

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl pod sp. zn. Pl. ÚS 30/18 dne 8. ledna 2019 v plénu složeném z předsedy soudu Pavla Rychetského a soudců Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy, Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka (soudce zpravodaj), Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu Ministerstva vnitra, Nad Štolou 3, Praha 7, doručovací adresa: náměstí Hrdinů 3, Praha 4, na zrušení čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Postoloprty č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, za účasti města Postoloprty, Mírové náměstí 318, Postoloprty, t a k t o :

Ustanovení čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Postoloprty č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění:

I. Argumentace navrhovatele

1. Dne 21. 5. 2018 byl Ústavnímu soudu doručen obsahově i formálně bezvadný návrh Ministerstva vnitra (dále též jen "navrhovatel") na zrušení výše uvedených ustanovení obecně závazné vyhlášky města Postoloprty č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2013 (dále jen "vyhláška"). Podle navrhovatele město Postoloprty vydáním napadené vyhlášky postupovalo mimo věcnou působnost vymezenou zákonem.
2. Navrhovatel ve svém odůvodnění vyšel argumentačně z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. 34/15, kterým Ústavní soud zrušil téměř totožná ustanovení obecně závazných vyhlášek měst Litvínov a Varnsdorf. Ústavní soud se v uvedeném nálezu zabýval otázkou, zda lze zákaz sezení podřadit pod povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích nebo 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 podle § 10 písm. c) zákona o obcích, což jsou ustanovení zákona, o které opírá svou úpravu rovněž obec Postoloprty. V příloze

vyhlášky jsou pak vymezena místa veřejného prostranství, na kterých je zakázána činnost podle čl. 2 písm. b) této vyhlášky.

II. Vyjádření účastníků řízení

3. Z vyjádření starosty obce vyplývá, že názor vyjádřený prostřednictvím napadené vyhlášky se nezměnil. Stát stále více zasahuje do práv samosprávy, přičemž obec nejlépe ví, které úkony vedou ke zlepšení veřejného pořádku. Napadená vyhláška jednoznačně přispěla k uklidnění situace, kterou docházelo k ničení, poškozování a špinění majetku, přispěla k omezování obtěžování slušných občanů ze strany různých amorálních živlů, kteří nemají ani potuchy o tom, co jsou zásady slušného chování a klidného společenského soužití. Nikdy za dobu trvání vyhlášky nedošlo k pokutování a jiným násilným akcím. Vždy byla tato vyhláška pouze prostředkem k "výchově ke slušnosti" formou napomenutí. Nesystémová rozhodnutí orgánů, která vycházejí z neznalosti místního prostředí, snahu města o zlepšení zásad společenského chování a občanského soužití ničí. Z uvedených důvodů obec Postoloprty s návrhem na zrušení napadených částí vyhlášky nesouhlasí.
4. Veřejná ochránkyně práv Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., k výzvě Ústavního soudu podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu uvedla, že návrh Ministerstva vnitra podporuje a je přesvědčena o tom, že v dané věci je použitelný nálezn Ústavního soudu sp. zn. Pl. 34/15, týkající se obdobně znějících obecně závazných vyhlášek, jejichž zrušení sama iniciovala. Do předmětného řízení se rozhodla nevstoupit.

III. Ústní jednání ve věci

5. 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.

IV. Podmínky věcného projednání návrhu

6. V řízení o kontrole norem je Ústavní soud v souladu s čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy příslušný rozhodovat o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Oprávnění Ministerstva vnitra k podání takového návrhu vyplývající z ustanovení § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je podmíněno tím, že se Ministerstvo vnitra pokusilo přimět obec ke zjednání nápravy (tvrzeně) protiprávního stavu postupem podle § 123 odst. 1 zákona o obcích. Z dokumentace předložené navrhovatelem vyplývá, že uvedená podmínka je v projednávané věci splněna. Poté, co se Ministerstvo vnitra bezúspěšně pokusilo s obcí Postoloprty na zrušení napadené vyhlášky v rámci metodické pomoci dohodnout, postupovalo podle § 123 odst. 1 zákona o obcích a vyzvalo ji dopisem ze dne 3. 1. 2018 ke zjednání nápravy ve lhůtě 60 dnů od doručení výzvy. Vzhledem k tomu, že v uvedené lhůtě nedošlo k nápravě, byla obec přípisem ze dne 19. 3. 2018

informována o zahájení správního řízení ve věci pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky. Dne 12. 4. 2018 vydalo Ministerstvo vnitra rozhodnutí, jímž došlo k pozastavení shora uvedených ustanovení vyhlášky. Současně byla obci stanovena lhůta k nápravě v délce 15 dnů, kterou obec nevyužila.

V. Text napadeného předpisu

7. Napadený čl. 2 písm. a) shora citované vyhlášky zní následovně:
Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek, být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města, je dle místních podmínek města Postoloprty: a) sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (např. zděné a betonové zídky a zábrany, palisády, odpadkové koše, zábradlí, opěradla laviček, kašny apod.)
8. Napadený čl. 3 odst. 1 shora citované vyhlášky zní následovně:
Činnost dle čl. 2 písm. a) této vyhlášky je povolena na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných na veřejném prostranství jeho vlastníkem nebo s jeho souhlasem. 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.

VI. Přezkum napadené vyhlášky

9. Při přezkumu obecně závazné vyhlášky Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků [srov. nálezný 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 jeho rámci posuzuje dvě formální a dvě meritorní 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 v některých případech poměřuje obsah obecně závazné vyhlášky kritériem "rozumnosti".

VI. a) Posouzení dodržení způsobu přijetí a vydání vyhlášky

10. 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.

11. Jak Ústavní soud zjistil z listin připojených k návrhu, napadená vyhláška č. 1/2011 byla přijata na zasedání zastupitelstva obce Postoloprty dne 13. 4. 2011 a dle zápisu pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva města, tj. 19 členů zastupitelstva z celkového počtu 21. V souladu s § 12 zákona o obcích byla vyhláška dne 14. 4. 2011 vyvěšena na úřední desce městského úřadu, odkud byla dne 2. 5. 2011, tedy po řádném uplynutí patnáctidenní lhůty, sejmuta. Vyhláška nabyla účinnosti dnem vyhlášení 14. 4. 2011. Lze proto mít za to, že vyhláška byla přijata ústavně předepsaným způsobem, což nebylo ze strany navrhovatele rozporováno. Posléze byla změněna obecně závaznou vyhláškou zastupitelstva č. 4/2013 ze dne 13. 11. 2013, kterou byla jen rozšířena její působnost na další veřejná prostranství.

VI. b) Posouzení dodržení mezí ústavního zmocnění při vydání vyhlášek

12. 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.
13. Jak už bylo shora uvedeno, k vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva v mezích své působnosti, zmocněny přímo Ústavou, a to ustanovením 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 [nález 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.
14. Ústavní soud podstatu shora napadených ustanovení spatřuje v zákazu sezení na stavebních částech, předmětech a zařízeních, nacházejících se na veřejném prostranství, které nejsou svou povahou k sezení určeny, jestliže 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“).
15. Ústavní soud konstatuje, že již ve svém nálezu sp. zn. Pl. 34/15 dospěl v souvislosti s uvedenou problematikou k závěru, že *"Z hlediska posouzení toho, zda lze zákaz sezení podřadit pod zákonem stanovenou působnost pro vydávání obecně závazných vyhlášek podle § 10 písm. a) zákona o obcích je rozhodné, že všechna zákonná vymezení působnosti obce ve vztahu k pravomoci vydávat obecně závazné*

vyhlášky předpokládají, že na jejich základě stanovená povinnost, resp. zákaz, bude sledovat jimi vymezený účel, v tomto případě zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Z předmětného zákazu sezení, kterým se zakazuje sezení na všech jiných než napadenými ustanoveními povolených místech (místa k tomu určená nebo vlastníkem veřejného prostranství k tomuto účelu odsouhlasená), nacházejících se na veškerém veřejném prostranství dané obce, ovšem nelze žádný takový účel dovodit, a to s ohledem na uvedený rozsah tohoto zákazu [srov. nález ze dne 2. 6. 2009 sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (N 127/53 SbNU 597; 250/2009 Sb.)]. Místa, na kterých je zakázáno sedět, jsou totiž zbývající části 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)."

16. Dále Ústavní soud ve shora citovaném nálezu uzavřel, že "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 (N 242/59 SbNU 465; 395/2010 Sb.)]". Od shora uvedených závěrů se Ústavní soud neodchýlil ani ve svém nálezu sp. zn. Pl. 42/18, v němž byla obdobná problematika řešena v souvislosti s obecně závaznou vyhláškou města Most.
17. Ústavní soud má za to, že jak v projednávaném případě, tak i v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 34/15 se jedná v podstatě o shodnou problematiku a v podrobnostech lze na předchozí rozhodnutí Ústavního soudu odkázat.
18. 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.
19. Lze tedy uzavřít, že napadená ustanovení, jimiž se zákaz sezení stanoví, neobstála již ve druhém kroku shora specifikovaného testu, neboť byla zastupitelstvem obce Postoloprty přijata mimo věcnou působnost vymezenou mu zákonem. K dalším krokům testu tak nebylo nutné přikročit.

VII. Závěr

20. Na základě výše uvedených zjištění a konstatování Ústavní soud shrnuje, že návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Postoloprty č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, je důvodný.
21. Ústavní soud proto návrhu vyhověl a napadená ustanovení obecně závazné vyhlášky 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 nálezů ve Sbírce zákonů zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 8. ledna 2019

JUDr. Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy k nálezu ve věci sp. zn. Pl. ÚS 30/18

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 30/18.

2. Návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Postoloprť č. 1/2011 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 4/2013, kterou se mění obecně závazná vyhláška č. 1/2011, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města, o ochraně veřejné zeleně a o zlepšení vzhledu města, nepovažuji za důvodný, a protože neshledávám podmínky pro zásah Ústavního soudu podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, měl Ústavní soud návrh na zrušení napadených ustanovení podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítnout.

3. Pro odůvodnění lze přiměřeně použít argumenty, jež jsem formuloval v odlišném stanovisku k nálezu Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 34/15, na které z důvodu vhodnosti odkazuji (obdobně odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 42/18).

V Brně 8. ledna 2019

Josef Fiala