

Podklad pro přípravu metodického materiálu k možnostem a oprávněním obcí při zabezpečení veřejného pořádku

Oblasti:

1) Možnosti regulace obecně závaznými vyhláškami obecně:

- Vychází z oprávnění obcí dle čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a ustanovení § 35 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „obecní zřízení“).
- Podmínkou platnosti a posléze účinnosti je zveřejnění obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“) zákonem předepsaným způsobem (viz § 12 odst. 1 obecního zřízení). Odst. 2 téhož ustanovení však dává obcím možnost tento proces v případě naléhavého obecního zájmu výrazně urychlit.
- Regulační opatření ukládané obcím v OZV musí být přiměřené cíli, jehož má být dosaženo, takže zákazy činností, které by mohly ohrozit veřejný pořádek, nesmí být plošné, ani co do místa ani času. Výjimkou je zákaz veřejného nabízení a poskytování sexuálních služeb, kde Ústavní soud jeho plošný charakter připustil.
- Při vydávání především regulujících OZV je významná jejich určitost a také srozumitelnost pro jejich adresáty. Proto je nezbytné věnovat pozornost přesným formulacím povinností a co nejpřesnějším definicím činností, míst i časů, na něž se OZV vztahuje.
- Obce nesmí svojí normotvorbou nahrazovat či pozměňovat právní předpisy vyšší právní síly, proto je nutné v OZV definovat jejich předmět a cíl, které se musí jednoznačně odlišovat od předmětu a cíle právní normy, které se OZV tematicky blíží.
- Při uplatňování OZV dochází často ke konfliktu různých druhů lidských práv (např. omezení některých činností jako uplatnění práva na bezpečí a na klidný život s právem shromažďovacím a na svobodné podnikání). Proto je nutné zvažovat dopady každého ustanovení OZV na veřejné mínění. Stejně tak významné je uplatňování OZV vůči všem adresátům stejným způsobem, aby nebyly vyvolány pocity diskriminace nebo individuálního poškozování.
- V neposlední řadě je nezbytné mít na paměti povinnost trvale prosazovat dodržování všech ustanovení OZV, kontrolovat plnění jimi uložených povinností a důsledně sankcionovat jejich porušování, jinak OZV ztratí svůj smysl a stane se neúčelným gestem.
- V praxi může nastat situace, kdy je nezbytné postupovat ve věci upravené OZV v rozporu s jejími ustanoveními. Zde je namístě řešit věc udělením výjimky z povinností stanovených OZV, když obec může výjimky stanovit buď „obecně“, aniž by toto své rozhodnutí vztáhla vůči konkrétním subjektům, anebo udělit výjimku konkrétnímu subjektu. V obou případech rozhoduje o udělení podle § 102 odst. 3 obecního zřízení rada obce.
V prvním případě však rozhoduje „pouhým“ usnesením a tento postup nelze považovat za postup podle § 9 správního řádu. Ve druhém tak učiní postupem

dle příslušných ustanovení části druhé správního řádu neboli rozhodnutím podle správního řádu s tím, že rozhodnutí o výjimce podléhá přezkumu na základě podané odvolání či přezkumu v přezkumném řízení.

- Dle § 10 obecního zřízení může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou (dále jen „OZV“): a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; 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 veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, veřejné zeleně a užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti; d) stanoví-li tak zvláštní zákon.
 - a) Dle právních výkladů Ústavního soudu mají obce především v případech řešení problematiky, kterou lze podřadit pod ochranu veřejného pořádku v nejširším smyslu, rozsáhlé pravomoci uložit povinnosti v OZV i bez dalšího zákonného zmocnění. Zejména mohou 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 OZV určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.
 - b) Zákon zde obci skýtá možnost regulovat pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků včetně tanečních zábav a diskoték. Zároveň také stanoví i další závazné podmínky v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku (např. povinnost organizátora zabezpečit pořadatelskou službu nebo úklid po ukončení akce). Speciální formou jsou zde OZV, kterými obce regulují prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů na takových akcích (viz *stanovisko odboru dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „ODK“) č. 4/2007*).
 - c) Obec má možnost regulovat těmito OZV činnosti, které by mohly vést ke znečištění ulic a jiných veřejných prostranství, k ohrožení životního prostředí nebo k poškození zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně (dále jen "veřejná zeleň"). Taktéž stanoví podmínky pro užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (např. zakázat kouření na dětských hřištích nebo přemísťovat mobiliář v parcích). Zde je namístě OZV kombinovat s provozními řády takových zařízení (viz *stanovisko ODK č. 17/2008*).
 - d) Legislativní zmocnil v celé řadě právních norem orgány samosprávy, aby formou OZV doplnili či upřesnili právní předpisy vyšší právní síly dle svých zkušeností a místních podmínek. Typickým příkladem je oblast místních poplatků, kde mohou obce na základě zmocnění v § 14 zákona č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, rozhodnout o tom, které místní poplatky v obci zřídí, a zároveň upravit podrobnosti jejich vybírání.
- Ministerstvo vnitra v rámci metodické pomoci orgánům obcí zpracovalo řadu metodických materiálů ke konkrétním zákonným zmocněním pro vydávání OZV různých druhů, stanovisek ODK, z nichž některá se týkají také problematiky vydávání konkrétních OZV obcemi, a v neposlední řadě vzorů jednotlivých druhů obecně závazných vyhlášek obcí. Všechny tyto (i mnohé další) materiály lze nalézt na webové adrese <http://www.mvcr.cz/odk>, kde jsou

k dispozici také obecná Pravidla pro vydávání právních předpisů obcí, krajů a hlavního města Prahy stejně jako Přehled zákonných zmocnění pro vydávání právních předpisů územních samosprávných celků /k 1. 2. 2010/.

2) Problematika narušování veřejného pořádku – jednotlivé věcné oblasti regulace

- Ochrana veřejného pořádku v užším smyslu slova je jednou z mimořádně závažných, avšak také rozsáhlých a rozmanitých oblastí regulace života v obci pomocí OZV. Ministerstvo vnitra ODK zpracovalo a zveřejnilo na výše uvedené webové adrese *Stanovisko ODK č. 21/2008 - Zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a regulace provozování činností, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, a rozsáhlejší Metodický materiál k vydání obecně závazné vyhlášky obce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle 10 písm. a) obecního zřízení*. S danou problematikou souvisí i OZV o zřízení obecní či městské policie.
- **Prostituce**, neboli nabízení a poskytování sexuálních služeb, je sociálně patologický jev, jehož provozování ohrožuje dobré mravy a především významně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Žádná jiná činnost nedosahuje takovou míru zásahu do záležitostí veřejného pořádku, takže prostituce je prozatím jedinou činností, kterou je dle Ústavního soudu (viz nálezný sp. zn. Pl. ÚS 69/04 - č. 61/2007 Sb.) možné zakázat na všech veřejných prostranstvích v obci. V každém případě je však nezbytné ji regulovat tak, aby nenarušovala veřejný pořádek, pokud možno neohrožovala mravní výchovu dětí a neurážela mravní citění veřejnosti. Současná právní úprava dává obci možnost upravit regulaci nabízení prostituce, buď zákazem této činnosti na všech veřejných prostranstvích, nebo pouze vymezením veřejných prostranství, na kterých tuto činnost povolí, anebo tuto činnost neupravit vůbec (viz *stanovisko ODK č. 19/2008*).
- Významným nástrojem prevence narušování veřejného pořádku může být zákaz **požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství** anebo OZV, kterou se reguluje prodej, podávání a konzumace alkoholických nápojů v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti (viz *stanovisko ODK č. 4/2007*). S uvedeným problémem souvisí také otázka regulace výkonu hostinských činností (viz *stanovisko ODK č. 10/2010* 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).
- Obec může na základě § 10 písm. a) obecního zřízení mimo výše uvedeného regulovat např. také **rušení nočního klidu a obtěžování hlukem** (viz *stanovisko ODK č. 18/2008*), **užívání zábavní pyrotechniky na veřejných prostranstvích** (viz *stanovisko ODK č. 20/2008*), anebo **rozdělávání a udržování otevřených ohňů** (viz *stanovisko ODK č. 7/2007*).
- Dle § 10 písm. c) obecního zřízení jsou obce oprávněny k regulaci **nepovoleného vylepování plakátů a malování po zdech (graffiti)**, nebo **k uložení povinností k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti**. V uvedených případech je však třeba vždy postupovat takovým způsobem, aby nedocházelo ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického

práva a jeho ochrany a aby zároveň nedocházelo k zásahům do vlastnických práv jiných osob.

- Jistým specifikem jsou OZV regulující **pohyb psů** na veřejných prostranstvích (viz *stanovisko ODK č. 2/2007*). Tyto OZV jsou totiž vydávány na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a zároveň dle § 10 písm. c) a také písm. d) na základě zmocnění dle § 24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů („Obec může obecně závaznou vyhláškou upravit pravidla pro pohyb psů na veřejném prostranství a vymežit prostory pro volné pobíhání psů.“) Obce jimi totiž řeší nejen ochranu obyvatel obce před možným napadením psem a regulaci činnosti, které by mohly vést ke znečištění veřejných prostranství, ale zároveň také ochranu zvířat samotných.
- Vážným problémem se stala nezbytnost regulace **provozování výherních hracích automatů, videoloterijních terminálů a heren**. Jejich regulace obcemi pomocí OZV vyplývá ze zmocnění v ustanoveních § 17 odst. 11 a § 50 odst. 4 zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o loteriích“). V současné době proces vymezení účasti obcí na této regulaci stále ještě probíhá a příslušná legislativa se dynamicky vyvíjí. Proto je třeba využít nejen *stanoviska ODK č. 13/2007*, ale i novějších metodických materiálů Ministerstva vnitra a především Ministerstva financí. Zejména s ohledem na poslední judikaturu Ústavního soudu (nálezy sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. června 2011, Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. září 2011 a Pl. ÚS 22/11 ze dne 30. září 2011) lze konstatovat, že obce jsou oprávněny k regulaci „hazardu“ nejen na základě uvedených zákonných zmocnění dle zákona o loteriích, ale rovněž na základě ust. § 10 písm. a) obecního zřízení, tj. za účelem zajištění místních záležitostí veřejného pořádku. V této souvislosti upozorňujeme na *stanovisko ODK č. 9/2011* k „Nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ve věci obecně závazné vyhlášky města Chrástava č. 5/2009, o stanovení míst, na kterých mohou být provozovány interaktivní videoloterijní terminály,“ a na *Metodický materiál MV č. 15 – 16 k vydání obecně závazné vyhlášky obce o loteriích a jiných podobných hrách*.

V Praze dne 4. října 2011

Zpracoval: odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra