

Č E S K Á R E P U B L I K A

N Á L E Z
Ú s t a v n í h o s o u d u**J m é n e m r e p u b l i k y**

Plénium Ústavního soudu ve složení František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Pavel Holländer, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jan Musil, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Miloslav Výborný, Eliška Wagnerová (soudce zpravodaj) a Michaela Židlická, rozhodlo o návrhu **Ministerstva vnitra České republiky** na zrušení čl. 1 odst. 2 a čl. 2 obecně závazné vyhlášky města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst, za účasti **města Krupka** jako účastníka řízení a **veřejného ochránce práv** jako vedlejšího účastníka,

t a k t o :

Obecně závazná vyhláška města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst, s e r u š í dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

O d ů v o d n ě n í :

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Návrhem, jenž byl Ústavnímu soudu doručen dne 19. srpna 2010, splňujícím obsahové i formální náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, se Ministerstvo vnitra (dále také jen „navrhovatel“) domáhalo zrušení v záhlaví citovaných ustanovení obecně závazné vyhlášky města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst (dále jen „vyhláška“ nebo „vyhláška č. 3/2009“) z důvodu v návrhu blíže specifikovaného nesouladu s ústavním pořádkem a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

2. Předmětná vyhláška zní:

„Obecně závazná vyhláška č. 3/2009

Hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst

Zastupitelstvo města Krupka se na svém zasedání dne 22.06.2009, usnesením č. D/3, usneslo vydat na základě ust. § 10 písm. a) a ust. § 84 odst. 2 písm. h) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, tuto obecně závaznou vyhlášku:

Článek 1
Vymezení pojmů

1. Územím města Krupka jsou všechny městské části označené jako k. ú. Bohosudov, Krupka, Vrchoslav, Horní Krupka, Fojtovice, Nové Modlany, Maršov, Unčín a Soběchleby.
2. Činnost, která by mohla, či narušuje ve městě veřejný pořádek, je v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, je dlouhodobý pobyt osob nepřihlášených na ohlašovně Městského úřadu Krupka.

Článek 2 Povinnost přihlášení osob

1. Osoby starší 15ti let, které se zdržují na území města Krupka déle než 30 dnů (u příbuzných, přítele či přítelkyně, nebo i z jiného důvodu) a jsou přihlášeny k trvalému pobytu v jiné obci či městě, jsou povinny přihlásit svůj pobyt na ohlašovně Městského úřadu Krupka.
2. Při přihlášení pobytu na ohlašovně Městského úřadu Krupka osoba předloží občanský průkaz, vyplní formulář (viz příloha č. 1), doloží souhlas k pobytu od vlastníka bytu (nemovitosti) a nájemce.
3. Osoba, na kterou se tato OZV vztahuje je povinna přihlásit se do 2 pracovních dnů ode dne vzniku povinnosti přihlášení (viz bod 1. tohoto článku).

Článek 3 Určení lokalit

Povinnosti plynoucí z článku 2 této obecně závazné vyhlášky se vztahují na městské části Bohosudov, Unčín, Krupka, Vrchoslav, Maršov a Soběchleby.

Účinnost

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem 01. 08. 2009.

Ing. Milan Puchar
starosta města Krupky

Ing. Zdeněk Matouš
místostarosta“

3. Navrhovatel v úvodu svého návrhu konstatoval, že předmětná vyhláška byla vydána předepsaným postupem a k tomu příslušným orgánem. Námitky navrhovatele tedy směřovaly pouze k obsahovým nedostatkům napadených ustanovení vyhlášky.

4. Z obecného hlediska navrhovatel uvedl, že v návaznosti na čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, přičemž rozvedením citovaného ustanovení je § 35 odst. 3 písm. a) obecního zřízení; v souladu s tímto ustanovením pak § 10 obecního zřízení vymezuje věcné oblasti, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo. Pro tyto oblasti však platí, že předmětem úpravy obecně závazné vyhlášky musí být místní záležitosti. Obec rovněž nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny zákonně úpravě nebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva soukromého nebo veřejného.

5. Ve vztahu k čl. 1 odst. 2 vyhlášky (a v návaznosti na to k povinnosti ohlášení pobytu na území města) navrhovatel uvádí, že z dané úpravy je zřejmé, že k tomu, aby samotný další pobyt na území města nebyl na základě vyhlášky považován za činnost způsobitou narušit či narušující veřejný pořádek, je třeba po uplynutí 30 dnů splnit povinnost ohlásit pobyt na městském úřadu. Dle názoru navrhovatele však pobyt na území města, byť přesahující dobu trvání 30 dnů a bez splnění ohlašovací povinnosti, sám o sobě není činností, která by byla způsobila narušit veřejný pořádek, nemůže být ani v rozporu s dobrými mravy, ani s ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku a nemůže být tudíž za takovou činnost ani prohlášen. Takto zakotvená úprava evidence pobytu nadto vede k možnosti uložení sankce za prosté neohlášení pobytu. Úpravu provedenou vyhláškou lze považovat také za zásah do svobody pobytu zaručené čl. 14 Listiny základních práv a svobod, když splnění povinnosti ohlásit pobyt městu Krupka je nezbytnou podmínkou pro to, aby pobyt na jeho území nebyl na základě vyhlášky považován za činnost narušující veřejný pořádek. Navíc lze takové opatření považovat za neproporcionální zásah, který vychází z předpokladu, že každý, kdo se na vymezeném území města zdržuje a není jeho občanem, se dopustí jednání skutečně narušujícího veřejný pořádek.

6. Co se týká čl. 2 odst. 1 a 3 vyhlášky, uvádí navrhovatel, že ve spojení s čl. 1 odst. 2 lze také tato ustanovení vyhodnotit jako zneužití zákonem svěřené pravomoci a působnosti spočívající v opominutí relevantních úvah a přihlížení k nerelevantním úvahám. Konkrétně se jedná o snahu řešit nedostatky institutu trvalého pobytu projevující se při výkonu veřejné správy vlastní právní úpravou zavádějící evidenci současného pobytu za situace, kdy oblast evidence obyvatel zcela zřejmě nespadá do samostatné působnosti obce a kdy řešení situace touto cestou ani nemůže být dosaženo, protože zvláštní právní předpisy navazují na trvalý pobyt, přičemž důsledkem takto zakotvené úpravy, je „kriminalizování“ pouhého pobytu nad 30 dnů osob nepřihlášených k trvalému pobytu na území města. Jde tedy zcela zřejmě o ustanovení neadekvátní. Navíc pojem „ohlašovna“ v odst. 1 je pro adresáty dané normy matoucí a jsoucí v rozporu s principem právní jistoty, neboť toto označení je pro účely výkonu státní správy na úseku evidence obyvatel zavedeno jako legislativní zkratka zákonem č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).

7. Rovněž povinnost doložení souhlasů majitele nemovitosti či nájemce dle čl. 2 odst. 2 vyhlášky je nejasná. Není totiž zřejmé, zda jde o souhlas s přihlášením pobytu, nebo o doklad o užívacím právu k nemovitosti. Vyhláška navíc žádným způsobem neřeší situace, kdy mnohdy vůbec nebude objektivně možné stanovenou povinnost přihlásit se k současnému pobytu splnit z důvodu, že povinná osoba nebude moci takový souhlas získat. Vedle souhlasu vlastníka či nájemce nemovitosti nebo bytu je dále vyhláškou při přihlášení tzv. současného pobytu požadováno předložení občanského průkazu. Také v tomto případě vyvstávají s přihlédnutím k deklarovanému účelu vyhlášky pochybnosti o jeho výkladu a tím i o rozsahu působnosti vyhlášky (např. zda se vztahuje jen státní příslušníky České republiky).

8. Výše uvedené navrhovatel shrnul tak, že § 10 písm. a) obecního zřízení dává obcím možnost upravit obecně závaznou vyhláškou záležitosti veřejného pořádku ve smyslu stanovení podmínek směřujících k omezení primárně sociálně patologických jevů, pokud nejsou upraveny zvláštními právními předpisy (a to včetně možnosti sankcionovat porušení stanovených povinností). Hlášení tzv. současného pobytu obyvatel vyhláškou určených částí města a vedení jeho evidence městským úřadem však charakter nástroje regulujícího místní záležitosti veřejného pořádku v uvedeném smyslu nemá a nemůže ani přispět k ochraně veřejného pořádku ve smyslu klidného a pokojného soužití občanů i návštěvníků města. Pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek je zakotvena přímo v čl. 104 odst. 3

Ústavy, tento článek však současně požaduje, aby obec v souladu s Ústavou svoji pravomoc realizovala v mezích své samostatné působnosti, jejíž meze jsou stanoveny zákonem. Ani zákon o obcích ani jiný právní předpis však oblast evidence obyvatel do samostatné působnosti obce nesvěřují.

9. Účelem evidence pobytu obyvatel je dle navrhovatele v demokratickém právním státě zejména zabezpečení podmínek pro řádný výkon veřejné správy. Pro tyto účely je zákonem o evidenci obyvatel upravena evidence trvalého pobytu tak, že místem trvalého pobytu se rozumí adresa pobytu občana v České republice, kterou si občan zvolí. V tomto směru, s ohledem na svobodu pohybu a pobytu dle čl. 14 Listiny, odkázal navrhovatel na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/2002; z hlediska návaznosti zákona o evidenci obyvatel na jiné předpisy a další konotace při řádném výkonu veřejné správy odkázal navrhovatel na závěry uvedené v rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 2. 2007 č. j. 2 As 64/2005-108.

10. Z „historického“ hlediska navrhovatel poukázal na důvodovou zprávu k zákonu o evidenci obyvatel, která uvádí, proč došlo daným zákonem ke zrušení institutu přechodného pobytu. Z vyjádření města ze dne 17. srpna 2009 je přitom zřejmé, že fakticky k této regulaci město sáhlo především se záměrem upozornit touto cestou na mínění svých představitelů, že k efektivnímu výkonu veřejné správy by bylo třeba do právního řádu znovu zavést institut přechodného pobytu, umožňující zjistit pro účely výkonu veřejné správy, zejména přestupkové agendy, skutečný pobyt fyzické osoby. Prostřednictvím vyhlášky se pak město Krupka samo pokusilo takový nástroj při absenci zákonné úpravy získat. Z výše uvedeného vyjádření města je též patrné, že vydání vyhlášky bylo zřejmě také formou protestu proti neřešení problémů, které vznikají obcím při aplikaci právních norem v oblasti veřejného práva v důsledku současné úpravy institutu trvalého pobytu, a to zejména tím, že tato adresa nemusí odpovídat skutečné doručovací adrese, resp. skutečné adrese, na které se konkrétní osoba zdržuje, a tak je pro orgány veřejné moci v zásadě nedostupitelná, čímž se snižuje efektivita veřejné správy. V tomto ohledu, tedy nevhodnosti projevování politické vůle samospráv normativními akty, poukázal navrhovatel na náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/03.

11. Navrhovatel také dodal, že zavedení evidence tzv. současného pobytu obyvatel v některých částech města Krupka obecně závaznou vyhláškou ani nemůže řešit problémy vznikající při výkonu veřejné správy, které byly popsány ve vyjádření města k vydání vyhlášky ze dne 17. srpna 2009. Zvláštní právní předpisy totiž s evidováním současného pobytu obyvatel nepočítají, pro účely doručování dle správního řádu pak takto městem evidovaná adresa nemůže být považována za doručovací adresu ve smyslu ustanovení § 19 odst. 3 správního řádu ani ve smyslu ustanovení § 10b odst. 1 zákona o evidenci obyvatel. V tomto aspektu se pak zřetelně projevuje to, že evidence obyvatel je záležitostí celostátního významu, nikoliv místní záležitostí. Navrhovatel dospěl s ohledem na výše uvedené k závěru, že město Krupka zneužilo zákonem mu svěřenou pravomoc a působnost, neboť opominulo relevantní úvahy při přijímání rozhodnutí (tj. výše uvedené otázky charakteru oblasti hlášení pobytu obyvatel, ústavně zaručené právo na svobodu pohybu a pobytu) a zároveň přihlíželo k nerelevantním úvahám (vydání obecně závazné vyhlášky jakožto upozornění na názor, že je třeba pro efektivní výkon veřejné správy změnit legislativu, prohlášení pobytu na území města za činnost narušující veřejný pořádek). Navrhovatel shledal v čl. 1 odst. 2 a čl. 2 vyhlášky možný rozpor s čl. 2 odst. 3 Ústavy, s čl. 14 Listiny a s § 10 a § 35 obecního zřízení.

II.

Vyjádření účastníka řízení

12. Podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu byl stejnopis návrhu zaslán městu Krupka jako účastníku řízení. Účastník ve svém vyjádření, jež bylo doručeno Ústavnímu soudu dne 15. září 2010, vyjádřil nesouhlas se stanoviskem navrhovatele a rovněž s upuštěním od ústního jednání. Uvedl, proč by měl být návrh na zrušení vybraných ustanovení vyhlášky zamítnut.

13. Účastník řízení popsal faktické problémy, kterým čelí on i ostatní orgány veřejné správy v důsledku toho, že velkému množství osob není možné doručit úřední písemnosti (např. v přestupkovém řízení). Současný systém vytvořený zákonem o evidenci obyvatel považuje za nesprávný, přijatý osobami, které nemají s výkonem veřejné správy zkušenosti a nadto vytvořený spíše pro „ideální společnost“. Právě tyto obtíže se účastník řízení pokusil překonat přijetím předmětné vyhlášky. Poukázal i na nálady ve společnosti a na to, že jím vytvořený institut měl sloužit k tomu, aby město Krupka mělo alespoň nějaký nástroj, jak problém řešit. Příslušné orgány státu (ani navrhovatel) přitom nedopřály sluchu výzvám účastníka, aby systém byl změněn; účastník také připomněl, že i v zahraničí „*při každé návštěvě je návštěvník se povinen zaregistrovat, či přihlásit. Minimálně na recepci hotelu*“.

14. Často migrující občany, kteří nejsou k zastížení pro účely doručování a účely jiné, označil účastník řízení za „stínové občany“, kteří tím, že mají trvalé bydliště v místě ohlašovny, jinde nebo vůbec, záměrně zneužívají nefunkčního zákona: neplatí např. poplatky za komunální odpady; města je však musí ze zákona vymáhat a vzniká jim i několikanásobně vyšší ztráta než poplatek sám. Dané osoby v místě, kde se zrovna zdržují, porušují veřejný pořádek a páchají různé přestupky. Tito „stínoví občané“ dle účastníka řízení neplatí pokuty, berou si půjčky a spoléhají na to, že je nikdo nedohledá. To přináší celospolečenské náklady, popř., v důsledku nedomyšlenosti zákona o evidenci obyvatelstva, náklady správnímu orgánu (obce), který ruší trvalý pobyt určité osoby (na její návrh), když toto řízení není pro danou osobu nijak zpoplatněno.

15. Účastník řízení nesouhlasí s tím, že by vyhláškou porušoval právo svobodného pobytu a pohybu, neboť občana, který je poslušný práva, se vyhláška dotýkat nebude; vyhláška může porušovat jen práva osob, které porušují zákony a společenská pravidla. Veřejný pořádek přitom nejvíce narušují osoby, které často migrují. Město Krupka, dle svých slov, začalo řešit popsanou problematiku „po svém, selským rozumem a zatím za to sklízí jen kritiku.“

16. Závěrem svého vyjádření účastník řízení vyzval Ústavní soud, aby při svém rozhodování přihlédl nejen k argumentům navrhovatele, ale zejména „*k problémům této společnosti a svým výrokem podpořil vytvoření zákonného nástroje nebo nástrojů k řešení současných problémů této země*“. Účastník řízení vyjádřil domněnku, že rozhodování o vyhlášce může být „*nástrojem k podpoře tvorby legislativy a k nápravě neuspokojivého právního stavu*“.

III.

Vyjádření vedlejšího účastníka řízení

17. V souladu s § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu využil veřejný ochránce práv svého práva vystupovat jako vedlejší účastník řízení a dne 20. září 2010 bylo Ústavnímu soudu doručeno jeho vyjádření, v němž s návrhem na zrušení vyhlášky souhlasil.

18. Nad rámec návrhu, s nímž se ztotožnil, vedlejší účastník akcentoval především skutečnost, že obce sice mohou v obecně závazné vyhlášce ukládat povinnosti k zabezpečení záležitostí

veřejného pořádku, avšak musí se jednat o záležitosti místní [§ 10 písm. a) obecního zřízení]; nelze proto obecně závaznými vyhláškami upravovat ty otázky veřejného pořádku, které z hlediska své obecnosti musí být upraveny zákonem.

19. Veřejný ochránce práv rovněž zmínil historickou dimenzi evidence obyvatelstva na území nynější České republiky, přičemž shrnul, že povinnost hlásit svůj trvalý i přechodný pobyt je pro různé subjekty na našem území zakotvena již více než 150 let a ohlašovací povinnost vždy akcentovala materiální stránku pobytu, tedy povinnost hlásit aktuální a reálný pobyt dané osoby tak, aby byla dohledatelná státními orgány. Zákon o evidenci obyvatel však „naboural“ tradiční koncept ohlašovací povinnosti tím, že je plně na svobodné volbě občanů, jaké místo trvalého pobytu si zvolí. Materiální pojetí trvalého pobytu vystřídal pojetí formální, a to zejména s ohledem na nový institut místa trvalého pobytu na ohlašovně (§ 10 odst. 4 zákona o evidenci obyvatel). Zákonodárce tak s poukazem na „odklon od policejního státu“ vytvořil situaci, kdy občané de facto nejsou povinni hlásit změnu svého trvalého pobytu. Údaj o trvalém pobytu je pojímán toliko jako údaj evidenčního charakteru.

20. Stav, který zákonodárce konstrukcí trvalého pobytu v zákoně o evidenci obyvatel nastolil, v praxi způsobuje potíže při výkonu veřejné správy, a to právě proto, že místo trvalého pobytu ve skutečnosti nemusí odpovídat skutečnému pobytu občana. Problémy, jež z toho vznikají, lze vysledovat v řadě správních činností. Předpisy používající termín „trvalý pobyt“ ke stanovení různých práv a povinností přitom stále vycházejí z předpokladu, že občan má trvalý pobyt evidován v místě, kde se převážně zdržuje.

21. V kontextu uvedených skutečností veřejný ochránce práv chápal motivy města Krupka při přijetí předmětné právní úpravy, avšak konstatoval, že systémový deficit zákonné úpravy nelze řešit tím, že určitý problém bude individuálně řešen na úrovni územních samosprávných celků. Česká republika je jednotný demokratický právní stát (čl. 1 Ústavy) a otázky celostátního významu musí být regulovány Parlamentem. Územní samosprávné celky nejsou povolány k tomu, aby otázky celostátního významu legislativně upravovaly a ústavodárce jim nesvěřil kompetenci v místních podmínkách napravovat chyby zákonodárce. Jestliže tedy účastník řízení pocítuje stávající koncepci trvalého pobytu jako problematickou, měl by změnu zákonů iniciovat ústavně konformním způsobem, není však možné věc řešit přijímáním např. předmětné vyhlášky.

IV. Ústní jednání

22. Ústního jednání konaného dne 8. prosince 2010 se zúčastnil pouze navrhovatel a veřejný ochránce práv. Žádosti města Krupka o odročení ústního jednání na pozdější termín, „nejlépe do roku 2011“, doručené Ústavnímu soudu elektronicky dne 7. prosince 2010, nebylo Ústavním soudem vyhověno (viz sdělení ze dne 7. prosince 2010). Účastníci řízení v průběhu ústního jednání nenavrhli provedení dalších důkazů a setrvali na svých písemných návrzích a vyjádřeních. Veřejný ochránce práv své vyjádření nadto doplnil svou úvahou nad pohnutkami města Krupka regulovat posuzovanou problematiku evidence obyvatel, jejíž úpravu provedenou cit. zákonem č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel, považuje za problematickou a opětovně vyjádřil pochybnosti nad jejím současným zněním.

V.

Ústavní konformita legislativního procesu

23. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu posuzuje Ústavní soud nejprve otázku, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Ústavní soud se proto nejprve zaměřil na otázku, zda obecně závazná vyhláška města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst, splňuje tato kritéria.

24. Z písemných podkladů, které Ústavnímu soudu předložil navrhovatel, vyplývá, že vyhláška č. 3/2009 byla schválena na zasedání městského zastupitelstva města Krupka dne 22. června 2009, přičemž ze 17 přítomných zastupitelů (z celkového počtu 21 zastupitelů) hlasovalo pro její přijetí 16 zastupitelů a jeden se zdržel hlasování. Dne 13. července 2009 byla vyhláška vyvěšena na úřední desce městského úřadu města Krupka, odkud byla sejmuta dne 31. července 2009, tedy po uplynutí zákonem stanovené patnáctidenní lhůty; účinnosti nabyla dnem 1. srpna 2009. Vyhláška č. 3/2009 tedy byla vydána ústavně konformním způsobem, v souladu s § 12, § 84 odst. 2 písm. h) a § 87 obecního zřízení, ve znění účinném v době vydání této vyhlášky.

VI.

Vlastní posouzení napadených ustanovení vyhlášky

25. Podle své ustálené judikatury volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. test čtyř kroků [srov. náleze ze dne 22. března 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663, 210/2005 Sb.)]. Ústavní soud v rámci tohoto testu postupně zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku (1. krok testu), zda se obec při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tedy zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda obec při jejich vydání nezneužila zákonem jí svěřenou působnost (3. krok testu) a konečně, zda obec přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu).

VI.I

Posouzení z hlediska 1. kroku testu

26. Ústavní soud v rámci prvního kroku testu konstatoval, že obec vydala napadenou obecně závaznou vyhlášku na základě pravomoci, kterou jí svěřuje čl. 104 odst. 3 Ústavy. V této souvislosti připomíná, že uvedené ustanovení zmocňuje obec k originární normotvorbě, a tedy k jejímu vydání není zapotřebí výslovné zákonné zmocnění (srov. např. náleze ze dne 17. srpna 1999 sp. zn. Pl. ÚS 5/99 [N 112/15 SbNU 93; 216/1999 Sb.], náleze ze dne 11. prosince 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 [20/2008 Sb.]).

VI.II

Posouzení z hlediska 2. kroku

27. Ústavní soud přezkoumal napadená ustanovení z hlediska 2. kroku testu. Jak již bylo zmíněno, ve druhém kroku posuzoval, zda se obec při jejich vydání nepohybovala *ultra vires*, tj. mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou. Ačkoli se níže vyjadřuje k jednotlivým napadeným ustanovením vyhlášky, předesílá Ústavní soud, že jeho argumentaci není v tomto směru možné zvažovat izolovaně, neboť i jednotlivá napadená ustanovení spolu funkčně úzce souvisí.

28. Ústavní soud obci zákonem vymezenou věcnou působnost musel posuzovat zejména prizmatem ustanovení § 35 odst. 1, § 35 odst. 3 písm. a) a § 10 písm. a) obecního zřízení. Dle prvně citovaného ustanovení „[D]o samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.“ Dle § 35 odst. 3 písm. a) se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originárně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo [nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95 ze dne 11. 10. 1995 (N 59/4 SbNU 91; 265/1995 Sb.)]. Konečně § 10 písm. a) obecního zřízení vymezuje právě jednu z těchto věcných oblastí: „[P]ovinnosti 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 prostranství v obci jsou takové činnosti zakázány“. Z takto vymezeného náhledu bylo třeba posoudit zejména to, zda předmětná (ve vyhlášce obsažená) regulace spadá do samostatné působnosti obce, zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky řídila zákonem, zda se daná problematika týká otázek veřejného pořádku a jestli je dán místní charakter vyhláškou upravené problematiky.

K čl. 1 odst. 2 vyhlášky

29. Město Krupka v samém úvodu napadené vyhlášky uvedlo, že danou vyhlášku vydává na základě ustanovení § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. h) obecního zřízení. Bylo proto třeba zvážit, zda daná úprava skutečně souvisí s veřejným pořádkem a zda má „místní“ význam, zda tedy skutečně pod zmocnění dle § 10 písm. a) obecního zřízení spadá. Napadené ustanovení přitom deklaruje, že činností, která by mohla narušovat, či narušuje ve městě veřejný pořádek, je v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, je dlouhodobý pobyt (jak vyplývá z dalšího textu vyhlášky, je za tento dlouhodobý pobyt považován pobyt delší 30 dnů) osob nepřihlášených na ohlašovně Městského úřadu Krupka.

30. Při posouzení věci hraje důležitou roli právě pojem veřejného pořádku. „*Veřejný pořádek představuje právním předpisem neurčený pojem. V obecném smyslu představuje souhrn pravidel nebo zásad chování na veřejnosti.*“ (Hendrych, D. a kol. Právník slovník, Praha 2009). Takto obecné vymezení však není dostačující a je třeba je blíže konkretizovat; určité vodítko nabízí přímo § 10 písm. a) obecního zřízení, když ve větě za středníkem hovoří o dobrých mravech, ochraně bezpečnosti, zdraví a majetku. V daném kontextu je však možné vycházet i z literatury zabývající se problematikou veřejného pořádku z hlediska zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích. Doktrína např. hovoří o tom, že pojem veřejného pořádku „*není v našem právním řádu jednoznačně definován, výkladová praxe ustálila na klidném spořádaném soužití občanů, které je třeba chránit proti závažnějším útokům narušujícím tento*

veřejný klid a pořádek jako veřejný statek skupinového zájmu. Za tím účelem jsou v celé řadě právních norem stanovena pravidla chování osob na veřejnosti a ve vztahu k ostatním, ovšem do pojmu je třeba v širším slova smyslu zahrnout též pravidla nepsaná, na jejichž dodržování se společnost za léta své existence konkludentně shodla. S uvedeným souvisí pojmy morálka a etika.“ (Kučerová, H. in Horzinková, E., Kučerová, H. Zákon o přestupcích s komentářem a judikaturou. Praha: Leges, 2009, s. 192). Veřejný pořádek rovněž zahrnuje pravidla chování „*jejichž zachovávání je podle obecného názoru a přesvědčení nezbytnou podmínkou klidného a pořádaného společenského soužití a ve veřejném zájmu“.* (Červený, Z. a kol. Přestupkové právo. 16. aktualizované vydání. Praha: Linde Praha, a.s., 2009, s. 116). Další doktrinální prameny hovoří o tom, že „*co tvoří místní záležitosti veřejného pořádku, zákon výslovně nestanoví. Zákon o obcích ani nedává definici pojmu veřejný pořádek. Nepochybně sem spadají zejména otázky, v nichž může podle § 10 OZř vydat obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhlášku, již se ukládají povinnosti, nicméně její okruh může být i širší.“* (Vetešník, P. Jemelka, L. Zákon o obecní policii. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 48)

31. Sám Ústavní soud se k problematice veřejného pořádku ve své judikatuře vyjádřil např. v nálezu ze dne 15. 9. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 18/07 (384/2009 Sb.), byť tak učinil v odlišném kontextu (přezkum rozhodnutí správních úřadů o odepření vydání nebo odnětí cestovního dokladu trestně stíhanému občanovi), kde pojal omezení práv jednotlivce z hlediska vymezení daného pojmu restriktivně a uvedl, že „*legitimní cíle jsou v Listině i Úmluvě definovány tzv. neostrými pojmy jako je např. bezpečnost státu, národní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, předcházení zločinnosti, ochrana zdraví nebo morálky, ochrana práv a svobod druhých, ochrana přírody. Některé z těchto pojmů jsou definovány zákonem, některé z nich, byť hojně používané, např. pojem ‚veřejný pořádek‘, právní řád jednoznačně nevymezuje, a proto jsou interpretovány judikaturou soudů, resp. rozhodnutími jiných orgánů veřejné moci. Z ústavně právního hlediska je nepodstatné, zda jsou tyto pojmy naplněny zákonodárcem či interpretovány judikaturou, rozhodné je, že nesmí být dále rozšiřovány.“* Ostatně již dříve danou otázku koncizně shrnul Hoetzel, když uvedl, že „*[N]ení pochybnosti, že zvláště elastický je pojem veřejného pořádku a že ho má býti užíváno s taktem“* (Hoetzel, J. Československé správní právo. Část všeobecná. 2., přepracované vydání. Praha: Melantrich, a.s., 1937, s. 19-20).

32. I kdyby však Ústavní soud neaplikoval v daném směru svou relativně restriktivní judikaturu či citovaný doktrinální názor a pojem veřejného pořádku dal v širším smyslu do souvislosti s takovým stavem, za něhož je možná nerušená a efektivní veřejná správa, jak také účastník řízení naznačuje, nemohl by ani tak postup města Krupka a tím také předmětnou obecně závaznou vyhlášku aprobovat. Je totiž zřejmé, že problematika evidence osob postrádá místní charakter, a proto zjevně nespadá do kategorie samostatné působnosti jako takové. [Přitom Ústavní soud nechává stranou, že není jasné, jak může „*nepřihlášený pobyt“* ohrozit „*bezpečnost, zdraví a majetek“*, popř. být v „*rozporu s dobrými mravy“*. Zjevně se v textu vyhlášky jedná o mechanickou recepci § 10 písm. a) obecního zřízení.]

33. Ústavní soud navíc souhlasí s argumentací navrhovatele s tím, že samotný „*nepřihlášený pobyt“* veřejný pořádek neohrožuje. K tomu by bylo třeba nastoupení některých dalších kvalifikovaných okolností (není možné tvrdit bez dalšího rozpor s veřejným pořádkem už proto, že i když někde určitá osoba pobývá „*bez hlášení“*, přesto může dodržovat všechny své zákonné povinnosti, popř. si může svědomitě přebírat poštu na jiném místě, např. v místě svého trvalého pobytu); zejména se však Ústavní soud ztotožňuje s názorem veřejného ochránce práv o absenci definičního znaku „*místní záležitosti“*. Ke konstatovaným deficitům (vybočení z pole samostatné působnosti a nedostatku záležitosti místního charakteru) se

Ústavní soud blíže vyjadřuje též níže v souvislosti s dalšími napadenými ustanoveními. Nicméně již zde je možné konstatovat, že napadená obecně závazná vyhláška neregulovala „místní záležitost veřejného pořádku“, vybočila z „území“ samostatné působnosti a město Krupka tak jednalo *ultra vires*, a proto je namístě ustanovení čl. 1 odst. 2 vyhlášky zrušit. Ústavní soud proto uzavírá, že obec jednala mimo rámec zákonného zmocnění. Čl. 1 odst. 2 napadené vyhlášky neobstál ve druhém kroku testu, což je důvodem pro jeho zrušení.

K čl. 2 odst. 1, 2 a 3 vyhlášky

34. Ve vztahu k celému čl. 2 vyhlášky Ústavní soud uvádí, že je zřejmé, že daným ustanovením se město Krupka snaží řešit problematiku evidence obyvatel (alespoň jeho určitého aspektu) a v tomto směru ukládá dotčeným osobám povinnosti, jejichž nedodržení může vést v souladu s § 46 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích k uložení pokuty až 30 000 Kč. Ústavní soud zdůrazňuje, že při normotvorbě formou obecně závazných vyhlášek je obec limitována mezemi působnosti, kterou jí vymezuje zákon; obec nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 17. 5. 2005 sp. zn. Pl.ÚS 62/04 (N 108/37 SbNU 409, 280/2005 Sb.)]; zároveň, v případě, že obec normuje v oblasti vyhrazené zákonné úpravě, nesmí se překrývat cíl a předmět takové regulace [srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871, 20/2008 Sb.)]

35. Problematika evidence obyvatel je komplexně upravena zákonem o evidenci obyvatel, a tato materie spadá do oblasti přenesené působnosti, když dle § 2 citovaného zákona se jedná o státní správu. Je proto zřejmé, že město Krupka napadenou vyhláškou reguluje oblast, která je již upravena předpisy práva veřejného. Zbývá zodpovědět otázku, zda se překrývá předmět a cíl regulace obsažené v zákoně o evidenci obyvatel a v napadené vyhlášce. Ústavní soud je nucen přisvědčit.

36. Účelem zákona o evidenci obyvatel je bezesporu zajistit též efektivní fungování veřejné správy, když na institut trvalého pobytu jsou vázána nejrůznější práva, nároky, či povinnosti. Dle usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 2. 2007 č. j. 2 As 64/2005-108 (Sb. NSS č. 1259/2007) je na trvalý pobyt na konkrétní adrese vázán nárok na příspěvek na bydlení vlastníka nebo nájemce bytu podle § 24 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře; při zrušení údaje o místě trvalého pobytu občan ztrácí právo volit v té městské části, kde skutečně bydlí; údaj o trvalém pobytu hraje důležitou roli např. z hlediska voleb do různých zastupitelských sborů; jednou z funkcí trvalého pobytu je poskytovat státním orgánům informaci o místě (byť pouze i pravděpodobného) pobytu občana na území České republiky, ve kterém je možné ho informovat o průběhu určitého správního popřípadě soudního řízení a do tohoto místa mu zasílat písemnosti. Jak uvedl ve svém vyjádření veřejný ochránce práv, „*evidencí obyvatel stát sleduje zájem na tom, aby měl přehled o pobytu osob, jež se nachází na jeho území, a to zejména pro účely správních a soudních řízení, včetně zajištění jiných veřejných zájmů (plnění školní docházky, ochrana veřejného zdraví atd.)*“; takový účel plnila evidence obyvatel a hlášení jejich pobytu tradičně (srov. např. Laštovka, K. Československé správní právo. Část zvláštní. I. díl. Praha: Melantrich, a.s., 1936, s. 47). Je zjevné, že právě takový cíl, jak vyplývá i z vyjádření účastníka řízení, sleduje napadená vyhláška. Svědčí o tom nakonec i nevhodné použití termínu „ohlašovna“, na které upozornil navrhovatel. O tom, že předmětem zákona o evidenci obyvatel i napadené vyhlášky je právě evidence obyvatel, není proto sporu.

37. Navíc lze konstatovat, že možnost sledovat a evidovat „přechodné pobyty“ obyvatel zákonodárce implicitně odňal jak obcím, tak jiným subjektům. Důvodová zpráva k návrhu zákona o evidenci obyvatel hovoří o tom, že „[N]ově je stanovena svobodná volba místa trvalého pobytu občanem. Upouští se také od povinnosti hlásit přechodný pobyt z důvodu společenských a ekonomických změn v našem státě, neboť institut přechodného pobytu již ztratil své opodstatnění.“ Byť účastník a vedlejší účastník nepovažují úpravu za ideální, nic to nemění na tom, že zákonodárce v daném ohledu svoji vůli deklaroval jasně, a není možné zákonnou úpravu obcházet stanovováním zvláštních režimů „přechodných pobytů“ a tak ukládat další povinnosti občanům. Tato skutečnost vynikne při srovnání napadených ustanovení vyhlášky s úpravou přechodného pobytu dle zrušeného zákona č. 135/1982 Sb., o hlášení a evidenci pobytu občanů; vyhláška do značné míry recipuje ustanovení § 8 a násl. citovaného zákona („Hlášení přechodného pobytu“), byť zákonodárce zákonem o evidenci obyvatel, jak svrchu uvedeno, daný institut zrušil.

38. Aniž by bylo nutné se zabývat podrobnostmi napadených ustanovení (např. předkládání souhlasů od vlastníka bytu či předkládání občanského průkazu), lze dospět k závěru, že město Krupka napadenou vyhláškou upravilo problematiku, která je z hlediska jeho působnosti *ultra vires*; toto konstatování ke zrušení předmětných ustanovení postačuje.

VII.

Obecné poznámky k vyhlášce č. 3/2009

39. Jelikož napadená ustanovení vyhlášky neobstála z hlediska 2. kroku testu, nebylo nutno provádět třetí a čtvrtý krok testu, tedy zkoumat, zda obec nezneužila svoji pravomoc, resp. zda nejednala zjevně nerozumně. Ústavní soud však považuje za vhodné dodat následující obecnou poznámku.

40. Z vyjádření účastníka řízení vyplývá, že přijetí předmětné vyhlášky mělo pomoci překonat, dle jeho názoru, nedostatky zákonné úpravy a suplovat „chybějící ustanovení“ zákona o evidenci obyvatel. Bylo již výše vyloženo, proč není možné přijímat úpravu, která koliduje s existujícími předpisy práva veřejného či soukromého. Nepřehlédnutelný je také určitý motiv „vyvolání debaty“ nad současným právním stavem. S takto motivovanou normotvorbou však Ústavní soud nemůže souhlasit a je zde možné *cum grano salis* odkázat na nále z dne 28. 4. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (N 95/37 SbNU 285, 227/2005 Sb.), v němž Ústavní soud uvedl, že „*chce-li obec (...) projevit svou politickou vůli, případně názor volených představitelů obce, může tak případně učinit jinými adekvátními prostředky, nikoliv však normativním aktem.*“ Občan, kterému je právní normou ukládána povinnost, se nesmí stát prostředkem k dosahování právním řádem neaprobovaných právně-politických cílů obcí. Debaty např. o tom, zda závěry zákonodárce o nepotřebnosti institutu přechodného pobytu (či institutu obdobného) jsou namísto, nelze nahrazovat kroky veřejnoprávních korporací, k nimž jim chybí věcné zákonné zmocnění. Takovou debatu je třeba vést jako debatu parlamentní, tj. politickou. Pokud účastník řízení apeluje na Ústavní soud v tom směru, aby vzal v potaz také jeho argumentaci, a aby přihlédl zejména „*k problémům této společnosti*“, nemůže Ústavní soud takovému apelu vyhovět aprobováním postupu obce, který bylo třeba shledat jako postup *ultra vires*.

41. Závěrem Ústavní soud uvádí, že pro obsahový přezkum vyhlášky platí zásada, že návrhatele stíhá břemeno tvrzení, což bylo splněno; ustanovení navrhovaná ke zrušení jednoznačně identifikoval, stejně jako důvody jím tvrzené protiústavnosti, jimiž Ústavní soud však není vázán [srov. například nále z dne 18. 8. 2004 sp. zn. Pl. ÚS 7/03 (N 113/34 SbNU

180, 512/2004 Sb.) nebo nález ze dne 3. 11. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 29/09 (387/2009 Sb.)]. Ústavní soud přistoupil ke zrušení vyhlášky č. 3/2009 jako celku, nikoli jen ke zrušení napadených ustanovení. Vycházel ze svých dřívějších závěrů vyslovených v řízení o kontrole norem, které aplikoval i na napadenou vyhlášku. Jedná se zejména o nález Ústavního soudu ze dne 31. 10. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 15/01 (N 164/24 SbNU 201, 424/2001 Sb.): „*Podle ustáleného názoru Ústavního soudu je tento soud při svém rozhodování rozsahem podaného návrhu vázán a ve svém rozhodnutí z jeho hranic (ultra petitem) vykročit nemůže (viz např. nález ve věci sp. zn. Pl. ÚS 8/95). (...) V situaci, kdy v důsledku zrušení určitého zákonného ustanovení derogačním nálezem Ústavního soudu ustanovení jiné, obsahově od předchozího odvislé, ztrácí rozumný smysl, tj. ztrácí opodstatněnost své normativní existence, je tímto dán důvod pro zrušení i tohoto zákonného ustanovení, a to aniž by se jednalo o postup ultra petitem. Platnost takového ustanovení zaniká totiž na základě principu cessante ratione legis cessat lex ipsa, derogace provedená Ústavním soudem má proto toliko evidenční, technickou povahu.*“. I v daném případě totiž pozbyla rozumného smyslu navrhovatelem nenapadená ustanovení vyhlášky, a to čl. 1 odst. 1 (vymezení území města) a čl. 3 (účinnost).

VIII. Závěr

42. Ústavní soud zrušil obecně závaznou vyhlášku města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů, a to z důvodu překročení věcné působnosti obce, tedy porušení § 35 a § 10 obecního zřízení (jestliže obec vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny).

P o u ě n í : *Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).*

V Brně dne 8. prosince 2010

JUDr. Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu