

Stanovisko

odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

č. 5/2009

Označení stanoviska:	Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (Sušice) – obecně závazná vyhláška města Sušice č. 4/1998 o vzhledu, čistotě, pořádku a ochraně životního prostředí, ve znění pozdějších předpisů
Právní předpis:	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů
Ustanovení:	§ 10, § 34 a § 35
Související právní předpisy:	zákon č. 246/1992 Sb., na ochranu zvířat proti týrání, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů; zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů
Klíčová slova:	veřejný pořádek, veřejné prostranství, čistota
Datum zpracování:	16. června 2009, aktualizováno k 1. září 2018
Zpracoval:	Mgr. Aleš Křížan, v. r.
Schválili:	Mgr. Petr Prokop, v. r., vedoucí oddělení dozoru JUDr. Miroslav Brůna, v. r., vedoucí oddělení legislativně-právního Ing. Marie Kostruhová, v. r., ředitelka odboru

Stanovisko:

Ústavní soud svým nálezem sp. zn. Pl. ÚS 47/06 ze dne 2. června 2009 zrušil některá ustanovení obecně závazné vyhlášky města Sušice č. 4/1998 o vzhledu, čistotě, pořádku a ochraně životního prostředí, ve znění obecně závazné vyhlášky č. 8/2003 (dále jen „vyhláška“).

Zrušena byla ustanovení článku 2 odstavce 1, článku 2 odstavce 2 písmen a) - d) a článku 3 vyhlášky. Zachována zůstala napadená ustanovení článku 2 odst. 2 písmen e) a f) a článku 2a. Ústavní soud se v tomto rozhodnutí odvolává – zejména při zdůvodňování jednotlivých svých kroků - na řadu předchozích nálezů. Kromě obligátního testu čtyř kroků se zaměřil na otázku, zda se město Sušice nepohybovalo při vydání vyhlášky mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (*ultra vires*).

U zrušeného ustanovení **čl. 2 odst. 1** vyhlášky soud argumentoval předchozím nálezem Pl. ÚS 44/06 (č. 189/2007 Sb., body 37 a 38 – obec Těrlicko) a uvedl, že **k regulaci zvláštního užívání veřejného prostranství prostřednictvím vyhlášky dle § 10 písm. a)**

zákona o obcích není prostor. Toto ustanovení vyhlášky zavedlo **obecnou povinnost žádat městský úřad o povolení ke zvláštnímu užívání veřejného prostranství.** Takovou povinnost však ze zákona nelze dovodit, protože takto formulovaný „povolovací režim“ neslouží účelu, zákonem aprobovanému. Proto bylo ustanovení Ústavním soudem zrušeno, jelikož je mimo věcnou působnost obce (*ultra vires*).

Článek 2 odst. 2 písm. a) vyhlášky zakazoval užívání veřejného prostranství pro nakládání a skládání materiálu na dobu delší než 24 hodin. Podle zákona o pozemních komunikacích je umístování, skládání a nakládání materiálů, které neslouží k údržbě nebo opravám komunikací, **zvláštním užíváním pozemní komunikace** a předpokládá rozhodnutí silničního správního úřadu. **Ústavní soud nevyklučuje možnost regulace užívání ostatních veřejných prostranství obecně závaznou vyhláškou podle § 10 písm. a) zákona o obcích,** avšak v tomto případě obec důsledně nerozlišila ostatní veřejná prostranství od pozemních komunikací, a proto bylo i toto ustanovení zrušeno. Obdobnou věc rozhodoval Ústavní soud již 24. listopadu 1998 nálezem Pl. ÚS 38/97 (238/1998 Sb. – město Sokolov).

Článkem 2 odst. 2 písm. b) vyhlášky město zakazovalo skladování materiálů na místech, kde by byla ohrožena bezpečnost občanů či znemožněn volný průchod či přístup k zabezpečovacím a obslužným zařízením. Zákaz byl formulován tak, že se nedal vztáhnout pouze k „ostatním plochám“ veřejného prostranství. Veřejná prostranství byla nadto nedostatečně vymezena. Ústavní soud nezohlednil tvrzení města, že se zákazy vztahují „pouze“ na veřejná prostranství v zastavěném území města. Bránit přístupu k hydrantům, uličním vpustím a jiným zabezpečovacím zařízením je zakázáno též ustanoveními § 5 odst. 1 písmeno b) a ustanovením § 17 písm. b) a e) zákona č. 133/1985 Sb., o požární ochraně, ve znění pozdějších předpisů. Z těchto důvodů považuje Ústavní soud řečený článek za zneužití působnosti obce.

Článek 2 odst. 2 písm. c) vyhlášky zakazoval parkování tam, kde by byl znemožněn odvoz odpadků a čištění veřejných prostranství. Podle § 124 odst. 4 písm. b) a odst. 6 zákona o provozu na pozemních komunikacích jsou krajské úřady a obecní úřady obce s rozšířenou působností oprávněny stanovit místní a přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích. Jde však o **výkon přenesené působnosti,** a proto ji nelze regulovat vyhláškou obce. Obec tedy tím, že stanovila zákaz parkování i na veřejných prostranstvích, jež mají charakter pozemních komunikací, jednala mimo věcnou působnost obce.

Článkem 2 odst. 2 písm. d) vyhlášky bylo zakázáno parkování, stání nebo jízda motorových vozidel mimo vozovku, což je rovněž mimo rozsah věcné působnosti obce. Jízda na chodnicích je již zakázána § 53 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů, a porušení tohoto zákazu je přestupkem dle § 22 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (v současné době dle § 125c zákona o provozu na pozemních komunikacích). Ve vztahu k lesům, pokud mají charakter veřejného prostranství, je jízda zakázána ustanovením § 20 odst. 1 písmena g) zákona č. 289/1995 Sb., o lesích a změně a doplnění některých zákonů (lesní zákon), ve znění pozdějších předpisů, a porušení zákazu je stíháno dle § 53 téhož zákona. **Přinejmenším ve vztahu k těmto dvěma druhům veřejného prostranství nemá obec pravomoc pro vydání obecně závazné vyhlášky.** Město Sušice při vymezení veřejného prostranství, na které se

vztahuje napadené ustanovení, neoddělilo chodníky, resp. lesy, mající charakter veřejného prostranství, a ostatní veřejná prostranství, čímž jednalo *ultra vires*.

Článek 2 odst. 2 písmena e) a f) a článek 2a byly posuzovány Ústavním soudem společně a ve vzájemné vazbě. Jedná se o ustanovení vyhlášky k omezení volného pohybu psů. Pouze ve článku 2a se řečená omezení, týkající se mj. vedení psů výhradně na vodítku, případně i s použitím náhubku, vztahují jen na intravilán města. Dle názoru soudu je však na místě vykládat ustanovení článku 2 odst. 2 písm. e) a f) v kontextu článku 2a. Ústavní soud má za to, že takto stanovený rozsah regulace pohybu psů po veřejných prostranstvích je dostatečně určitý. Ustanovení § 24 odst. 2 zákona na ochranu zvířat proti týrání **nevyžaduje**, aby se pravidla pro pohyb psů vztahovala jen na **některá určená** veřejná prostranství. Pokud se týká znečišťování veřejného prostranství psími exkrementy a povinnosti jejich odklizení, zde byl původní restriktivní názor soudu již překonán dalšími nálezy (Pl. ÚS 35/06 – Kořenov, bod 35 a Pl. ÚS 46/06 – Mariánské Lázně). V případě zákazu vodění psů na místa určená pro hraní dětí se zase uplatní právní závěry obsažené v nálezu Pl. ÚS 33/05 (Krupka) a v bodu 33 nálezu Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně). Ústavní soud proto **neshledal derogační důvody** a tato tři ustanovení vyhlášky **nezrušil**.

Článek 3 odst. 1 vyhlášky stanovoval odpovědnost za znečištění nebo poškození veřejného prostranství a povinnost neprodleně je odstranit nebo zajistit jejich odstranění. Sledoval tedy stejný účel jako § 47 odst. 1 písm. d) a g) zákona o přestupcích (v současné době § 5 odst. 1 písm. f) a odst. 2 písm. b) zákona č. 251/2016 Sb. o některých přestupcích). **Ačkoliv je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky za účelem zabezpečení veřejného pořádku a čistoty veřejného prostranství, musel Ústavní soud vzít v úvahu, že obsahově totožné povinnosti stanovují za stejným účelem i výše zmíněná ustanovení zákona o přestupcích (v současné době zákona o některých přestupcích). Z těchto důvodů dospěl Ústavní soud k závěru, že při vydání napadeného ustanovení obec zneužila svoji zákonem vymezenou působnost.**

Ve vztahu k **čl. 3 odst. 2 až 4** vyhlášky, které se zabývají odpovědností za škody, způsobené závadou ve schůdnosti chodníku, která vznikla znečištěním, náledím nebo sněhem, poukázal Ústavní soud na novelu zákona o pozemních komunikacích, zákon č. 97/2009 Sb. (nabyl účinnosti 16. dubna 2009). Toto ustanovení stanovuje obecně odpovědnost vlastníka místní komunikace za škody, jejichž příčinou byla závada ve schůdnosti místní komunikace nebo průjezdného úseku silnice. Novela zrušila § 27 odst. 4 zákona o pozemních komunikacích (odpovědnost vlastníka přilehlé nemovitosti). Do působnosti obce nespadá právní úprava soukromoprávních vztahů, mezi něž otázka **odpovědnosti za škodu** nepochybně patří.

Ustanovení vyhlášky, specifikující povinnosti při odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, rovněž neobstála – zejména s ohledem na novelu zákona o pozemních komunikacích. Obec není oprávněna ani stanovovat vyhláškou povinnosti vlastníkovi či správci nemovitostí hraničících se silnicí (s místní komunikací), ani touto formou stanovovat povinnosti vlastníkům komunikací. Obec je sice oprávněna stanovit rozsah, způsob a lhůty odstraňování závad ve schůdnosti chodníků, místních komunikací a průjezdných úseků silnic, ovšem výhradně formou nařízení. Město proto jednalo **mimo svou věcnou působnost obce** a napadená ustanovení **byla zrušena**.

Lze shrnout, že uvedený nález potvrdil, že je možné OZV

- upravit pohyb i způsob pohybu (vodítko, náhubek) psů na všech veřejných prostranstvích v intravilánu obce;
- zakázat vstup se psy na některá veřejná prostranství (dětská hřiště, pískoviště);
- regulovat užívání ostatních veřejných prostranství obecně závaznou vyhláškou podle § 10 písm. a) zákona o obcích, avšak musí jít o jasně vymezená prostranství.

Poznámky:

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