neměla být jednoduchá spojka: máme problém, přijmeme vyhlášku. Je totiž třeba se zamyslet, zda jde o reálný problém, který je třeba regulovat. Stejně tak je třeba uvážit, zda regulace v OZV může skutečně přinést nějaký efekt. I při vědomí toho, že OZV přináší jediný sankční nástroj, a to pokuty. Jestli za takové situace opravdu potřebujeme OZV. To jsou ty OZV, které zakazují či omezují prostituci. Existuje řada obcí, která si chválí, že to funguje. Já však mám vážné pochybnosti, a to ohledně toho, jak takové OZV dosahují svého působení. Je zde sice silný dozor strážníka obecní policie, ale copak by to nebylo možné v režimu přestupkového zákona? Zvláště když ÚS řekne, že v případě prostituce se jedná o činnost narušující veřejný pořádek, a to zvláště závažným způsobem.

K problematice výjimek v OZV

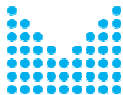
Odrázím-li se shodně od právní teorie a od nálezu ÚS, kterým zrušil volby, tak mohu konstatovat, že teorie i ÚS se shodují v tom, že právní předpis musí být obecný. To je podstatné. Z pozice teorie takovou věc obecně konstatujeme. Ale z hlediska praktického už je to problém. Ve zmiňovaném nálezu ÚS v případě aktu formálně označeného jako zákon konstatoval, že jím není. Tato záležitost se týká i OZV. Je třeba, aby OZV byla skutečně *obecně závazná*. Již jenom z toho důvodu (zde bude úloha ÚS), že zmocnění dle čl. 104 odst. 3 Ústavy je dle mého názoru na straně jedné široké. Hovoří totiž o tom, že zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. V samostatné působnosti jako takové, nikoli v nějakém výseku z této působnosti, jak tomu je v § 10 zákona o obcích. Na straně druhé v čl. 104 odst. 3 Ústavy je zmocnění k vydání právního předpisu. Nikoli opatření obecné povahy, nikoli individuálního právního aktu. Lze tedy přijmout pouze takový právní předpis, který jím je nejenom po stránce formální, ale i materiální.

To je problém s veřejnými prostranstvími, kde si musím dát pozor, abych ve snaze o dostatečnou konkretizaci nedospěl k tomu, že jeden podnikatel má taková pravidla a druhý jiná apod. Podle mého názoru to nemohu udělat ani opačným způsobem, jak to dělá hl. m. Praha, byť nejde o OZV, ale o tržní řád (podstata je stejná). V tomto tržním řádu se říká, že prodej, nabídka zboží je zakázána mimo provozovnu k tomu určenou kolaudačním rozhodnutím. Dále se hovoří o výjimkách, které jsou uvedeny v příloze tržního řádu. Příloha má mnoho stran, kde je uvedeno, že zákaz neplatí tady, číslo popisné to a to, tolik m², např. prodej květin. Je to rafinovanější způsob, neboť je to otočené. Neříká se, povolujeme těm a těm, nýbrž všem se to zakazuje, přičemž v příloze jsou výjimky. Ale výsledek je v podstatě totožný, tj. jde o individuální rozhodnutí. Dle mého názoru to není správný postup. Mimo jiné proto, že za situace, kdy fakticky obecně závaznou vyhláškou individuálně rozhodujeme, tak znemožňujeme jakýkoliv spravedlivý proces.

Je zde rozdíl, který budu demonstrovat na tržním řádu hl. m. Prahy. Podnikateli se nabízí, že chce-li mít vystavené kupříkladu *matrjošky* před svým obchodem, může požádat Radu hl. m. Prahy o výjimku. Ta ji případně schválí a uvede to v příloze právního předpisu. Rada hl. m. Prahy aktualizuje předpis v pravidelných ½ ročních intervalech. Daná osoba požádá a rada města rozhodne ano či ne. Žádné odůvodnění, ani informace o možném přezkumu. Oproti tomu, budu-li rozhodovat o sebemenší záležitosti ve správním řízení, tak o tom povedu obsáhlý proces, počínající zahájením řízení, pokračující seznámením s podklady až po vydání rozhodnutí, odůvodněním rozhodnutí, možností odvolání a soudní kontrolu. Naopak v případě, kdy rozhoduji normativním aktem, kterým ale fakticky rozhoduji o individuálních právech, je obrovský prostor pro libovůli, korupci. Veřejnost si může klást otázky, proč v mém případě rozhodli tak a ve druhém jinak.

Právní předpis tedy musí být obecný. Z toho plyne logicky potřeba reagovat na konkrétní situace, kdy obecná regulace by byla příliš tvrdá. Případně by s ohledem na výjimečné okolnosti nebyla racionální, přiměřená. Domnívám se, že věcně je udělování výjimek naprosto legitimní. Není to v rozporu s obecným požadavkem, aby právní předpis byl obecně závazný.

Ovšem je třeba dát pozor. Pokud budu chtít udělit výjimku, musím mít pro individuální výjimku nějaký základ. To nám naznačuje ustanovení § 10 správního řádu o věcné příslušnosti. Správní orgán může jednat pouze ve věcech, které mu svěruje zákon nebo na jeho základě. Takovým případem je ustanovení OZV, že lze udělovat výjimky. I když se k tomu ÚS nikde nevyjádřil výslovně, mám závažné pochybnosti o ustanoveních OZV, že rada obce může udělit výjimku. S odkazem na judikaturu Nejvyššího správního soudu, který judikoval, že v demokratickém právním státě je vyloučeno řekněme absolutní správní uvážení, tj. uvážení bez jakýchkoliv limitů, se domnívám, že to není



zákonné, ústavní. Je to nepředvídatelné. Jedná se o individuální rozhodnutí, i když pro to nemáme žádná kritéria. Jinými slovy říkám, že lze zakotvit v OZV možnost udělit výjimku a lze stanovit orgán obce, který o tom bude rozhodovat. Klasicky se jedná o radu obce nebo obecní úřad. Ale pozor, strany by měly mít nějaké limity. Můžeme diskutovat jaké by měly být. Nevylučuji, aby limity používaly neurčité pojmy. Obec v OZV standardně napíše, že může být udělena výjimka radou obce. Kdybychom to samé viděli u správního rozhodnutí či v zákonu, že někdo může vydat povolení, udělit pokutu, tak si myslím, že by se nám to nelíbilo...

Podle mého názoru zde není důvod pro disproporci. Za nezpochybnitelné považuji možnost rozhodovat o udělení výjimky, ať už jakýmkoliv orgánem. Jedná se však o rozhodnutí o individuálních právech a povinnostech. To znamená není ničím jiným, než správním řízením, a to postupem dle části druhé a třetí správního řádu. To vede k úvahám, jak formulovat zmocnění k udělení výjimky. Když jsem se chystal na dnešní setkání, našel jsem v judikatuře ÚS citát z určité OZV, že starosta může udělit výjimku s tím, že příslušná žádost se musí dát 10 dnů předem a bude rozhodnuto do 5 dnů. Připomínám, že se nacházíme v režimu správního řádu, přičemž žádost musí být podána 10 dní předem. Co když je podána pouze 9 dnů předem? Jaký procesní postup se má zvolit? Obec si to chtěla ulehčit, aby žádosti nebyly podávány na poslední chvíli. Ve skutečnosti si to však ztížila. Protože jinak by platilo ustanovení § 71 správního řádu, které stanoví lhůtu pro vydání rozhodnutí. Zde připomínám, že podle správního řádu je třeba rozhodnout bezodkladně, jinak do 30 dnů.

Stanovovat výjimky tedy lze. Avšak pouze za podmínky, že je pro takové rozhodování podklad. Jsou-li stanovena taková pravidla v OZV, tak ať umožní udělování výjimek. Tedy udělování výjimek v režimu správního řízení.

Problematika stanovení výjimek v OZV pouze pro obec a jí zřízené právnické osoby

Podle mého názoru nemohu v OZV stanovit výjimku pouze pro obec a jí zřízené právnické osoby. Nic se však zřejmě nestane, když obecní úřad nebo rada obce budou udělovat výjimky zejména obci a jí zřízenými právnickými osobami. Podstata spočívá v tom, že v momentě, kdy obec stanovuje práva a povinnosti, tj. přijímá OZV, vystupuje jako orgán veřejné moci. Nachází se proto v režimu příslušných ustanovení Ústavy a jiných předpisů.

Na rozdíl od jiných zastávám názor, že ustanovení § 2 až § 8 správního řádu se vztahují i na tvorbu právních předpisů. V § 1 odst. 1 správního řádu není nic co by odůvodňovalo závěr, že se na tento typ vrchnostenské veřejné správy toto ustanovení nevztahuje. Jsme v oblasti zákazu diskriminace. Není

pro to žádný rozumný důvod. Tím spíše ne u právnických osob zřízených obcí. Jakmile obec založí právnickou osobu, tak se z této osoby stává jeden z mnoha subjektů našeho práva. Přitom všechny subjekty mají mít rovné podmínky. Jiná je situace, když se o udělení výjimky rozhoduje v individuálním řízení. Poté je vyšší záruka, že akce bude probíhat tak a tak. To je otázkou odůvodnění rozhodnutí. Dle mého názoru není správné, když obecné pravidlo (udělení výjimky) se vztahuje na celé území obce, ale v rámci tohoto území dojde k privilegování určitého subjektu. To vyplývá z pojmání rovnosti, jak ji správně judikuje ÚS.

Rovnost je zásadní hodnotou, nikoli absolutní, nýbrž relativní. Mohu rozlišovat jsou-li pro to podstatné důvody. Takové důvody tu zřejmě nebudou. To, že na území obce jsou dvě nemocnice, přičemž jedna je akciovou společností vlastněnou jinou akciovou společností a druhá je akciovou společností vlastněnou obcí nehraje v tomto směru podle mého názoru podstatnou úlohu.

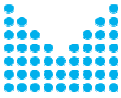
VII. Správní trestání nedodržování povinností stanovených obecně závaznými vyhláškami obcí v oblasti veřejného pořádku (JUDr. František Partík)

Veřejný pořádek v obecně závazných vyhláškách obcí

V oblasti správního trestání vycházíme z judikatury Ústavního soudu ČR, podle níž není možné, aby jednání, které je definováno zákonem o přestupcích jako přestupek proti veřejnému pořádku, mohla obec stíhat jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích z důvodu vydání obecně závazné vyhlášky.

Obecně závazná vyhláška může konkretizovat skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku uvedené v § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích (hluk a noční klid), v § 47 odst. 1 písm. d) zákona o přestupcích (znečištění veřejného prostranství), v § 47 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích (podmínky pořádání akcí na veřejně přístupných místech) a § 47 odst. 1 písm. g) zákona o přestupcích (užívání veřejného prostranství). Správní postih se provede za přestupky proti veřejnému pořádku, neboť v těchto případech jsou skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku speciální ke skutkovým podstatám přestupků proti pořádku v územní samosprávě.

Obecně závazná vyhláška může regulovat jednání neupravené zákonem o přestupcích skutkovými podstatami přestupků proti veřejnému pořádku, např. může na základě zmocnění dle zákona č. 379/2005 Sb. stanovit zákaz popíjení alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích. Porušení těchto povinností



bude postihováno jako přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích.

V oblasti správního trestání nelze učinit závěr, že právní kvalifikace skutku se provádí podle výše sankcí stanovených u předmětných skutkových podstat nebo podle skutkové podstaty citované v obecně závazné vyhlášce.

Podle předmětu regulace v obecně závazné vyhlášce je nutné v konkrétním případě zkoumat, zda byla naplněna skutková podstata přestupku proti veřejnému pořádku stanovená v § 47, § 47b nebo § 48 zákona o přestupcích. Pokud ano, provede se postih za přestupek proti veřejnému pořádku. Pokud nikoli, provede se postih za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích.

V praxi může jednání fyzické osoby naplnit několik skutkových podstat přestupků, postih může být v konkrétním případě proveden za souběh několika přestupků. Např. jednání fyzické osoby, která porušila v obecně závazné vyhlášce stanovený zákaz konzumace alkoholu při konání veřejně přístupných sportovních akcí a následně neuposlechla výzvy veřejného činitele, bude postižena za přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. f) zákona o přestupcích i za přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 odst. 1 písm. a) zákona o přestupcích.

Za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 zákona o přestupcích lze provést postih tehdy, pokud konkrétní jednání nelze podřadit pod některou ze skutkových podstat přestupků proti veřejnému pořádku.

Alkoholické nápoje, které byly užity nebo určeny ke spáchání přestupků (viz porušení pravidla stanoveného obecně závaznou vyhláškou nekonzumovat alkoholické nápoje), je možné z dispozice pachatele odstranit uložením sankce propadnutí věci (alkoholického nápoje). Propadnutí věci lze uložit, jestliže věc náleží pachateli přestupku a věc byla ke spáchání přestupku užita nebo určena nebo byla přestupkem získána anebo byla nabyta za věc přestupkem získanou. Hodnota věci nesmí být v nápadném nepoměru k povaze přestupku. V okamžiku nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla věc prohlášena za propadlou, se stává vlastníkem propadlé věci stát. S majetkem státu hospodaří v souladu se zákonem č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových. Tomu správní orgán zašle stejnopis pravomocného rozhodnutí o propadnutí věci a vyčká pracovníka Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, kterému propadlou věc protokolárně předá.

Za splnění podmínek stanovených v § 18 zákona o přestupcích lze alkoholické nápoje, které byly určeny nebo užity ke spáchání přestupků prohlásit za zabrané, tj. uložit ochranné opatření. Okamžikem nabytí právní moci rozhodnutí, kterým byla věc prohlášena za zabranou, nabývá vlastnictví k zabrané věci stát, s věcí hospodaří Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.

VIII. Veřejný ochránce práv - vedlejší účastník v řízeních o návrzích na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí (k nálezům Ústavního soudu vydaným v letech 2008 a 2009) (JUDr. Pavel Koukal, Ph.D.)

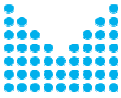
Cílem tohoto příspěvku je provést stručný rozbor dosavadní účasti veřejného ochránce práv (dále „ochránce“) v řízeních o abstraktní kontrole norem územní samosprávy, resp. o návrzích Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazných vyhlášek obcí.

Ochránce je na základě ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu (zákon č. 182/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů) oprávněn podávat návrhy na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy. Současně je oprávněn vstupovat do řízení o abstraktní kontrole podzákonných norem jakožto vedlejší účastník (§ 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

Ochránce začal aktivněji vstupovat do řízení o přezkumu právních předpisů územních samospráv od roku 2007. Úmyslem ochránce bylo prezentovat odlišné pohledy na právní regulaci prováděnou orgány územní samosprávy, než jaká byla do té doby konstantně obsažena v návrzích Ministerstva vnitra a nálezech Ústavního soudu „z doby Předjirkovské“ (tedy před nálezem Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl.ÚS 45/06).

Ochránce ve svém prvním vyjádření k návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce (šlo o vyhlášku Statutárního města Karlovy Vary č. 12/1991 Sb., o podmínkách boje proti přenosným nemocem a škodlivým hlodavcům – Pl. ÚS 37/06) uvedl:

„Ústava zakotvuje pro obce autonomní a originární pravomoc normotvorby. Jsem obecně toho názoru, že k originární normotvorbě obcí je třeba přistupovat především s jistou mírou pokory a respektu ke skutečnosti, že jsou to především volené orgány obcí (zastupitelstva), které znají (na základě imanentní nepřenositelné zkušenosti) nejlépe (resp. lépe než zákonodárce) místní poměry a že pro úpravu místních poměrů neexistuje vhodnější



a přiléhavější metoda právní regulace než cesta stanovení závazných pravidel chování ze strany územních samosprávných celků.

Smutnou skutečností vývoje právního řádu dnešních dnů je, že díky „hypertrofii zákonných právních předpisů“ dochází stále více jednak (1) k faktickému vyprazdňování „maximy svobody“ zakotvené v čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, jednak (2) k výraznému omezování prostoru pro svobodnou a racionální normotvorbu územních samospráv, neboť, jak se odvažují tvrdit, lze dnes v podstatě ve všech oblastech najít potenciální konflikt mezi normotvornou kompetencí územních samospráv a zákonnou regulací.

Základním prismatickým nahlížením na normotvorbu územních samospráv by tak mělo být kritérium kontroly zjevného vybočení (jednání „ultra vires“) z oblasti normotvorné kompetence, kritérium přiměřenosti („proportionality“), a především kritérium rozumnosti regulace („reasonableness“ - srov. nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 57/05), nikoliv kritérium konfliktu mezi regulací zákonnou a regulací cestou obecně závazných vyhlášek.

Názor, že výsledky normotvorné kompetence územních samospráv se absolutně nesmí překrývat s výsledky normotvorné kompetence zákonodárce, nesdílím. V této souvislosti je třeba se spíše ptát, z jakého důvodu by určité záležitosti neměly být regulovány územními samosprávami a zda by naopak nebylo účelnější rušit některá zákonná ustanovení, případně vzájemný vztah obou forem regulace vyložit ústavně konformním způsobem. Vycházím totiž z toho, že jedním z principů demokratického právního státu je kromě principu „legality výkonu veřejné moci“ i princip „efektivity regulace společenských vztahů“ a že by vybrané záležitosti měly být regulovány právě územními samosprávnými celky, nikoliv samotným zákonodárcem, který je přece jen realitě společenských vztahů svým způsobem vzdálen.

*Ochránce při své činnosti vychází z předpokladu, že ústavodárce díky dikci ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy („zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky“) vytvořil legislativní konstrukci tzv. **sdílených kompetencí**. Určité otázky tak mohou být upraveny jak na úrovni zákona, tak na úrovni obecně závazných vyhlášek. V případě střetu (resp. překrývání) obou úprav potom musí mít z pohledu principu subsidiarity přednost místní úprava. V opačném případě by totiž *de facto* neměla originární normotvorná působnost obcí smysl.*

Ochránce si je vědom toho, že tento stav není z pohledu požadavku jednotnosti právního řádu ideální a že nepřispívá k právní jistotě. Problém však

ochránce spatřuje v rovině ústavního vymezení územní samosprávy, resp. zprostředkovaně ve vztahu mezi Ústavou a zákonem o obcích. Jestliže totiž čl. 104 odst. 3 Ústavy odkazuje co do rozsahu normotvorných kompetencí na zákon (zákon o obcích), je věcí samotného zákonodárce, aby zvážil, v jakých záležitostech mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky a v tomto kontextu potom přizpůsobil vlastní normotvorbu tak, aby střetů bylo co nejméně. V dalším však musí stát respektovat, že v rámci zákonem vymezené normotvorné kompetence mohou obce na svém území normovat společenské vztahy.

Jestliže lze shrnout výše uvedené, lze říci, že v odpovědi na otázku, zda má mít přednost úprava obsažená v obecně závazných vyhláškách nebo zákon, dospívá ochránce z uvedených důvodů k závěru, že přednost má obecně závazná vyhláška. Z tohoto důvodu potom v případě porušení určité povinnosti stanovené jak v zákoně, tak v obecně závazné vyhlášce, má být **ukládána sankce primárně za porušení obecně závazné vyhlášky jakožto místní úpravy**. V oblasti přestupkového řízení to potom znamená, že sankcionovat mají obce adresáty práva prvotně za porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů vydaných na úseku jejich samostatné působnosti (§ 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů). Teprve v případě, že obec místní úpravu nemá, nebo tato úprava na dané jednání přímo nedopadá, nastupuje sankce stanovená v některém z ustanovení zvláštní části přestupkového zákona.

Co se týče problému, zda obce mohou vydávat obecně závazné vyhlášky i v jiných oblastech, než které výslovně uvádí ustanovení § 10 zákona o obcích, například s poukazem na širší definici samostatné působnosti v ustanovení § 35 zákona o obcích, zde je ochránce toho názoru, že ústava pod pojmem „*v mezích své působnosti*“ má na mysli pouze úzeji vymezenou **působnost normotvornou** (§10), nikoliv celou samostatnou působnost (§35). Z tohoto důvodu tedy není možné, aby obec například upravila obecně závaznou vyhláškou otázky jako uspokojování bytových potřeb občanů, rozvoje dopravy a spojů, potřeby vzdělávání atd. V těchto okruzích je sice dána samostatná působnost obce, nikoliv však její působnost normotvorná, neboť ustanovení § 10 zákona o obcích vydávání obecně závazných vyhlášek k regulaci těchto vztahů neumožňuje.

Ochránce se od roku 2007 účastnil řady řízení o přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí, nicméně ve většině případů se jednalo o vyhlášky vydávané na základě ustanovení § 10 písm. d) zákona o obcích, tedy o situace, kdy je oprávnění obce vydat právní předpis stanoveno zvláštním zákonem [jednalo se o řízení v obecně závazných vyhláškách obcí Píchov (Pl. ÚS 5/07),

Budyně nad Ohří (sp. zn. Pl. ÚS 6/08) nebo Chrastava (Pl. ÚS 41/08)]. Všechny tři ministerské návrhy byly za strany Ústavního soudu zamítnuty a Ústavní soud konstatoval, že obec je oprávněna v daném rozsahu vydat obecně závaznou vyhlášku.

Ochránce byl rovněž účasten řízení o přezkumu nařízení obce. Zde šlo o návrh Krajského úřadu Středočeského kraje na zrušení nařízení obce Mnichovice o stavební uzávěře (Pl. ÚS 22/08) a návrh Ministerstva vnitra na zrušení nařízení města Ostrova, kterým se vydává tržní řád (Pl. ÚS 27/06). V prvním případě Ústavní soud ve shodě s ochráncem návrh odmítl pro nepřislušnost, neboť příslušným v tomto případě je Nejvyšší správní soud, který dle ustanovení §§ 101a až 101d soudního řádu správního (zákon č. 150/2002 Sb., ve znění pozdějších předpisů) přezkoumává opatření obecné povahy, mezi které patří mj. nařízení o stavební uzávěře. U nařízení města Ostrova potom Ústavní soud zrušil tu část nařízení, která umožnila radě města provádět regulaci prodeje zboží a poskytování služeb prostřednictvím individuálních právních aktů, kterými byly ad hoc udělované souhlasy rady města.

K problematice obecně závazných vyhlášek vydávaných k ochraně veřejného pořádku (§ 10 písm. a) zákona o obcích) se ochránce vyjádřil až v poslední době a příslušná řízení ještě nejsou ukončena. Za klíčové k této problematice považuje ochránce své stanovisko k návrhu Ministerstva vnitra na zrušení ustanovení článku 2 odst. 3 a článku 3 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 4/2008, o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností. U této vyhlášky jde o spornou otázku ohledně možností obce obecně závaznou vyhláškou regulovat provozní dobu hostinských zařízení.

Ochránce je toho názoru, že ve všech demokratických zemích mají místní samosprávy kompetenci k regulaci provozní doby hostinských zařízení. Je tomu tak proto, že právo provozovat hostinskou činnost se (obdobně jako v případě jiných podnikatelských činností) obvykle dostává do kolize s právem na ochranu soukromého života (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Normotvorné orgány územních samospráv v této souvislosti mají legitimní oprávnění vyřešit kolizi těchto práv v obecné rovině tím, že stanoví, aby v určitém čase (nočním) byla podnikatelská činnost zakázána. V této souvislosti je třeba vzít do úvahy, že **právo podnikat/provozovat hospodářskou činnost** zakotvené v čl. 26 odst. 1 listiny základních práv a svobod **není právem neomezeným** (oproti jiným základním právům není dle čl. 41 odst. 1 Listiny ani přímo aplikovatelné) a je třeba jej vždy poměřovat s jinými právy a oprávněnými zájmy druhých osob. Ochránce se vyslovil tak, že návrh Ministerstva vnitra by měl být zamítnut, neboť obec disponuje normotvornou

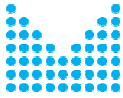
kompetencí k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, této kompetence v daném případě zjevně nezneužila a současně lze považovat stanovení „*zákazu provozovat hostinskou činnost na veřejném prostranství i v provozovnách v budovách k tomu stavebně technicky způsobilých*“ za rozumné, zejména v kontextu poměrně striktně vymezených časových období (04:00 do 06:00 každý den pracovního klidu a pracovního volna a časový úsek od 02:00 do 06:00 v ostatní dny). Řízení probíhající pod sp. zn. Pl. ÚS 13/09 dosud není ukončeno.

Co se týče jiných případů, kdy obec vydává obecně závaznou vyhlášku k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (§ 10 písm. a) zákona o obcích) bude podle názoru ochránce záležet na tom, jakým způsobem bude Ústavní soud nadále interpretovat pojem místní záležitosti veřejného pořádku a jak se budou vyvíjet názory na případný střet mezi místní úpravou a úpravou obsaženou v zákoně. Dle názoru ochránce je třeba pojem „*místní záležitosti veřejného pořádku*“ interpretovat spíše extenzivně, neboť dikce ustanovení § 10 písmene a) zákona o obcích v části za středníkem stanoví obcím poměrně široké pole, v rámci něhož mohou stanovit pro území své obce určité povinnosti. Narážíme zde opět na to, zda zákonodárce díky neurčitým termínům jako „*veřejný pořádek*“ (§ 10 písm. a) zákona o obcích) či „*ochrana životního prostředí*“ (§10 písm. c) zákona o obcích) nesvěřil obcím příliš široké oprávnění. Tato otázka je však věcí politického rozhodnutí zákonodárce, do jaké míry ponechá územním samosprávám možnost upravit určité záležitosti „*po svém*“. Jestliže bylo zvoleno liberální pojetí, je třeba to respektovat a ne hledat cesty, jak nejrůznějšími interpretacemi obcím znemožnit vykonávání svěřených kompetencí.

IX. Diskuze

Dotaz: Zda je ohledně výherních hracích přístrojů (VHP) spolupráce mezi MV a MF, protože MF vyžaduje po žadateli o povolení stanovisko obce, zda je narušován veřejný pořádek v souvislosti s příslušnou provozovnou. I když je stanovisko obce negativní, tak to MF povoluje (Chomutov).

Odpověď: MF zvolilo přístup od 1. července 2009, že před povolením provozování VHP požadují po žadateli stanovisko obce, že jí to nevadí. Tedy pokud obec reguluje na určitých místech provoz VHP, tak v těchto místech to MF nepovoluje. MV poskytuje MF každých 14 dní aktuální přehled obcí a OZV, kde je regulován provoz VHP. MF dle vlastní metodiky se zavázalo, že od 1. července 2009 neudělí povolení k provozování MF pokud je stanovisko obce negativní. Ohledně případu zmiňovaném tazatelem se obrátíme na MF se žádostí o vyjasnění této věci.



V rámci diskuze byl vícekrát vysloven názor, že by mělo dojít k novelizaci zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Novelizace by měla být provedena v tom směru, aby bylo usnadněno dokazování protizákonných jednání zejména v oblasti veřejného pořádku.

Příloha

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

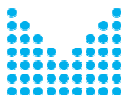
Následující materiál byl zpracován s využitím těchto nálezů Ústavního soudu:

- Pl. ÚS 5/99 – Šumperk (ze dne 17. srpna 1999)
- Pl. ÚS 2/2000 – Bílina (ze dne 12. června 2001)
- Pl. ÚS 57/06 – Nový Bor (ze dne 13. září 2006)
- Pl. ÚS 15/06 – Havířov (ze dne 11. července 2007)
- Pl. ÚS 42/05 – Kladno (ze dne 8. března 2007)
- Pl. ÚS 69/04 – Ústí nad Labem (ze dne 8. března 2007)
- Pl. ÚS 10/06 – Plzeň (ze dne 13. března 2007)
- Pl. ÚS 44/06 – Těrlícko (ze dne 3. dubna 2007)
- Pl. ÚS 45/06 – Jirkov (ze dne 11. prosince 2007)
- 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 – Chrástava (ze dne 26. května 2009)
- Pl. ÚS 47/06 – Sušice (ze dne 2. června 2009).

A	Oblasti VP, které <u>NELZE</u> regulovat prostřednictvím OZV
1.	<i>Kouření na veřejných prostranstvích</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>

1. Kouření na veřejných prostranstvích

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 „zákon č. 379/2005 Sb.“).

Účelem zákona č. 379/2005 Sb. 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) zákona č. 379/2005 Sb., 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. Vymezení dalších prostranství či prostor, kde by bylo kouření zakázáno obecně závaznou vyhláškou, by dle názoru Ministerstva vnitra představovalo za stávajícího stavu legislativy stanovení povinností bez zákonného zmocnění, resp. stanovení věcné působnosti obce v této oblasti.

Regulace této oblasti dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, tzn. za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, dle 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.

Pokud se týče ochrany zdraví, tak tato je nyní předmětem a cílem úpravy uvedeného 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. Od 1. července 2010 však vejde v účinnost novelizace zákona č. 379/2005 Sb. provedená zákonem č. 305/2009 Sb., jímž se vkládá nový § 9a obsahující toto 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.“

Závěr:

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

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 obecně závazné vyhlášky.

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 těchto 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 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 obecně závazných vyhlášek 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), kde je uvedeno, že obec není oprávněna stanovit v obecně závazné vyhlášce 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 obecně závazných vyhlášek.

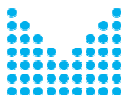
Tím však není dotčeno oprávnění obce obecně závaznou vyhláškou stanovit některé povinnosti k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (blíže viz bod B 13), ovšem s výjimkou pohřebišť, kde není regulace obecně závaznou vyhláškou možná.

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.

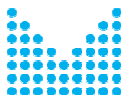
Je tak možno konstatovat, že obce sice mohou v obecně závazné vyhlášce stanovit určité povinnosti i ve vztahu k pozemním komunikacím (v zájmu ochrany veřejné zeleně), nikoliv však ve smyslu normování pravidel provozu na pozemních komunikacích způsobem odlišným od zákona. Je přitom třeba rovněž respektovat, 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.

B	Oblasti veřejného pořádku, které LZE regulovat prostřednictvím OZV
1.	<i>Konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích</i>
2.	<i>Používání zábavné 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>

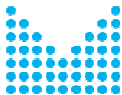


7.	<i>Ochrana a údržba veřejné zeleně (sekání, úklid)</i>
8.	<i>Chov zvířat; Pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat; Zákaz vstupu zvířaty</i>
9.	<i>Žebrání</i>
10.	<i>Prostituce</i>
11.	<i>Výherní hrací přístroje</i>
12.	<i>Jízda na skateboardech a kolečkových bruslích na veřejných prostranstvích, která 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>

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 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. 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.

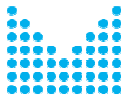
Konzumaci alkoholu, lépe však „nemírnou“ konzumaci alkoholu, lze tedy na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se skutečně jedná o činnost, která v konkrétních místních podmínkách obce dosahuje takové intenzity, aby ji bylo možné reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku. Zde je možno odkázat na náleží PI. 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 náleží sp. zn. PI. ÚS 45/06 (Jirkov), na který uvedený náleží 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 obecně závazné vyhlášce 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 vymežit 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 náleží 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:

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 zábavné pyrotechniky na veřejných prostranstvích

Dle judikatury Ústavního soudu 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 zákazu zábavné pyrotechniky na svém území (Pl. ÚS 5/99 – Šumperk, Pl. ÚS 2/2000 – Bílina).

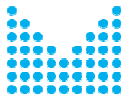
Uvedené závěry neznamenají nicméně absenci oprávnění obce regulovat za určitých podmínek používání pyrotechnických předmětů v samostatné působnosti formou obecně závazné vyhlášky. Toto oprávnění, jakož i podmínky jeho realizace dovodil Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 57/05 (Nový Bor). V tomto nálezu Ústavní 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 dalšího nálezu, je otázku zákonnosti regulace používání pyrotechnických produktů třeba posoudit na základě interpretace účelu, který vyhláška touto regulací sleduje. Tento účel musí být širší nebo jiný než účel sledovaný zákonem č. 61/1988 Sb., tj. zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví.

Závěr:

Obce nejsou oprávněny prostřednictvím obecně závazné vyhlášky 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

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



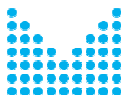
znění pozdějších předpisů, a § 127 zákona č. 40/1064 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. V takových případech je vhodné vzít v úvahu podle místních poměrů i to, zda jde o rušení ojedinělé, opakované, úmyslné apod. Pokud jde o dlouhodobý hluk a vibrace vyvolané výrobní nebo jinou podnikatelskou 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 neznamena absenci oprávnění obce regulovat za určitých podmínek používání hlučných přístrojů a rušení nočního klidu v samostatné působnosti formou obecně závazné vyhlášky.

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), nepřekročila 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 obecně závazné vyhlášce, 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 obecně závazné vyhlášky 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 způsobitelné 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 obecně závazných vyhláškách 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.

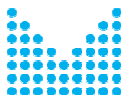
Obce mohou v obecně závazných vyhláškách stanovit při zachování principu proporcionality a rozumnosti úpravy povinnosti k zabránění nepřiměřenému obtěžování občanů veřejnou produkcí hudby.

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 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 vážit 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 rámeček samostatné působnosti obce a aby také nebyly regulovány činnosti, které obec v samostatné působnosti regulovat nemůže. Výkladovým pravidlem by pak zde měla být skutečnost, že nedochází k překrývání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. S přihlédnutím k nálezu Ústavního soudu (Pl. ÚS. 45/06 Jirkov) pak platí, že ani soukromoprávní regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, 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.

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).

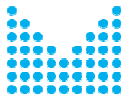
5. Znečištění ulic a jiných veřejných prostranství

V nálezu 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 obecně závazné vyhlášky 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 obecně závazné vyhlášky 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 obecně závazné vyhlášky na straně druhé.**

Dále je třeba zdůraznit, že porušení povinností stanovených obecně závaznou vyhláškou, 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 obecně závazná vyhláška 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 obecně závazné vyhlášky 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:

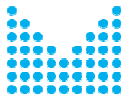
Obce jsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV problematiku znečištění veřejných prostranství, ukládané povinnosti však nesmí kolidovat se zákonem o přestupcích.

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 nález Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), ve kterém Ústavní soud mimo jiné zhodnotil 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 dovodil i oprávnění obcí v obecně závazné vyhlášce 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 nález sp. zn. Pl. ÚS 41/08 (Chrastava) Ústavní soud **zhodnotil 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 nájemce pozemku, je-li pozemek pronajat.** Posuzovaná obecně závazná vyhláška byla ovšem vydána podle ust. § 50 odst. 3 zákona č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší, ve znění pozdějších předpisů.

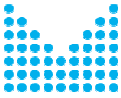
Z nález Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) i pro tuto oblast zároveň vyplývá, že **obec by neměla zakazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu.** To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím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

Závěr:

Obce jsou oprávněny prostřednictvím OZV zakázat rozdělávání a udržování otevřených ohňů na určitých místech, popř. zakázat spalování určitých 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).

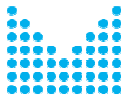
Zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, která je důležitou součástí životního prostředí člověka, žijícího v městské aglomeraci, je legitimním cílem úpravy obecně závaznou vyhláškou. Právní předpis obce se však nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek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

Obec musí vždy jednoznačně identifikovat předmět a cíl regulace v obecně závazné vyhlášce 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 obecně závazné vyhlášce nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon (a obecně závazná vyhláška) 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 obecně závazné vyhlášky 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 obecně závazné vyhlášky se nesmí překrývat s předmětem a cílem zákonné úpravy. Právní předpis obce se rovněž nesmí dostat do kolize se zákonnou úpravou.



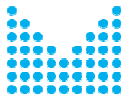
8. Chov zvířat; Pravidla pro pohyb psů a jiných zvířat; Zákaz vstupu zvířaty

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 dovést 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 obecně závazné vyhlášce musí být proporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli.**

K dosud uvedenému je třeba rovněž zdůraznit, že obecně závazná vyhláška 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:

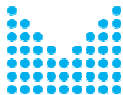
Obce jsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV chov zvířat. Úprava v obecně závazné vyhlášce však musí být proporcionální ve vztahu ke sledovanému cíli a nesmí se dostat do kolize se zákony upravujícími danou oblast.

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). Zde Ústavní soud zkonstatoval, 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 obecně závazné vyhlášky, 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 obecně závaznou vyhláškou 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 obecně závazné vyhlášce 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 obecně závazných vyhláškách (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 obecně závazné vyhlášce 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 pohřbnictví 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 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 obecně závazné vyhlášce) 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 obecně závazné vyhlášky.

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 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.

Závěr:

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

10. Prostituce

Dle nálezů Ústavního soudu Pl. ÚS 69/04 (Ústí nad Labem) a Pl. 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 cítění veřejnosti.

Ústavní soud tak v cit. 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.

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.

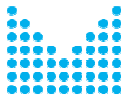
Závěr:

Obce jsou oprávněny provést regulaci nabízení prostituce obecně závaznou vyhláškou podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích buď zákazem této činnosti na všech veřejných prostranstvích, nebo pouze vymezením veřejných prostranství, na kterých tuto činnost povolí.

11. Výherní hrací přístroje

Na základě ustanovení § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“), může obec obecně závaznou vyhláškou stanovit, že výherní hrací přístroje mohou být provozovány pouze na místech a v čase obecně závaznou 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 obecně závazné vyhlášce zároveň jak místa, tak i čas (ryze časově omezení pak může v obecně závazné vyhlášce znít např.: „Výherní hrací přístroje lze provozovat na všech veřejně přístupných místech pouze v době od 22:00 večer do 6:00 hod. ráno.“).

Při vydávání obecně závazné vyhlášky podle § 50 odst. 4 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.

Další zmocnění, které umožňuje obci provoz výherních hracích přístrojů regulovat, je dáno v § 17 odst. 11 zákona o loteriích. Přímou ze zákona nesmí být provozování výherních hracích přístrojů 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. V případě, že obec této možnosti využije, bude možno bez dalšího zkoumání naplnění znaků pojmu sousedství nepovolit provozování výherních hracích přístrojů ve stanoveném okruhu od uvedených budov.

Ve vztahu k výše uvedenému je ovšem třeba zdůraznit, že obecně závaznou vyhláškou lze regulovat pouze provozování výherních hracích přístrojů. Na základě citovaných ustanovení nemohou být omezovány loterie či jiné podobné hry podle § 50 odst. 3 zákona o loteriích, které povoluje Ministerstvo financí. Obce nemohou vzhledem k existenci speciálního zákona, upravujícího tuto oblast, dovozovat své zmocnění ani s odkazem na zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z výše uvedeného je totiž zřejmé, že regulace loterií a jiných podobných her je záležitostí výkonu státní správy, nikoliv záležitostí samosprávy.

Závěr:

Obce mohou prostřednictvím obecně závazné vyhlášky regulovat provozování výherních hracích přístrojů, a to na základě zákonných zmocnění obsažených v ustanoveních § 50 odst. 4 a § 17 odst. 11 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách. Na základě uvedených zákonných zmocnění lze ovšem regulovat pouze problematiku výherních hracích přístrojů.

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 obecně závazné vyhlášky 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 č. 200/1990 Sb., 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 neudrží čistotu a pořádek na svém nebo jím užívaném pozemku tak, že naruší vzhled obce.

Závěr:

Obce mohou prostřednictvím OZV regulovat oblast vylepování plakátů.

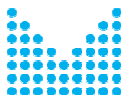
15. Malování po zdech (graffiti)

Tato oblast již je regulována zákonným předpisem, a to zákonem č. 140/1961 Sb., trestním zákonem, ve znění pozdějších předpisů. Ten ve svém ustanovení § 257b odst. 1 stanoví, že kdo poškodí cizí věc tím, že ji postříká, pomaluje či popíše barvou nebo jinou látkou, bude potrestán odnětím svobody až na jeden rok nebo peněžitým trestem. Odst. 2 a 3 téhož ustanovení pak obsahují kvalifikované skutkové podstaty k tomuto trestnému činu.

Dle aktuální judikatury Ústavního soudu (nálezy Pl. ÚS 45/06 – Jirkov, Pl. ÚS 35/06 – Kořenov) však předpokládá odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, 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 obecně závazné vyhlášce tak, aby se upravovaná oblast nepřekrývala s již upravenou oblastí na úrovni zákona.

Objektem trestného činu podle § 275b odst. 1 trestního zákona 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 § 275b odst. 1 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 § 275b odst. 1 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 znak trestného činu tak, jak je vyžadováno trestním zákonem (§ 3), připadá v úvahu postih za přešupek proti majetku dle § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích.



Pokud by se tedy předmět a cíl úpravy v obecně závazné vyhlášce 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 obecně závazné vyhlášky 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.

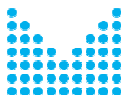
C	Oblasti veřejného pořádku, které jsou ve vztahu k možnostem regulace prostřednictvím OZV SPORNÉ
1.	<i>Provozní doba pohostinských zařízení</i>
2.	<i>Boj proti přenosným nemocem a hlodavcům</i>

1. *Provozní doba pohostinských zařízení*

Stanovisko Ministerstva vnitra

Pravomoc k vydání obecně závazných vyhlášek k regulaci provozní doby pohostinských zařízení měla svůj základ v ustanovení § 96 zákona o ochraně veřejného zdraví. Výslovné zákonné zmocnění k regulaci této záležitosti obsažené v uvedeném ustanovení však bylo k 1. 10. 2003 zrušeno zákonem č. 274/2003 Sb.

Obce nadále nejsou zmocněny v oblasti samostatné působnosti upravovat provozní dobu pohostinských zařízení, byť v souvislosti s ochranou veřejného pořádku a nočního klidu. Dle několika nálezů Ústavního soudu totiž 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.



Podle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 42/05 (Kladno) omezení provozování hostinské činnosti narážejí na základní právo zaručené v čl. 26 odst. 1 Listiny. 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.

Ústavní soud naopak připustil 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 uložené obecně závaznou vyhláškou provozovatelům pohostinských zařízení související s ochranou před hlukem tak lze hodnotit jako přípustné, daný zákaz však vždy musí být v souladu s principem proporcionality.

Závěr:

Obce nejsou oprávněny regulovat prostřednictvím OZV provozní dobu pohostinských zařízení. Ústavní soud k této otázce zastává výslovně negativní postoj a judikatura Ústavního soudu je pro Ministerstvo vnitra závazná.

2. Boj proti přenosným nemocem a hlodavcům

Stanovisko Ministerstva vnitra

V souvislosti s tímto může obec 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., obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné deratizace a deratizace.

Na základě zákona tak obec zabezpečuje své záležitosti v samostatné působnosti obce podle § 35 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, jež jsou spojeny také s otázkou ochrany a rozvoje zdraví. Při vydání tohoto předpisu v samostatné působnosti je pak obec povinna 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).

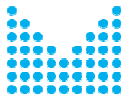
Z povahy speciální ochranné deratizace a deratizace vyplývá, že ji obec může nařídit pouze tehdy, je-li v obci objektivně zjištěna existence zvýšeného počtu původců a přenašečů infekčních onemocnění a škodlivých epidemiologicky významných hlodavců, členovců nebo dalších živočichů a tento zvýšený výskyt 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“ obecně závazné vyhlášky je pak jen vlastně potvrzením toho, že je obcí očekáváno nedodržování zákona o ochraně veřejného zdraví.

Závěr:

V souvislosti s bojem proti přenosným nemocem a hlodavcům jsou obce oprávněny pouze k vydání obecně závazné vyhlášky 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.,



kteřou se nařizuje pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinsekce a deratizace, a to za podmínek uvedených v zákonném zmocnění.

Zpracoval: Odbor dozoru a kontroly veřejné správy (www.mvcr.cz/odk)
Sekce veřejné správy
Ministerstvo vnitra
zpracováno ke dni 1. listopadu 2009