



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, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Vladimíra Sládečka, Jana Svatoně, Pavla Šámala, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové (soudkyně zpravodajka), Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky města Loket o stanovení doby nočního klidu a regulaci hlučných činností, vyhlášené pod č. 2/2022, za účasti **města Loket**, sídlem T. G. Masaryka 1/69, Loket, jako účastníka řízení, takto:

Ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky města Loket o stanovení doby nočního klidu a regulaci hlučných činností, vyhlášené pod č. 2/2022, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Vymezení věci

1. Ústavnímu soudu byl dne 17. 1. 2023 doručen návrh Ministerstva vnitra (dále také „navrhovatel“) podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu na zrušení čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky města Loket (dále také „město“), o stanovení doby nočního klidu a regulaci hlučných činností, vyhlášené pod č. 2/2022, a to pro jeho rozpor s § 5 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a čl. 104 odst. 1 Ústavy. Uvedenou vyhláškou město mimo jiné stanovilo, že se v době konání akcí Loketského kulturního

léta v období od 1. května do 30. září každého roku posouvá počátek doby nočního klidu na 23.00 hodin.

2. Napadená vyhláška byla přijata jako „Obecně závazná vyhláška města Loket č. 1/2022, o stanovení doby nočního klidu a regulaci hlučných činností“. Po zaslání textu obecně závazné vyhlášky podle § 2 odst. 2 zákona č. 35/2021 Sb., o Sbírcce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, správci Sbírkou byla podle § 6 téhož zákona napadená obecně závazná vyhláška označena č. 2/2022.

II.

Argumentace navrhovatele

3. Navrhovatel uvádí, že napadená vyhláška byla vydána k tomu zmocněným orgánem a město se při jejím vydání nepohybovalo mimo meze mu svěřené věcné působnosti, jelikož obce jsou na základě § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích zmocněny ke stanovení výjimečných případů, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována. Podle navrhovatele však napadeným ustanovením došlo ke zneužití samostatné působnosti města, neboť v něm obsažená výjimka z nočního klidu má v rozporu s § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích a čl. 104 odst. 1 Ústavy *de facto* povahu obecné výjimky z doby nočního klidu.

4. V této souvislosti navrhovatel poukazuje na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 ze dne 7. 6. 2016 [(335/2016 Sb; N 101/81 SbNU 617); rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>], podle něhož veřejný zájem, jakým je nerušený odpočinek v noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen toliko ve výjimečných případech. Tyto výjimečné případy, kdy se doba nočního klidu stanoví jako kratší nebo žádná, je třeba vymezit natolik určitě, aby lidé v obci žijící mohli počít a rozložení potenciálně probdělých nocí v roce předvídat, tj. buď konkrétním datem, datovatelným obdobím či událostí, jejíž datum je pro osoby žijící v obci předvídatelné.

5. Napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky podle navrhovatele nevymezuje žádný konkrétní výjimečný případ, přičemž zkrácení nočního klidu navíc vychází na každý den po dobu několika měsíců. To již z povahy věci není dle navrhovatele možné považovat za výjimečné případy. Navrhovatel připouští, že obecně závazná vyhláška nemusí obsahovat přesný název příslušné akce ani zcela individualizované určení doby jejího konání, v souladu s judikaturou Ústavního soudu je však nezbytné, aby příslušná akce i doba jejího konání byly pro adresáty normy určitelné a předvídatelné.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

6. Ústavní soud vyzval město Loket k vyjádření k návrhu. V něm město uvedlo, že považuje podmínku předvídatelnosti a určitosti za splněnou, neboť podle čl. 3 odst. 5 napadené obecně závazné vyhlášky přesný termín a doba trvání akcí budou zveřejněny na webových stránkách města Loket nejméně 10 dní před jejich zahájením. Město poukazuje na to, že stejným způsobem musí být upřesněn např. i termín konání

Mistrovství světa v motokrosu, během něhož se podle čl. 3 odst. 4 téže obecně závazné vyhlášky doba nočního klidu taktéž zkracuje, aniž by proti tomu navrhovatel cokoli namítal. Podle města přitom napadené ustanovení přesně ohraničuje dobu, kdy výjimka platí. Přesnější označení jednotlivých akcí názvem interpreta, hudebního pořadu anebo skupiny je podle města problematické, neboť umělecké názvy nemusejí být totožné se skutečnými jmény vystupujících, nadto se konkrétní program může z různých příčin měnit. K tomu město poukazuje i na požadavek obecnosti právního předpisu.

7. Dále město uvedlo, že současná právní úprava je reakcí na podněty občanů a kompromisním řešením vyvažujícím řadu protichůdných zájmů. Město Loket patří mezi nejnavštěvovanější místa v České republice, základem ekonomiky a rozvoje ve městě je tak turistický ruch, jemuž zásadně přispívá i konání předmětných kulturních akcí, které se konají v podstatě každý víkend. U hudebních představení jde o akce trvající dvě až tři hodiny a začínající kvůli atmosféře obvykle večer, nikdy tak neskončí před uplynutím 22. hodiny. Loketské kulturní léto je pravidelně konáno v pátek či v sobotu, tedy ve dnech předcházejících dni pracovního klidu, a napadená vyhláška výslovně stanoví, že zkrácení nočního klidu neplatí pro neděli. Ke zkrácení nočního klidu navíc dochází pouze o jednu hodinu, a to jen od 1. května do 30. září, tedy v období letního času, který úměrně odpovídá i době denního svitu. Posun počátku noční doby o jednu hodinu v době delšího denního svitu podle města neodporuje smyslu a podstatě zájmu na nerušeném nočním klidu, který je napadenou obecně závaznou vyhláškou vyvažován zájmem na delším společenském střetávání v pospolitostech. Úpravu nočního klidu tak město považuje za racionální a přiměřenou.

8. Ústavní soud zaslal vyjádření města navrhovateli k replice, v níž navrhovatel konstatoval, že vyjádření je kopií rozkladu, pročež odkázal na argumentaci obsaženou v návrhu a v rozhodnutí o rozkladu.

9. V souladu s § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu byl návrh zaslán Veřejnému ochránci práv s tím, že může do řízení vstoupit v postavení vedlejšího účastníka. Tohoto oprávnění Veřejný ochránce práv nevyužil.

10. Ústavní soud neočekával od ústního jednání další objasnění věci, proto od něj dle § 44 zákona o Ústavním soudu upustil.

IV.

Dikce napadeného ustanovení

11. Ustanovení čl. 3 napadené obecně závazné vyhlášky zní (napadená část je vyznačena tučně):

„Čl. 3

Stanovení výjimečných případů, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší

(1) *Na území města Loket se počátek doby nočního klidu posouvá z 22:00 hodin na 23:00 hodin v době konání akcí:*

- a) **Loketského kulturního léta v období od 1. 5. do 30. 9. každého roku,**
- b) *Ples města Loket
Pálení čarodějnic
Vinobraní
Muzikantská noc.*

- (2) *Ustanovení odstavce 1 neplatí pro neděli, kdy v tento den vždy platí počátek doby nočního klidu uvedený v čl. 2.*
- (3) *Dne 31. 12. každého roku se počátek doby nočního klidu posouvá z 22:00 hodin na 01:00 hodinu následujícího dne.*
- (4) *V pátek a sobotu ve dnech konání Mistrovství světa v motokrosu a v době konání Loketského divadelního a operního léta se počátek doby nočního klidu posouvá z 22:00 na 01:00 hodinu následujícího dne.*
- (5) *Přesný termín a doba trvání akcí uvedených v čl. 3 odst. 1 písm. a) a b) a v odst. 4 bude zveřejněn na webových stránkách města Locket, nejméně 10 dní před jejich zahájením.“*

V.

Předpoklady věcného posouzení návrhu

12. 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 § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je pak podmíněno tím, že se pokusilo přimět obec ke zjednání nápravy postupem podle § 123 odst. 1 obecního zřízení. Z dokumentace předložené navrhovatelem vyplývá, že uvedená podmínka je splněna. Navrhovatel podle § 123 odst. 1 obecního zřízení město vyzval ke zjednání nápravy. Jelikož k nápravě nedošlo, navrhovatel rozhodnutím č. j. MV-54091-27/ODK-2021 ze dne 24. 10. 2022 účinnost napadeného ustanovení vyhlášky pozastavil a městu stanovil lhůtu k nápravě, kterou město nevyužilo a proti předmětnému rozhodnutí podalo rozklad, který ministr vnitra rozhodnutím č. j. MV-208094-3/SO-2022 ze dne 28. 12. 2022 zamítl. Rozhodnutí o rozkladu nabylo právní moci dne 30. 12. 2022 a návrh na zrušení předmětného ustanovení vyhlášky byl Ústavnímu soudu podán v zákonné třicetidenní lhůtě od tohoto data. Protože Ústavní soud nezjistil ani jiný z důvodů nepřípustnosti návrhu, mohl přistoupit k jeho věcnému projednání.

VI.

Přezkum napadené obecně závazné vyhlášky

13. Návrh je důvodný.

14. Ústavní soud při přezkumu obecně závazných vyhlášek posuzuje, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci, k tomu kompetentním orgánem a předepsaným způsobem, zda jeho vydáním nevykročila z mezí zákonného zmocnění, zda nezneužila svoji působnost a zda nejednala zjevně iracionálně (nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 [(210/2005 Sb.; N 61/36 SbNU 663)]).

15. K vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva, zmocněny čl. 104 odst. 3 Ústavy, a to v mezích působnosti zastupitelstva. Stanovování výjimek z doby nočního klidu je zastupitelstvu obce svěřeno § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích, podle něhož se dobou nočního klidu rozumí doba od dvacáté druhé do šesté hodiny, přičemž obec „může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována“.

16. Z listin připojených k návrhu Ústavní soud dále zjistil, že napadená vyhláška byla přijata na zasedání Zastupitelstva města Loket dne 16. 6. 2022, kdy pro její přijetí hlasovalo devět z patnácti členů zastupitelstva města, tři se zdrželi, tři byli nepřítomní. Bylo tedy dosaženo většiny potřebné podle § 87 obecního zřízení k přijetí platného usnesení zastupitelstva města. Vyhláška byla dne 30. 6. 2022 vyhlášena ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a dne 15. 7. 2022 nabyla účinnosti. Přezkoumávaná vyhláška tedy byla přijata a vydána k tomu kompetentním orgánem a předepsaným způsobem.

17. Ústavní soud se následně zabýval tím, zda město při vydání napadeného ustanovení nevykročilo mimo věcnou působnost vymezenou mu zákonem (nejednalo *ultra vires*). V této souvislosti Ústavní soud připomíná, že se obecně závaznou vyhláškou upravující dobu nočního klidu zabýval již ve výše citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16, kterým částečně zrušil vyhlášku města Chrastava pro její rozpor s § 47 odst. 3 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění účinném do 1. 10. 2016. Ačkoli přitom v mezidobí došlo ke změnám zákonné úpravy, podmínky, za kterých zákon umožňuje obcím upravit dobu nočního klidu, zůstaly bez větších změn, a závěry Ústavního soudu jsou tak přenositelné i do podmínek účinné právní úpravy.

18. Ve vztahu k nyní napadené vyhlášce jsou významné zejména následující právní názory, které Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 vyslovil. Zaprvé, obec vykročí mimo věcnou působnost vymezenou zákonem, stanoví-li kratší vymezení doby nočního klidu po větší část roku, a tak fakticky nahradí zákonnou úpravu. Zadruhé, výjimečné případy, kdy se doba nočního klidu stanoví jako kratší, je třeba vymežit konkrétním datem, datovatelným obdobím či událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné.

19. Vztaženo na nyní posuzovaný případ, může-li obec dle zákona o některých přestupcích stanovit „výjimečné případy“ zkrácení doby nočního klidu, pak město napadeným ustanovením vyhlášky, umožňujícím dobu nočního klidu zkrátit s výjimkou neděle každý den od 1. 5. do 30. 9., z takto vymezené věcné působnosti zjevně vykročilo. Období pěti měsíců (byť bez neděl) v rámci jednoho roku nelze považovat za výjimku, jak je tomuto slovu běžně rozuměno. Tak tomu je navzdory tomu, že město dobu nočního klidu zkrátilo pouze o jednu hodinu. Dle zákona totiž musejí být případy jakéhokoli zkrácení doby nočního klidu pouze výjimečné.

20. Lze dodat, že ze znění zákona, podle něhož obec může „stanovit výjimečné případy“, je patrné, že požadavek výjimečnosti případů zkrácení doby nočního klidu platí pro každou obec. Jakkoli tedy mohou místní poměry a zvyklosti být relevantní při rozhodování, zda výjimku z doby nočního klidu stanovit a v jakém rozsahu, bez ohledu na tyto konkrétní okolnosti musí jít jen o výjimku. To znamená, že Ústavní soud by nemohl napadenou vyhlášku shledat souladnou se zákonem, ani kdyby dospěl k závěru – s ohledem na argumentaci města – o výjimečnosti jeho tradic či poměrů ve srovnání s jinými obcemi.

21. Na výše uvedeném nic nemění, že se akce Loketského kulturního léta konají – jak uvádí město – obvykle (pouze) v pátek či v sobotu, a celkový počet dní se zkrácenou dobou nočního klidu je tak nižší. Podle zákona mají být výjimečné případy zkrácení doby nočního klidu stanoveny obecně závaznou vyhláškou. Zákon tedy stanoví pravidlo a vyhlášky výjimku. Napadená vyhláška přitom zkracuje dobu nočního klidu během

všech akcí Loketského kulturního léta (krom nedělních), které se budou konat od 1. května do 30. září. To, kolik těchto akcí bude či kdy se budou konat, už vyhláška v zásadě neovlivní, neboť „akce Loketského kulturního léta“ není pojmem, z něhož by bylo možné konkrétní akce dopředu jednoznačně identifikovat. Bez ohledu na reálný počet akcí Loketského kulturního léta tak nelze tvrdit, že by případy uvedené v napadeném ustanovení vyhlášky byly pouze „výjimečné“, jak to vyžaduje zákon. Řečeno jinak, z hlediska zákona je podstatné, v jakém rozsahu stanoví výjimky z doby nočního klidu vyhláška, nikoli do jaké míry obec následně prostoru, který si vyhláškou vytvořila, reálně využije.

22. S právě uvedeným pak souvisí Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 vyjádřený požadavek určitosti vymezení případů, kdy dochází ke zkrácení doby nočního klidu. Město tvrdí, že tomuto požadavku dostalo s poukazem na čl. 3 odst. 5 napadené vyhlášky, podle kterého přesný termín a doba trvání předmětných akcí bude zveřejněn na webových stránkách města Loket nejméně 10 dní před jejich zahájením. Podle zákona ovšem musejí být výjimky z doby nočního klidu stanoveny vyhláškou, dostatečně určitá tedy musí být již samotná vyhláška, což mimo jiné zaručuje, že jednotlivé výjimky jsou projednány a přijaty předepsaným způsobem a požadovaným počtem zastupitelů. Specifikace akcí až prostřednictvím webových stránek požadavkům zákona neodpovídá.

23. Město v této souvislosti poukazuje na problémy, které s nutností jednotlivé případy zkrácení doby nočního klidu identifikovat, vyvstávají. Tyto obtíže jsou nicméně vesměs dány tím, že zákon s takto široce pojatým režimem výjimky z doby nočního klidu nepočítá. Zákon je koncipován tak, že umožňuje obcím, aby jejich zastupitelstva určila konkrétní případy, kdy dojde ke zkrácení nočního klidu, nikoli tak, že zastupitelstvo režim výjimky dopředu vztáhne k celé škále akcí, jejichž podoba a datum konání nejsou dosud známy.

24. Poukazuje-li město na podporu turistického ruchu, dobu slunečního svitu, povahu pořádaných akcí a další skutečnosti, v jejichž světle shledává napadenou úpravu racionální a přiměřenou, Ústavní soud poznamenává, že racionalitu úvah, které město vedly k vydání napadené vyhlášky, tímto náležením nikterak nehodnotí. Podstatné pro rozhodnutí Ústavního soudu je to, že zákon obcím poskytuje prostor k těmto úvahám pouze do té míry, v jaké bude zachován požadavek výjimečnosti. Nedojde-li ke změně právní úpravy, musejí místní potřeby či tradice až na výjimky ustoupit zájmu na dodržení obecně uznávané doby nočního klidu.

25. Ústavní soud tak uzavírá, že napadené ustanovení vyhlášky překročilo meze zákonného zmocnění dle § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích, a v přezkumu konformity s ústavním pořádkem a zákony tudíž neobstálo. Přezkumem toho, zda město nezneužilo svoji působnost a zda nejednalo zjevně iracionálně, se proto Ústavní soud již dále nezabýval.

**VII.
Závěr**

26. Z uvedených důvodů Ústavní soud čl. 3 odst. 1 písm. a) obecně závazné vyhlášky města Loket, o stanovení doby nočního klidu a regulaci hlučných činností, vyhlášené pod č. 2/2022, podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů zrušil.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 14. března 2023

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu