



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení metodiky dozoru

Právní rozbor návrhu obecně závazné vyhlášky

Statutární město: Olomouc (dále také jen „město“)

Návrh obecně závazné vyhlášky č. x/2019, o regulaci provozní doby hostinských provozoven (dále jen „OZV“)

Datum vydání:	neuvedeno
Vyvěšeno na úřední desce:	neuvedeno
Sejmuto z úřední desky:	neuvedeno
Datum účinnosti:	patnáctým dnem po dni vyhlášení

Na základě zmocnění:

Z úvodní věty vyplývá, že OZV bude vydána na základě zákonných zmocnění, obsažených v právních předpisech vyšší právní síly:

- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů - § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. h).

Posouzení OZV:

Při posouzení zákonnosti OZV bylo vycházeno z níže uvedených právních předpisů, nálezů Ústavního soudu, metodických materiálů a stanovisek odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.

Právní předpisy:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“),
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb., (dále jen „Listina základních práv a svobod“),
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví“).

Nálezy Ústavního soudu:

- Pl. ÚS 28/09,
- Pl. ÚS 13/09,
- Pl. ÚS 35/06.

Metodické materiály a stanoviska odboru veřejné správy, dozoru a kontroly:

- metodický materiál č. 4 k vydání obecně závazné vyhlášky obce - Úprava místních záležitostí veřejného pořádku,
- metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků č. 4.1 Tvorba obecně závazných vyhlášek – Úprava místních záležitostí veřejného pořádku.



K obsahu OZV:

Ministerstvo vnitra nejdříve zkoumalo, zda OZV bude přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a zda bude přijata ústavně předepsaným způsobem, tedy zda OZV samotná bude vydána oprávněným orgánem a zda proces jejího vydávání nebude poznamenán závažnou formální vadou. Vydání OZV bude schváleno na zasedání Zastupitelstva města Olomouc, jehož termín zatím nebyl stanoven.

Ministerstvo vnitra se při posuzování OZV zaměřilo na zkoumání, zda město při vydání OZV nebude jednat za hranicí pravomocí, tj. mimo věcnou působnost vymezenou mu zákonem, nebo nezneužije svěřené pravomoci. Na základě ustanovení čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva obcí v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Na tuto činnost je třeba pohlížet jako na originární normotvorbu.

Podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích je zastupitelstvu obce vyhrazeno vydávat obecně závaznou vyhlášku obce v rámci samostatné působnosti obce. Podle ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům, nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon.

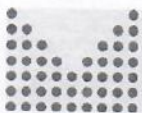
Ukládat prostřednictvím obecně závazné vyhlášky občanům jednostrannými příkazy a zákazy povinnosti smí obec jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázána ustanovením čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec při výkonu samostatné působnosti (obecně definované ustanovením § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání obecně závazné vyhlášky zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originálně tvořit právo.

Zákon o obcích stanoví v § 10, v jaké věcně vymezené oblasti může obec ukládat povinnosti obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti. Jednou z těchto oblastí je i v OZV provedená regulace veřejného pořádku, když podle § 10 písm. a) zákona o obcích může obec uložit povinnosti „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“.

Úvodní věta

Z úvodní věty NOZV vyplývá, že zastupitelstvo města, kterému je podle ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích vyhrazeno vydávat obecně



závazné vyhlášky, využije zmocnění obsaženého v ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích a na svém zasedání schválí vydání předmětné OZV.

Doporučujeme uvést též číslo usnesení, kterým bude vydání obecně závazné vyhlášky schváleno.

Čl. 1 Předmět a cíl vyhlášky

Podle odst. 1 účelem OZV je regulace provozní doby hostinských provozoven, protože hostinská činnost provozovaná v nočních hodinách vytváří předpoklady pro narušování veřejného pořádku a pokojného bydlení. Za účel město deklaruje svůj zájem vytvořit opatření před negativními důsledky zasahujícími do práv občanů na ochranu soukromí a rodinného života, nerušeného užívání jejich domovů, na fyzické a duševní zdraví a současně vytvořit podmínky provozovatelům pro realizaci hostinské činnosti bez kolize s dodržováním veřejného pořádku ve městě.

V ustanovení § 10 písm. a) až c) zákona o obcích jsou vymezeny tři oblasti, v nichž město může bez dalšího zákonného zmocnění ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti. Podle § 10 písm. a) zákona o obcích může obec uložit obecně závaznou vyhláškou v samostatné působnosti povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, zejména 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. 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 - viz nálezy Pl. ÚS 13/09 (Vodňany) a Pl. ÚS 28/09 (Břeclav). Vymezení účelu nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Úpravou provozní doby hostinských zařízení město hodlá zajistit občanům právo na jejich pokojné bydlení a spánek, jakožto součást práva na ochranu soukromého a rodinného života. Je možno konstatovat, že cíl, který město ve věcné oblasti ochrany veřejného pořádku omezením provozní doby „hostinských provozoven“ sleduje, je legitimní.

Pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství. Zákon totiž vysloveně nevylučuje, aby činnost, která může narušit veřejný pořádek v obci, byla obecně zakázána všude tam, kde může narušit veřejný pořádek. Dle Ústavního soudu obec může uplatnit svou regulaci také na činnosti odehrávající se na jiných než veřejných prostranstvích, pokud ovšem se jejich následky projevují také na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé narušit veřejný pořádek v obci.

Je třeba podotknout, že ochrana před hlukem je upravena zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Předmět a cíl uvedeného zákona a OZV se však nepřekrývají.

Zákon je zaměřen na dlouhodobější činnosti, produkující zvýšenou hlukovou zátěž, škodlivou (resp. potenciálně škodlivou) pro veřejné zdraví, nikoli tedy na jednorázový hluk narušující veřejný pořádek a občanské soužití ve městě. Město tedy přijatou regulací provozu hostinské činnosti ve městě meze své zákonné působnosti nepřekračuje.

V odst. 2 písm. a) OZV město uvádí výklad pojmu hostinské provozovny, kterou je provozovna, v níž se alespoň v částečném rozsahu provozuje hostinská činnost a rozumí se jimi zejména (uvádí tedy příklady - demonstrativní výčet, ne uzavřený výčet) restaurace, pivnice, vinárny, bary, kavárny, bufety a provozovny rychlého občerstvení, čímž přispívá k právní jistotě adresátů OZV jako právní normy města.

V odst. 2 písm. b) město jako provozní dobu definuje dobu, po kterou jsou v podniku poskytovány služby v rámci živnostenských oprávnění a dodržením konce provozní doby, kdy provozovnu opustí všichni hosté.

Článek 1 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Čl. 2 Určení místa a času, s regulovanou provozní dobou hostinských provozoven

Čl. 2 odst. 1 stanoví regulaci provozní doby hostinských provozoven ve vymezených místech a časech, které jsou uvedeny v příloze č. 1, která je součástí OZV. Jak konstatoval Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 35/06, město svou regulaci v zájmu ochrany veřejného pořádku může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích, nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit. Regulace provozní doby je tedy v souladu se zákonem. Výslovné zákonné zmocnění obce k regulaci provozní doby hostinských provozoven bylo do 30. září. 2003 obsaženo v § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení bylo sice zrušeno s účinností od 1. října 2003, avšak 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. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 28/09 konstatoval, že zásadní otázkou je posouzení rozsahu zmocnění, které je obsaženo v ustanovení § 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, zdraví 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. Je třeba připustit, že v oblasti samostatné působnosti mohou obce provozní dobu pohostinských zařízení v souvislosti s ochranou veřejného pořádku a nočního klidu upravovat. 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 či rodinného života v širším slova smyslu. Ústavní soud konstatoval, že právo na podnikání není právo neomezené a je třeba jej vždy poměřovat s jinými právy a oprávněnými zájmy druhých osob, stejně jako s ochranou veřejného zájmu. Cílem OZV tedy není omezení určitých povolání nebo činností, ale úprava místních záležitostí veřejného pořádku ve smyslu ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích.



Na základě dvou petic občanů tedy město bude regulovat provozní dobu hostinských provozoven nacházejících se v ulici Rožňavská, přičemž začátek provozní doby stanovuje nejdříve od 06:00 a konec provozní doby nejpozději ve 23:00.

Regulace by vždy měla být založena na objektivních, skutečně existujících a nediskriminačních kritériích. Z uvedeného vyplývá, že město se důvody regulace zabývalo, a nejedná se tedy o regulaci nahodilou. V rámci **abstraktní kontroly OZV** nebylo zkoumáno, zda a v jakém rozsahu jsou uvedené důvody skutečně naplněny, případně zda ve městě nejsou i jiná místa, kde by byla situace obdobná či srovnatelná.

V rámci abstraktní kontroly OZV dále nebyla předmětem právního posouzení otázka možného narušení hospodářské soutěže.

Článek 2 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Čl. 3 Výjimky

V rámci stanovení zákazů na základě § 10 písm. a) zákona o obcích je v kompetenci obce rovněž vymezit výjimky ze stanovených zákazů. Z dané regulace stanoví město v čl. 3 OZV výjimku na noc z 31. prosince na 1. ledna. Vzhledem k tomu, že článek obsahuje pouze jeden odstavec, je jeho číslování nadbytečné a **doporučujeme** proto městu číslo odstavce vypustit.

Článek 3 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Čl. 4 Kontrola a sankce

Podle ustanovení čl. 4 odst. 1 provádí kontrolu nad dodržováním OZV Městská policie Olomouc. Ustanovení má deklaratorní povahu. K dohledu netřeba pověřovat nikoho, upozorňovat na zjištěné nedostatky může kdokoli, vést k nápravě mohou strážníci městské police i bez pověření. Pro úplnost uvádíme, že se nejedná o kontrolu prováděnou ve smyslu zákona č. 255/2012 Sb., kontrolní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Doporučujeme městu odst. 1 nahradit zněním: „Dohled nad dodržováním této vyhlášky provádí Městská policie Olomouc“ a název článku nazvat jako „Dohled a sankce“.

V odst. 2 město deklaruje možnost užití sankce podle právních předpisů vyšší právní síly. Tato deklaratorní ustanovení mají význam jen jako přenos informace pro adresáty OZV jako právní normy města.

Článek 4 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Čl. 5 Účinnost

V čl. 5 se stanoví nabytí účinnosti v souladu s ustanovením § 12 odst. 2 zákona o obcích patnáctým dnem po dni vyhlášení. Obecně závazné vyhlášky a nařízení obce musí být vyhlášeny, což je podmínkou platnosti těchto právních předpisů. Vyhlášení se provede tak, že se právní předpis obce vyvěsí na úřední desce obecního úřadu po dobu patnácti dnů. Dnem vyhlášení právního předpisu obce je

první den jeho vyvěšení na úřední desce. Pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce podle § 12 odst. 2 zákona o obcích účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení. Město stanovilo nabytí účinnosti OZV uplynutím standardní řádné legisvakanční doby, tedy patnáctým dnem po dni vyhlášení. Za předpokladu dodržení uvedené lhůty se bude jednat o platný a účinný právní předpis města.

Článek 5 nebyl shledán v rozporu se zákonem.

Podpisy a informace o vyvěšení na úřední desce

V souladu s ustanovením § 140 odst. 1 zákona o obcích ve statutárním městě plní funkci místostarosty (místostarostů) náměstek (náměstci) primátora. OZV obsahuje předtištěná jména, funkce primátora a náměstka primátora **v souladu s ustanovením § 104 odst. 2 zákona o obcích.**

Upozorňujeme město, že dle ustanovení § 65 odst. 3 zákona o archivnictví má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce. Ustanovení věty první a druhé se nevztahuje na zveřejňování dokumentů na elektronické úřední desce. Městu doporučujeme doplnit OZV dle výše uvedeného ustanovení zákona o archivnictví.

Závěr: Při posouzení nebyl shledán rozpor OZV se zákonem.

Upozornění a doporučení je uvedeno k čl. 3, čl. 4 a vyvěšení OZV na úřední desce.

Schválil: Mgr. Jakub Joklík, vedoucí oddělení metodiky dozoru

V Praze dne 19. září 2019

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra