

ČESKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavního soudu

Jménem republiky

Plénum Ústavního soudu ve složení Stanislav Balík, František Duchoň, Vlasta Formánková, Vojen Güttler, Ivana Janů, Vladimír Kůrka, Dagmar Lastovecká, Jiří Mucha, Jiří Nykodým, Pavel Rychetský, Eliška Wagnerová a Michaela Židlická, rozhodlo o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města, za účasti **města Břeclav** jako účastníka řízení a Veřejného ochránce práv jako vedlejšího účastníka řízení

t a k t o :

Obecně závazná vyhláška města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města, se r u š í dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

O d ů v o d n ě n í

I.

1. Návrhem doručeným dne 24. 9. 2009, splňujícím obsahové i formální náležitosti podle zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se Ministerstvo vnitra domáhalo zrušení v záhlaví uvedeného ustanovení obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města.

2. Zastupitelstvo města Břeclavi schválilo 25 přítomnými členy z celkového počtu 27 členů zastupitelstva dne 19. listopadu 2008 vydání napadené vyhlášky č. 5/2008. V souladu s § 12 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), byla vyhláška vyvěšena na úřední desce Městského úřadu Břeclav a nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2009.

3. Odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra provedl dne 26. ledna 2009 právní rozbor uvedené vyhlášky a shledal, že některá její ustanovení jsou v rozporu se

zákonem a vyzval město Břeclav ke zjednání nápravy v souladu s ustanovením § 123 odst. 1 zákona o obcích. Město Břeclav deklarovalo svou vůli (souhlas) předložit věc Ústavnímu soudu, „...neboť je v zájmu obcí, aby byl v této konkrétní věci vydán ústavní nálezn.“

4. Jelikož město Břeclav v zákonné lhůtě 60ti dnů od doručení předmětné výzvy nápravu nezjednálo, zahájilo Ministerstvo vnitra s městem Břeclav správní řízení a dne 6. srpna 2009 vydalo rozhodnutí čj. MV-1040-20/ODK-2009, kterým pozastavilo účinnost vyhlášky. Městu byla s ohledem na předchozí prohlášení o vůli předat věc k rozhodnutí Ústavnímu soudu, tedy o nevíli zjednat nápravu, stanovena pro zjednání nápravy lhůta 30 dnů. Město Břeclav nápravu nezjednálo a nevyužilo ani možnosti podat rozklad.

5. Ministerstvo vnitra spatřuje ve znění ustanovení čl. 3 odst. 1 vyhlášky rozpor se zákonem. Toto ustanovení zní „*V obytné zástavbě města se stanovuje konec provozní doby hostinských provozoven takto:*

a) ve dnech předcházejících dnu pracovního klidu na 24.00 hodin,

b) v ostatních dnech na 22.00 hodin,

přičemž počátek provozní doby je každý den nejdříve v 6.00 hodin.“

6. Obce nemají dle názoru Ministerstva vnitra, opírajícího se o některé nálezy Ústavního soudu, možnost regulovat provozní dobu pohostinství, neboť se jedná o upravování rozsahu podnikatelských aktivit, byť se zde udává jako cíl ochrana veřejného pořádku. Takové omezování podnikání naráží na základní právo, zaručené článkem 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“). Dle odst. 1 citovaného článku Listiny pouze zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností. Provozování hostinské činnosti samo o sobě není činností, která by narušovala veřejný pořádek. Pokud k narušování veřejného pořádku v souvislosti s požíváním alkoholických nápojů dochází, mají obce k dispozici jiné prostředky na jeho ochranu, například ustanovení § 47 odst. 1 písmena b) - d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. U opatření plošného charakteru (vztahuje se k veškeré obytné zástavbě města) lze mít pochybnosti o jeho přiměřenosti. V daném případě nelze použít k vydání obecně závazné vyhlášky zmocnění, dané ustanovením paragrafu 10 písm. a) zákona o obcích, neboť výslovné zákonné zmocnění, dané původním zněním ustanovení § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, bylo zrušeno s účinností od 1. října 2003.

7. Právní úprava § 10 zákona o obcích slouží k omezování sociálně-patologických jevů, nikoli činností, které jsou ve své podstatě v souladu se zákonem, avšak je s nimi spojeno větší riziko narušení veřejného pořádku. Toto riziko není zcela úměrné opatření, které k jeho eliminaci město zvolilo. Chybí výslovné zákonné zmocnění k omezení provozování hostinské činnosti, která sama o sobě veřejný pořádek nenarušuje.

8. Z výše uvedených důvodů má Ministerstvo vnitra za to, že město Břeclav vydáním této vyhlášky v jejích napadených ustanoveních překročilo rámec věcné působnosti obce pro vydání obecně závazné vyhlášky, upravený v ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích a vyhláška města Břeclav je tak v napadeném ustanovení v rozporu s ústavním pořádkem České republiky a zákonem o obcích.

II.

Vyjádření účastníků řízení a veřejného ochránce práv

K obsahu návrhu se písemně dne 18. 11. 2009 vyjádřilo město Břeclav.

9. Zastupitelstvo města Břeclav přijalo předmětnou obecně závaznou vyhlášku na základě neustálých stížností ze strany občanů, přičemž pro její přijetí hlasovali všichni přítomní zastupitelé. Předmětem a cílem této vyhlášky je regulace nežádoucích důsledků provozování hostinských činností v nočních hodinách, které významným způsobem zasahují do práva občanů na fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení. Účelem není ochrana zdraví, kterou upravuje zákon o ochraně veřejného zdraví, nýbrž zabezpečení veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá právo občanů na ochranu soukromí, nerušené užívání jejich domovů, dobré soužití, jakož i uspokojení jejich oprávněných zájmů a potřeb.

10. K námitce Ministerstva vnitra, že k omezení provozování hostinské činnosti chybí výslovné zákonné zmocnění, neboť výslovné zákonné zmocnění k vydání takové obecně závazné vyhlášky, dané původním zněním ustanovení § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, bylo s účinností od 1. října 2003 zrušeno, město uvedlo, že vypuštění možnosti omezení provozní doby ze zákona o veřejném zdraví bylo provedeno zákonem č. 274/2003 Sb. Z důvodové zprávy vyplývá, že důvodem zrušení tohoto ustanovení nebyla vůle zákonodárce předmětnou možnost obcím odepřít, nýbrž to, že obec může v těchto věcech postupovat podle § 10 písm. b) a c) zákona o obcích. Město Břeclav navrhuje, aby Ústavní soud návrh Ministerstva vnitra na zrušení článku 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města, zamítl.

11. Ústavní soud zaslal v souladu s ust. § 69 odst. 2 zákona o Ústavním soudu návrh Ministerstva vnitra Veřejnému ochránci práv, který dopisem ze dne 26. 10. 2009 Ústavnímu soudu sdělil, že do řízení jako vedlejší účastník vstupuje.

12. Veřejný ochránce práv ve vyjádření uvedl, že ve všech demokratických zemích mají místní samosprávy kompetenci k regulaci provozní doby hostinských zařízení, neboť právo provozovat hostinskou činnost se (obdobně jako v případě jiných podnikatelských činností) obvykle dostává do kolize s právem na ochranu soukromého života (čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 7 odst. 1, čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Zákonodárce (a derivativně i normotvorné orgány územních samospráv) mají legitimní oprávnění vyřešit kolizi těchto práv v obecné rovině tím, že umožní, aby v určitém čase (nočním) byla podnikatelská činnost zakázána. Právo podnikat/provozovat hospodářskou činnost zakotvené v čl. 26 odst. 1 Listiny není právem neomezeným a je třeba jej vždy poměřovat s jinými právy a oprávněnými zájmy druhých osob, stejně jako s ochranou veřejného zájmu.

13. Veřejný ochránce práv je toho názoru, že ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích v platném znění dává obcím dostatečný prostor ke stanovení povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, in concreto aby upravily, že provozní doba hostinských zařízení bude na vybraných částech obce (případně na celém území obce) „časově regulována“.

14. Co se týče otázky kolize čl. 3 odst. 1 napadené vyhlášky s čl. 26 Listiny, právo provozovat hospodářskou činnost (podnikat) je právem hospodářským a otázka jeho realizace je dle čl. 41 odst. 1 Listiny svěřena zákonu. Pokud se týká samotných ústavních limitů tohoto práva, je třeba postupovat analogicky jako u řady základních či politických práv, a to i přesto,

že výslovné limity Listina samotná nestanoví. Omezení tohoto práva tedy přichází do úvahy v případech, kdy je to v demokratické společnosti nezbytné pro (1) ochranu života nebo zdraví osob, (2) pro ochranu práv a svobod druhých anebo pro (3) odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti a pořádku (obdobně viz čl. 12 odst. 3, 14 odst. 3, 16 odst. 3, 17 odst. 4 Listiny). V této souvislosti akcentuje veřejný ochránce práv nejen možnost omezení tohoto práva z důvodu ochrany veřejného pořádku, což přímo koresponduje s hypotézou ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, ale současně i omezení k ochraně práv druhých osob. Je současně zřejmé, že v řadě případů budou oba legitimní cíle navzájem konvergovat, tedy že opatření přijatá k ochraně veřejného zájmu současně působí k ochraně určitých osob. Jestliže totiž v konkrétním případě dojde k omezení provozní doby hostinských zařízení, chrání se tím nejen veřejný zájem, ale současně i „právo na pokojné bydlení a spánek jakožto součást práva na ochranu soukromého/rodinného života v širším slova smyslu (čl. 10 odst. 2 Listiny).

15. Z uvedených důvodů Veřejný ochránce práv navrhuje, aby Ústavní soud návrh na zrušení ustanovení článku 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Břeclavi č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě, zamítl .

III.

Text obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008:

Zastupitelstvo Města Břeclav se na svém zasedání 15. zasedání dne 19. 11. 2008 usneslo na základě zmocnění v ustanovení § 10 písm. b) a § 84 odst. 2 písm. i) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, vydat tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“)

Čl. 1

Předmět a cíl regulace

- 1) *Jednou z elementárních funkcí, které je obec povinna vykonávat pro své občany, je zabezpečování veřejného pořádku v obci. Veřejná moc je povinna chránit nejen svobodu jedince, jeho zdraví a majetek, ale také veřejný pořádek a dobré mravy.*
- 2) *Předmětem a cílem této vyhlášky je regulace nežádoucích důsledků provozování hostinských činností v nočních hodinách, tedy činností, které významným způsobem zasahují do práva občanů na fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení.*
- 3) *Odpovědnost za překročení za překročení hygienických limitů hluku z provozoven služeb upravuje sice zákon o ochraně veřejného zdraví, jeho účelem je však pouze – jak vyplývá i ze samotného názvu – ochrana zdraví. Účelem vyhlášky je zabezpečení veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá právo občanů na ochranu soukromí, nerušené užívání jejich domovů, dobré soužití, jako i uspokojení jejich oprávněných zájmů a potřeb.*

Čl. 2

Základní pojmy

Pro účely této vyhlášky se rozumí:

- a) veřejným pořádkem souhrn právních, etických a společenských norem, jejich zachování je podle panujících obecných názorů podmínkou klidného a pořádaného soužití,
- b) hostinskou provozovnou provozovna, v níž se provozuje hostinská činnost, tj. příprava a podávání jídle a nápojů k bezprostřední spotřebě, včetně zabezpečování příslušných doplňkových prodejů a služeb. Hlavním znakem hostinské činnosti je především obsluha hostů na místech k tomu určených – restaurace, kavárny, vinárny, samoobslužné restaurace, zahradní restaurace, cukrárny, bufety, stánky rychlého občerstvení apod.,
- c) dobou nočního klidu doba od 22.00 do 6.00 hodin.

Čl. 3

Závazná omezení

1) V obytné zástavně města se stanovuje konec provozní doby hostinských provozoven takto:

- a) *ve dnech předcházejících dnu pracovního klidu na 24:00 hodin,*
- b) *v ostatních dnech na 22:00 hodin,*

přičemž počátek provozní doby je každý den nejdříve v 6:00 hodin.

- 2) *Výjimku z ustanovení odstavce 1) může na základě žádosti udělit rada města, a to pouze u provozoven, které jsou stavebně uzpůsobeny a vlastní pořádkovou službou zabezpečeny tak, že i při nočním provozu neruší noční klid v okolí.*
- 3) *Rada města je oprávněna udělení výjimky a stanovení její účinnosti podmínit splněním určitých doplňujících podmínek směřujících k zajištění veřejného pořádku.*
- 4) *Rada města je oprávněna udělenou výjimku v době jejího trvání zrušit, bude-li provozem hostinské provozovny v době nočního klidu narušován veřejný pořádek.*

Čl. 4

Kontrola a sankce

- 1) *Dohled nad dodržováním této obecně závazné vyhlášky provádí Městská policie Břeclav.*
- 2) *Porušení obecně závazné vyhlášky je podle ust. § 58 odst. 4 zákona o obcích správním deliktem, za který je možno uložit pokutu až do výše 200 000,- Kč.*

Čl. 5

Závěrečná ustanovení

- 1) *Touto vyhláškou není dotčena povinnost dodržovat povinnosti stanovené jinými obecně závaznými právními předpisy.*
- 2) *Tato vyhláška nabývá účinnosti dne 1. 1. 2009.*

IV.

16. Ústavní soud k posouzení souladu napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem a zákony pravidelně volí tzv. test čtyř kroků [srov. nálezy Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. března 2005 ve věci obecně závazné vyhlášky města Prostějova o náhradě za ekologickou újmu při záboru veřejné zeleně (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb. a další)]. K použití tohoto testu v řízení o abstraktní kontrole norem Ústavní soud poznamenává, že jeho zvláštnost pro přezkum právních předpisů územních samosprávných celků vydaných v samostatné působnosti je projevem a důsledkem ústavní garance územní samosprávy (čl. 8 Ústavy) a zvláštního ústavního zmocnění územních samosprávných celků ve vymezených oblastech věcné působnosti tvořit právo (čl. 104 odst. 3 Ústavy).

17. V rámci tohoto testu Ústavní soud zkoumá, zda měla obec pravomoc vydat napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky, zda se při vydávání napadeného ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (zda nejednala *ultra vires*), zda při jejím vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost a zda přijetím napadených ustanovení nejednala zjevně nerozumně. Kromě toho Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda napadená obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení s využitím obvyklých interpretačních postupů určitá a vzájemně nerozporná.

18. Podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy rozhoduje Ústavní soud o zrušení jiných právních předpisů, tedy i obecně závazných vyhlášek obcí vydaných v jejich samostatné působnosti, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. V řízení o zrušení právních předpisů podle ustanovení § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu je povinen Ústavní soud také zkoumat, zda napadený právní předpis byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a vydán ústavně konformním způsobem. V řízení o přezkumu právních předpisů obcí zkoumá Ústavní soud tato formální kritéria v rámci prvního kroku testu – ten tedy spočívá ve zjišťování, zda obec vydala právní předpis ve své kompetenci a v jí odpovídající formě stanovené zákonem, zda tak učinila kompetentním orgánem a způsobem, který zákon předepisuje.

19. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva územních samosprávných celků v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústavní soud opakovaně ve svých rozhodnutích zdůrazňuje (např. nálezy Pl. ÚS 18/94 ze dne 8. listopadu 1994 č. 231/1994 Sb., nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. srpna 1999 č. 216/1999 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. května 2005 č. 280/2005 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 32/05 ze dne 10. ledna 2006 č. 196/2006 Sb., sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. září 2006 č. 520/2006 Sb. či Pl. ÚS 34/06 ze dne 20. února 2007 č. 128/2007 Sb.), že obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k (originární) normotvorbě. Na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

20. Stran zkoumání ústavní a zákonné konformity procesu přijetí napadeného právního předpisu Ústavní soud ověřil, že napadená vyhláška byla schválena požadovaným počtem

hlasů, byla po zákonem stanovenou dobu zveřejněna na úřední desce, a je proto platná a účinná.

21. Napadený právní předpis byl přijat ve formě obecně závazné vyhlášky, orgánem k tomu kompetentním – zastupitelstvem města Břeclav – v souladu s předepsanou procedurou přijímání obecně závazných vyhlášek a týká se úpravy místních záležitostí veřejného pořádku, tedy oblasti, která prima facie spadá do samostatné působnosti obce [§ 10 písm. a), § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích]. Vydání obecně závazné vyhlášky města Břeclav tak bylo v pravomoci obce (blíže viz bod I. odůvodnění).

22. Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda obec při vydávání napadené vyhlášky nepostupovala ultra vires, tj. nejednala mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou. Jak Ústavní soud konstatoval výše, obce jsou čl. 104 odst. 3 přímo Ústavnou zmocněny k normotvorbě v mezích své samostatné působnosti a v této oblasti již žádné konkrétní explicitní zákonné zmocnění k normativní regulaci určitého jevu nepotřebují.

23. Rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle něž 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 originálně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95, publikovaný pod č. 265/1995 Sb.).

24. Zákon o obcích stanoví v § 10, že „povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

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

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

c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně 3) (dále jen "veřejná zeleň") a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon“.

25. Pro všechny takto vymezené věcné oblasti platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích). Podle § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec musí při vydávání obecně závazných vyhlášek řídit zákonem, což lze interpretovat pouze tak, že právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek se zákonem (zásada lex superior derogat inferiori), přičemž nesmí být ani v kolizi s ústavním pořádkem chráněnými základními právy.

26. Zásadní otázkou je posouzení rozsahu zmocnění, které je obsaženo v ust. § 10 písm. a) zákona o obcích. Jestliže na jedné straně si lze pod „činnostmi, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdravím a majetku“ představit širokou škálu různorodých činností, které mohou v obci způsobovat problémy, musí mít na straně druhé obecní normotvůrce neustále na paměti ústavní a zákonný rámec, v němž se pohybuje.

27. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 uvedl, že vycházejí z poznatků získaných při své vlastní činnosti, dospěl k závěru, že po patnácti letech existence Ústavy České republiky obsahující ústavní garanci práva na územní samosprávu se již obsah tohoto práva ustálil a stal se součástí širšího právního povědomí. Ústavní soud již není zdaleka v takovém množství případů konfrontován s flagrantním překračováním kompetencí obcí jako Ústavní soud v devadesátých letech minulého století. Dnes platný zákon o obcích č. 128/2000 Sb. již obsahuje věcné vymezení oblastí, v nichž mohou obce vydávat obecně závazné vyhlášky (§ 10 zákona o obcích); hranice pro přípustnou realizaci územní samosprávy upřesnila i bohatá judikatura Ústavního soudu. Ústavní soud ve smyslu nálezu Pl. ÚS 11/02 ze dne 11. června 2003 (N 87/30 SbNU 309; 198/2003 Sb.) registruje posun právního prostředí a nahlížení na princip ústavní garance územní samosprávy a z tohoto důvodu opouští dosavadní restriktivní výklad ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy.

28. Ústavní soud konstatuje, že ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy je nutno nadále interpretovat v linii dosavadních nálezů Ústavního soudu tak, že obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.

29. Ustanovení čl. 3 odst. 1 napadené vyhlášky omezuje počátek a konec provozní doby hostinských a obdobných zařízení služeb. V nálezu ve věci Pl. ÚS 42/05 (posléze i v nálezu Pl. ÚS 58/05) shledal Ústavní soud v takto provedené regulaci kolizi s právem podnikat a vykonávat jinou hospodářskou činnosti dle čl. 26 odst. 1 Listiny.

30. V cit. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/05 (město Kladno) Ústavní soud konstatoval, že “v souvislosti s vyhláškou stanovenou povinností zajistit, aby občané nebyli obtěžováni nadměrným hlukem, Ústavní soud uvádí, že tato problematika je předmětem úpravy zákona o ochraně veřejného zdraví. Tento zákon jednoznačně upravuje odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z provozoven služeb a hluku z veřejné produkce hudby. Město tedy není oprávněno tuto oblast společenských vztahů regulovat formou obecně závazné vyhlášky“

31. V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (město České Velenice) pak Ústavní soud konstatoval, že „za situace, kdy absentuje výslovné zákonné zmocnění obce k regulaci provozní doby hostinských provozoven, které bylo v minulosti (do 30. 9. 2003) obsaženo v § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, nelze základ pro vymezení působnosti shledávat v extenzivním výkladu § 10 písm. a) zákona o obcích, jímž by se působnost obce dostala do kolize s čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.“

32. K tomu je však současně třeba vzít v úvahu, jak ostatně ve svém vyjádření uvedl i účastník řízení, že předmětné ustanovení (§ 96 zákona č. 258/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů) bylo sice zrušeno s účinností od 1. 1. 2003, avšak nikoli pro kolizi s čl. 26 odst. 1 Listiny, nýbrž s odůvodněním, že „zákon o obcích stanoví oprávnění obce usměrnit vyhláškou místní záležitosti efektivněji než zákon č. 258/2000 Sb., neboť dovoluje preventivní ochranu obyvatelstva. Pro výkladové nejasnosti vztahu zákona o obcích k zákonu č. 258/2000 Sb. a shora zmíněný důvod se oprávnění obce řešit vyhláškou ochranu před hlukem zrušuje s tím, že obec může v těchto věcech postupovat podle § 10 písm. b) a c) zákona o obcích“ (viz důvodová zpráva k zákonu č. 274/2003 Sb., bodu 210).

33. Nelze rovněž pominout, že citované ustanovení předmětného zákona směřovalo k ochraně občanů před nadměrným hlukem, přičemž úprava v obecně závazné vyhlášce města Břeclav směřuje primárně k „zabezpečení veřejného pořádku v širších dimenzích, do nichž spadá právo občanů na ochranu soukromí, nerušené užívání jejich domovů, dobré soužití, jakož i uspokojení jejich oprávněných zájmů a potřeb“ (viz. čl. I. odst. 3 napadené vyhlášky).

34. Ústavnost i zákonnost obecně závazných vyhlášek v oblasti veřejného pořádku je častým předmětem diskusí i řízení před Ústavním soudem. V oblasti veřejného pořádku totiž plní obec jednu ze svých „policejních funkcí“ a při nedostatku zákonné opory se snaží vydáváním vlastních právních předpisů stanovit zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony. Aby obec nepřekročila svou zákonnou příslušnost, vždy musí jít o místní záležitost - tedy o nežádoucí jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného (trestný čin, přestupek, jiný správní delikt) a které má místní charakter. Pojem "místní" nemůže být vykládán tak, že jde o jednání nepřesahující hranice obce; jednání by však nemělo mít celostátní nebo krajský charakter. V praxi může nastat situace, kdy určité jednání bude považováno v jedné obci za nežádoucí v takové intenzitě, že bude zakázáno, a v jiné ne (srov. náleží ÚS sp. zn. Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. 8. 2008 – náleží č. 434/2008 Sb.).

35. Při svém nynějším přezkumu napadené vyhlášky hodnotil Ústavní soud jednak argumentaci města Břeclav, a to především s ohledem na deklarovaný předmět a cíl vyhlášky, jejímž účelem není ochrana zdraví, nýbrž zabezpečení záležitostí veřejného pořádku regulací nežádoucích důsledků provozování hostinských činností v nočních hodinách. Ústavní soud dále rovněž přihlédl ke stanovisku Veřejného ochránce práv, týkajícímu se možného omezení práva podnikat ve smyslu čl. 26 Listiny, dle něž „pokud se týká samotných ústavních limitů tohoto práva je třeba postupovat analogicky jako u řady základních či politických práv, a to i přesto, že výslovné limity Listina samotná nestanoví. Omezení tohoto práva tedy přichází do úvahy v případech, kdy je to v demokratické společnosti nezbytné pro 1. ochranu života nebo zdraví osob, 2. pro ochranu práv a svobod druhých nebo pro 3. odvrácení závažného ohrožení veřejné bezpečnosti pořádku (obdobně viz čl. 12 odst. 3, čl. 14 odst. 3, čl. 16 odst. 3 a čl. 17 odst. 4 Listiny). Jestliže totiž v konkrétním případě dojde k omezení provozní doby hostinských zařízení, chrání se tím nejen veřejný zájem, ale současně i právo na pokojné bydlení a spánek, jakožto součást práva na ochranu soukromého/rodinného života v širším slova smyslu (čl. 10 odst. 2 Listiny)“.

36. Dále vzal Ústavní soud v potaz i odlišná stanoviska uplatněná v dosavadní judikatuře Ústavního soudu, v níž byla nyní posuzovaná problematika, tj. možné omezení práva dle čl. 26 Listiny, řešena.

37. Soudci Vojen Güttler a Pavel Varvařovský v odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/97 ze dne 8. 10. 1997 k námitce, že napadené ustanovení citované vyhlášky porušuje čl. 26 odst. 2 Listiny, podle něhož „zákon může stanovit podmínky a omezení pro výkon určitých povolání nebo činností“ uvedli, že „tato námitka by byla namístě, pokud by napadenou vyhláškou byl výkon určitých povolání nebo činností skutečně omezen. V daném případě však cílem a smyslem vyhlášky nebylo takto formulované omezení, nýbrž úprava místních záležitostí veřejného pořádku ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 písm. o) a § 17 zákona o obcích. Jinak řečeno: danou vyhláškou obec pouze upravila místní záležitosti veřejného pořádku pro případy, kdy některé podnikatelské aktivity tento pořádek narušovaly. K porušení čl. 26 odst. 2 Listiny tedy nedošlo. V této souvislosti nelze přehlédnout skutečnost, že žádné ze základních lidských práv nebo svobod nepředstavuje zcela samostatnou a izolovanou hodnotu, nýbrž že se vždy nachází v určitém vztahu k jiným základním právům nebo svobodám. Ani v souzené věci proto nelze právo podnikat a provozovat jinou hospodářskou činnost ve smyslu čl. 26 Listiny chápat jako základní právo, zcela oddělené od práv jiných, ale je nutno přihlížet i k jiným právům, např. k právu na soukromí podle čl. 7 odst. 1 Listiny“.

38. Soudkyně Eliška Wagnerová poukázala v odlišném stanovisku k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/05 na rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Moreno Gómez v. Španělsko dle nějž čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod je třeba interpretovat i tak, že domov musí být chápán jako místo s právem jeho pokojného užívání, přičemž zásahy do tohoto pokojného užívání spočívají i v hluku, emisích, zápachu nebo jiných formách (obdobně i rozhodnutí ESLP ve věci López Ostra v. Španělsko). Tímto disentující soudkyně dokumentovala, že regulací provozní doby hostinských zařízení „sleduje obec zajištění veřejného pořádku, který umožňuje klidné a pokojné soužití občanů i návštěvníků města nejen ve dne, ale i v době nočního klidu“, jež je takto aprobován i judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Rovněž vyjádřila nesouhlas s tím že, že čl. 26 odst. 1 Listiny vytváří jakési hranice pro interpretaci ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích. „Čl. 26 nelze interpretovat jako skutečné základní právo, které existuje bez přičinění zákonodárce a jeho existence je toliko stvrzována ústavním pořádkem. Skutečné základní právo může být zákonodárcem jen omezováno, a to měřitelně a kontrolovatelně, avšak zákonodárce nikdy toto právo nevytváří co do obsahu a rozsahu“.

39. Ústavní soud ve své judikatuře týkající se problematiky obecních vyhlášek v posledním období, jak bylo shora uvedeno, již otevřel širší prostor samosprávě pro regulaci aktivit (činností) na území obcí prostřednictvím vlastní normotvorby. Ústavní soud přitom nemůže ani odhlédnout od vývoje ve zřizování dalších četných provozoven (hostinských zařízení, heren atd.), které svým provozem, zejména v nočních hodinách, narušují pokojné bydlení. Negativní důsledky zasahující do práva občanů na ochranu soukromí a nerušeného užívání jejich domovů se přitom nedaří eliminovat (ani postihovat) jinými prostředky regulace (zákaz nadměrného hluku, zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích).

40. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud i na nález sp. zn. Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010, v němž konstatoval „je-li aprobovatelné regulovat konzumaci alkoholu na veřejných prostranstvích, a tato ospravedlnitelná regulace zahrnuje právem i jednání vlastní konzumaci „přípravná“ (její „předpolí“), pak je stejně tak – logicky i věcně – udržitelné, aby postihla činnosti obdobně přípravné (konzumaci alkoholických nápojů nutně předcházející), resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují.“ Tento závěr lze vztáhnout i na regulaci provozní doby hostinských zařízení, neboť i když samo o sobě provozování hostinské činnosti veřejný pořádek nenarušuje, je možno ji v kontextu

citovaného nálezu rovněž v určitých lokalitách považovat za „předpolí“ vytvářející předpoklady pro narušování veřejného pořádku.

41. Ústavní soud v projednávané věci dospěl k závěru, že za situace, kdy provozováním hostinské činnosti v nočních hodinách může docházet k narušování veřejného pořádku, má obec možnost. na základě zmocnění vyplývajícího z § 10 zákona o obcích a čl. 104 Ústavy, stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Ústavní soud tedy nevylučuje, že obce mohou na svém území regulovat provozní dobu hostinských (a obdobných) zařízení a určitým způsobem tak omezit právo provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny v zájmu ochrany jiných ústavně zaručených práv, a neshledal tedy důvod ke zrušení napadeného ustanovení vyhlášky č. 5 města Břeclav z důvodu uvedeného návrhovatelem.

42. Ústavní soud proto uzavírá, že stanovením provozní doby hostinských zařízení v obecně závazné vyhlášce obec nejednala ultra vires, tj. nejednala mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou a rovněž nezneužila jí zákonem svěřenou pravomoc a působnost. V prvních třech krocích testu ústavnosti tak napadená obecně závazná vyhláška obstála.

43. Co se týče čtvrtého kroku testu, tj. zda přijetím napadených ustanovení nejednala obec zjevně nerozumně, tomuto testu Ústavní soud napadenou obecně závaznou vyhláškou nepodroboval, neboť již při testování z hlediska kroku druhého shledal rozpor napadené vyhlášky (čl. 3 odst. 1) s požadavky kladenými na normotvorbu obcí.

44. Jak již bylo mnohokrát Ústavním soudem uvedeno, obecně závazné vyhlášky obcí musí naplňovat nejen kritéria testu ústavnosti, tj. zejména obce nesmí při jejich vydání jednat ultra vires, resp. nesmí zneužít svoji působnost, ale musí rovněž naplňovat obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Nedostatek některé z těchto podmínek pak představuje vadu, pro kterou je nutno obecně závaznou vyhláškou nebo její jednotlivá ustanovení zrušit.

45. Ústavní soud již dříve ve svých nálezech konstatoval (Pl. ÚS 2/97), že neurčitost ustanovení právních předpisů, kde intenzita neurčitosti vylučuje možnost stanovení normativního obsahu daného ustanovení i pomocí obvyklých interpretačních postupů, znamená rozpor s principem právní jistoty, jakožto jedním ze znaků demokratického právního státu podle čl. 1 odst. 1 Ústavy.

46. Ústavní soud předesílá, že od měst a obcí (zejména menších obcí) nelze očekávat, že své právní předpisy budou formulovat ve stejné kvalitě, jakou by měly mít formulace zákonných norem, neboť obce zpravidla nedisponují erudovanými legislativci. Na stranu druhou však nelze ani v případě právních předpisů obcí připustit, aby jejich ustanovení byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl možnost upravit podle toho své chování.

47. Z tohoto pohledu tedy Ústavní soud posuzoval napadené ustanovení vyhlášky omezující provozní dobu hostinských provozoven „v obytné zástavbě“ za situace, kdy pojem obytná zástavba není pojmem zákonným; byť se tento pojem v některých právních normách vyskytuje, není v nich nikterak definován. Na rozdíl od pojmů veřejný pořádek, hostinské zařízení a noční klid není pojem obytná zástavba definován ani v napadené vyhlášce, ani v jiné vyhlášce města Břeclav. Ústavní soud musí konstatovat, že se jedná o pojem neurčitý, neboť nelze nikterak dovodit, o jaký typ zástavby se jedná (zda musí převažovat bytové domy

či stačí pouze určitý jejich podíl na celkové zástavbě, případně jaký podíl). Vyhláška obce má však být nástrojem, který má co možná nejkonkrétnějším způsobem reagovat na konkrétní poměry v konkrétní obci. Tento požadavek článku 3 odst. 1 napadené vyhlášky nenaplnuje, neboť adresáti této normy by nebyli schopni předvídat její aplikaci a neměli by možnost upravit podle toho své chování. Neměli by tedy jistotu, zda v případě provozované hostinské činnosti jsou povinni ve smyslu čl. 3 odst. 2 žádat radu města o výjimku či nikoliv (a to s možným následným sankčním postihem).

48. Nad rámec Ústavní soud uvádí, že tato okolnost posuzována v souvislosti s dalšími odstavci (2 až 4) čl. 3 vyhlášky, zakotvujícími možnost udělování výjimek ze strany rady města (který nebyl Ministerstvem vnitra ke zrušení navržen), může vést k netransparentnosti postupu samosprávného orgánu, který by v jednotlivých případech dle svého uvážení nejprve rozhodoval, zda je vůbec oprávněn (povinen) výjimku udělovat a následně v případě kladného rozhodnutí by teprve rozhodoval o výjimce v individuálním případě.

49. S ohledem na to, že napadené ustanovení čl. 3 odst. 1 obecně závazné vyhlášky města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města není dostatečně určité a nespĺňuje tedy obecná kritéria pro tvorbu obecně závazných vyhlášek, je dán důvod pro jeho zrušení podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu. Vzhledem k tomu, že zbývající ustanovení napadené vyhlášky ztrácejí po zrušení čl. 3 odst. 1 své opodstatnění, přistoupil Ústavní soud ke zrušení celé vyhlášky tak, jak je uvedeno ve výroku.

P o u č e n í : Proti nálezu Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 2. listopadu 2010

Pavel Rychetský
předseda Ústavního soudu

Odlišné stanovisko k odůvodnění nálezu si vyhradily soudkyně Ivana Janů a Michaela Židlická.