



Stanovisko

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

č. 10/2010

Označení stanoviska: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (Břeclav) – obecně závazná vyhláška města Břeclav č. 5/2008, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku při provozování hostinských činností v obytné zástavbě města.

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)

Ustanovení: § 10 písm. a), § 12 odst. 1, § 35, § 84 odst. 2 písm. h), § 87

Související právní předpisy: zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
zákon č. 274/2003 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku ochrany veřejného zdraví

Klíčová slova: podnikání, provoz pohostinských zařízení, hluk, veřejný pořádek, kolize práv, obytná zástavba

Datum zpracování: 30. listopadu 2010

Zpracovala: Mgr. Lenka Matějková, v. r.

Schválili: Mgr. Petr Prokop, v. r., vedoucí oddělení dozoru
JUDr. Miroslav Brůna, v. r., vedoucí oddělení legislativně-právního
Mgr. Lukáš Rothanzl, v. r., vedoucí oddělení kontroly
Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru

Stanovisko:

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „ministerstvo“) podalo dne 24. prosince 2009 u Ústavního soudu návrh na zrušení 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 (dále jen „vyhláška“).

Ministerstvo spatřovalo ve znění čl. 3 odst. 1 vyhlášky, které stanovilo provozní doby hostinských provozoven v obytné zástavbě města, rozpor se zákonem, neboť mělo za to, že přímá regulace provozní doby hostinských zařízení (tedy omezení všech i provozních činností nenarušujících veřejný pořádek) obecně závaznou vyhláškou obce představuje

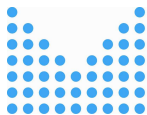


omezení základního práva zaručeného článkem 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, přičemž odst. 2 zmíněného čl. 26 Listiny požaduje, aby takové omezení bylo stanoveno zákonem. S ohledem na tuto skutečnost bylo proto ministerstvo toho názoru, že v situaci, kdy pro regulaci provozní doby hostinských zařízení neexistuje zvláštní výslovné zákonné zmocnění, nelze věcnou působnost obce k úpravě této problematiky dovozovat ani z ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích. Provozování hostinské činnosti totiž samo o sobě není dle názoru ministerstva činností, která by a priori narušovala veřejný pořádek. Přitom ust. § 10 zákona o obcích slouží k omezování sociálně-patologických jevů a nikoli činností, které jsou ve své podstatě v souladu se zákonem, avšak je s nimi spojeno větší riziko narušení veřejného pořádku. Pokud k narušování veřejného pořádku dochází v souvislosti s požíváním alkoholických nápojů, které jsou v těchto zařízeních většinou podávány, mají obce k dispozici jiné prostředky ochrany, např. § 47 odst. 1 písm. b) – d) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. U opatření plošného charakteru, kdy omezení provozní doby pohostinských zařízení město zavedlo ve veškeré obytné zástavbě města, mělo ministerstvo rovněž pochybnosti o jeho přiměřenosti.

Posouzení ministerstva vycházelo také **z dosavadní judikatury Ústavního soudu** (naposledy před podáním návrhu nálezný sp. zn. Pl. ÚS 42/05, č. 162/2007 Sb., ve věci obecně závazné vyhlášky města Kladna), ve které bylo opakovaně judikováno, že omezení provozování hostinské činnosti naráží na základní právo zaručené v čl. 26 odst. 1 Listiny, přičemž *za situace, kdy chybí výslovné zákonné zmocnění pro omezení provozování hostinské činnosti, která sama o sobě veřejný pořádek nenarušuje, nelze k tomuto zmocnění dospět pouhým výkladem obecného zmocňovacího ustanovení, když tento výklad koliduje se základním právem. Tento postup je v přímém rozporu s čl. 4 odst. 1 Listiny.*

Na místě lze rovněž poznamenat, že před rozhodnutím ve věci vyhlášky města Břeclav dospěl Ústavní soud k výše uvedenému závěru také v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 58/05 (č. 230/2010 Sb.) ve věci obecně závazné vyhlášky města České Velenice, který byl vyhlášen dne 23. června 2010 a v němž bylo provedeno jednoznačné rozlišení mezi zákazem obce omezovat začátek a konec provozních dob hostinských zařízení a naopak možností obce omezit dobu konání veřejné produkce hudby za účelem zajištění místních záležitostí veřejného pořádku. Zatímco k omezení provozní doby hostinských zařízení Ústavní soud neshledal působnost obce pro kolizi s ústavně zaručeným základním právem zakotveným v čl. 26 odst. 1 Listiny, v úpravě veřejné produkce hudby a stanovení denní a noční doby, kdy je veřejná produkce hudby přípustná, Ústavní soud nespatořoval přímo regulaci provozování podnikatelské činnosti jako takové, ale činnosti, která je nepochybně způsobilá vést ke sledovanému účelu, jímž je ochrana veřejného pořádku před negativními důsledky hlučných činností.

Veřejný ochránce práv jako vedlejší účastník se s argumentací ministerstva neztotožnil a navrhoval, aby Ústavní soud návrh ministerstva na zrušení čl. 3 odst. 1 vyhlášky města Břeclav zamítl. Opíral se mj. o skutečnost, že ve všech demokratických zemích mají místní samosprávy kompetenci k regulaci provozní doby hostinských zařízení, neboť právo provozovat hostinskou činnost se obvykle dostává do kolize s právem na ochranu soukromého života, přičemž zákonodárce (a derivativně i normotvorné orgány územních samospráv) mají legitimní oprávnění vyřešit kolizi těchto práv tím, že umožní, aby v určitém čase byla podnikatelská činnost zakázána. K tomuto oprávnění dává obcím dle ochránce dostatečný prostor ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, tj. aby obce upravitely, že



provozní doba hostinských zařízení bude na vybraných částech obce (případně na celém území obce) „časově regulována“. Navíc zdůraznil, že 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.

V uvedené věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 28/09 Ústavní soud rozhodl dne 2. listopadu 2010 tak, že napadanou vyhlášku města Břeclav **zrušil dnem vyhlášení nálezu ve Sbírce zákonů**.

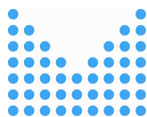
Důvodem zrušení však nebyla ministerstvem namítaná kolize s čl. 26 Listiny, ale neurčitost vyhlášky, neboť s ohledem na použitý pojem „obytná zástavba“, nebylo možné za situace, kdy tento pojem není pojmem zákonným a není definován ani v napadené vyhlášce města Břeclav, stanovit, na která zařízení se omezení vztahuje. Současně pak Ústavní soud uvedl, že stanovením provozní doby hostinských zařízení v obecně závazné vyhlášce nejednala obec mimo svoji věcnou působnost vymezenou ustanovením § 10 písm. a) zákona o obcích a rovněž nezneužila jí zákonem svěřenou pravomoc a působnost.

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.

Ústavní soud vzal v potaz i některá odlišná stanoviska uplatněná v dosavadní judikatuře, v níž byla problematika možného omezení práva dle čl. 26 Listiny řešena a lze shrnout, že cílem a smyslem vyhlášky nebylo omezení podnikatelské činnosti, ale úprava místních záležitostí veřejného pořádku pro případy, kdy některé podnikatelské aktivity tento pořádek narušovaly. **Článek 26 Listiny nelze interpretovat jako skutečné základní právo, které existuje bez přičinění zákonodárce a jeho existence je toliko stvrzována ústavním pořádkem, ale je nutno přihlížet i k jiným ústavně zaručeným právům**, např. k právu na soukromí podle čl. 7 odst. 1 Listiny. Článek 26 Listiny tak nevytváří hranice pro interpretaci ust. § 10 písm. a) zákona o obcích, ale obdobně jako Ústavní soud konstatoval v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (Jeseník) „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.**

V závěru nálezu Ústavní soud konstatoval, že ke zrušení celé vyhlášky přistoupil vzhledem k tomu, že po zrušení napadeného čl. 3 odst. 1 ztrácejí zbývající ustanovení vyhlášky své opodstatnění.

Ačkoliv došlo tímto nálezem v poměrně krátké době - necelých 5 měsících (po vydání nálezu ve věci obecně závazné vyhlášky města České Velenice - sp. zn. Pl. ÚS 58/05)



k diametrálně odlišnému náhledu Ústavního soudu na předmětnou problematiku, je napříště nutné reflektovat, že **za situace, kdy úprava v obecně závazné vyhlášce obce 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, přičemž 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 spočívající v omezení provozní doby pohostinských zařízení v nočních hodinách.**

Ústavní soud rovněž připomenul, že obecně závazné vyhlášky musí naplňovat nejen kritérium ústavnosti, ale i obecná kritéria tvorby právních předpisů spočívající v požadavcích jejich určitosti, srozumitelnosti a adekvátní interpretovatelnosti. Zopakoval, že *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.*

Pokud **pojem obytná zástavba** obsažený v napadaném čl. 3 odst. 1 vyhlášky není nikterak definován v právních normách, ani v obecně závazné vyhlášce (ani v jiné vyhlášce obce), jedná se o **pojem neurčitý**, neboť nelze nikterak dovodit, o jaký typ zástavby se jedná. Nelze připustit, aby ustanovení vyhlášky byla formulována natolik neurčitě či nesrozumitelně, že by adresát těchto norem nebyl schopen předvídat jejich aplikaci a neměl by možnost upravit podle toho své chování.

Závěr:

Ústavní soud 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.

Obecně závazné vyhlášky musí být formulovány v souladu s principem právní jistoty adresátů normy, tj. srozumitelně a dostatečně určitě, aby co možná nejkonkrétnějším způsobem reagovaly na konkrétní poměry v konkrétní obci.

Poznámky:

- stanovisko popisuje právní stav ke dni zpracování
 - stanovisko není právně závazné, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze příslušný soud
-