

Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

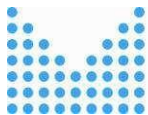
k obecně závazné vyhlášce obce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

1. regulace činností, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci

Účelem ustanovení § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), je vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tvořit právo. Děje se tak na základě ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, které je ve smyslu stanovení věcné působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky (dále jen „OZV“) rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy. Podle tohoto ustanovení je také obec při vydávání OZV povinna se řídit zákony.

V souladu s tímto zákonným příkazem poskytuje ustanovení § 10 písm. a) téhož zákona obci možnost ukládat OZV 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 OZV určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Výjimečně, dle dosavadní judikatury Ústavního soudu (viz bod 47 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 - 161/2007 Sb.) např. při regulaci prostituce, má obec možnost takovou činnost zakázat úplně.

Obec tedy musí vždy nejprve **zvažovat, zda lze určitou činnost považovat za činnost, jež by vůbec mohla narušit veřejný pořádek**. Pokud se skutečně jedná o činnost, která pojmově může narušit veřejný pořádek, musí obec dále zkoumat, zda v konkrétních místních podmínkách dané obce dosahuje tato činnost takové intenzity, aby ji bylo možno reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku. Není-li tato podmínka splněna, neměla by být daná činnost OZV vůbec regulována.



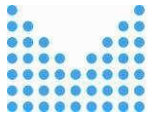
S tím souvisí povinnost obce respektovat při ukládání povinností zároveň i rozsah své samostatné působnosti, tzn. respektovat omezení této působnosti na záležitosti týkající se zájmu obce a jejích občanů. **Ukládané povinnosti se proto svým předmětem musí týkat „místních záležitostí“** (nesmí překročit meze samostatné působnosti obce) a jejich rozsah by měl této samostatné působnosti odpovídat (viz bod 19 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 30/06 - Sb. 190/2007). Pro všechny věcné oblasti takto vymezené v ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích tedy platí společná podmínka, že se vždy musí jednat o místní záležitost, nikoli tedy o záležitost krajského nebo celostátního významu, jejíž regulace přísluší podle zákona krajům nebo správním úřadům jako výkon státní správy.

Dle současné interpretace obsahu i rozsahu práva obcí na jejich vlastní originární normotvorbu Ústavním soudem může obec upravovat také otázky a záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Může tak ovšem činit pouze za předpokladu, že jí přijaté OZV se co do předmětu a cíle regulace odlišují od takovýchto zákonných předpisů. Je-li tomu tak, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (srov. judikaturu Ústavního soudu, především bod 34 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 - 20/2007 Sb.).

Z tohoto důvodu je žádoucí zahrnout do textu obecně závazných vyhlášek upravujících místní záležitosti veřejného pořádku dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích vždy také **informaci o předmětu a cíli regulace OZV**.

Navíc samozřejmě platí, že obec sice může i bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti, které jsou již upraveny zvláštními právními předpisy, avšak nemůže tyto již existující povinnosti svým právním předpisem modifikovat tak, že by došlo k rozporu právního předpisu obce s normou vyšší právní síly. Taková úprava, byť by se týkala otázek náležejících do samostatné působnosti obce, by byla v rozporu se zákonem (srov. např. bod 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 - Sb. 20/2008). Zcela zapovězena je možnost regulovat pomocí OZV záležitosti, jejichž regulace je vyhrazena výlučně zákonné úpravě.

Veřejná prostranství jsou vymezena v ustanovení § 34 zákona o obcích a jsou jimi všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. V OZV upravujících místní záležitosti veřejného pořádku podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích tak obec neurčuje, který prostor je



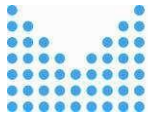
veřejným prostranstvím; tím je pouze takový prostor, který splňuje zákonem stanovené znaky.

Obec pouze určí ta z veřejných prostranství, na nichž lze nebo naopak nelze vykonávat určitou činnost. Ústavní soud se ve více svých nálezech zabýval požadavky na jejich vymezení v právních předpisech obcí, přičemž dovodil požadavek jejich jednoznačného a individualizovaného určení pouze v OZV týkajících se místního poplatku za zvláštní užívání veřejného prostranství. Odpověď na otázku, zda se zákaz činností, které mohou narušit veřejný pořádek v obci, musí vztáhnout pouze na místně určená veřejná prostranství a vymezené časové úseky během dne, však není zcela jednoznačná. Jedná se totiž o požadavek, který je diktován obecným principem proporcionality.

V souladu s principem proporcionality obecně platí, že **obec by neměla své zákazy s výjimkou prostituce formulovat plošně, ale vždy jen v co nejméně omezujícím rozsahu**. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, v obecně závazné vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci. Příkladem může být regulace činností narušujících veřejný pořádek hlukem, která se může dostat do kolize s ústavní garancí svobody projevu. Regulace totiž musí být ve vztahu přísné proporcionality ke sledovanému cíli, přípustnému podle čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod, neboť k plošným zákazům, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon. Existenci místních specifik a potřeb na ně reagovat určitým regulačním způsobem naznačuje právě omezení zákazu pouze na určitá místa v obci či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího.

Pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se však 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. Možnost uložit plošný zákaz určité činnosti způsobilé vážně narušit veřejný pořádek v obci, ať už k ní dojde na kterémkoliv místě na jejím území, ve své judikatuře již Ústavní soud dovodil, i když zatím pouze v případě regulace prostituce resp. nabízení a poskytování sexuálních služeb (viz náleze sp. zn. Pl. ÚS 69/04 - 161/2007 Sb., bod 47).

Dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008 však **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**.



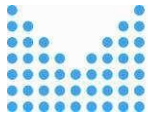
V rámci regulace činností způsobilých narušit veřejný pořádek v obci má obec možnost stanovit určité výjimečné případy, na které se obecná právní úprava vztahovat nebude. Pokud se obec rozhodne stanovit výjimky, musí tak učinit přímo v obecně závazné vyhlášce a musí je formulovat jako přímo použitelné obecné pravidlo chování. **V souvislosti s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21, nelze zmocnit orgán obce k udělování individuálních výjimek na základě žádostí.** OZV nelze dle současného názoru Ústavního soudu založit pravomoc k vydání zákonem neupraveného vrchnostenského správního aktu, který z materiálního hlediska naplňuje znaky správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Pravomoc k vydání správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod založit výhradně zákonem. **Ustanovení obecně závazných vyhlášek, která uvedené zmocnění obsahují, odporují s ohledem na předmětný náleží Ústavního soudu zákonu.** Současně je obec povinna postupovat na základě obecných kritérií, nikoliv např. pouze na základě osoby pořadatele akce, na které může docházet k rušení veřejného pořádku. V takovém případě by se totiž jednalo o nedůvodně nerovný přístup k obci či jinému konkrétnímu subjektu na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, neboť by mohl být zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce.

Pokud zákon či přímo ústavní pořádek umožňuje obci zakázat či omezit OZV ze stanovených důvodů a ve veřejném zájmu určité činnosti, musí takové zákazy či omezení platit pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, a to včetně obce samotné, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. září 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13.

Činnostmi, které mohou narušit veřejný pořádek v obci a jsou i nejčastějším předmětem regulace ze strany obcí jsou zejména regulace prostituce, regulace hlučných činností v denní době, regulace užívání zábavní pyrotechniky, regulace užívání alkoholických nápojů, regulace provozní doby hostinských zařízení či další činnosti, stanovené na základě místních potřeb.

2. regulace prostituce

Podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích může obec ukládat v samostatné působnosti povinnosti OZV 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 OZV určených, nebo stanovit, že na



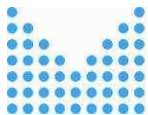
některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Podle tohoto ustanovení je obec oprávněna regulovat také nabízení prostituce.

Ústavní soud ve své judikatuře (srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 62/04 - č. 280/2005 Sb., nebo nález sp. zn. Pl. ÚS 50/03 — č. 567/2004 Sb.) vícekrát konstatoval, že obec může výkon určitých činností omezit, přizpůsobit svým podmínkám, ale ne úplně zakázat. To však nemůže platit absolutně. Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je proto nutno interpretovat tak, že pokud určitá činnost může být na určitých veřejných prostranstvích obce provozována, aniž by narušila veřejný pořádek nebo byla v rozporu s dobrými mravy, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích obce. V případě, že provozování určité činnosti představuje potencionální zásah do chráněného statku (mravní výchova dětí a mládeže), ať je provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, **může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích**. Vždy je zapotřebí hodnotit intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která se má zakázat na straně druhé.

Prostituce, neboli nabízení a poskytování sexuálních služeb, je však prozatím jedinou činností, kterou je podle rozhodnutí Ústavního soudu (viz nález sp. zn. Pl. ÚS 69/04 - č. 161/2007 Sb.) možno zakázat na všech veřejných prostranstvích v obci. Provozování této činnosti totiž ohrožuje dobré mravy a především významně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Potřebu mimořádné ochrany tohoto právem chráněného statku před následky provozování prostituce je třeba hodnotit velice vysoko, neboť žádná jiná činnost nedosahuje takovou extrémnost zásahu do záležitostí veřejného pořádku. K opodstatněnosti plošného zákazu prostituce na celém území obce ovšem Ústavní soud dospěl nejen v důsledku povahy této činnosti, ale i v kontextu existujících mezinárodněprávních závazků České republiky a také úplné absence její úpravy na zákonné úrovni.

Ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008 však Ústavní soud dokonce uvedl, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství, jak by snad mohlo vyplývat z ustanovení věty za středníkem v ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích. Díky tomu tedy obec může svou regulaci uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobitelné významně narušit veřejný pořádek v obci.

Prostituce je sociálně patologický jev, který podle historických zkušeností nelze zcela vymýtit. Lze ji však regulovat tak, aby nenarušovala veřejný pořádek, pokud možno neohrožovala mravní výchovu dětí a neurážela mravní citění veřejnosti.



Současná právní úprava dává obci na výběr ze tří možností jak nabízení prostituce regulovat:

- 1) **neupravovat ji vůbec,**
- 2) **zakázat ji na všech veřejných prostranstvích, tj. vykázat ji za zavřené dveře,**
- 3) **negativně či pozitivně vymežit určitá veřejná prostranství, na kterých lze prostituci nabízet.**

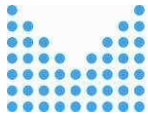
V případě, že se obec rozhodne upravit OZV regulaci nabízení prostituce na veřejných prostranstvích, lze ji upravit zákazem na všech veřejných prostranstvích v obci, neboť jde o jednání, které je v rozporu s dobrými mravy a provozování této činnosti představuje potencionální zásah do chráněného statku, ať je provozována na kterémkoli veřejném prostranství v obci.

Závěrem lze shrnout, že obce jsou oprávněny upravit regulaci nabízení prostituce OZV podle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, buď zákazem této činnosti na všech veřejných prostranstvích, nebo pouze vymezením veřejných prostranství, na kterých tuto činnost povolí, anebo nemusí tuto činnost regulovat vůbec.

3. regulace hlučných činností

Obecně platí, že obtěžování hlukem a vibracemi, které by mohlo narušit veřejný pořádek a vzbudit veřejné pohoršení, je regulováno § 5 odst. 1 písm. c) zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“), a § 1013 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. Ve všech takovýchto možných případech je vhodné vzít v úvahu podle místních poměrů i to, zda jde o rušení ojedinělé, opakované, úmyslné apod. Pokud jde o hluk a vibrace vyvolané výrobní nebo jinou podnikatelskou činností, je tato problematika upravena zákonem č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně veřejného zdraví“) - viz jeho díl 6: „*Ochrana před hlukem, vibracemi a neionizujícím zářením.*“

Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích zmocňuje obce k vydání obecně závazných vyhlášek směřujících k regulaci činností, jež by mohly narušit veřejný pořádek. V rámci aplikace tohoto zákonného zmocnění však obec v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem. Nemůže tudíž upravovat otázky, které jsou vyhrazeny výlučně zákonné úpravě, ani otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či



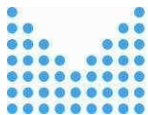
soukromého, upravovat odlišným způsobem (viz např. bod 17 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/06 - č. 189/2007 Sb.).

V návaznosti na tyto závěry je tedy otázkou, zda předmětem OZV může být omezení hlučnosti nebo zákaz používání hlučných strojů a zařízení, zda jejich regulací nepřekročila obec meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě (např. zákonu o některých přestupcích nebo zákonu o ochraně veřejného zdraví). Odpověď formuloval Ústavní soud ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (č. 20/2008 Sb.) a sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008, kde konstatuje, že je zde nezbytná identifikace předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší.

Ústavní soud zdůrazňuje např. zaměření zákona o ochraně veřejného zdraví především na dlouhodobé hlukové zatížení životního prostředí a *„na ochranu před hlukem, který svou velkou intenzitou a délkou trvání hlukové zátěže může ohrozit zdraví obyvatelstva. Cílem této regulace tedy není hluk jednorázový, méně intenzivní, který však může narušit veřejný pořádek a soužití v obci.“* Také pokud jde o regulaci provozoven služeb nebo veřejných produkcí hudby, je zákon zaměřen spíše 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 v obci. Skutečnost, že je otázka hluku regulována zákonem o ochraně veřejného zdraví, tedy bez dalšího nevyklučuje regulaci OZV vydanou v rámci samostatné působnosti obce.

Uvedené závěry ovšem přiznávají obci oprávnění regulovat hlučné činnosti formou OZV vydanou v samostatné působnosti obce pouze za určitých podmínek. Přípustné je např. omezení všech prací se zařízeními způsobujícími hluk v ranních a nočních hodinách (do 8:00 hod a od 20:00 hod) ve dnech pracovního klidu. Jde totiž o to, aby příslušné činnosti nebyly v obci zcela zakázány, ale pouze přiměřeně omezeny. Potřebné hlučné práce je tak možné vykonávat, ovšem pouze v čase, kdy budou zásahy do oprávněných zájmů ostatních obyvatel obce minimální.

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008 Ústavní soud připomněl, že v souladu s principem proporcionality obecně platí, že obec by neměla zákazy (vzhledem k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 s výjimkou prostituce) formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, v obecně závazné vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou



měrou) narušit veřejný pořádek v obci. Jako příklad užívá právě regulaci činností narušujících veřejný pořádek hlukem.

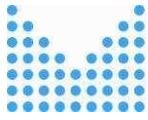
Zároveň v této souvislosti Ústavní soud poznamenal, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství. Obec tak svou regulaci může uplatnit i na činnosti odehrávající se na jiných místech než veřejných prostranstvích, pokud se jejich následky projevují na veřejných prostranstvích nebo pokud jsou způsobilé veřejný pořádek v obci narušit.

Z výše uvedeného vyplývá, **že obce nemohou paušálně zakázat používání hlučných zařízení**, tzn. zakázat jejich používání po delší čas (např. celý pracovní den či dokonce více po sobě jdoucích dní nebo celý víkend), **mohou však používání těchto zařízení přiměřeně omezit**, (např. v ranních a večerních hodinách, po celý jeden den pracovního klidu za předpokladu, že je to kompenzováno možností užívat je po celý další den víkendu, apod.). Je však nutné, aby takovýto zákaz byl v souladu s principem proporcionality a zohledňoval právo občanů a vlastníků nemovitostí obhospodařovat svůj majetek.

4. regulace užívání zábavní pyrotechniky

Na základě ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je obec oprávněna ukládat v samostatné působnosti OZV povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a tím eliminovat činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. V rámci aplikace tohoto zákonného zmocnění obec v souladu s ustálenou judikaturou Ústavního soudu musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem, avšak zároveň může upravovat také otázky a záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Může tak ovšem činit pouze za předpokladu, že jí přijaté OZV se co do předmětu a cíle regulace odlišují od takovýchto zákonných předpisů. Je-li tomu tak, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (viz bod § 34 a násl. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 - 20/2008 Sb.).

Problematiku prodeje a používání pyrotechnických předmětů tedy již nelze mít za dostatečně regulovanou zákonem č. 61/1988 Sb., o hornické činnosti, výbušninách a o státní báňské správě, ve znění pozdějších předpisů, i když obec stále nemůže přikročit k absolutnímu zakazu používání zábavné pyrotechniky na svém území. Obec



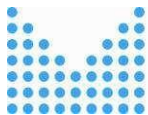
je však oprávněna regulovat za určitých podmínek používání pyrotechnických předmětů v samostatné působnosti formou OZV. Tuto skutečnost dovodil Ústavní soud již ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (486/2006 Sb.), kde konstatoval, že „*povinnost, kterou má obec možnost uložit v rámci věcně vymezené samostatné působnosti ve smyslu § 10 zákona o obcích, je nutné interpretovat tak, aby se ukládaný zákaz či příkaz nedostal do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo ústavním pořádkem.*“

Jak vyplývá z dalšího obsahu citovaného nálezu, je otázku zákonnosti regulace používání pyrotechnických produktů třeba posoudit také na základě interpretace účelu, který OZV touto regulací sleduje. Tento účel pak musí být širší než účel sledovaný zákonem č. 61/1988 Sb., tj. zajištění bezpečnosti a ochrany zdraví. V konkrétním případě to znamená, že je obec oprávněna omezit používání zábavní pyrotechniky např. za účelem ochrany majetku, zejména pak v jeho kulturně sociální dimenzi dané veřejným zájmem na ochraně kulturních památek. Stejně tak je tomu i v případě regulace používání zábavní pyrotechniky jako činnosti narušující veřejný pořádek hlukem nebo za účelem ochrany občanského soužití v obci.

Ústavní soud zde ovšem trvá na dodržení určitosti stanoveného zákazu spočívající v dostatečné konkretizaci veřejných prostranství, na nichž se příslušný zákaz uplatňuje, byť již dle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008 nejde o požadavek vyplývající z dikce ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, nýbrž o požadavek, který je diktován obecným principem proporcionality. V souladu s principem proporcionality totiž obecně platí, že obec by neměla zákazy (vzhledem k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04 s výjimkou prostituce) formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.

Na druhé straně však Ústavní soud v bodu 27 téhož nálezu poznamenává, že pravomoc obce stanovovat povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku se neomezuje jen na veřejná prostranství. Obec totiž svou regulaci 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 narušit veřejný pořádek v obci.

Problematiku pyrotechnických výrobků upravuje zákon č. 206/2015 Sb., o pyrotechnických výrobcích a zacházení s nimi a o změně některých zákonů (zákon o pyrotechnice) ze dne 23. července 2015. Tento zákon upravuje pravidla určená k dosažení volného pohybu pyrotechnických výrobků na vnitřním trhu, základní



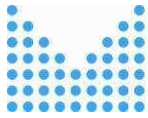
bezpečnostní požadavky, které musí pyrotechnické výrobky splňovat před jejich dodáním na trh, a další požadavky pro zajištění ochrany lidského života, zdraví, majetku, veřejné bezpečnosti, včetně ochrany a bezpečnosti spotřebitelů, a to s přihlédnutím k zájmu na ochraně životního prostředí. V ustanovení § 32 tohoto zákona je definován pojem ohňostroj a stanovena ohlašovací povinnost. Ohňostrojem se rozumí současné nebo v krátkém časovém sledu následující odpalování pyrotechnických výrobků kategorie F2, F3 nebo T1. **Za ohňostroj se nepovažuje odpalování pyrotechnických výrobků do hmotnosti 10 kg čistého obsahu výbušných látek celkem.** Provedení ohňostroje se ohlašuje příslušnému obecnímu úřadu a příslušnému hasičskému záchrannému sboru kraje nejpozději 2 pracovní dny před jeho provedením. Ohlášení musí mít písemnou formu a spolu s ním se předkládá i písemný souhlas vlastníka pozemku, na jehož pozemku se bude odpalovat, popřípadě souhlas vlastníků, správců nebo uživatelů dalších dotčených nemovitostí s provedením ohňostroje.

Vzhledem k uvedenému je nutno **upozornit** na skutečnost, že pokud chce obec OZV regulovat používání ohňostrojů (a taková regulace by byla s ohledem na odlišný předmět a cíl OZV a zákona možná), bude se taková regulace vztahovat pouze na ohňostroje definované zákonem o pyrotechnice, nikoliv běžně používané ohňostroje. Lze proto doporučit v OZV používat pojem pyrotechnické výrobky, nikoliv pojem ohňostroj. Navíc u ohňostrojů, jak je uvedeno výše, upravuje některé náležitosti např. ohlašovací povinnosti přímo zákon, obec si je proto nesmí upravovat dle svých potřeb a taková OZV by byla v rozporu se zákonem.

Shrme-li tedy, **není obec oprávněna prostřednictvím OZV přistoupit k plošnému paušálnímu zákazu používání pyrotechnických předmětů na svém území.** Takový zákaz lze stanovit pouze ve vztahu k určitým, přesně vymezeným veřejným, avšak i jiným prostranstvím a také časům, vyžaduje-li to zajištění místních záležitostí veřejného pořádku s ohledem na potřebu ochrany majetku, ochrany nočního klidu nebo občanského soužití v obci.

5. regulace konzumace alkoholických nápojů

Další činností, která by mohla narušit veřejný pořádek v obci a tedy činností regulovatelnou dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je konzumace alkoholických nápojů. Regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce OZV je dle zákona možná, pokud se vzhledem ke konkrétním místním podmínkám jedná o jev, který je způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/05. Stanovený zákaz či omezení (v souladu s principem

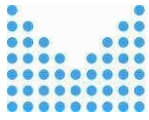


proporcionality) lze však vztáhnout nejen na samotnou konzumaci alkoholu, ale i některé další činnosti, které se samotnou konzumací souvisí. Konzumace alkoholu - se znakem způsobilosti narušit veřejný pořádek – se tak věcně i logicky neomezuje pouze na samotné (vlastní) požívání alkoholického nápoje (tj. pití jako takové), nýbrž zahrnuje i obdobně tomu imanentní a veřejně reflektovatelné činnosti, jež počínají opatřením alkoholického nápoje a pokračují jeho „veřejnou“ připraveností ke skutečné konzumaci. Právě znak takové „veřejné připravenosti“ obec přiléhavě reflektuje v dotčeném ustanovení podmínkou, že jde o alkoholický nápoj v „otevřené lahvi či jiné nádobě“, jakož i podmínkou „zdržování se“; ta je významná nejen proto, že je typovým „předpolím“ konzumace, nýbrž i tím, že ze zákazu vylučuje pouhý přenos nádoby (přes veřejné prostranství), jenž - oproti tomu - samo o sobě veřejnou konzumaci alkoholu neimplikuje (k tomu blíže nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/09).

Lze proto uzavřít, že **jak zákaz požívání alkoholických nápojů, tak i zákaz zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem (který lze subsumovat pod zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství), je možné regulovat OZV, jak bylo dovozeno výše zmíněnými nálezy Ústavního soudu.**

6. regulace provozní doby hostinských zařízení

Možnost legitimně regulovat provozní dobu hostinských zařízení (pokud to místní podmínky vyžadují), a to na základě zákonného zmocnění ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích, vyplývá z nálezů Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/09. Ústavní soud konstatoval, 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 obecního zřízení a čl. 104 odst. 3 Ústavy České republiky stanovit povinnosti subjektům tuto činnost provozujícím, a to včetně povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách. Každá taková místní úprava má své zvláštnosti, když hodnocení kritérií ústavnosti a zejména zákonnosti obecně závazné vyhlášky musí vycházet z podmínek konkrétní obce, neboť zde Ústavní soud hodnotí nikoli celostátní, nýbrž právě místní úpravu záležitostí veřejného pořádku.“* Ústavní soud rovněž připustil, že v konkrétním případě omezením provozní doby hostinských zařízení se chrání nejen veřejný zájem, ale současně i právo na pokojné bydlení a spánek, jakožto součást práva na ochranu soukromého a rodinného života v širším slova smyslu (čl. 10 odst. 2 Listiny). Připomenul současně, 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. 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.

-
- tento materiál popisuje právní stav ke dni zpracování (aktualizace);
 - právní názor uvedený v tomto materiálu není právně závazný, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze soud
-

Aktualizováno k datu: 1. září 2021

Zpracoval: odbor veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra