

Stanovisko

odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

č. 5/2017

Označení stanoviska: Nález Ústavního soudu sp. zn. **PI. ÚS 34/15** ve věci obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města.

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)

Ustanovení: § 10 písm. a) a písm. c) zákona o obcích

Související právní předpisy: ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění; usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v platném znění (dále jen „Listina základních práv a svobod“)

Klíčová slova: zákaz sezení na stavebních částech, předmětech a zařízeních, nacházejících se na veřejném prostranství, které nejsou svou povahou k sezení určeny

Datum zpracování: 4. srpna 2017

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

Stanovisko:

Ústavní soud rozhodl o návrhu Veřejné ochránkyně práv na zrušení ustanovení článku 2 písm. c) a článku 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a článku 2 písm. c) a článku 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města (dále též jen „vyhlášky“), vedeném pod sp. zn. PI. ÚS 34/15, tak, že předmětná ustanovení vyhlášek zrušil.

Města Litvínov a Varnsdorf stanovila v ustanovení článku 2 písm. c) a článku 5 vyhlášek zákaz sezení na stavebních částech, předmětech a zařízeních, nacházejících se na veřejném prostranství, které nejsou svou povahou k sezení určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.) a vlastník veřejného prostranství k sezení na nich neudělil souhlas, a dále zákaz sezení i na těch zařízeních, která sice svou povahou jsou k sezení určena, ale byla na veřejné prostranství umístěna bez souhlasu vlastníka veřejného prostranství. Napadená ustanovení článku 2 písm. c) a článku 5 vyhlášek zní: *„Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek na území města je: c) sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.). Činnost dle čl. 2 písm. c) je povolena na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku). Na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku) je tato činnost povolena jen s jeho souhlasem.“*

Ústavní soud dospěl při přezkoumání vyhlášek v rámci testu čtyř kroků k závěru, že napadená ustanovení neobstála již v druhém kroku tohoto testu, neboť byla zastupitelstvy měst přijata mimo věcnou působnost vymezenou jim zákonem, a proto rozhodl o jejich zrušení.

Ústavní soud nejdříve posoudil, zda lze vyhláškami stanovený zákaz sezení (povinnost na daných místech nasedět) podřadit pod povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích nebo k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k zajištění užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti dle ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích. Ústavní soud v rámci posouzení této otázky judikoval, že: *„Z hlediska posouzení toho, zda lze zákaz sezení podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) zákona o obcích (a obdobně i dle § 10 písm. c) zákona o obcích) je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce ve vztahu k pravomoci vydávat obecně závazné vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel, v tomto případě zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z předmětného zákazu sezení, kterým se zakazuje sezení na všech jiných, než napadenými ustanoveními povolených místech (místa k tomu určená nebo vlastníkem veřejného prostranství k tomuto účelu odsouhlasená), nacházejících se na veškerém veřejném prostranství dané obce,*

ovšem nelze žádný takový účel dovést, a to s ohledem na uvedený rozsah tohoto zákazu (srov. náleze ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06). Místa, na kterých je zakázáno sedět, jsou totiž zbývající částí veřejného prostranství, které je rozmanitým prostorem, jak vyplývá z jeho vymezení § 34 zákona o obcích, podle kterého jsou veřejným prostranstvím „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“. Napadenými ustanoveními zakázané sezení na veřejném prostranství proto nemůže být jednáním s přímou vazbou na veřejný pořádek, resp. na jeho ochranu.“

Dle názoru Ústavního soudu nemůže být zakázané sezení na všech ostatních místech samo o sobě místní záležitostí, která by mohla veřejný pořádek narušit. K tomu by bylo třeba nastoupení dalšího kvalifikovaného jednání. **Podle Ústavního soudu proto není možné tvrdit bez dalšího možnost narušení veřejného pořádku zakázaným sezením např. na veřejně přístupném schodišti, které nemůže samo o sobě narušit veřejný pořádek žádným ze způsobů, kterými zákaz sezení obě města ve svých vyjádřeních k návrhu odůvodňovala (poškození majetku, újma na zdraví nebo ohrožení bezpečnosti a plynulosti silničního provozu).**

Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda lze zákaz sezení podřadit pod povinnost ukládané za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích z důvodu, že zakázané sezení, ačkoliv není ve své šíři samo o sobě způsobilé veřejný pořádek narušit, je předpolím, resp. přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku. Ústavní soud dospěl k závěru, že „**takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) zákona o obcích - na základě kterého by obsah podzákoně právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přešoupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvlášť ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně závaznou vyhláškou - se dostává do kolize se zásadou zákonnosti, ústavně garantovanou v čl. 2 odst. 3 Ústavy.**“ **V posuzovaném případě zakázaného sezení jako předpolí jde o jednání, které samotné nepředchází možnému narušení veřejného pořádku nutně, resp. umožnění narušení veřejného pořádku není jeho účelem, a ztrácí se tak i míra společenské škodlivosti, která by mohla legitimizovat povýšení přípravného jednání na dokonáný přešoupek.**

Dle Ústavního soudu současně není v napadaných ustanoveních naplněn požadavek předvídatelnosti práva, ze kterého vyplývá „nutnost, aby v takových nikoliv bagatelních případech měl adresát dané právní regulace možnost v rozumné míře předvídat trestnost svého jednání a možnost regulovat své

chování, resp. předvídat právní důsledky svých činů, a to nejen pokud jde o osoby trvale žijící v dané obci, ale každého, kdo se na jejím takto regulovaném území nachází. Ústavní soud dospěl k závěru, že na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích nelze s ohledem na shora uvedené stanovit povinnosti k regulaci místních záležitostí, které mohou být nanejvýš pouze přípravou k narušení veřejného pořádku, aniž by samy mohly veřejný pořádek narušit.“

Závěr:

1) Dle Ústavního soudu:

- obce nejsou oprávněny obecně závaznou vyhláškou plošně regulovat sezení na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních, které nejsou k takovému účelu určeny, neboť se nejedná o činnost, která by mohla narušit veřejný pořádek v obci, a nejedná se ani o činnost k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a k zajištění užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti;
- není plošné sezení na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních, které nejsou k takovému účelu určeny, ani předpolím, resp. přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku.

2) Za stavební části, předměty a zařízení, které nejsou určeny k účelu sezení, a na nichž nelze tuto činnost plošně regulovat, je třeba považovat zejména:

- palisády
- zděné a betonové zídky
- zděné a betonové zábrany
- odpadkové koše
- zábradlí
- opěradla laviček
- schodiště
- obrubníky
- kašny
- apod.

3) Obecně závazné vyhlášky obcí regulující plošně sezení na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních, které nejsou k takovému účelu určeny, jsou s ohledem na výše uvedené důvody v rozporu se zákonem. Ministerstvo vnitra doporučuje obcím, aby v případě, že v obecně závazných vyhláškách

regulují sezení na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních, které nejsou k takovému účelu určeny, v rozporu s výše uvedeným nálezem Ústavního soudu, přistoupily k nápravě těchto obecně závazných vyhlášek. V případě, že obce nepřistoupí k nápravě dobrovolně, bude Ministerstvo vnitra nuceno přistoupit k uplatnění svých dozorových opatření.

Poznámky: - stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování