

Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

k vydání obecně závazné vyhlášky obce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

OBSAH

Obecně k regulaci činností, které by mohly narušit veřejný pořádek	1
Regulace hlučných činností	4
Regulace používání zábavní pyrotechniky	4
Regulace žebření	5
Regulace prostituce	6
Regulace provozní doby hostinských provozoven	6

Právní výklad k

- regulaci provozování některých hazardních her je uveden v samostatném metodickém materiálu č. 16;
- pravidlům pro pohyb psů v obci je uveden v samostatném metodickém materiálu č. 18;
- regulaci konzumace alkoholických nápojů a k regulaci prodeje, podávání a konzumace alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti je uveden v samostatném metodickém materiálu č. 25;
- regulaci doby nočního klidu je uveden v samostatném metodickém materiálu č. 26.

Obecně k regulaci činností, které by mohly narušit veřejný pořádek

Účelem ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), je vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo. Děje se tak na základě ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, které je ve smyslu stanovení věcné působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“) rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy. Podle tohoto ustanovení je také obec při vydávání OZV povinna se řídit zákony.

V souladu s tímto zákonným příkazem poskytuje § 10 písm. a) zákona o obcích obci možnost ukládat OZV v samostatné působnosti 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 OZV určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. V případě prostituce a hazardních her má dokonce obec v souladu s aktuální judikaturou Ústavního soudu možnost tyto činnosti zakázat na veřejných prostranstvích plošně.



Obec tedy musí vždy nejprve **zvažovat, zda určitou činnost považovat za činnost, jež by vůbec mohla narušit veřejný pořádek**. Pokud se skutečně jedná o činnost, která pojmově může narušit veřejný pořádek, musí obec dále zkoumat, zda v konkrétních místních podmínkách dané obce dosahuje tato činnost takové intenzity, aby ji bylo možno reálně považovat za potencionální ohrožení místního veřejného pořádku. Není-li tato podmínka splněna, neměla by být daná činnost OZV vůbec regulována.

S tím souvisí povinnost obce respektovat při ukládání povinností zároveň i rozsah své samostatné působnosti, tzn. respektovat omezení této působnosti na záležitosti týkající se zájmu obce a jejích občanů. **Ukládané povinnosti se proto svým předmětem musí týkat „místních záležitostí“** (nesmí překročit meze samostatné působnosti obce) a jejich rozsah by měl této samostatné působnosti odpovídat (viz bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06). Pro všechny věcné oblasti takto vymezené § 10 písm. a) zákona o obcích tedy platí společná podmínka, že se vždy musí jednat o místní záležitost, nikoli tedy o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy.

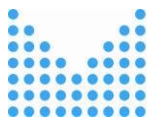
Dle současné interpretace obsahu i rozsahu práva obcí na jejich vlastní originární normotvorbu Ústavním soudem může obec upravovat také otázky a záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Může tak ovšem činit pouze za předpokladu, že jí přijaté OZV se co do předmětu a cíle regulace odlišují od takovýchto zákonných předpisů. Je-li tomu tak, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevylučuje regulaci prostřednictvím OZV obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (srov. judikaturu Ústavního soudu, především bod 34 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06).

S ohledem na výše uvedené je zejména v případě „atypické“ regulace žádoucí zahrnout do textu OZV upravujících místní záležitosti veřejného pořádku dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích vždy také **informaci o předmětu a cíli regulace OZV**.

Navíc samozřejmě platí, že obec sice může i bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti, které jsou již upraveny zvláštními právními předpisy, avšak nemůže tyto již existující povinnosti svým právním předpisem modifikovat tak, že by došlo k rozporu právního předpisu obce s normou vyšší právní síly. Taková úprava, byť by se týkala otázek náležejících do samostatné působnosti obce, by byla v rozporu se zákonem (srov. např. bod 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06). **Zcela zapovězena je možnost regulovat pomocí OZV záležitosti, jejichž regulace je vyhrazena výlučně zákonné úpravě.**

Veřejná prostranství jsou vymezena v § 34 zákona o obcích a jsou jimi 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. V OZV upravujících místní záležitosti veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích tak obec neurčuje, který prostor je veřejným prostranstvím; tím je pouze takový prostor, který splňuje zákonem stanovené znaky.

Obec pouze určí ta z veřejných prostranství, na nichž lze nebo naopak nelze vykonávat určitou činnost. Ústavní soud se ve více svých nálezech zabýval požadavky na jejich vymezení v právních předpisech obcí, přičemž dovodil požadavek jejich jednoznačného a individualizovaného určení pouze v OZV týkajících se místního poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství. Odpověď na otázku, zda se zákaz činností, které mohou narušit veřejný pořádek v obci, musí vztáhnout pouze na místně určená veřejná prostranství



a vymezené časové úseky během dne, však není zcela jednoznačná. Jedná se totiž o požadavek, který je diktován obecným principem proporcionality.

V souladu s principem proporcionality obecně platí, že **obec by neměla své zákazy s výjimkou prostituce formulovat plošně, ale vždy jen v co nejméně omezujícím rozsahu.** To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, v OZV vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci. Příkladem může být regulace činností narušujících veřejný pořádek hlukem, která se může dostat do kolize s ústavní garancí svobody projevu. Regulace totiž musí být ve vztahu přísné proporcionality ke sledovanému cíli, přípustnému podle Čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť k plošným zákazům, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon. Existenci místních specifik a potřeb na ně reagovat určitým regulačním způsobem naznačuje právě omezení zákazu pouze na určitá místa v obci či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího.

Pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se však neomezuje jen na veřejná prostranství. Zákon totiž vysloveně nevylučuje, aby činnost, která může narušit veřejný pořádek v obci, byla obecně zakázána všude tam, kde může narušit veřejný pořádek. Možnost uložit plošný zákaz určité činnosti způsobilé vážně narušit veřejný pořádek v obci, ať už k ní dojde na kterémkoliv místě na jejím území, ve své judikatuře již Ústavní soud dovodil, i když zatím pouze v případě regulace prostituce, resp. nabízení a poskytování sexuálních služeb (viz bod 47 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04).

Dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 pak **obec může uplatnit svou regulaci také na činnosti odehrávající se na jiných než veřejných prostranstvích, pokud se ovšem jejich následky projevují také na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé narušit veřejný pořádek v obci.**

V rámci regulace činností způsobilých narušit veřejný pořádek v obci má obec možnost stanovit určité případy (výjimky), na které se obecná právní úprava vztahovat nebude. Pokud se obec rozhodne stanovit konkrétní výjimky přímo v OZV, musí postupovat na základě obecných kritérií, nikoliv např. pouze na základě osoby pořadatele akce, na které může docházet k rušení veřejného pořádku. V takovém případě by se totiž jednalo o nedůvodně nerovný přístup, neboť by mohl být zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce.

Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit prostřednictvím OZV ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí takové zákazy či omezení platit pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, a to včetně obce samotné, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/13.

Mezi „běžně regulované“ činnosti v souvislosti s regulací místních záležitostí veřejného pořádku patří zejména pravidla pro pohyb psů, konzumace alkoholických nápojů, používání zábavní pyrotechniky, činnosti způsobující hluk, doba nočního klidu, provozování hazardních her, provozování prostituce a provozní doba hostinských provozoven.¹

¹ Pravidla pro pohyb psů, konzumace alkoholických nápojů, doba nočního klidu, provozování hazardních her jsou předmětem samostatných metodických materiálů.



Regulace hlučných činností

Problematicky hlučných činností se dotýká zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, včetně nařízení vlády č. 272/2011 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“), zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. **Ačkoliv úprava hluku je v těchto právních předpisech široká, zbývá ještě s ohledem na porovnání předmětu a cíle zákonné úpravy prostor pro regulaci hlučných činností prostřednictvím OZV.**

Obecně platí, že obtěžování hlukem a vibracemi, které by mohlo narušit veřejný pořádek a vzbudit veřejné pohoršení, je regulováno § 5 odst. 1 písm. e) zákona o některých přestupcích. 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 o ochraně veřejného zdraví – viz díl 6: Ochrana před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením.

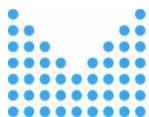
Výše uvedené ovšem neznamena absenci oprávnění obce regulovat za určitých podmínek používání hlučných přístrojů v samostatné působnosti formou OZV. **Omezení všech prací se zařízeními způsobujícími hluk v ranních a nočních hodinách** (do 8:00 a od 20:00) ve dnech pracovního klidu **hodnotil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (Těrlicko) jako přípustné.** Vycházel především z toho, že příslušné činnosti nebyly v obci zcela zakázány, ale pouze přiměřeně omezeny.

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.

Regulace používání zábavní pyrotechniky

Problematicky pyrotechnických výrobků komplexně upravuje zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pyrotechnice“). Tento zákon upravuje pravidla určená k dosažení volného pohybu pyrotechnických výrobků na vnitřním trhu, základní bezpečnostní požadavky, které musí pyrotechnické výrobky splňovat před jejich dodáním na trh, a další požadavky pro zajištění ochrany lidského života, zdraví, majetku, veřejné bezpečnosti, včetně ochrany a bezpečnosti spotřebitelů, a to s přihlédnutím k zájmu na ochraně životního prostředí.

Výše uvedené však nevylučuje možnost obce regulovat za určitých podmínek používání zábavní pyrotechniky v samostatné působnosti formou OZV. Z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 58/05 lze dovodit, že meze stanovené § 10 písm. a) zákona o obcích aprobují též ochranu a prosazování dalších účelů, které se nekryjí s předmětem a cílem regulace dle zákona o pyrotechnice. **Používání zábavní pyrotechniky je nepochybně způsobilé narušit pokojné soužití občanů obce (veřejný pořádek).**



Obce jsou oprávněny prostřednictvím OZV přistoupit k regulaci používání zábavní pyrotechniky na svém území; tuto regulaci lze stanovit nejen ve vztahu k veřejným prostranstvím, ale i jiným prostorům, vyžaduje-li to zajištění místních záležitostí veřejného pořádku (např. s ohledem na potřebu ochrany před hlukem). **Při regulaci používání pyrotechnických předmětů však musí být dodržen princip proporcionality.**

K problematice ohňostrojů pak lze uvést, že dle § 32 zákona o pyrotechnice je definován pojem ohňostroj a stanovena ohlašovací povinnost. Ohňostrojem se rozumí současné nebo v krátkém časovém sledu následující odpalování pyrotechnických výrobků kategorie F2, F3 nebo T1. Za ohňostroj se nepovažuje odpalování pyrotechnických výrobků do hmotnosti 10 kg čistého obsahu výbušných látek celkem. Provedení ohňostroje se ohlašuje příslušnému obecnímu úřadu a příslušnému hasičskému záchrannému sboru kraje nejpozději 2 pracovní dny před jeho provedením. Ohlášení musí mít písemnou formu a spolu s ním se předkládá i písemný souhlas vlastníka pozemku, na jehož pozemku se bude odpalovat, popřípadě souhlas vlastníků, správců nebo uživatelů dalších dotčených nemovitostí s provedením ohňostroje.

Vzhledem k uvedenému je nutno upozornit na skutečnost, že pokud chce obec OZV regulovat i používání ohňostrojů definovaných v zákoně o pyrotechnice (a taková regulace by byla s ohledem na odlišný předmět a cíl OZV a zákona možná), bude taková regulace muset respektovat podmínky pro používání stanovené tímto zákonem.

Regulace žebření

Žebření, které není na úrovni zákona vůbec regulováno, je způsobilé v konkrétních místních podmínkách narušovat veřejný pořádek, a proto lze o jeho regulaci uvažovat na základě § 10 písm. a) zákona o obcích, což potvrdil i nepřímo Ústavní soud ve své judikatuře (viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04).

Otázkou žebření se zabýval také Evropský soud pro lidská práva – viz Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19. 1. 2021, ve věci č. 14065/15 (Lacatus proti Švýcarsku). Soud konstatoval, že žebření lze podřadit pod právo na respektování soukromého života, které je zaručené čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, tj. musí se jednat o opatření, které je v souladu se zákonem a které je „*nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných*“. Absolutní zákaz žebření lze dle soudu u osob, které nemají jiný zdroj obživy, označit za zásah do lidské důstojnosti, což je hodnota, která prostupuje celou Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv.

S ohledem na judikaturu Ústavního soudu i Evropského soudu pro lidská práva by **OZV neměla obsahovat plošný (absolutní) zákaz žebření, nýbrž by se měla zaměřit na regulaci způsobů žebření** (agresivního či invazivního typu) v kombinaci s místy, kde by jim bylo nadměrně zasahováno do práv dotčených osob (např. v blízkosti škol či bankomatů). Cílem regulace přitom nemůže být dle Evropského soudu pro lidská práva to, aby žebření bylo „méně viditelné“, tedy vydání OZV s odkazem na § 10 písm. c) zákona o obcích. Soud totiž výslovně uvedl, že pokud by měl být zákaz žebření odůvodněn tím, aby byla chudoba méně viditelná, nejednalo by se z hlediska lidských práv o legitimní cíl.

Obce jsou tedy oprávněny prostřednictvím OZV přistoupit k regulaci žebření, u takovéto regulace **žebření však musí být dodržen princip proporcionality.**



Regulace prostituce

Prostituce – neboli nabízení a poskytování sexuálních služeb – je společně s regulací hazardních her činností, kterou je podle rozhodnutí Ústavního soudu (viz nálezn sp. zn. Pl. ÚS 69/04) možno zakázat na všech veřejných prostranstvích v obci. Provozování této činnosti totiž ohrožuje dobré mravy, a především významně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Potřebu mimořádné ochrany tohoto právem chráněného statku před následky provozování prostituce je třeba hodnotit velice vysoko, neboť žádná jiná činnost nedosahuje takovou extrémnost zásahu do záležitostí veřejného pořádku. **K opodstatněnosti plošného zákazu prostituce na celém území obce ovšem Ústavní soud dospěl nejen v důsledku povahy této činnosti, ale i v kontextu existujících mezinárodněprávních závazků České republiky a také úplné absence její úpravy na zákonné úrovni.**

V případě, že se obec rozhodne upravit prostřednictvím OZV regulaci nabízení prostituce na veřejných prostranstvích, lze ji upravit zákazem na všech veřejných prostranstvích v obci, neboť jde o jednání, které je v rozporu s dobrými mravy a provozování této činnosti představuje potenciální zásah do chráněného statku, ať je provozována na kterémkoli veřejném prostranství v obci.

Regulace provozní doby hostinských provozoven

Hostinská činnost je definována v nařízení vlády č. 278/2008 Sb., o obsahových náplních jednotlivých živností, ve znění pozdějších předpisů, jakožto „*činnost spočívající v přípravě a prodeji pokrmů a nápojů k bezprostřední spotřebě v provozovně, v níž jsou prodávány*“. Protože provozování hostinské činnosti není samo o sobě činnost narušující veřejný pořádek v obci, bylo Ústavním soudem dlouhou dobu vyloučeno, aby obce formou OZV vydané na základě § 10 písm. a) zákona o obcích tuto činnost regulovaly omezením provozní doby „rizikových“ hostinských zařízení. Úvahy o přípustnosti takové regulace narážely na možnou kolizi s právem na svobodné podnikání podle č. 26 Listiny základních práv a svobod. Současně však nebylo možné odhlédnout od toho, že provozování hostinské činnosti může být spojeno s negativními důsledky (zejména je-li hostinská činnost provozována i v pozdních nočních hodinách), mezi než patří zejména nadměrný hluk linoucí se v těchto hodinách z provozovny či od lidí postávajících před provozovnou, který narušuje právo občanů na pokojný spánek a bydlení, jež lze v širším slova smyslu vnímat jako součást práva na ochranu soukromého a rodinného života (viz čl. 10 odst. 2, čl. 7 odst. 1 Listiny základních práv a svobod).

Ústavní soud s ohledem na výše uvedená negativa spojená s provozem hostinské činnosti, která se nedařilo potlačovat jinými prostředky regulace (např. zákazem požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích) ani postihovat v rámci řízení o přestupku, přehodnotil svou tehdejší judikaturu a regulaci provozní doby hostinských a jim obdobných zařízení připustil. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav) uvedl, že za situace, **kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách dochází k narušování veřejného pořádku, má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 písm. a) zákona o obcích omezit provozní dobu hostinských provozoven v nočních hodinách.** Určité povinnosti či zákazy stanovené OZV provozovatelům pohostinských zařízení však vždy musí být v souladu s principem proporcionality a také určitosti a rozumnosti, což pak Ústavní soud potvrdil ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 13/09. Ústavní soud tak akceptoval omezení práva na hospodářskou činnost (čl. 26 Listiny základních práv a svobod) v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv.



V případě, že obec bude regulovat provozní dobu hostinských provozoven, měla by takovouto regulaci mířit toliko na konkrétní místa (oblasti) v obci, kde v souvislosti s provozem hostinské provozovny dochází k narušování veřejného pořádku. Případné omezení by pak mělo být v souladu s principem proporcionality, tj. zda míra takového omezení je přiměřená konkrétním podmínkám v obci, dále v souladu s principem nediskriminace provozovatelů a zákonem o ochraně hospodářské soutěže.

V případě, že se obec rozhodne regulovat pohostinská zařízení včetně jejich **předzahrádek, musí zohlednit charakter restaurační předzahrádky, který předurčuje, zda je regulace provozu možná formou OZV či formou nařízení obce.** Podle § 18 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, je obec oprávněna vydat nařízením obce tržní řád, jímž může regulovat nabídku, prodej zboží a poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu kolaudačním rozhodnutím podle zvláštního zákona. **To znamená, že jedná-li se o předzahrádku, kde probíhá prodej zboží či poskytování služeb mimo provozovnu určenou k tomuto účelu rozhodnutím, opatřením nebo jiným úkonem vyžadovaným stavebním zákonem, může být provozní doba této předzahrádky regulována nařízením obce vydaným v přenesené působnosti;** tato skutečnost pak vylučuje regulaci formou OZV, což rovněž potvrdil Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 19/11.

-
- tento materiál popisuje právní stav ke dni zpracování (aktualizace);
 - právní názor uvedený v tomto materiálu není právně závazný, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze soud
-