



ČESKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka (soudce zpravodaje), Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrzích **Mgr. Anny Šbatové, Ph.D.**, Veřejné ochránkyně práv, na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, za účasti **města Litvínova**, sídlem nám. Míru 11, Litvínov, a **města Varnsdorfu**, sídlem nám. E. Beneše 470, Varnsdorf, takto:

**Ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

Odůvodnění:

## I. Shrnutí návrhů

1. Návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a ustanovení § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), doručeným Ústavnímu soudu

dne 18. 12. 2015, se Veřejná ochránkyně práv domáhala, aby Ústavní soud zrušil ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města (dále též jen „vyhláška města Litvínova“). Návrhu byla přidělena spisová značka Pl. ÚS 34/15.

2. Dalším návrhem podle týchž ustanovení Ústavy a zákona o Ústavním soudu, též doručeným Ústavnímu soudu dne 18. 12. 2015, se Veřejná ochránkyně práv domáhala, aby Ústavní soud zrušil ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města (dále též jen „vyhláška města Varnsdorfu“). Návrhu byla přidělena spisová značka Pl. ÚS 35/15.

3. V obou návrzích popsala navrhovatelka zcela shodnými slovy přijetí a obsah obecně závazných vyhlášek (část II.), formulovala argumenty o jejich protiústavnosti (část III.), hodnotila přípustnost regulace (část IV.) a vyjádřila názor o neurčitosti obecně závazných vyhlášek (část V.).

4. Navrhovatelka uvedla, že vyhlášku města Litvínova schválilo zastupitelstvo města na svém zasedání dne 27. června 2013, a že vyhlášku města Varnsdorfu schválilo zastupitelstvo města na svém zasedání dne 21. června 2012 a že Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) v rámci výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek ověřilo, že vyhlášky byly přijaty zákonem stanovenou procedurou, jsou platné a nabyly účinnosti (vyhláška města Litvínova dne 13. 7. 2013, vyhláška města Varnsdorfu dne 22. 6. 2012). Před podáním návrhů oslovila navrhovatelka obě města se žádostí o změnu vyhlášky, města však trvají na tom, že jejich vyhlášky jako celek jsou souladné se zákonem a žádostem navrhovatelky nevyhověla.

5. Navrhovatelka konstatuje, že deklarovaným cílem vyhlášek je předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, zlepšení vzhledu města a ochrana veřejné zeleně. Mezi činnosti, které mohou 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 každého z obou měst, je mimo jiné předmětnými vyhláškami zařazeno „*sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky, odpadkové koše apod.)*“ – viz čl. 2 písm. c) obou vyhlášek. Popsanou činnost povolují vyhlášky v čl. 5 pouze „*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.*“. Následně navrhovatelka stručně informovala o výsledku jednání se zástupci obou měst na osobní schůzce s právníky Kanceláře veřejného ochránce práv. Podle sdělení zástupců města Varnsdorfu vyhláška reaguje na zhoršení situace v oblasti veřejného pořádku v důsledku nepokojů ve městě v roce 2011 a jejím cílem je zachování veřejného pořádku a klidu v sousedských vztazích; přijetí vyhlášky se osvědčilo a jednání, které není spojeno s narušením veřejného pořádku, není trestáno. Zástupci města Litvínova objasnili, že zákaz sezení na předmětech k tomu určených cílů na snížení konzumace alkoholu a drog, zejména v okolí heren.

6. Protiústavnost napadených ustanovení spatřuje navrhovatelka v tom, že regulace nepřijatelným způsobem zasahuje do svobody pohybu garantované čl. 14 Listiny

základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Podle ní jde o zásah do „jádra“ daného práva, resp. do samotné podstaty svobody pohybu. Po doslovné citaci § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), vyjádřila navrhovatelka domněnku, že obě města zavedením plošného zákazu sezení na veřejném prostranství mimo lavičky zneužila zákonné zmocnění k neaprobovanému účelu, dostala se svým zákazem do kolize se svobodou pohybu garantovanou Listinou, a napadené části vyhlášek proto nemohou obstát v tzv. testu čtyř kroků, který Ústavní soud užívá pro posouzení konformity vyhlášky s ústavními zákony a zákony (s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04).

7. Podle názoru navrhovatelky není sezení na veřejném prostranství mimo lavičky činností, která by mohla narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy (ze sdělení zástupců města Litvínova potvrzující, že ne každé sednutí mimo lavičku má být sankcionováno, dovozuje, že zákaz, ačkoli v tomto směru jasně stanovený, tedy ani podle samotných tvůrců regulace nemá platit pro každého a má být zřejmě na úvaze městské policie, vůči komu možnost zásahu uplatní a vůči komu nikoli). Pokud jde o možné dotčení ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku, pak navrhovatelka v teoretické rovině připouští, že by neopatrným užíváním betonových zídek, obrubníků apod. mohlo dojít ke zranění osob či poškození jejich majetku (těžko však samotných zídek), ovšem vyhláška nezakazuje jakékoli užívání zídek, ale jen sezení na nich, přitom sezení na těchto předmětech považuje za nejbezpečnější formu jejich aktivního využití. Připouští, že ke škodě na majetku vlastníka městského inventáře by mohlo dojít v důsledku sezení na odpadkových koších, avšak domnívá se, že obce mohou využít jiné právní nástroje k ochraně svého majetku (veřejného inventáře), a to zejména prostředky civilního práva (náhradu škody) a případně postih za přestupek proti majetku podle § 50 zákona České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Pokud jde o to, zda sezení mimo lavičky může být v rozporu s ochranou veřejné zeleně, tak uvádí, že na konkrétních místech obcí a měst tento problém vzniknout může, např. v parcích se zámeckou úpravou apod. Obě města však zakázala sezení na obrubnicích a zídkách plošně v celém městě bez ohledu na to, zda se zídka nachází uprostřed veřejné zeleně, či nikoli. K možnému negativnímu dopadu sezení na předmětu k tomu neurčenému na estetický vzhled města navrhovatelka doplnila, že ačkoli text vyhlášky to naznačuje, zástupci města nespojují zákaz sezení mimo lavičky s estetikou města (zástupci města Varnsdorfu ve vztahu k tomuto zakazu hovořili výhradně o veřejném pořádku). Tuto souvislost však spatřuje ministerstvo, konkrétně s případy převrácení odpadkového koše (viz příloha k tomuto návrhu). Navrhovatelka se též zabývala otázkou, zda sezení mimo lavičky může být považováno za tzv. předpolí škodlivé činnosti, které Ústavní soud popsal ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 11/09, Pl. ÚS 13/09 a Pl. ÚS 28/09. Z textu uvedených nálezů pro ni jasně vyplývá, že Ústavní soud vnímá regulaci tzv. předpolí velmi citlivě a ani mezi jeho soudci nedošlo k jednomyslné shodě na míře přípustné regulace činnosti, která sama o sobě škodlivou není, avšak může (ale nemusí) být půdou pro páchání činnosti škodlivé. Ve stanovení zákazu sezení mimo lavičky s cílem zamezit konzumaci alkoholu a drog a působení hluku považuje navrhovatelka vazbu mezi sezením na zídce či obrubníku a konzumací alkoholu a drog za natolik pochybnou, že sezení mimo lavičky podle jejího přesvědčení nelze vůbec považovat za již zmíněné předpolí škodlivé činnosti a jako takové je regulovat (zakazovat), a nadto plošně. K tomu doplnila, že i pokud by připustila, že sezení mimo lavičky může být považováno za předpolí škodlivé činnosti, pak by stále platilo, že zvolená regulace by musela splňovat kritérium proporcionality a zákaz by nemohl být plošný (tj. časově i teritoriálně neomezený, vztahující se na všechna veřejná prostranství ve městě). Oběma městy zavedený striktní zákaz přitom nelze považovat za

proporční. Navrhovatelka na tomto místě připomíná, že úkolem obcí a měst je vytvářet svým obyvatelům kvalitní podmínky pro život, a vyjadřuje pochybnost, že za naplnění tohoto úkolu je možné považovat zavádění zákazů zasahujících do ryzí podstaty užívání veřejných prostranství jako míst, kde lze nejen svobodně vyjadřovat své názory a postoje, ale zejména jen obyčejně trávit volný čas. Současný trend v budování či úpravě veřejných prostranství směřuje naopak k umisťování takových prvků, které plní více funkcí (široké schody, stupňovité okruží kašen či podstavce soch sloužící i jako místo k sezení atd.). Obě města se zavedenou regulací vydala směrem opačným, směrem k omezování volnosti pohybu a pobytu na veřejných prostranstvích, směrem k represí obvyčejného nezávadného jednání. Zvolený přístup je proto podle jejího názoru v rozporu s § 10 zákona o obcích a čl. 14 Listiny. K plošnosti zákazu doplnila, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 zdůraznil, že až na výjimky je zapotřebí plošné zákazy považovat za rozporné s principem proporcionality. Dále konstatoval, že plošným zákazům, tedy takovým, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon a existence místních specifik má najít odraz v omezení zákazu jen na určitá místa, či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího.

8. Podle navrhovatelky nespĺňují napadená ustanovení vyhlášek ani obecný požadavek na určitost právního předpisu (s odkazy na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09, Pl. ÚS 33/05 nebo Pl. ÚS 35/06), neboť jejich adresáti nebudou schopni předvídat, jak budou v praxi aplikována. Navrhovatelce jde o to, že po lidech pohybujících se na veřejném prostranství nelze požadovat, aby správně vyhodnotili, které stavební prvky či jiná zařízení jsou nebo nejsou určena k sezení. Na neurčitost použitých pojmů ukazuje samo ministerstvo jako dozorový orgán, které na jednu stranu považuje vyhlášku za souladnou se zákonem a zdůrazňuje, že k sezení mají být ze své podstaty použity pouze ty věci, které byly za účelem sezení vyrobeny, a že sezením na stavebních prvcích může dojít k poškození zdraví a života lidí (viz příloha str. 4), na druhou stranu uvádí, že vyhláška nevyklučuje použití k sezení prvky vybudované vizionářským architektem – např. kamennou opěrnou zídku v podobě lavice (viz jeho nový právní rozbor vyhlášky). Ministerstvo vnitra tedy nespátřuje nic závadného na tom, že by běžný chodec měl před usednutím na kamennou zídku zkoumat, jaká je její primární funkce a zda je tato funkce jediná, či zda zídka může a má plnit i funkci další – funkci lavice. Tento přístup považuje navrhovatelka za absurdní a je přesvědčena, že napadená ustanovení vyhlášky kladou na adresáty normy nespĺnitelný úkol: vyložit, co je a není předmět určený (mimo jiné) k sezení.

9. Ze všech popsaných důvodů považuje navrhovatelka napadená ustanovení obou vyhlášek za nezákonná, a to v takové míře, že mohou (a snad i musejí) na své adresáty působit obdobně absurdně jako zákaz zpěvu v Půlnočním království krále Miroslava v pohádce Pyšná princezna. Spátřuje rozpor napadených ustanovení s čl. 14 Listiny a navrhla, aby je Ústavní soud zrušil.

10. Po zjištění, že oba návrhy byly podány shodnou navrhovatelkou a že jde o návrhy, kterými se navrhovatelka domáhala zrušení částí obecně závazných vyhlášek s naprosto shodným obsahem, rozhodl Ústavní soud usnesením ze dne 1. 3. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 34/15, Pl. ÚS 35/15 (usnesení je dostupné na <http://nalus.usoud.cz>), že obě věci se z důvodu hospodárnosti a efektivity řízení dle ustanovení § 63 zákona o Ústavním soudu a ustanovení § 112 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, spojují ke společnému řízení a budou nadále vedeny pod sp. zn. Pl. ÚS 34/15.

## II. Vyjádření účastníků řízení

11. Podle § 69 zákona o Ústavním soudu doručil soudce zpravodaj návrh účastníkům řízení s výzvou k vyjádření; oba účastníci tuto možnost využili.

12. Město Litvínov v úvodu svého vyjádření zdůraznilo, že předmětná ustanovení vyhlášky byla posouzena ministerstvem, odborem veřejné správy, dozoru a kontroly, s výsledkem, že vyhláška „je v souladu se zákonem“, resp. že „není v rozporu se zákonem ani zásadou nediskriminace“ a polemizovalo s navrhovatelčím hodnocením části obsahu schůzky s právníky Kanceláře Veřejného ochránce práv (bod 5. i. f.). Město Litvínov se zásadně neztotožňuje se závěrem o protiústavnosti dotčené vyhlášky (na tomto místě zmiňuje preventivní záměr vyhlášky), odmítá i názor, že by vyhláška neuspěla v tzv. „testu čtyř kroků“ a formuluje svoje argumenty o jejich naplnění. Ve druhé části vyjádření město Litvínov nesouhlasí s navrhovatelčím názorem, že by sezení na prostranstvích mimo lavičky nebo v prostorech k tomu nevyhrazených nebylo činností, která by mohla narušit veřejný pořádek, popř. být v rozporu s dobrými mravy; vlastní zkušenost města je v přímé kontradikci s tímto názorem a byla hlavním podnětem k vydání vyhlášky. V této partii též připomíná vyloučení selektivního přístupu, odmítá zpochybnění „úvahy“ městské policie a názor o tom, že sezení na obrubníku či zídce je nejběžnějším příkladem jejich aktivního využití, neztotožňuje se ani s názorem navrhovatelky, že by měly být využity prostředky civilního práva, popř. postih za přestupek proti majetku. Třetí partii vyjádření město Litvínov věnuje otázce tzv. předpolí škodlivé činnosti, a – byť se shoduje s navrhovatelkou v tom, že je poměrně obtížné vystihnout jeho význam – odkazuje na poměrně rozsáhlé zkušenosti v tomto ohledu a je podle něj nepochybné, že větší srovnání osob typicky v okolí nejrůznějších komunikací na místech nevhodných k posezení může vést často k problematickým situacím a k ohrožení zdraví a majetku občanů. Nedomnívá se, že je možné argumentovat zásadou proporcionality tam, kde by vedla k selektivnímu uplatňování právních norem, ve skutečnosti by mohlo jít o postup, který by mohl být považován za neústavní. Odmítá, že by předmětná ustanovení vyhlášky byla v rozporu s § 10 zákona o obcích, popř. s čl. 14 Listiny. V závěru město Litvínov navrholo, aby Ústavní soud návrh zamítl.

13. Město Varnsdorf zaujalo názor, že vyhláška v žádném případě neomezuje svobodu pohybu obyvatel, jen usměrňuje určitou normu chování, tedy sezení na věcech a zařízeních k tomuto účelu určených. Jejím přijetím se město pouze snažilo reagovat na stížnosti části obyvatel a regulovat nešvary, kterých se dopouštěla druhá část obyvatel tak, aby se společnost nerozdělovala na dva nesmiřitelné tábory. Nejvíce kritizovanou částí vyhlášky je čl. 2 písm. d) [pozn. správně má být písm. c)], tj. sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny. Sezením na takových místech občané narušovali veřejný pořádek, kazili estetický vzhled města, ničili veřejný i soukromý majetek (např. okopáváním zídek, jejichž zdivo se začínalo drodit) a sezením na obrubnicích oddělujících chodník od silnice se vystavovali nebezpečí úrazu a kolize s jedoucím autem a zároveň ztěžovali průjezd řidičům. Přijetím vyhlášky město nechťelo své obyvatele nijak zvlášť omezovat, jen využilo právo regulace a nastavení podmínek soužití. Vyhláška zmírnila výskyt těchto jevů a tím vedení města naplnilo svou veřejnou úlohu – vytváření kvalitních podmínek pro život obyvatel. Vyhlášku přijalo minulé vedení města, současné vedení vyhlášku jednohlasně podporuje a nehodlá ji měnit, navíc, když město má dobrozdání od ministerstva. Návrh na rozhodnutí Ústavního soudu město Varnsdorf neformulovalo.

### III. Aktivní legitimace navrhovatelky

14. Zákon o Ústavním soudu stanoví v § 64 odst. 2 písm. f), že návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je oprávněn podat Veřejný ochránce práv. Aktivní legitimace navrhovatelky k podání návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky nebo jejích jednotlivých ustanovení je tedy přímo založena tímto ustanovením.

### IV. Text napadených ustanovení

15. Formulace napadených ustanovení zní [pozn. text je v obou vyhláškách naprosto shodný, liší se pouze lokalizací na město; předmětem návrhu na zrušení není návrh č. 2, ani text sub písm. a) a b), jejich obsah je citován z důvodu přehlednosti]:

#### „Čl. 2

##### *Škodlivé činnosti*

*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:*

- a) požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství;*
- b) umístování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci a stravování (lavice, lavičky, židle, křesla, sedací soupravy, stoly a podobný nábytek), k přípravě pokrmů (grily, udirny, vařiče a podobná zařízení), jakož i používání těchto předmětů na některých veřejných prostranstvích;*
- c) sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.).“*

#### „Čl. 5

##### *Sezení*

*Činnost dle čl. 2 písm. c) je povolena na lavičkách a jiných zařízeních, které 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.“*

### V. Právní rozbor ministerstva

16. Navrhovatelka i oba účastníci odkazují na posouzení vyhlášek ministerstvem (odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, oddělení dozoru Ústí nad Labem). Ministerstvo zpracovalo dne 26. 1. 2015 Právní rozbor obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012 a téhož dne Právní rozbor obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013; navrhovatelka je učinila přílohou návrhu (dále také jen „právní rozbor ministerstva“).

17. Z obsahu právních rozborů ministerstva vyjímá Ústavní soud tři pasáže přímo související se sledovanými účinky vyhlášky.

- a) K proceduře přijetí předmětných vyhlášek ministerstvo uvádí, že vyhláška města Varnsdorfu č. 2/2012 byla vydána na zasedání zastupitelstva města dne 21. 6. 2012, byla vyvěšena na úřední desce městského úřadu města dne 22. 6. 2012 a sejmuta byla dne 9. 7. 2012. Její účinnost byla stanovena z důvodu naléhavého obecného zájmu dnem vyhlášení, tedy na den 22. 6. 2012. Vyhláška města

Litvínova č. 3/2012 byla vydána na zasedání zastupitelstva města dne 27. 6. 2013, byla vyvěšena na úřední desce městského úřadu města dne 28. 6. 2013 a sejmuta byla dne 14. 7. 2013. Její účinnost byla stanovena patnáctým dnem po dni vyhlášení, tedy na den 13. 7. 2013. Ministerstvo po přezkoumání podkladů a vycházející z presumpce správnosti údajů formulovalo závěr, že lze důvodně předpokládat, že procedurální požadavky při schvalování obecně závazných vyhlášek byly splněny, tedy že vyhlášky byly přijaty a vydány zákonným postupem a v rámci pravomoci svěřené městům Ústavou.

- b) Vymezení tří druhů škodlivých činností v čl. 2 shledává ministerstvo jako souladné s § 10 písm. a) a c) a § 34 zákona o obcích. Jde o tři druhy činností, které spadají do předmětu právní úpravy vyhlášek, a zároveň by mohly být v rozporu s cíli města, jež se rozhodlo řešit tři okruhy lidského chování, které podle místních podmínek již místní společenství nehodlalo buď dále tolerovat, nebo považovalo v rámci konkretizace existujícího přestupkového chování za nezbytný výslovný projev samosprávy za účelem omezení správního uvážení správních orgánů.
- c) Regulaci podle čl. 5 považuje za proporcionální, neboť ponechává na rozhodnutí samotného vlastníka prostranství, zda na stavebních částech a zařízeních neurčených primárně k sezení přesto vlastník takovou činností povolí (udělí soukromoprávní souhlas). Ustanovení regulující sezení hodnotí ministerstvo jako superfluum (v převážné míře ze své podstaty) k přestupku podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích (pozn. ve znění účinném v době zpracování rozboru); pouze v případě, kdy chybí subjektivní stránka úmyslu, pak jde o porušení vyhlášky. Nevylučuje, že půjde v případě naplnění volní stránky přestupku o přestupek jiný. Zjevným porušením proporcionality nemůže být zákaz sezení pouze na místech, které k takové činnosti nejsou svou povahou určeny, pokud je k sezení neurčí svým souhlasem samotný vlastník veřejného prostranství. Přijatá úprava podle ministerstva naplňuje princip proporcionality, sleduje jiný cíl než zákon, není diskriminační a je tak v souladu s § 10 písm. a) a c) zákona o obcích.

## VI. Ústní jednání ve věci

18. Ústavní soud v souladu s ustanovením § 44 zákona o Ústavním soudu uvážil, že ve věci není třeba konat ústní jednání. To by nijak nepřispělo k dalšímu, resp. hlubšímu objasnění věci, než jak se s ní seznámil ze spisového materiálu a z písemných úkonů účastníků řízení.

## VII.

### Přezkum napadených vyhlášek

19. Při přezkoumávání obecně závazné vyhlášky Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků [srov. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.); všechny citované nálezy Ústavního soudu jsou dostupné i na stránce <http://nalus.usoud.cz>], v jehož rámci posuzuje následující kritéria, a to pravomoc obce k vydání obecně závazné vyhlášky, zda obec při jejím vydání nevykročila z mezí zákonného zmocnění (tedy nejednala ultra vires), zda nezneužila svoji působnost či neporušila zákon, a konečně poměřuje obsah obecně závazné vyhlášky kritériem „rozumnosti“.

**VII. a)****Posouzení dodržení způsobu přijetí a vydání vyhlášek**

20. V prvním kroku přezkumu Ústavní soud zjišťuje, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a ve formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje. K vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva zmocněny přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy, a to v mezích působnosti zastupitelstva (samostatná působnost), přičemž ta může být stanovena jen zákonem (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Meze působnosti zastupitelstva jsou pak určeny jednak ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy, jednak ve smyslu zákona, který může označit další oblasti, v nichž bude obec oprávněna skrze zastupitelstvo realizovat svou normotvornou pravomoc. Proces přijímání obecně závazných vyhlášek pak upravuje zákon o obcích.

21. Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva města Litvínov, konaného dne 27. 6. 2013 a ze zasedání Zastupitelstva města Varnsdorf, konaného dne 21. 6. 2012, a dále z Právního rozboru obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, a z Právního rozboru obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, zpracovaných ministerstvem, které navrhovatelka učinila přílohou návrhu, Ústavní soud zjistil následující. Vyhláška města Litvínova byla přijata na zasedání obecního zastupitelstva dne 27. 6. 2013, byla vyvěšena na úřední desce dne 28. 6. 2013, a to po dobu 15 dnů; vyhláška města Varnsdorfu byla přijata na zasedání obecního zastupitelstva dne 21. 6. 2012, byla vyvěšena na úřední desce dne 22. 6. 2012, a to po dobu 15 dnů. Lze proto mít za to, že obě vyhlášky byly přijaty ústavně předepsaným způsobem, což nebylo ze strany navrhovatelky rozporováno.

**VII. b)****Posouzení dodržení mezí ústavního zmocnění při vydání vyhlášek**

22. V tomto kroku testu konformity obecně závazné vyhlášky s ústavními zákony a zákony Ústavní soud zkoumá, zda byla obecně závazná vyhláška vydána v mezích ústavního zmocnění, tedy nikoliv mimo věcnou působnost vymezenou zákonem (*ultra vires*). Ústavní soud v rámci druhého kroku tedy zkoumá, zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu.

23. Jak už bylo shora uvedeno, k vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva v mezích své působnosti, zmocněny přímo Ústavou, a to čl. 104 odst. 3. Konkretizaci čl. 104 odst. 3 Ústavy obsahuje ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Podle něj se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem; to je významné pro vymezení její věcné působnosti v této normotvorbě [náleží Ústavního soudu ze dne 11. 10. 1995 sp. zn. Pl. ÚS 3/95 (N 59/4 SbNU 91, 265/1995 Sb.)] jak v pozitivním smyslu (viz kupříkladu § 10 zákona o obcích), tak ve smyslu negativním potud, že její působnost není naopak dána tam, kde je příslušná úprava svěřena zákonu.

24. V preambulích vyhlášek města Litvínova a Varnsdorfu je stanoveno, že zastupitelstva obou měst se usnesla tyto vyhlášky „vydat na základě ustanovení § 10 písm. a) a písm. c) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)“ a v čl. I. vymežila jejich předmět jako úpravu „některých záležitostí veřejného pořádku,



vzhledu města a ochrany veřejné zeleně“, a jejichž cílem je „předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, zlepšení vzhledu města a ochrana veřejné zeleně“.

25. Pokud tedy jde o zákonem vymezené oblasti, v nichž obec může vydávat obecně závazné vyhlášky (podle § 104 odst. 3 Ústavy), aniž by k tomu musela být zvlášť zákonem zmocněna (na rozdíl od nařízení obcí vydávaných na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy), resp. aniž by zákon zvlášť pro účely vydání obecně závazné vyhlášky konkretizoval, příp. rozšiřoval samostatnou působnost (viz Sládeček, V. Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 66), odkazují se obě vyhlášky na dva okruhy oblastí samostatné působnosti, stanovené v § 10 písm. a) a c) zákona o obcích, podle kterého:

*„Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou*

*a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,*

*c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“) a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,“*

26. Z citovaných zákonem vymezených oblastí, ve kterých obec může realizovat svou samosprávnou normotvornou pravomoc podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, tedy dovozují obě města své zmocnění k vydání vyhlášek, resp. na jejich základě pravomoc ke stanovení povinností podle čl. 2 písm. c) ve spojení s čl. 5 vyhlášek (dále také jen „napadená ustanovení“).

27. Ze shora citovaného obsahu napadených ustanovení (bod 15. tohoto nálezu) vyplývá zákaz sezení na stavebních částech, předmětech a zařízeních, nacházejících se na veřejném prostranství, které nejsou svou povahou k sezení určeny 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 prostranství (dále také jen „zákaz sezení“). Ústavní soud v této souvislosti poznamenává, že uvedený zákaz sezení, ačkoliv takto není v napadených ustanoveních formulován výslovně, vyplývá z nich při využití obvyklých interpretačních postupů, zejména teleologického výkladu. Ústavní soud přitom nepřehlédl, že formulace napadených ustanovení vykazují v tomto ohledu legislativně technické nedostatky, neboť čl. 2 vyhlášek řadí v něm pouze obecně vymezené sezení mezi činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek, aniž by sám stanovil s tím související práva a povinnosti, přičemž čl. 5 vyhlášek sezení vymezené v čl. 2 pro některé případy povoluje, ačkoliv tuto činnost čl. 2 explicitně nezakazuje. K těmto legislativně technickým nedostatkům je však Ústavní soud v případech obecní normotvorby tradičně spíše tolerantnější vzhledem k tomu, že nelze obecně očekávat, že obce své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť zpravidla nedisponují erudovanými legislativci (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06).

28. S ohledem na shora uvedené Ústavní soud nejdříve posoudil, zda lze předmětný zákaz sezení (jako povinnost na daných místech nesedět) podřadit pod povinnosti k

zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [§ 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 [§ 10 písm. c) zákona o obcích].

29. Pokud jde o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zákon o obcích (ani jiný zákon) tyto záležitosti jednoznačně nevymezuje. Veřejný pořádek je neurčitým právním pojmem. V případě obecně závazných vyhlášek jde přitom toliko o místní záležitosti veřejného pořádku, tzn. záležitosti místního, nikoliv krajského či dokonce celostátního charakteru. V souladu s uvedeným zákonem o obcích v § 10 písm. a) ve větě za středníkem uvádí, že obec může v této oblasti své působnosti 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“*. Citovaná věta za středníkem je tedy demonstrativním výčtem toho, co taková obecně závazná vyhláška regulující oblast veřejného pořádku může obsahovat a pro určení věcné působnosti obce je podstatná věta před středníkem, podle které povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou *„k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“* (např. náleze ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06).

30. Ústavní soud si je vědom toho, že pojem veřejného pořádku je neostrý a proměnlivý a že jsou to především obecní zastupitelstva, která nejlépe znají místní poměry. V tomto ohledu Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci však nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, která zakotvuje povinnost, resp. zákaz mimo věcnou působnost obce vymezenou zákonem (*ultra vires*), a tedy v rozporu s ústavním zmocněním, jak je vysvětleno dále.

31. 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 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 (bod 27. tohoto nálezu), ovšem nelze žádný takový účel dovodit, 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 (k nepřímé vazbě v podobě předpolí viz bod 35. a násl. tohoto nálezu).

32. Jinak řečeno zakázané sezení na všech těchto ostatních místech nemůže být samo o sobě místní záležitostí, která by mohla veřejný pořádek narušit. K tomu by bylo třeba nastoupení dalšího kvalifikovaného jednání. 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) – (srov. nález ze dne 8. 12. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10).

33. Ústavní soud shora uvedeným nepopírá existenci případů, kdy již přímo i samo sezení může být v určitých případech způsobilé veřejný pořádek narušit, a na některé takové případy obě města ve vyjádřeních poukazují, např. sezení na obrubníku s končetinami orientovanými do pozemní komunikace tak, že hrozí kolize s jedoucím vozidlem, nebo sezení dokonce uprostřed pozemní komunikace. Ústavní soud však především zdůrazňuje, že předmětný zákaz sezení se jen na takové případy způsobilé přímo narušit veřejný pořádek nevztahuje, a navíc připomíná svoji předchozí judikaturu (např. nález ze dne 22. 4. 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06), podle které nelze obecně závaznou vyhláškou zakazovat jednání, jehož zákaz již vyplývá ze skutkové podstaty některého přestupku, jak tomu je v uvedených případech jednání ohrožujících bezpečnost silničního provozu a chodců, zakázaných již zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, a zákonem č. 361/2000 Sb., o silničním provozu, ve znění pozdějších předpisů.

34. Ačkoliv z vyjádření účastníků řízení a dalšího spisového materiálu vyplývá, že zákaz sezení měl primárně směřovat k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, s ohledem na preambuli a čl. I. vyhlášek (body 24. a 25. tohoto nálezu), a rovněž s ohledem na návěti čl. 2 vyhlášek, podle kterého je zakázané sezení nejen činností, která by mohla narušit veřejný pořádek, ale rovněž činností, která „*by mohla být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek*“, obě města napadená ustanovení alespoň formálně podřadila také pod § 10 písm. c) zákona o obcích, podle kterého povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou „*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*“. Stanovení zákazu sezení napadenými ustanoveními však nelze podřadit ani pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích, a to z obdobných důvodů, které Ústavní soud uvedl již v předchozím odstavci v souvislosti s oblastí zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (bod 31. tohoto nálezu). Z předmětného širokého zákazu sezení nelze totiž dovodit ani účel vymezený v § 10 písm. c) zákona o obcích. V posuzovaném případě nejde např. o zákaz sezení jen na vybraných travnatých plochách v obci, kterým by byla alespoň implicitně sledována ochrana veřejné zeleně a bylo by tak možné z takového zákazu dovodit jeho podřaditelnost pod zákonem stanovenou působnost podle § 10 písm. c) zákona o obcích.

35. Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda lze zákaz sezení podřadit pod povinnosti ukládané za účelem zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích z důvodu, že zakázané sezení, ačkoliv není ve své šíři samo o sobě způsobilé veřejný pořádek narušit (bod 31. tohoto nálezu), je předpolím, resp. přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku, jak

poukazuje ve svém vyjádření město Litvínov. Samotné usednutí na stavební prvek, který není k sezení určen, označuje za „*přípravné chování k mnoha přestupkům*“ rovněž ministerstvo ve svých právních rozbořech, a odkazuje se přitom na náleží Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09, resp. v něm obsažený závěr, podle kterého „*je-li aprobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci „přípravná“ (její „předpolí“), pak je stejně tak - logicky i věcně - udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují.*“ V následných nálezech ze dne 2. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09, a ze dne 25. 1. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 13/09, vztáhl Ústavní soud citovaný závěr i na regulaci provozní doby hostinských zařízení a konstatoval, že i když samo o sobě provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, je možno ji v kontextu citovaného nálezu rovněž v určitých lokalitách považovat za „předpolí“ vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku, a obec má proto možnost na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách.

36. Ve vztahu k posouzení této otázky Ústavní soud nejprve uvádí, že podle § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění do 30. 6. 2017 (dále jen „zákon o přestupcích“), je porušení povinností stanovených obecně závaznými vyhláškami přestupkem (§ 46 odst. 2), za který lze uložit pokutu do 30 000,- Kč (§ 46 odst. 3). Rovněž podle § 4 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, účinný od 1. 7. 2017, který citovaný § 46 zákona o přestupcích nahrazuje, se fyzická osoba dopustí přestupku tím, že poruší povinnost stanovenou v obecně závazné vyhlášce obce (§ 4 odst. 2) a za tento přestupek lze uložit pokutu do 100 000,- Kč (§ 4 odst. 3). Na základě obou uvedených právních úprav tak obce stanovením povinností v obecně závazných vyhláškách dotvářejí objektivní stránku citované blanketní skutkové podstaty obsažené v zákoně. Pokud je obecně závaznou vyhláškou zakázáno jednání, které samo o sobě narušit veřejný pořádek nemůže a může být nanejvýš stádiem, které předchází jednání způsobilému veřejný pořádek narušit (tzv. předpolí), jedná se z hlediska vývojových stádií deliktní činnosti o jednání, které je tzv. přípravou k příslušnému deliktu.

37. Stanovením zákazu sezení v obecně závazné vyhlášce se tedy, s ohledem na shora uvedené, mezi znaky skutkové podstaty přestupku zahrnuje jednání, které by jinak mohlo být pouhou přípravou k přestupku, resp. předpolím, které teprve vytváří podmínky pro narušení veřejného pořádku. Takové případy, kdy skutková podstata ve svých znacích obsahuje jednání, které je materiálně (fakticky) přípravou, a zákon takové jednání upravuje jako delikt dokonatý, jsou v trestním právu odbornou literaturou označovány jako předčasně dokonané trestné činy (Jelínek, J. a kol. Trestní právo hmotné. 1. vydání. Praha: Leges, 2009. s. 268). K takovému povýšení přípravy na dokonatý trestný čin dochází, až pokud jde o jednání natolik škodlivé pro společnost, že je zákonodárce považuje za potřebné uzákonit jako samostatný trestný čin (srov. blíže Šámal, P. a kol. Trestní právo hmotné. 7. vyd. Praha: Wolters Kluwer, a. s., 2014, s. 239 a Šámal, P. a kol. Trestní zákoník. 2. vydání. Praha: Nakladatelství C. H. Beck, 2012, s. 276).

38. Na rozdíl od zákona č. 40/2009, trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, který trestnost přípravy upravuje, a to jen u zvláště závažného zločinu a současně jen jestliže to trestní zákoník u příslušného trestného činu výslovně stanoví (§ 20), však zákon o přestupcích v rámci právní úpravy obecných podmínek odpovědnosti za přestupek

trestnost přípravy jako vývojového stádia přestupku vůbec neupravuje. Ani zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, účinný od 1. 7. 2017 (dále jen „nový přestupkový zákon“), v rámci obecných podmínek odpovědnosti za přestupek postih přípravy přestupku neupravuje a z vývojových stádií přestupku upravuje až pokus přestupku (§ 6), který je navíc trestný, jen pokud to zákon u příslušného přestupku výslovně stanoví (§ 6 odst. 3). Podle důvodové zprávy k novému přestupkovému zákonu neobsahuje tento zákon právní úpravu trestnosti přípravného jednání „*vzhledem k povaze přestupků jako protiprávních jednání nižší společenské škodlivosti a typové závažnosti v porovnání s trestnými činy*“.

39. Ve světle shora uvedeného dospěl Ústavní soud k závěru, že blanketní skutková podstata přestupku, obsažená v § 46 odst. 2 zákona o přestupcích nebo v § 4 odst. 2 nového přestupkového zákona, ve spojení s § 10 písm. a) zákona o obcích, neposkytují dostatečný zákonný základ tomu, aby mohla prostřednictvím obecně závazné vyhlášky, jakožto podzákonného právního předpisu, vzniknout skutková podstata předčasně dokonatého přestupku fakticky spočívajícího v jednání, které samo o sobě není způsobilé veřejný pořádek narušit a může být jen přípravou k jeho narušení. Takový rozšiřující výklad § 10 písm. a) zákona o obcích – na základě kterého by obsah podzákonné právní úpravy (obecně závazné vyhlášky) mohl založit trestnost přípravného jednání, kterou právní úprava obecných podmínek odpovědnosti za přestupek v zákoně neobsahuje a není zákonem stanovena ani zvláště ve vztahu k povinnostem ukládaným obecně závaznou vyhláškou – se dostává do kolize se zásadou zákonnosti, ústavně garantovanou v čl. 2 odst. 3 Ústavy („*Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.*“), čl. 2 odst. 2 Listiny („*Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.*“) a v čl. 4 odst. 1 Listiny („*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“), ze které pro oblast správního trestání vyplývá ústavní princip *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege* (srov. náleze ze dne 25. 10. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 14/09).

40. Nad rámec uvedeného Ústavní soud dodává, že v nyní 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 (k tomu srov. otevřená láhev jako podmínka pro požití v ní obsaženého alkoholu, bod 35. tohoto nálezu), a ztrácí se tak i míra společenské škodlivosti, která by mohla legitimizovat povýšení přípravného jednání na dokonatý přestupek.

41. Extenzivním výkladem § 10 písm. a) zákona o obcích – na základě kterého by k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku mohly být obecně závaznou vyhláškou ukládány i povinnosti, které však slouží k regulaci místních záležitostí, jež se zabezpečením veřejného pořádku nesouvisí přímo, ale jsou pouze předpolím pro jeho možné narušení – současně přestává být naplňován požadavek předvídatelnosti práva jako jeden ze základních atributů právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Z uvedeného požadavku předvídatelnosti práva totiž vyplývá nutnost, aby v takových nikoliv bagatelních případech (za porušení stanovených povinností lze uložit pokutu do výše 30 000,- Kč, a od 1. 7. 2017 do výše 100 000,- Kč) 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 přizpůsobit tomu své chování, a to nejen pokud jde o osoby trvale žijící v dané obci, ale každého, kdo se na jejím takto regulovaném území nachází.

42. V tomto směru proto Ústavní soud nyní doplňuje svůj původní závěr vyplývající ze shora uvedených nálezů (bod 35. tohoto nálezu), připouštějící možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 písm. a) zákona o obcích povinnosti k regulaci záležitostí, které samy o sobě nejsou způsobilé veřejný pořádek narušit, ale mohou být pouze přípravným jednáním, vytvářejícím předpoklady pro narušování veřejného pořádku. Ústavní soud dospěl k závěru, že na základě § 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.

43. Na druhou stranu Ústavní soud zdůrazňuje, že se nyní uvedeným závěrem nic nemění na tom, že v obecné rovině lze na základě § 10 písm. a) zákona o obcích ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k regulaci místních záležitostí, které již jen mohou (samy o sobě) narušit veřejný pořádek, resp. jsou k tomu způsobilé, aniž by k danému narušení veřejného pořádku, resp. vzniku možnosti jeho narušení, muselo v době před vydáním obecně závazné vyhlášky na území obce skutečně dojít. Jestliže na jedné straně si lze tedy pod záležitostmi podřaditelnými pod působnost vymezenou v § 10 písm. a) zákona o obcích představit širokou řadu různorodých jevů, které mohou v obci s ohledem na její místní poměry způsobovat problémy (a to třeba i jen do budoucna), musí mít na straně druhé obecní normotvůrce neustále na paměti ústavní a zákonný rámec, v němž se pohybuje. Z uvedeného rámce bylo extenzivním výkladem již i tak široce formulované působnosti obce v § 10 písm. a) zákona o obcích, rozšiřujícím ji o možnost regulace i těch místních záležitostí, které veřejný pořádek samotné narušit nemohou, vykročeno.

44. Nad rámec shora uvedeného považuje Ústavní soud za významné vyslovit se rovněž k té části vyjádření města Litvínova, podle které město přijetím napadených ustanovení sledovalo především preventivní účinek a uvedlo, že: „*Proto se z pozice města není možné ztotožnit s názorem veřejného ochránce práv, že by město mělo využít prostředky civilního práva popř. postihnout za přestupek proti majetku podle § 50 zák. č. 200/1990 Sb., o přestupcích v platném znění. Při vyšším počtu přestupků obvykle dochází k neúměrnému zatížení veřejné správy, ať již z hlediska přestupkové agendy, ale rovněž s ohledem na časovou i finanční náročnost vymahatelnosti práva v ČR...Právě proto se město domnívá, že je žádoucí, aby veřejná správa investovala své úsilí do prevence, a o to méně do represe*“ (s. 3 vyjádření města Litvínova k návrhu). Ústavní soud k tomu s ohledem na shora uvedené uvádí, že preventivní funkce regulace prostřednictvím § 10 písm. a) zákona o obcích spočívá především v tom, že na jeho základě lze omezovat i ty činnosti, které by v obci potenciálně veřejný pořádek narušit mohly, byť v daném okamžiku nejsou vykonávány (Furková, P., Matějková, L. a Rosová, Š. Tvorba obecně závazných vyhlášek: praktický průvodce pro obce. Praha: C.H. Beck, 2013. s 177). Ústavní soud má navíc také pochybnosti o preventivní funkci předmětného zákazu sezení, kterým se vytváří další skutková podstata přestupku, což může ve svém důsledku vést naopak k posílení správně trestní represe. Pokud jde o otázku prevence před přestupky, pro jejichž páčání má být podle obou měst zakázané sezení předpolím, upozorňuje Ústavní soud na pravomoc strážníků obecní policie podle § 7 odst. 4 a 5 zákona č. 553/1991, o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, a příslušníků Policie České republiky podle § 10 odst. 5 zákona č. 273/2008, o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, na základě které mohou tyto použít přiměřeně k okolnostem odpovídající výzvy (jejíž neuposlechnutí je přestupkem), a tím předcházet případnému

dokonání některého z přestupků, ke kterému by jednání „sedících“ osob bezprostředně směřovalo, a to v souladu s účelem citované právní úpravy (§ 6 a násl. zákona o obecní policii a § 2 a § 10 zákona o Policii České republiky).

45. Jakkoliv Ústavní soud vnímá napadená ustanovení jako snahu předejít společensky škodlivým protiprávním činům, které mohou na zakázané sezení navazovat. Pokud tato jednání již podle stávající zákonné právní úpravy naplňují skutkové podstaty přestupků, k jejich zjištění a projednání je veřejná správa včetně místní v mezích své pravomoci a působnosti nejen oprávněna ale i povinna.

46. Lze tedy uzavřít, že napadená ustanovení, jimiž se zákaz sezení stanoví, neobstála již v druhém kroku shora (bod 19. tohoto nálezu) specifikovaného testu, neboť byla zastupitelstvy měst přijata mimo věcnou působnost vymezenou jim zákonem. K dalším krokům testu nebylo, vzhledem k výše řečenému, nutné přikročit.

### VIII. Závěr

47. Na základě výše uvedených zjištění a konstatování Ústavní soud shrnuje, že návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města, a návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, jsou důvodné.

48. Ústavní soud proto návrhům vyhověl a napadená ustanovení obecně závazných vyhlášek podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pro rozpor s čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 3 a čl. 104 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a § 10 zákona o obcích dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušil.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 13. června 2017

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

### Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/15

1. Podle § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, uplatňuji odlišné stanovisko k výroku a odůvodnění nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 34/15. Zrušení napadených ustanovení vyhlášek města Litvínova a města Varnsdorfu považuji za arbitrární rozhodnutí, rozhodnutí bez adekvátního respektu k samostatné působnosti obcí při zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku.

2. Ústavní soud aplikoval k posouzení souladu napadených ustanovení předmětných obecně závazných vyhlášek s ústavním pořádkem nebo zákonem – podle svých dlouhodobých a ustálených judikатурních standardů [srov. nálezy ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663, 210/2005 Sb.) a řadu dalších] – tzv. test čtyř kroků a dospěl k závěru, že napadená ustanovení nevyhovují již druhému kroku testu. Podle mého názoru však napadená ustanovení splňují požadavky kladené nejen druhým krokem testu, ale i třetím a čtvrtým krokem.

3. Ve druhém kroku testu Ústavní soud hodnotí, zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires*. V té souvislosti je relevantní, že konkretizaci čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky obsahuje ustanovení [§ 35 odst. 3 písm. a\)](#) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení), podle něhož se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. To je významné pro vymezení věcné působnosti obce v této normotvorbě [nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 10. 1995 sp. zn. [Pl. ÚS 3/95](#) (N 59/4 SbNU 91, [265/1995 Sb.](#))] jak v pozitivním smyslu (viz kupříkladu § 10 zákona o obcích), tak ve smyslu negativním potud, že její působnost není naopak dána tam, kde je příslušná úprava svěřena zákonu.

4. Zmíněné ustanovení § 10 zákona o obcích stanoví, že „*povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou*

*a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,*

*b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,*

*c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen „veřejná zeleň“)* a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

*d) stanoví-li tak zvláštní zákon.“*

5. Jestliže obec v takto vymezené oblasti vydá obecně závaznou vyhlášku, nelze její postup považovat za jednání *ultra vires*, jinými slovy, obec se v takovém případě pohybuje ve věcné oblasti, která jí byla zákonem svěřena do její samostatné působnosti. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích); jinými slovy, musí jít vždy o místní záležitost [srov. nálezy ze dne 22. 5. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 30/06 (N 87/45 SbNU 279, 190/2007 Sb.)], nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon



státní správy (§ 35 odst. 1 zákona o obcích).

6. Na ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích se obě města odvolala v preambulích přijatých vyhlášek a v čl. I. vymezila jejich předmět jako úpravu některých záležitostí veřejného pořádku, vzhledu města a ochrany veřejné zeleně, a jejichž cílem je předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, zlepšení vzhledu města a ochrana veřejné zeleně. Z odkazovaného ustanovení zákona o obcích plyne, že do věcně vymezené samostatné působnosti obce patří i ukládání povinností k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z tohoto pohledu nelze ani jednomu městu vytknout, že by vystoupilo z mezí zákonem stanovených pro jeho věcně vymezenou samostatnou působnost v oblasti vydávání obecně závazných vyhlášek, tj. ani jedno město nejednalo při výkonu zákonem mu svěřené působnosti *ultra vires*.

7. Třetí krok testu je koncentrován na zkoumání, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost.

8. Za zneužití věcně vymezené samostatné působnosti se považuje výkon moci cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak přihlížení k nerelevantním úvahám (srov. citovaný nálezný sp. zn. Pl. ÚS 63/04). To znamená, že povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti podle § 10 zákona o obcích, je nutné stanovit tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami (výslovně § 35 odst. 3 zákona o obcích) nebo ústavním pořádkem.

9. V posuzovaných případech je deklarovaným účelem vyhlášek obsahujících napadená ustanovení zajištění veřejného pořádku v obci a dalších zájmů chráněných ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích vymezením tzv. škodlivých činností a stanovením podmínek sezení na objektech umístěných na veřejných prostranstvích. Pro účely třetího kroku testu je žádoucí hodnotit napadená ustanovení jednotlivě, a to s ohledem na jejich různý obsah:

- a) vymezení hypoteticky škodlivých činností (body 10. – 13.),
- b) povolení sezení na lavičkách a jiných vhodných zařízeních (body 14. – 16.),
- c) podmínky sezení na „nevhodných“ objektech (bod 17.).

10. Z hlediska § 10 písm. a) zákona o obcích je významné, zda v čl. 2 písm. c) formulované sezení na místech, která k tomu nejsou určena, lze subsumovat pod abstraktní pojem „místní záležitosti veřejného pořádku“, resp. jako činnost, jež je způsobilá jej narušit, případně být v rozporu s dobrými mravy či ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. Je vhodné připomenout, že „veřejný pořádek“ lze považovat za tzv. neurčitý pojem, tedy pojem, jehož definici právní předpis neobsahuje. Je notorií, že důvod, pro který zákonodárce některé pojmy nevymezuje, spočívá v poznání, že existují pojmy, pro které nelze stanovit obecná kritéria použitelná pro všechny možné situace, v nichž se může uplatnit. Pak zůstává takový pojem bez bližšího vymezení a je dán prostor orgánům veřejné moci, aby se v každém jednotlivém případě rozhodly na základě posouzení všech specifik a okolností konkrétního případu, zda je obsah pojmu naplněn, či nikoliv. Rozsah „veřejného pořádku“ lze přizpůsobit místním podmínkám právě prostřednictvím obecně závazných vyhlášek, jejichž konstrukce zmíněný prostor pro orgány veřejné moci zpřesňují. Ústavní soud se ve své judikatuře poměrně často a intenzivně věnoval některým sociálním jevům a jejich způsobilosti narušit veřejný pořádek, a to se zohledněním místních podmínek. Např. šlo o způsobilost narušit veřejný

pořádek konzumací alkoholu [nález ze dne 12. 8. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (N 138/50 SbNU 217, 434/2008 Sb.)], prováděním pyrotechnických efektů a ohňostrojů [nález ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317, 486/2006 Sb.)], volným pobíháním psů a jejich dalšími projevy [nález ze dne 22. 4. 2008 sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67, 286/2008 Sb.)], provozováním loterie nebo jiné podobné hry pomocí technických zařízení [nález ze dne 7. 9. 2011 sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (N 151/62 SbNU 315, 293/2011 Sb.)], obtěžováním hlukem nebo šířením hlasité reprodukované hudby [nález ze dne 23. 4. 2013 sp. zn. Pl. ÚS 28/12 (N 63/69 SbNU 187, 176/2013 Sb.)]. V množině uvedených sociálních jevů vykazuje sezení na nevhodných objektech – z obecného hlediska – nejnižší míru společenské škodlivosti. Ústavní soud však měl respektovat postavení obcí (jako samosprávných subjektů) a jejich znalost místního prostředí, tj. prostředí, v němž se mohou vyskytovat různé jevy, které (na rozdíl od jiných teritorií) svojí intenzitou a kvantitou jsou způsobilé narušit veřejný pořádek a tím i kvalitu života místních obyvatel.

11. Na základě výše uvedeného dospívám k závěru, že za situace, kdy sezením na nevhodných objektech může docházet k narušování veřejného pořádku (pozn. napadené ustanovení neobsahuje generální zákaz sezení na takových objektech, nemá ani plošný dosah na celé území města, pouze na veřejná prostranství), má obec možnost na základě zmocnění vyplývajícího z čl. 104 odst. 3 Ústavy a § 10 zákona o obcích stanovit povinnosti obecně všem osobám, nejde tudíž v posuzované věci o zneužití věcně vymezené samostatné působnosti. Ústavní soud mohl zdůraznit, že každá taková místní úprava může mít své zvláštnosti. Jestliže města Litvínov a Varnsdorf – na základě „neostrého“, resp. „proměnlivého“ pojmu veřejný pořádek [srov. nález Ústavního soudu ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (N 185/58 SbNU 621, 304/2010 Sb.)], jakož i při jeho typové závislosti na konkrétních reáliích místa – dospěla k úsudku, že sezení na nevhodných objektech je způsobilé narušit veřejný pořádek ve městě, nemá, podle mého názoru, Ústavní soud k dispozici spolehlivý argument, jímž by mohl být tento závěr vyvrácen (není ani úkolem Ústavního soudu instruovat obce, které místní problémy má považovat za závažné a které nikoli).

12. V návaznosti na tento závěr by vznikl Ústavnímu soudu prostor pro připomínku, že při eventuálním posuzování účinků sezení na nevhodných objektech by bylo třeba zvažovat i naplnění příslušného materiálního korektivu, resp. jeho společenského významu či dopadu („škodlivosti“), což by sehrálo významnou roli při použití posuzovaných vyhlášek, aby byla vyloučena jejich aplikace vedoucí k postihu v naprosto běžných životní situacích, při nichž nedochází k narušení veřejného pořádku. Takový závěr lze učinit *mutatis mutandis* též ohledně námitky o neurčitosti obecně závazných vyhlášek údajně kladoucí na jejich adresáty nesplnitelný úkol – vyložit, co je a není předmět určený (mimo jiné) k sezení. V této souvislosti Ústavní soud dodává, že případné správní rozhodnutí podléhá soudnímu přezkumu, čímž lze zabránit případným aplikačním excesům.

13. Podle navrhovatelky tato regulace zasahuje nepřijatelným způsobem do svobody pohybu garantované v čl. 14 Listiny. Ústavní soud připomíná, že toto ustanovení zaručuje svobodu pohybu, jako jedno z „klasických“ lidských práv negativní povahy. V souladu s jeho odst. 1 lze svobodu pohybu chápat jako svobodu měnit svou přítomnost na území České republiky nebo ji opustit a vrátit se do ní (srov. Molek, P. in Wagnerová, E.; Šimíček, V.; Langášek, T.; Pospíšil, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, s. 353). V nálezu ze dne 30. 10. 2002 Pl. ÚS 4/02

(N136/28 SbNU 191, 495/2002 Sb.) vymezil Ústavní soud tuto svobodu jako „oprávnění nejen občana, ale každého pohybovat se po území České republiky vymezeném jejími státními hranicemi a navštěvovat jednotlivá místa s výjimkou těch, pro která zákon ve smyslu ustanovení čl. 14 odst. 3 Listiny stanoví omezení“. Pohyb osob uvnitř státu není obecně regulován nijak. Podle odst. 3 je omezení přípustné při kumulativním splnění tří tradičních podmínek: musí být upraveno zákonem, musí být nevyhnutelné a musí být uskutečněno pro některý z pěti taxativně vymezených důvodů (jedním z jich je udržení veřejného pořádku). Vyjdeme-li z obecného chápání pohybu jako změny vzájemné polohy objektů v prostoru, kdy se mění délkové a časové vzdálenosti těchto objektů, pak je zcela zřejmé, že podmínky sezení na vybraných objektech nemohou zasáhnout do svobody pohybu.

14. Pro posouzení, zda došlo ke zneužití věcně vymezené samostatné působnosti přijetím ustanovení čl. 5 věta první, je třeba vzít v úvahu právní režim laviček a jiných zařízení určených k sezení a odpočinku situovaných na veřejném prostranství. S ohledem na vymezení veřejného prostranství (§ 34 zákona o obcích) jsou jejich základem nemovité věci, a pokud na nich umístí lavičky a jiná zařízení určená k sezení a odpočinku jejich vlastníci, stávají se podle své povahy buď součástí věci (§ 505 a násl. občanského zákoníku), či jeho příslušenstvím (§ 510 a násl. občanského zákoníku), sc. součástí či příslušenstvím nemovité věci mající režim veřejného prostranství. Podle § 34 zákona o obcích jsou pak tyto lavičky a jiná zařízení přístupné každému bez omezení, takže slouží obecnému užívání (mají v souladu s § 490 občanského zákoníku povahu veřejného statku). Způsob užívání takového statku vychází z jeho účelového určení. Nemůže tedy jít o užívání libovolné, ale o takové užívání, jež odpovídá povaze věci a určení statku. V některých případech je způsob užívání upraven právním předpisem (srov. pravidla silničního provozu uplatnitelná při obecném užívání pozemních komunikací – § 19 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), u jiných statků je třeba vycházet z povahy věci. K obecnému užívání však uživatel nepotřebuje žádného povolení, možnost užívat veřejný statek plyne už z ústavní zásady „vše je dovoleno, co není zákonem zakázáno“ (srov. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 3 Listiny). Z tohoto hlediska lze ustanovení čl. 5 věta první předmětných vyhlášek považovat za *superfluum*. Je vhodné připomenout, že i zvolená formulace s využitím tvaru slovesa „být“ ve třetí osobě jednotného čísla (v sousloví „je povolena“) implikuje závěr, že tato věta nemá normativní charakter (na rozdíl od sousloví „se povoluje“), pouze deklaruje „právo“ vycházející z obecného užívání.

15. Oprávnění k sezení na lavičkách a jiných zařízeních, která na veřejném prostranství umístí osoba odlišná od vlastníka veřejného prostranství, nemůže být vázáno na povolení obce, neboť plyne z příslušného soukromoprávního titulu (vlastnické právo, jiná práva věcněprávní povahy či obligačního charakteru umožňující přisvojování užitné hodnoty takové věci). Proto ohledně těchto věcí se žádalo, aby Ústavní soud interpretoval inkriminované ustanovení čl. 5 věta první jako ustanovení, jež souhlas vlastníka veřejného prostranství s jejich umístěním na takovém prostranství klasifikuje jako vyluku z tzv. škodlivé činnosti podle čl. 2 písm. b), přičemž nutnost souhlasu je determinována povahou obecného užívání veřejného prostranství, neboť umístění takových předmětů na veřejném prostranství je způsobilé omezit možnost jeho užívání všemi ostatními osobami.

16. Vzhledem k rozsahu obecného užívání veřejného prostranství nelze považovat čl. 5 větu první za projev zneužití věcně vymezené samostatné působnosti.

17. Ustanovení čl. 5 věta druhá, které „povoluje“ sezení na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních (sc. na součástech a příslušenství veřejného prostranství, příp. na samostatných věcech umístěných na veřejných prostranstvích jinými osobami, avšak se souhlasem vlastníka veřejného prostranství – čl. 5 věta druhá) je logickým traktováním podmínek takového užití věci, které neplyne z jeho účelového určení. Z tohoto důvodu nemůže ani toto ustanovení představovat zneužití věcně vymezené samostatné působnosti obce.

18. Čtvrtý krok testu je zaměřen na obsah napadených ustanovení z hlediska jejich možné „nerozumnosti“. V souladu s tradiční judikaturou [např. nález ze dne 7. 9. 2010 sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (N 185/58 SbNU 621, 304/2010 Sb.)] byl při přezkumu obsahu napadených ustanovení z hlediska „nerozumnosti“ žádoucí respektovat zejména právní závěr z nálezu ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317, 486/2006 Sb.), podle něhož „aplikace principu ‚nerozumnosti‘ ze strany soudu musí být velmi restriktivní a měla by se omezit jen na případy, kdy se rozhodnutí obce jeví jako zjevně absurdní. Za zjevnou absurdnost lze přitom považovat jen případ, kdy soudem provedený přezkum vede jen k jedinému možnému (v protikladu k preferovanému nebo rozumnému) závěru, který je absurdní, a tento soudem rozpoznáný závěr zůstal naopak obcí nerozpoznán. Nerozumnost nesmí být použita jako záminka k zásahu do obcí přijatého rozhodnutí proto, že Ústavní soud s rozhodnutím obce věcně nesouhlasí. Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností.“. Konstatuji, že není možné považovat obecně závaznou vyhlášku za rozpornou s principem „nerozumnosti“ jen proto, že by se v očích některých mohla takovou zdát, protože upravuje záležitosti více, než je možná nutné. Nakonec, je to záležitost týkající se obce a jejích obyvatel samotných, kteří měli právo vybrat si své zastupitele, o nichž si myslí, že je budou nejlépe reprezentovat, a o nichž mají za to, že tito rozumí obecním záležitostem více než samotné orgány veřejné moci [nález ze dne 13. 9. 2006 sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317, 486/2006 Sb.)].

19. Jsem přesvědčen (na rozdíl od navrhovatelky přirovnávající omezený zákaz sezení na nevhodných objektech k plošnému zakazu zpěvu v Půlnočním království), že podmínky „zjevné absurdnosti“, resp. existence „extrémních okolností“, v posuzovaných věcech splněny nejsou. Budiž řečeno, že ustanovení čl. 2 písm. c) žádný zákaz sezení (a to ani omezený zákaz) na stavebních částech a zařízeních, které k sezení nejsou určeny, neobsahuje; pouze vyjadřuje způsobilost takového sezení narušit veřejný pořádek. Za nerozumné ani nepovažuji demonstrativní traktování důsledků obecného užívání veřejného prostranství (čl. 5 věta první), požadavku na udělení souhlasu k umístění věci na veřejném prostranství jeho vlastníkem (čl. 5 věta první *in fine*) a požadavku na udělení souhlasu s takovým užíváním veřejného prostranství, které neplyne z obecného užívání (čl. 5 věta druhá). Tudíž, podle mého názoru, napadená ustanovení obstála i v dílčím testu rozumnosti.

20. Na základě výše uvedených zjištění a konstatování shrnuji, že návrhy na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města a na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorfu č.

2/2012 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města nepovažuji za důvodné, a protože neshledávám podmínky pro zásah Ústavního soudu podle [§ 70 odst. 1](#) zákona o Ústavním soudu, měl Ústavní soud oba návrhy na zrušení napadených ustanovení obecně závazných vyhlášek podle [§ 70 odst. 2](#) zákona o Ústavním soudu zamítnout.

Josef Fiala

**Odlišné stanovisko soudce Ludvíka Davida k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/15**

Mé odlišné stanovisko směřuje proti výroku i odůvodnění nálezu.

Ústavní soud byl v průběhu projednávání návrhu na zrušení předmětných vyhlášek k jejich textu poměrně tolerantní.

Připomeňme si, že z vyhlášek lze dovodit – ve vztahu k veřejným prostranstvím obcí - zákaz sezení na zařízeních např. typu palisád či odpadkových košů, jakož i na jiných podobných zařízeních k sezení neurčených. Tento zákaz však nemusí platit, jestliže s jeho prolomením souhlasí vlastník veřejného prostranství (čl. 5 věta druhá vyhlášek).

Přidejme k tomu, že se v posledně zmíněné pasáži čl. 5 předpokládá i možnost, že občan umístí na veřejné prostranství vlastní „zařízení“ k sezení; pak je sezení na takovém předmětu (opět) legalizováno souhlasem vlastníka veřejného prostranství (tento chod věci předvídá i plenární nález v první větě bodu 27).

K popsané úpravě je třeba dodat, že dosažení souhlasu „vlastníka veřejného prostranství“ je iluzorní záležitostí. Při užívání veřejného prostranství se z povahy věci, snad s výjimkou ad hoc ohrazeného prostranství pro nějakou činnost či akci, souhlas vlastníka veřejného prostranství – a nemusí jím být vždy obec – předpokládá. Každý občan, který si sedne na zídku u chodníku, tak učiní zcela spontánně. Žádný se nepůjde napřed zeptat ani na obecní úřad, ani na katastr nemovitostí, natož aby se sám pokusil nalézt příslušného vlastníka elektronickou cestou.

Přikročilo-li plénum Ústavního soudu po zhodnocení formulace vyhlášek k materiálnímu posouzení jejich obsahu, když skrze teleologický výklad (bod 27) dovodilo relativně jasný účel vyhlášek, kterým je zákaz sezení na místech k tomu neurčených, pak mělo svůj výklad rozšířit. Měl být vzat v úvahu i cíl vyhlášek, kterým bylo, v relaci k bezprostředně přezkoumávané úpravě, „předcházení narušování veřejného pořádku ve městě“ (viz čl. 1, Předmět a cíl vyhlášky).

Dotčená městská zastupitelstva mohla být samozřejmě ve vyhláškách konkrétnější. Mohla uvést, že zakázáno je takové sezení, které překáží průchodnosti či průjezdnosti veřejného prostranství, nebo které jinak ztěžuje, zejména jiným občanům, užívání takového prostranství. Jak patrně z bodu 33 nálezu, obce – města se snažila ve svých písemných vyjádřeních v rámci řízení před Ústavním soudem tento nedostatek popisem rušivých situací „dohánět“; možná že své texty, již dříve aprobované Ministerstvem vnitra (body 16, 17), za nedostatečné ani nepovažovala.

Atť tak či onak, Ústavní soud měl podle mého názoru, za takto substantivně již „rozvinutého“ stavu projednávání předmětných vyhlášek, přinejmenším zvažovat nařízení veřejného jednání, aby na něm zástupci měst vylíčili bližší motivy své právní úpravy a zejména efektivitu aktuální praxe při její aplikaci. K veřejnému, resp. ústnímu (§ 44 zákona o Ústavním soudu) jednání mělo být přikročeno tím spíše, že samotný Ústavní soud neklade na obecní legislativu maximální nároky a její dílčí nedostatky občasně toleruje (srov. bod 30 nálezu zde; též bod 50 nálezu Pl. ÚS 45/06, tzv. Jirkovské vyhlášky).

Nestalo-li se tak, považují závěry plenárního nálezu co do výroku i jeho odůvodnění za předčasné, včetně absentujícího zvážení možnosti rozhodnout jinak.

Ludvík David

## Odlišné stanovisko soudce Vladimíra Sládečka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/15

V souladu s ustanovením § 14 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, podávám toto odlišné stanovisko k odůvodnění rozhodnutí, a to z následujících důvodů.

V bodě 27. nálezu se naznačuje, že napadené čl. 2 písm. c) obecně závazných vyhlášek neobsahují žádný zákaz sezení, ale při použití „obvyklých interpretačních postupů, zejména teleologického výkladu, lze tento zákaz dovodit“. Navíc má být prý Ústavní soud tolerantnější k legislativně technické úrovni obecně závazných vyhlášek, neboť „nelze obecně očekávat, že obce své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem“.

S takovým názorem ovšem nemohu souhlasit. Především se domnívám, že právě obecně závazné vyhlášky určené nejen všem občanům obce, ale i osobám, které se na území obce nacházejí, by se měly vyznačovat vysokou úrovní srozumitelnosti. Se zákony – jejichž legislativně technická úroveň ovšem také vždy nebývá vysoká – se občané jistě také setkávají. Ale pro praktický život v obci, zvláště pokud se chce upravit nějaký zákaz, který musí být každodenně respektován, nepovažuji za rozumné stanovit jakási „nižší“ kritéria srozumitelnosti. Dokonce v tom směru, že by běžný občan měl v daném případě ovládat principy teleologického výkladu.

Napadená ustanovení obecně závazných vyhlášek podle mého mínění však příliš srozumitelná nejsou. Z uvozovací věty k čl. 2 písm. c) vyplývá pouze to, že vyhláška s odkazem na § 10 písm. a) obecního zřízení specifikuje činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek. Sice tedy vymezuje činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek, nestanoví však kdy a kde lze tyto činnosti vykonávat, respektive na kterých veřejných prostranstvích jsou tyto činnosti zakázány. Tento zákaz určitě nelze vztáhnout na všechna veřejná prostranství. Napadená ustanovení jsou proto nesrozumitelná a neaplikovatelná. Je tomu tak z toho důvodu, že mluví toliko o určitých činnostech, aniž by stanovila jejich režim, tedy práva a povinnosti, které by bylo lze dovodit. Nic na tom nemění ani čl. 5 obecně závazné vyhlášky, který některé činnosti „povoluje“, ačkoliv tyto nebyly ustanovením, na které odkazuje, zakázány. Navíc to provádí značně nejasným způsobem.

Celkově se tedy domnívám se, že napadená ustanovení by mohla být zrušena již pro svou nesrozumitelnost, resp. by k takovým nedostatkům mělo být přihlédnuto v odůvodnění. V této souvislosti je vhodné připomenout závěry obsažené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 43/93, podle něhož - v souladu se stanoviskem štrasburských orgánů - „*lze za zákon považovat jediné právní normu formulovanou s dostatečnou přesností, aby občanu umožnila své chování regulovat*“. Zákonem je pak logicky třeba rozumět též jiný právní předpis, včetně obecně závazné vyhlášky. Zmínit lze ale i další nálezy, například sp. zn. Pl. ÚS 16/93, podle kterého zásady jasnosti a určitosti zákona (jiného právního předpisu) představují součást principu právní jistoty, a tudíž i právního státu. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 6/2000 se pak uvádí: *Jestliže je totiž podle čl. 1 Ústavy ČR Česká republika demokratický právní stát, znamená to - mimo jiné - že její právní řád má odpovídat principu předvídatelnosti důsledků právního předpisu a jeho určitosti a srozumitelnosti. Pouze takový zákon, u něhož lze jeho důsledky jasně předvídat, totiž odpovídá uvedenému pojetí demokratického právního státu.*



Napadená ustanovení podle mého názoru dokonce nelze vůbec aplikovat. To také znamená, že na jejich základě není možné nikomu uložit pokutu. Nepředpokládám však, že případné uložení sankce za nerespektování „zákazu“ bylo (po vyčerpání příslušných opravných prostředků) napadeno u správního soudu.

Vladimír Sládeček