



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 Josefa Baxy, Ludvíka Davida, Josefa Fialy, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Radovana Suchánka, Jana Svatoně, Pavla Šámala (soudce zpravodaje), Vojtěcha Šimíčka, Davida Uhlíře, Jana Wintra, Daniely Zemanové a Jiřího Zemánka o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení čl. 3 odst. 2 bodu prvního obecně závazné vyhlášky města Příbram č. 1/2022, o nočním klidu, za účasti města **Příbram**, sídlem Tyršova 108, Příbram, zastoupeného JUDr. Tomášem Samkem, advokátem, sídlem Pražská 140, Příbram, jako účastníka řízení, takto:

Ustanovení čl. 3 odst. 2 bodu prvního obecně závazné vyhlášky města Příbram č. 1/2022, o nočním klidu, se zrušuje dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění:

I.

Vymezení věci

1. Ministerstvo vnitra (dále jen „navrhovatel“) se dne 29. 12. 2022 návrhem podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon

o Ústavním soudu“), domáhá zrušení v záhlaví uvedeného ustanovení obecně závazné vyhlášky města Příbram č. 1/2022, o nočním klidu (dále jen „napadená vyhláška“), pro rozpor s § 5 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, a čl. 104 odst. 1 Ústavy.

2. Město Příbram (dále jen „město“) napadeným ustanovením stanovilo, že v měsících červenci a srpnu roku 2022 se každý pátek a sobotu posouvá počátek doby nočního klidu na dvacátou třetí hodinu namísto zákonem stanovené dvacáté druhé hodiny.

3. Podání návrhu na zrušení napadeného ustanovení předcházel postup podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, v němž navrhovatel rozhodnutím ze dne 19. 8. 2022 č. j. MV-95031-16/ODK-2022 pozastavil účinnost napadeného ustanovení. Rozklad města proti uvedenému rozhodnutí zamítl ministr vnitra rozhodnutím ze dne 9. 12. 2022 č. j. MV-170825-3/SO-2022, které bylo městu doručeno dne 12. 12. 2022.

II.

Argumentace navrhovatele

4. Navrhovatel tvrdí, že napadené ustanovení odporuje § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích a čl. 104 odst. 1 Ústavy, protože jím město zneužilo svou zákonem svěřenou působnost tím, že zkrátilo dobu nočního klidu, aniž tak učinilo v návaznosti na konkrétní nebo konkretizovanou výjimečnou situaci. Navrhovatel odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016 sp. zn. Pl. ÚS 4/16 (N 101/81 SbNU 617; č. 335/2016 Sb.), který se zabýval stanovením výjimek z doby nočního klidu. Platí, že výjimečné situace, kdy se doba nočního klidu stanoví kratší nebo žádná, je třeba vymezit natolik určitě, aby lidé žijící v obci mohli počet a rozložení potenciálně probdělých nocí v roce předvídat. Výjimka musí být stanovena jednoznačně v obecně závazné vyhlášce, aby byla zachována kritéria výjimečnosti a předvídatelnosti.

5. Město přitom dříve uvedlo, že ne všechny kulturní a společenské akce je možné plánovat dopředu řadu měsíců tak, aby byla příslušná výjimka obsažena přímo v obecně závazné vyhlášce, protože v letních měsících je obvyklé pořádat rodinné oslavy, setkání organizovaná zájmovými spolky, prezentace řemesel a podobně, které jsou často spojeny s živou hudbou, spontánním zpěvem či jen běžnou komunikací mezi více lidmi. Město proto podle navrhovatele přistoupilo k přijetí napadeného ustanovení v zájmu upevnování mezilidských vazeb udržení tradic těchto akcí, aby co nejvíce „odformalizovalo“ proces příprav podobných akcí, a aby udrželo jejich tradici, zejména po rozvolnění omezení spojených s covidovou epidemií. Podle navrhovatele není předmětem napadeného ustanovení vymezení žádného konkrétního či konkretizovaného výjimečného případu spojeného s tradiční slavností nebo jinou obdobnou akcí. Z vyjádření města vyplývá, že nikoli každý pátek a sobotu probíhá významná a výjimečná akce. Napadené ustanovení tak má povahu „obecné výjimky“, což s ohledem na závěry nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 odporuje zákonem vymezené působnosti obce.

6. K dosavadní argumentaci města navrhovatel tvrdí, že podle požadavků Ústavního soudu je třeba zkrácení doby nočního klidu vymezit v návaznosti alespoň na typovou charakteristiku akce a určit časový úsek, kdy bude akce konána, např. uvedením určité akce a měsíce, ve kterém se má konat, a rozsahem omezení doby nočního klidu, např.

že jde o jednu noc. Navrhovatel přisvědčil tvrzení města, že obce nemají povinnost vydávat obecně závaznou vyhlášku o regulaci doby nočního klidu. Rozhodne-li se však obec pro tuto možnost, musí respektovat, že k tomu je oprávněna jen u výjimečných událostí, zejména slavností nebo obdobných společenských akcí. Město přitom v napadené vyhlášce této možnosti využilo, protože v čl. 3 odst. 2 bodu druhém ve spojení s přílohou napadené vyhlášky se určuje, při kterých výjimečných akcích se doba nočního klidu mění. Prvek výjimečnosti však neobsahuje napadené ustanovení, protože dobu nočního klidu mění každý pátek a sobotu v červenci a srpnu roku 2022, tedy nikoli v návaznosti na určitou místní událost. Obecně závaznou vyhláškou lze v tomto směru určit jen konkrétní nebo konkretizovaný výjimečný případ.

III.

Průběh řízení před Ústavním soudem

7. Soudce zpravodaj podle § 69 odst. 1 zákona o Ústavním soudu zaslal městu jako účastníkovi řízení návrh k vyjádření a podle § 69 odst. 3 téhož zákona rovněž požádal Veřejného ochránce práv o vyjádření, zda vstupuje do řízení. Veřejný ochránce práv podáním ze dne 24. 1. 2023 Ústavní soud vyrozuměl, že do řízení nevstupuje.

8. Město ve vyjádření uvádí, že je k přijetí napadeného ustanovení motivovala „vyšší poptávka po společenském životě“ v letních měsících, kdy je mimo jiné déle denní světlo. To znamená, že v létě jsou lidé přirozeně aktivnější než v zimě. Úprava doby nočního klidu je právem obce, nikoli její povinností. Obec nemusí vydávat obecně závaznou vyhlášku o úpravě doby nočního klidu, protože ji obecně reguluje zákon. O víkendy jde, protože v pracovní dny se lidé s ohledem na svá zaměstnání společenských akcí neúčastní. Město zdůrazňuje, že napadené ustanovení splňuje obsahová kritéria pro obecně závazné vyhlášky o regulaci doby nočního klidu vyplývající z nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16. Existuje 1) potřeba regulace doby nočního klidu, protože zde je „rozsáhlá společenská poptávka“ občanů města a široká politická shoda. Jde-li 2) o požadavek výjimečnosti, omezení dopadá jen na období vybraných letních měsíců a jen některé dny v týdnu a doba nočního klidu je omezována minimálně. Napadené ustanovení vyhovuje 3) i požadavku předvídatelnosti, protože konkrétní dny jsou předem vymezeny obecně závaznou vyhláškou. Jde-li konečně 4) o požadavek rozumnosti a přiměřenosti, omezení doby nočního klidu je minimální a odpovídá běžnému životnímu rytmu v letních měsících, jak bylo shora uvedeno.

9. Město dále uvádí, že ne všechny kulturní a společenské akce jsou natolik významné, aby je bylo možno plánovat a předvídat mnoho měsíců dopředu, tedy aby byl splněn požadavek jejich konkrétního vymezení v obecně závazné vyhlášce obce. Město se rozhodlo v zájmu udržení tradice neformálních akcí a s ohledem na ukončení restrikcí spojených s bojem proti covidové epidemii, že je žádoucí umožnit lidem i předem dlouhodobě neplánovaná a místní setkávání spojená se zvýšenou tvorbou hluku ve večerních (nikoli nočních) hodinách. Motivací k přijetí napadeného ustanovení byla rovněž snaha co nejvíce „odformalizovat“ přípravu obdobných společenských akcí. Tento model se osvědčil, protože nevede k omezení možnosti odpočinku a podílí se na zvýšení kvality života místních obyvatel.

10. Dále město tvrdí, že ve věci řešené v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 tehdy obec, jejíž obecně závazná vyhláška byla napadena, tímž předpisem upravila omezení doby nočního

klidu o víkendech v letních měsících, tedy obdobně jak to činí město nyní napadeným ustanovením. Ústavní soud však k tomu tehdy ničeho nenamítal. Konečně město poukazuje na to, že navrhovatel nezkoumal, zda je napadené ustanovení přiměřené a odpovídá místním zvyklostem, což je podstatou ústavně zaručeného práva na samosprávu. Snaha navrhovatele posuzovat místní regulaci obecně, bez znalostí místních specifik, uvedenému právu odporuje. Postoj navrhovatele je přehnaně formalistický, selektivní a diskriminační.

11. Soudce zpravodaj zaslal doručené vyjádření navrhovateli na vědomí a k případné replice. Navrhovatel v reakci na to uvedl, že se s obsahem vyjádření města již vypořádal v návrhu, a na dřívější argumentaci odkázal.

12. Ústavní soud dospěl k závěru, že od ústního jednání nelze očekávat další objasnění věci, a proto podle § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl ve věci bez jeho nařízení.

IV.

Znění napadeného ustanovení

13. Ustanovení čl. 3 napadené vyhlášky, jehož součástí je napadené ustanovení, zní (napadená část je vyznačena tučně):

„Čl. 3

Stanovení výjimečných případů, při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována nebo při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší

1) Doba nočního klidu nemusí být dodržována

a) v noci z 30. dubna na 1. května – pálení čarodějnic,

b) v noci z 31. prosince na 1. ledna – oslavy příchodu Nového roku,

a to na celém území města.

2) Doba nočního klidu se vymezuje dobou kratší

- **každý pátek a sobotu v období od 01. 07. 2022 do 31. 08. 2022 a to tak, že noční klid začíná vždy ve 23:00, není-li dále uvedeno jinak,**
- **a dále v případech uvedených v příloze této obecně závazné vyhlášky.“**

V.

Procesní předpoklady řízení

14. Podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu je navrhovatel oprávněn podat návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy, jde-li o návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce, kraje nebo hlavního města Prahy za podmínek stanovených v zákonech upravujících územní samosprávu. V posuzované věci je tímto zákonem obecní zřízení, zejména jeho § 123. Ústavní soud si z předložených podkladů ověřil, že zákonná procedura dozoru navrhovatele nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí byla naplněna. Návrh na zrušení podalo oprávněné ministerstvo v zákonem stanovené lhůtě a po nabytí právní moci rozhodnutí o rozkladu podaném městem proti rozhodnutí o pozastavení účinnosti napadeného ustanovení (§ 123 odst. 3 obecního zřízení). Protože Ústavní soud

nezjistil ani jiný z důvodů nepřipustnosti návrhu, mohl přistoupit k jeho věcnému projednání.

VI. Přezkum napadeného ustanovení

15. Návrh je důvodný.

16. Podle svých ustálených judikатурních standardů Ústavní soud volí k posouzení souladu obecně závazných vyhlášek územních samosprávných celků (resp. jednotlivých ustanovení) s ústavním pořádkem nebo zákonem zpravidla test čtyř kroků [srov. náleze ze dne 22. 3. 2005 sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; č. 210/2005 Sb.) a řadu dalších]. Zkoumá, zda zastupitelstvo obce mělo pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí je napadené ustanovení (první krok testu), zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires* (druhý krok testu), zda nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost (třetí krok testu) a zda přijetím napadeného ustanovení nejednala zjevně nerozumně (čtvrtý krok testu).

17. K vydávání obecně závazných vyhlášek jsou obce, konkrétně jejich zastupitelstva, zmocněny čl. 104 odst. 3 Ústavy, a to v mezích působnosti zastupitelstva. Stanovení 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. 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“.

18. Jde-li o první krok testu, proces přijímání právních předpisů obce upravuje zejména obecní zřízení. Ústavní soud zjistil, že zastupitelstvo města přijalo napadenou vyhlášku na svém zasedání dne 25. 4. 2022 za přítomnosti 23 zastupitelů z celkem 25 (2 byli omluveni). Pro přijetí hlasovalo 20 zastupitelů, 2 byli proti a 3 se zdrželi hlasování, což podle § 87 obecního zřízení postačuje k přijetí platného usnesení. Obecně závazná vyhláška byla dne 23. 5. 2022 vyhlášena ve Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů a dne 7. 6. 2022 nabyla účinnosti. První krok testu Ústavní soud považuje za splněný. Navrhovatel ostatně nenamítal vady v procesu přijímání napadené vyhlášky (napadeného ustanovení).

19. U druhého kroku testu se zkoumá, zda obec při vydání obecně závazné vyhlášky nevybočila z mezí ústavního zmocnění, resp. mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), tj. zda napadený předpis upravuje právní vztahy, pro které mu otevírá zmocňovací právní úprava prostor, a zda zároveň nezasahuje do věcí, které jsou vyhrazeny zákonu. Ústavní soud u posuzované problematiky z hlediska druhého kroku testu vychází z již judikovaných závěrů. Podle uvedeného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16 a nálezu ze dne 14. 3. 2023 sp. zn. Pl. ÚS 1/23 (č. 91/2023 Sb.) platí zaprvé, že 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 vymezit konkrétním datem, datovatelným obdobím či událostí, jejíž datum je vzhledem k místním

tradicím předvídatelné. Podle uvedených nálezů proto obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit kratší nebo žádnou dobu nočního klidu, avšak musí zde respektovat kritéria výjimečnosti a předvídatelnosti.

20. Jde-li o nyní posuzovanou věc, město napadeným ustanovením jako uvedený „výjimečný případ“ stanovilo zkrácení doby nočního klidu o jednu hodinu každý pátek a sobotu v červenci a srpnu roku 2022. Jak se podává z dosavadních vyjádření města, jakož i z kontextu přijetí napadené vyhlášky, zkrácení doby nočního klidu není navázáno na žádnou konkrétní společenskou událost, na kterou demonstrativním výčtem odkazuje § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích. Napadené ustanovení není navázáno ani na žádnou okolnost vztahující se k místním poměrům či zvyklostem. Město argumentuje zejména tím, že v letních měsících panuje jiný biorytmus než ve zbylé části roku a že napadené ustanovení má kompenzovat omezení spojená s tzv. covidovými opatřeními. Tyto okolnosti však nejsou pro město ve srovnání s jinými obcemi nijak výjimečné. O žádné místní specifikum zde nejde. Obdobnému smyslu napadeného ustanovení odpovídá i obsah zápisu zastupitelstva města ze dne 25. 4. 2022 (viz strany 9 až 11), podle kterého někteří zastupitelé zdůrazňují, že zde má jít o „generální výjimku“, mimo jiné za účelem podpory subjektů v pohostinství při provozu předzahrádek po skončení covidové epidemie, nikoli o předem plánované společenské události. To ostatně město samo uznává.

21. Jak se proto podává ze shora uvedeného, napadené ustanovení nemá povahu výjimky, jak se tomuto výrazu běžně rozumí. Je přitom v duchu předcházející rozhodovací praxe Ústavního soudu nutno odmítnout tvrzení města, že výjimečnost napadeného ustanovení je dána tím, že jde „jen“ o dva dny v týdnu a „jen“ po dva měsíce v roce. Ustanovení § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích umožňuje obcím stanovit kratší dobu nočního klidu v návaznosti na určité společenské události, tedy slovy uvedeného ustanovení „zejména slavnosti nebo obdobné společenské nebo rodinné akce“. Výjimečnost se v tomto směru proto neposuzuje výhradně „aritmeticky“, podle počtu dní v roce, jak to nyní činí město, nýbrž rovněž podle smyslu a účelu stanovené výjimky. Rozhodné je, že povaha napadeného ustanovení je paušální a bez návaznosti na výjimečnou společenskou událost. Městu tak sice lze přisvědčit v tom, že napadené ustanovení splňuje kritérium předvídatelnosti, protože je předem známo, kdy bude doba nočního klidu kratší. Takto vymezená doba však již není navázána na výjimečný případ nebo výjimečné případy ve smyslu § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích. Ve smyslu dosavadní judikatury lze říci, že napadené ustanovení svou obecnou povahou „fakticky nahrazuje zákonnou úpravu“.

22. Není dále rozhodné, že některé akce je podle tvrzení města obtížné předem naplánovat. Tento argument odmítl Ústavní soud již dříve (viz bod 23 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/23), protože dané obtíže jsou vesměs dány tím, že zákon s širokým režimem výjimky z doby nočního klidu nepočítá. Napadená vyhláška ostatně v čl. 3 odst. 1 určuje, že doba nočního klidu nemusí být dodržována jednu noc při tzv. pálení čarodějnic a jednu noc při „oslavách příchodu Nového roku“ a v čl. 3 odst. 2 bodu druhém odkazuje na přílohu, jejímž obsahem je seznam sedmi konkrétním datem určených společenských událostí v průběhu června až září roku 2022, kdy je doba nočního klidu kratší. To značí, že v nyní posuzované věci je pro město tento problém nepodstatný. Rovněž je zde patrný zřejmý rozdíl mezi zkrácením doby nočního klidu, který je navázaný na konkrétní společenskou událost, a který takovou návaznost postrádá.

23. Není dále rozhodné ani to, že napadené ustanovení dobu nočního klidu zkracuje pouze o jednu hodinu, protože jakékoli zkrácení této doby má být podle zákona výjimečné (srov. bod 20 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/23). Obdobně se Ústavní soud dříve vypořádal s tvrzením, že prodloužená doba nočního klidu v letních měsících je rozumná a přiměřená s ohledem na přirozený biorytmus v této části roku (viz bod 24 téhož nálezu). Podstatné pro rozhodnutí Ústavního soudu je, že zákon obcím poskytuje prostor k těmto úvahám pouze do té míry, v jaké bude zachován požadavek výjimečnosti. Nedojde-li ke změně právní úpravy, musí místní potřeby či tradice až na výjimky ustoupit zájmu na dodržení obecně uznávané a zákonné doby nočního klidu. Jde-li konečně o tvrzení města, že Ústavní soud ve věci sp. zn. Pl. ÚS 4/16 akceptoval obdobné ustanovení jako v nyní posuzované věci, předmětem odkazované věci nebylo „letní víkendové“ zkrácení doby nočního klidu, byť je pravdou, že tehdejší návrhem dotčená obecně závazná vyhláška obce skutečně obsahovala obdobné ustanovení jako v nyní posuzované věci (viz bod 2 uvedeného nálezu). Ústavní soud však tehdy rozhodoval o návrhu na zrušení jiného ustanovení téže obecně závazné vyhlášky a návrhem byl vázán. K jiným ustanovením obecně závazné vyhlášky se tehdy nevyjadřoval a ani závazně vyjadřovat nemohl.

24. Ústavní soud tak uzavírá, že napadené ustanovení překročilo meze samostatné působnosti (§ 35 obecního zřízení), a v přezkumu souladu s ústavním pořádkem (čl. 104 odst. 1 Ústavy) a s uvedeným zákonným ustanovením neobstálo. Protože napadené ustanovení neobstálo již ve druhém kroku testu, je nadbytečné se dále zabývat splněním jeho zbývajících dvou kroků.

25. Nad rámec shora uvedeného Ústavní soud uvádí, že velmi dobře a s plným pochopením vnímá všechny námitky města (srov. body 8. – 10. shora), obsažené v jeho vyjádření k podanému návrhu, zejména co se týká „vyšší poptávky po společenském životě“ v letních měsících. Jak se však podává ze shora uvedeného, stávající zákonná úprava neumožňuje vymezit kratší dobu nočního klidu na určité časové období, nýbrž pouze na „výjimečné případy“, tzn. na konkrétní akce, a proto muselo být podanému návrhu vyhověno. V nyní posuzované věci, kdy se jednalo o tzv. abstraktní kontrolu norem, nemohl bez podaného návrhu posoudit ústavnost aplikovaného zákonného ustanovení § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích ani Ústavní soud, protože zákon o Ústavním soudu (§ 64 odst. 4) umožňuje plénu zahájit řízení o zrušení zákona, jiného právního předpisu nebo jejich jednotlivých ustanovení pouze, jsou-li dány důvody podle § 78 odst. 2; tzn. dojde-li plénum v souvislosti s rozhodováním o ústavní stížnosti k závěru, že aplikovaný právní předpis anebo jeho jednotlivá ustanovení, jejichž uplatněním nastala skutečnost, která je předmětem ústavní stížnosti, jsou v rozporu s ústavním zákonem, popřípadě se zákonem. Z právě uvedeného proto plyne, že možnost věcného posouzení ústavnosti § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích by byla dána například až v situaci, když by některá obec podala tzv. komunální stížnost podle § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení obecně závazné vyhlášky (§ 123 obecního zřízení), spojenou s návrhem na zrušení ustanovení zákona (§ 74 zákona o Ústavním soudu). Pouze za této procesní situace by totiž Ústavní soud mohl posoudit, zda stávající zákonná regulace stanovení kratší doby nočního klidu je ústavně konformní; zejména z hlediska ústavně zaručeného práva územního samosprávného celku na samosprávu.

**VII.
Závěr**

26. Z uvedených důvodů Ústavní soud napadené ustanovení 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 20. června 2023

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko soudců Jana Wintra, Josefa Baxy, Josefa Fialy, Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 38/22

Podle § 14 zákona o Ústavním soudu uplatňujeme odlišné stanovisko k výroku i odůvodnění nálezu; jsme přesvědčeni, že návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky měl být zamítnut. Vedou nás k tomu tyto důvody:

1. Samospráva obcí je zaručena v čl. 8 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“). V samostatné působnosti může zastupitelstvo vydávat obecně závazné vyhlášky (čl. 104 odst. 3 Ústavy). Obecně závaznou vyhláškou může obec ukládat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, pro pořádání sportovních a kulturních podniků, k zajištění udržování čistoty veřejných prostranství, užívání zařízení obce a ochraně životního prostředí a dále, stanoví-li tak zvláštní zákon (§ 10 zákona o obcích). Podle § 35 zákona o obcích patří do samostatné působnosti obcí mj. záležitosti, které do samostatné působnosti obcí svěří zákon.

2. V nynější věci jde právě o případ, kdy stanovování výjimek z nočního klidu svěřil do samostatné působnosti obcí zákon, konkrétně § 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“.

3. Ustanovení § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích tedy svěřuje obcím pravomoc stanovit výjimky z nočního klidu; musí však jít o výjimečné případy, příkladmo (srov. „zejména“) jsou zmíněny slavnosti, společenské a rodinné akce. Výklad tohoto ustanovení musí být ústavně souladný a šetřit ústavní právo obcí na samosprávu (čl. 100 odst. 1 věta první Ústavy).

4. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 (k regulaci hracích automatů) k vymezení rozsahu samosprávné normotvorby obcí uvedl: „Právo územních samosprávných celků na samosprávu je ústavně garantovaným právem (čl. 8 a hlava sedmá Ústavy). Ústava sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se právo na územní samosprávu může realizovat, a svěřuje stanovení podrobností zákonu dle čl. 104 odst. 1 Ústavy (takovému, jakým je např. § 10 obecního zřízení), to však neznamená, že ústavní garance práva na územní samosprávu se vyčerpává formálně pouze stanovením výhrady zákona. Ústavní garance práva na územní samosprávu má nepochybně i materiální aspekt; prováděcí zákon nemůže obsah ústavně garantovaného práva na územní samosprávu vyprázdnit či fakticky eliminovat... (V) nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.) v bodě 19 Ústavní soud ve světle zákonné úpravy konstatoval, že "do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích)...". V další větě přitom poznamenal, že jde o oblasti "územní samosprávě bytostně vlastní". Nemohl tím myslet nic jiného, než že tyto oblasti z povahy věci spadají do sféry územní samosprávy a

územní samosprávné celky nemohou být zcela zbaveny možnosti uplatňovat svou politickou vůli a podílet se na veřejnoprávní regulaci jevů v těchto oblastech se vyskytujících, nemá-li se stát ústavní garance práva na územní samosprávu prázdnou proklamací.“

5. Možnost stanovení přiměřeného množství výjimek z nočního klidu (jak co do počtu hodin, tak počtu zasažených dnů), je-li k nim nějaký důvod, se jeví být místní záležitostí veřejného pořádku, což je ve světle citovaného nálezu sp. zn. Pl. ÚS 56/10 „oblast územní samosprávy bytostně vlastní“. Odpovídá to rovněž myšlence subsidiarity, podle níž se věci veřejné mají spravovat na úrovni co nejbližší občanům, a na vyšší úrovni se mají řešit jen záležitosti, které nelze uspokojivě řešit na nižší (zde obecní) úrovni.

6. Jelikož zákonodárce takovou pravomoc obcím svěřil, měl by Ústavní soud spíše chránit takto vytvořený prostor pro tvorbu politické vůle obce. Zasáhnout by měl jen v případě, že by obec zjevně překročila rámec daný zákonem, například tak četným prolomením nočního klidu, že kratší noční klid již by nebyl výjimkou, nýbrž spíše pravidlem, nebo vytvořením nesrozumitelného a nepředvídatelného pravidla, anebo přenecháním konkrétního určení výjimek někomu jinému, ačkoli zákon uvádí, že je má stanovit zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou.

7. Čl. 3 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Příbrami, krátcí noční klid o jednu hodinu o všech červencových a srpnových pátcích a sobotách, důvodem k zásahu Ústavního soudu podle našeho názoru není – pravidlo je jasné, předvídatelné, stanovené přímo obecně závaznou vyhláškou a jde o výjimečné případy – osmnáct rozumně stanovených dnů v roce, kdy lze předpokládat zvýšený zájem o delší společenské a rodinné aktivity z důvodu léta, prázdnin a teplého počasí.

8. Tuto kauzu lze přitom odlišit od obou minulých kauz, na něž se dnešní nález odvolává:

a) V Chrastavě (nález sp. zn. Pl. ÚS 4/16) omezili noční klid jen na dobu od 2.00 do 6.00 hodin „v době konání společenských a kulturních akcí pořádaných městem Chrastava“, což je právě přenechání konkrétního stanovení výjimek někomu jinému, ačkoli podle zákona je má stanovit zastupitelstvo obce obecně závaznou vyhláškou.

b) V Lokti (nález sp. zn. Pl. ÚS 1/23) posunuli začátek nočního klidu na 23.00 hodin „v době konání akcí Loketského kulturního léta v období od 1. 5. do 30. 9. každého roku“ s výjimkou neděle, což je buď stejný problém jako v Chrastavě, nebo (při čtení, podle něhož Loketské kulturní léto je po celé pětiměsíční období od května do září) razantní překročení zákonného zmocnění stanovovat výjimky – výjimka se stává pravidlem.

9. Ústavně souladný výklad § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích, šetřící jak ústavně zaručenou samosprávu obcí, tak vůli zákonodárce svěřit obcím rozhodování o výjimečných případech, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, je podle našeho názoru dobře možný: Vyžaduje, aby se výjimky z obecného režimu nočního klidu stanovovaly obecně závaznou vyhláškou, srozumitelně a předvídatelně, a aby šlo o výjimečné případy, tedy nikoli o faktické vyprázdňení nebo masivní omezení nočního klidu. Je to přípustný jazykový výklad – všechny červencové a srpnové pátky a soboty jsou vyjmenované a předvídatelné případy a rozsahem (zkrácení nočního klidu o jednu hodinu v osmnácti dnech v roce) jsou to stále případy výjimečné. Takto vyložený § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích obsahuje rozumné pravidlo, vytvářející prostor pro samosprávné rozhodování obcí o místních záležitostech veřejného pořádku v duchu

ideje subsidiarity a zároveň chránící podstatu zákonodárcova rozhodnutí chránit noční klid.

10. Tento výklad a jeho uplatnění na pravidlo v obecně závazné vyhlášce města Příbrami je ve shodě s bodem 18 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/23 (jakož i s obdobnou pasáží v odstavci 19 většinového vota): „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 vymezit konkrétním datem, datovatelným obdobím či událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné.“ Červencové a srpnové pátky a soboty jsou konkrétní data a není to větší část roku.

11. Nesouhlasíme s požadavkem, který na obecně závazné vyhlášky o nočním klidu klade bod 20 odůvodnění nálezu. Tam se požaduje, aby zkrácení nočního klidu bylo navázáno na konkrétní společenskou událost nebo na okolnost vztahující se k místním poměrům nebo zvyklostem (místní specifikum). Tento požadavek navazuje na pasáž v odstavci 18 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 4/16: „(Zákonodárce) vyslovil, že by mělo jít o případy výjimečné, přičemž uvedl, že se může jednat o slavnosti či obdobné společenské nebo rodinné akce. Ze zákona tedy vyplývá, že veřejný zájem, jakým je noční klid, a tedy nerušený odpočinek v zákonem vymezené noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen pouze ve výjimečných případech. Mimo věcnou působnost vymezenou zákonem by tak obec jistě vykročila v případě, že by kratší nebo žádné vymezení doby nočního klidu platilo po větší část roku, a tak fakticky nahrazovalo zákonnou úpravu, či že by nebylo odůvodněno lokálními specifiky a nebylo činěno se znalostí místních poměrů a s ohledem na ně, případně by bylo zcela nahodilé a arbitrární.“ Tento požadavek však přehlíží, že slavnosti, společenské a rodinné akce jsou v § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích jen v demonstrativním výčtu (viz „zejména“). Požadavek, že výjimky musí být vedeny zájmem na udržení místních tradic nebo odůvodněny lokálními specifiky, nemá žádnou oporu v zákoně; Ústavní soud by se měl omezit na požadavek, že výjimky nemají být zcela nahodilé a arbitrární (což by bylo v rozporu se zásadou rozumnosti a často i předvídatelnosti).

12. Konečně nesouhlasíme ani s bodem 25 většinového vota, který naznačuje možnost zrušení části § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích v jiném řízení pro protiústavnost. Ústavní soud setrvale judikuje, že ústavně konformní výklad ustanovení zákona nebo jiného právního předpisu má přednost před jeho zrušením Ústavním soudem. Jsme přesvědčeni, že příslušnou část § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích lze ústavně konformně vyložit, a výše tak i činíme.

V Brně dne 20. června 2023

Jan Wintr

Josef Baxa

Josef Fiala

Radovan Suchánek

Jiří Zemánek