

1. Znění § 10 zákona o obcích neobsahuje výslovné pravidlo, podle kterého by obec nesměla činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, zakázat na všech veřejných prostranstvích. Tento závěr lze dovodit z citovaného ustanovení jen pomocí argumentu a contrario. Tento argument však nelze použít bezvýhradně. V citovaném ustanovení se zákonodárce pokoušel zejména řešit střet ústavně zaručené svobody jedince, jeho práva na podnikání na jedné straně a ochrany veřejných zájmů a práva obce na samosprávu na straně druhé. Tento střet rozhodl zásadně tak, že obec může výkon určitých činností omezit, přizpůsobit svým podmínkám, nikoli však úplně zakázat. To však nemůže platit absolutně. Zcela zřejmé je to u ochrany takových ústavně chráněných právních statků jako je zdraví a život. Neexistuje žádný racionální důvod, proč by obec měla mít povinnost trpět na některých svých veřejných prostranstvích činnosti, které ohrožují tyto základní chráněné hodnoty. Bylo by v rozporu s ústavně zaručenou ochranou nedotknutelnosti osoby (čl. 7 Listiny), která zahrnuje ochranu proti zásahům do osobní integrity každého jedince, aby obec byla povinna vymezit na svém území taková veřejná prostranství, kde nezakazuje činnosti, které by mohly být v rozporu s ochranou zdraví. To samé platí i pro činnosti jsoucí v rozporu s ochranou majetku (srov. čl. 11 Listiny). Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je proto nutno interpretovat tak, že pokud činnosti narušující ochranu zdraví, majetku či bezpečnosti do těchto ústavně chráněných právních statků zasahují jen na některých veřejných prostranstvích, je obci zapovězeno zakázat je na celém území obce. Citované ustanovení je proto nutno chápat jako konkrétní projev obecného principu proporcionality.

2. Stejně jako je veřejná moc povinna chránit svobodu jedince, jeho zdraví a majetek, je povinna chránit i veřejný pořádek a dobré mravy. I na zákaz činností narušujících tyto hodnoty je nutno aplikovat výše uvedené závěry týkající se ochrany zdraví a majetku. Pokud tedy předmětná činnost může být na určitých veřejných prostranstvích obce provozována, aniž by narušila veřejný pořádek či byla v rozporu s dobrými mravy, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích obce. Pokud naproti tomu provozování určité činnosti představuje potencionální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. Vždy je též třeba hodnotit i intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána na straně druhé.

3. V čl. 3 odst. 1 písm. c) obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004, k zajištění místních záležitostí veřejného pořádku, město Ústí nad Labem zakazuje nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství. Tím zakazuje nabízení sexuálních služeb (prostituci) na všech veřejných prostranstvích obce. Tato oblast není zákonem upravena. Nabízení této služby ohrožuje dobré mravy obecně a velice výrazně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Již samotné nabízení prostituce, které je zřejmé dětem a mládeži, v nich může vyvolat pocit něčeho „normálního“, přípustného. Význam zejména tohoto právem chráněného statku, tj. mravní výchovy dětí a mládeže, je třeba hodnotit velice vysoce. Extrémním způsobem jsou tak dotčeny etické hodnoty, které je společenství občanů, kterou obec je, oprávněno chránit. Podobné extrémnosti zásahu do záležitostí veřejného pořádku tak podle názoru Ústavního soudu nedosahuje žádná z dalších v čl. 3 napadené vyhlášky uvedených činností, a to ani žebrání. Tyto ohrožené právem chráněné hodnoty, statky je dále třeba poměřit se zásahem do svobody jedinců poskytujících sexuální služby. Ochrana nabízení této aktivity na očích veřejnosti však nemůže ve sporu s ochranou mravní výchovy dětí a mládeže obstát.

4. Při interpretaci § 10 písm. a) zákona o obcích je třeba též vycházet z čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle kterého Česká republika dodržuje závazky,

kteřé pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Česká republika je vázána Úmluvou o potlačování obchodu s lidmi a potlačování prostituce druhých osob [OSN New York, 2. 12. 1949; Československá republika k ní přistoupila 14. 3. 1958 (dále jen „New Yorská úmluva“)]. Tato úmluva považuje prostituci za zlo, které spočívá v obchodování s lidmi a jejich lidskou důstojností, což ohrožuje jednotlivce, rodinu i celou pospolitost. Smyslem této úmluvy je kromě jiného zákaz regulace prostituce a tím vlastně jejího uznání a schválení (srov. čl. 6 New Yorské úmluvy). Podle čl. 10 Ústavy jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Ačkoli tato mezinárodní smlouva nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů a není tak mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, která je součástí právního řádu, nelze ji při interpretaci jednoduchého práva s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy pominout. a je třeba jednoduché právo, které připouští několikery výklad, interpretovat způsobem, který je souladný s mezinárodněprávními závazky České republiky. Jak shora uvedeno, § 10 zákona o obcích neobsahuje jednoznačné řešení otázky, zda obec může prostituci zakázat vůbec na všech svých veřejných prostranstvích. S mezinárodněprávními závazky České republiky vyplývajícimi z New Yorské úmluvy je více slučitelný výklad, podle kterého může obec prostituci zakázat nejen na některých, nýbrž též na všech veřejných prostranstvích. Vymezení prostituce jen do určitých veřejných prostranství v obci je ve své podstatě její regulace, které chce New Yorská úmluva zabránit. Současná právní úprava tedy dává obci na výběr, aby buď prostituci neupravovala vůbec, nebo ji na všech veřejných prostranstvích obce zcela zakázala, anebo aby negativně či pozitivně vymezila určitá veřejná prostranství, na kterých lze prostituci nabízet.

5. Ústavní soud dospěl k závěru, též proto, že oblast prostituce není upravena na zákonné úrovni Parlamentem ČR, že město Ústí n. Labem nepřekročilo zákonem danou působnost, když obecně závaznou vyhláškou zakázalo nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství na celém území města a vykázalo tak prostituci za zavřené dveře.

Ústavní soud

rozhodl v plénu o návrhu ministra vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004, k zajištění místních záležitostí veřejného pořádku, za účasti ministra vnitra a města Ústí nad Labem, takto:

I. Ustanovení čl. 3 odst. 1 písm. a), b) a e) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, se zrušují dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Řízení o návrhu se ve vztahu k ustanovením čl. 3 odst. 1 písm. d) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku zastavuje.

III. Ve zbývajících částí se návrh ministra vnitra zamítá.

Odůvodnění

I.

1. Dne 8.12.2004 obdržel Ústavní soud návrh ministra vnitra Mgr. F. B. na zrušení obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Protože návrh po formální stránce splňuje náležitosti požadované zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), nic nebránilo jeho projednání plénem Ústavního soudu.

II.

2. Ze zápisu z 10. zasedání Zastupitelstva města Ústí nad Labem konaného dne 11. března 2004, jakož i z vyhlášky č. 1/2004, Ústavní soud zjistil, že vyhláška č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku byla řádně přijata na 10. zasedání Zastupitelstva města Ústí nad Labem konaného dne 11. března 2004 dvaceti šesti hlasy za přítomnosti dvaceti šesti zastupitelů (z celkového počtu 37). Vyhláška byla vyvěšena na úřední desce Magistrátu města Ústí nad Labem dne 12.3.2004 a účinnosti nabyla dne 27.3.2004, sejmuta z úřední desky byla 26.3.2004. Lze tedy uzavřít, že napadená obecně závazná vyhláška byla přijata a vydána ústavně předepsaným způsobem orgánem k tomu zmocněným [§ 12 odst. 1, § 84 odst. 2 písm. i), § 87 zákona o obcích, ve znění pozdějších předpisů].

III.

3. Text citované obecně závazné vyhlášky, schválený zastupitelstvem města Ústí nad Labem, je následující:

Město Ústí nad Labem

Obecně závazná vyhláška města Ústí nad Labem č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku

Zastupitelstvo města Ústí nad Labem podle ust. § 10, §35 a § 84 odst. 2 písm. i) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, se usneslo dne 11.3.2004 vydat tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

#### Čl. 1

##### Úvodní ustanovení

1. Cílem této vyhlášky je na základě zákonného zmocnění a v souladu s platnou právní úpravou zajistit veřejný pořádek ve městě Ústí nad Labem (dále jen „město“) na těch úsecích, které jsou do jeho působnosti svěřeny (místní záležitosti).

#### Čl. 2

##### Vymezení pojmů

1. Veřejným prostranstvím jsou 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. 1)

2. Neúměrným obtěžováním občanů hlukem se rozumí taková jednání, která obtěžují občany v denní i noční době, zejména hlučným užíváním hudebních nástrojů, hudebních aparatur, magnetofonu, rozhlasových a televizních přijímačů a hlukem návštěvníků zařízení, kde se podávají i alkoholické nápoje.

3. Noční dobou se pro účely této vyhlášky a pro účely kontroly dodržování povinností v ochraně před hlukem a vibracemi rozumí doma mezi 22.00 hod a 6.00 hod. 2)

#### Čl. 3

Stanovení činností, jež by mohly narušit veřejný pořádek ve městě a určení místa a času, kde tyto činnosti jsou zakázány

1. Činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, ve venkovním i vnitřním prostoru jsou:

a. pořádání veřejných hudebních produkcí v podobě živé i reprodukované (např. taneční zábavy, plesy, diskotéky, technoparty atd.), zejména pokud jsou spojeny s možností konzumace alkoholu,

b. žebrání a jiné obtěžování občanů mající obdobný charakter kromě řádně povolených veřejných sbírek, 3)

c. nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství,

d. volné pobíhání psů na veřejném prostranství,

e. produkce lunaparků, kolotočů, cirkusů a hromadných sportovních akcí na veřejném prostranství. Tyto činnosti je možné pořádat pouze po předchozím souhlasu příslušného ÚMO na místech podle připojené přílohy (mapový zakres).

#### Čl. 4

Ochrana občanů před hlukem a povinnosti k zajištění ochrany občanů před hlukem

1. Každý je povinen se chovat tak, aby v noční době uvedené v čl. 2 odst. 3 této vyhlášky nerušil noční klid nad míru stanovenou zvláštními předpisy.

2. Pořadatel veřejné produkce i provozovatel příslušného zařízení (např. restaurace, kluby, herny apod.) odpovídá za to, že hluk ve venkovním i vnitřním prostoru nepřesáhne nejvyšší povolené hodnoty hluku stanovené zvláštními předpisy. 4)

3. Veřejně přístupnou hudební produkci je povoleno pořádat ve vnitřních prostorách pouze tehdy, byly-li k tomu účelu určeny rozhodnutím stavebního úřadu. Tato činnost je zakázána v nebytových či bytových prostorech, které k tomu účelu nejsou určeny rozhodnutím stavebního úřadu.

4. Pořadatel veřejné produkce odpovídá za zajištění dostatečně početné a řádně označené pořadatelské služby.

5. Místní omezení hluku platí v následujících lokalitách města Ústí nad Labem:

(následuje výčet předmětných lokalit)

#### Čl. 5

Stanovení povinností pro volný pohyb psů na veřejných prostranstvích

1. Na veřejném prostranství je majitel nebo držitel psa povinen označit jej evidenční známkou, kterou obdrží při přihlášení psa u příslušného úřadu. Dále je povinen vést psa na vodítku, s výjimkou lokalit označených cedulí s nápisem „Místo pro volný pohyb psů“. Tyto lokality jsou určeny jako „místo pro volný pohyb psů.“: (následuje výčet předmětných lokalit).

2. Na takto vymezených plochách je majitel (držitel) zvířete nadále plně odpovědný za svého psa a je povinen dodržovat všechny obecně platné právní předpisy (např. občanský zákoník, zákon o ochraně zvířat proti týrání, veterinární zákon, zákon o myslivosti atd.). Lokality pro volný pohyb psů jsou graficky vyobrazeny v příloze, která je nedílnou součástí této vyhlášky,

#### Čl. 6

Kontrola

Kontrolu dodržování této vyhlášky budou provádět strážníci Městské policie Ústí nad Labem. 5)

Čl. 7

Sankce

1. Porušení povinností stanovených touto vyhláškou fyzickou nebo právnickou osobou a jakékoli jednání v rozporu s touto vyhláškou bude postihováno

a. u fyzických osob jako přestupek

b. u právnických osob nebo podnikatelů při výkonu podnikatelské činnosti jako jiný správní delikt, nejedná-li se o delikt postižitelný podle zvláštních předpisů.

2. Pro ukládání sankcí se použijí zvláštní předpisy. 6)

Čl. 8

Závěrečná ustanovení

Uplatněním této vyhlášky nejsou dotčeny povinnosti stanovené jinými předpisy. Zrušuje se obecně závazná vyhláška města Ústí nad Labem č. 89/2002 o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a k ochraně občanů před hlukem.

Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po jejím vyhlášení.

Mgr. Jan Kubata

náměstek primátora

Mgr. Petr Gandalovič

primátor města

1) § 34 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

2) § 34 odst. 2, věta první, zák. č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů

3) zák. č. 117/2001 Sb., o veřejných sbírkách a o změně některých zákonů (zákon o veřejných sbírkách)

4) nařízení vlády č. 502/2000 Sb., o ochraně zdraví před nepříznivými účinky hluku a vibrací, ve znění nař. vlády č. 88/2004 Sb., s účinností od 1.4.2004 a pozdějších předpisů

5) § 2 odst. 1 písm. a) zák. č. 553/1991 Sb., o obecní policii

6) zák. § 58 zák. č. 128/2000 Sb. č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů

§ 58 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů)

IV.

4. Citovaná vyhláška nabyla účinnosti dne 27.3.2004. Opatřením ze dne 17.9.2004, č.j. MS 1656/2-2004 zahájil navrhovatel správní řízení o pozastavení účinnosti této vyhlášky, rozhodnutí o pozastavení vyhlášky bylo doručeno městu Ústí nad Labem dne 24.11.2004, Město Ústí nad Labem však do dne podání tohoto návrhu nápravu ve věci nezjednálo, proto podal navrhovatel Ústavnímu soudu návrh dle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy ČR a § 64 odst. 2 písm. g) zákona o Ústavním soudu na zrušení této vyhlášky.

5. Navrhovatel v ústavní stížnosti uvádí, že dospěl v souladu s 124 odst. 2 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění dalších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), k závěru, že předmětná vyhláška je v rozporu se zákonem, neboť stanovuje povinnosti (zákazy) bez zákonného základu a nad rámec samostatné působnosti obce, což je v rozporu s čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod a čl. 2 odst. 4 a čl. 104 odst. 3 Ústavy. Navrhovatel uvádí konkrétní důvody nezákonnosti předmětných ustanovení vyhlášky následovně:

6. Čl. 2 odst. 1 vyhlášky stanoví, co jsou veřejná prostranství, avšak pouze odkazem na § 34 zákona o obcích. Ve vyhlášce není konkrétně určeno veřejné prostranství, ani tzv. další prostory ve městě. Navrhovatel odkazuje na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 2/2000, dle kterého je nezbytné „další prostory“ přístupné každému bez omezení ve vyhlášce jednoznačně určit. Neurčitost míst, na něž se vztahují povinnosti uvedené ve vyhlášce, je v rozporu s principem právní jistoty.

7. Čl. 2 odst. 2 vyhlášky stanovuje jednání, která by dle vyhlášky mohla způsobit neúměrné obtěžování občanů hlukem, a to v denní i noční době. Navrhovatel má za to, že dle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 14/99 nemá být předmětem obecně závazné vyhlášky omezení hlučnosti, neboť se jedná o právní vztahy upravené samostatnými právními předpisy. Pokud jde o jednání rušící noční dobu, jedná se o přestupek rušení nočního klidu, který je vymezený již v § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, obtěžování v denní i noční době je upravováno jako občanskoprávní vztah dle § 127 občanského zákoníku.

8. Čl. 2 odst. 3 vyhlášky stanoví noční dobu pro účely kontroly dodržování povinností v ochraně před hlukem a vibracemi. Protože dle navrhovatele do

samostatné působnosti obce nepatří regulace hluku a vibrací, nepatří tedy do samostatné působnosti ani kontrola a stanovení času pro účely kontroly.

9. Čl. 3 v názvu uvádí, že stanovuje činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě a určuje místo a čas, kde jsou tyto činnosti zakázány, článek však specifikaci místa a času vůbec neobsahuje. Dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích může obec stanovit, že činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených. Pokud tedy chce obec určitě činnosti takto stanovit, musí v rámci zachování právní jistoty dle navrhovatele určit místo i čas jejich konání.

10. Čl. 3 odst. 1 písm. a) vyhlášky stanoví, že činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, ve venkovním i vnitřním prostoru, jsou pořádání veřejných produkcí v podobě živé i reprodukované, zejména pokud jsou spojeny s možností konzumace alkoholu. Obec neurčuje, na kterých veřejných prostranstvích nelze vykonávat činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, ale paušálně stanovuje možnost narušení veřejného pořádku těmito činnostmi v celém městě. To je dle navrhovatele v rozporu s § 10 písm. a) zákona o obcích, který stanoví, že obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit zejména místa a čas činností, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Obec tak dle navrhovatele zasahuje významně do právní jistoty občanů a také do základního práva zaručeného Listinou základních práv a svobod, a to práva vlastnického, které je možné omezit pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu. Obec má podle § 10 písm. b) zákona o obcích zákonné oprávnění k regulaci pořádání, průběhu a ukončení veřejností přístupných podniků, včetně tanečních zábav a diskoték podnikatelských aktivit, tyto podnikatelské aktivity však nemůže plošně zakázat. Obec má dále oprávnění k omezení podávání a prodeje alkoholu podle § 4 odst. 3 zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů, ale nikoliv k zákazu akcí spojených s konzumací alkoholu, nebo jejich určení jako činností narušujících veřejný pořádek v celém městě.

11. Čl. 3 odst. 1 písm. b) vyhlášky stanoví, že činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v celém městě, jsou žebráni a jiné obtěžování občanů mající podobný charakter. Město zde stanoví činnosti, které mohou narušit veřejný pořádek, v rámci celého města, čímž se opět dostává dle navrhovatele do rozporu se zmíněným § 10 písm. a) zákona o obcích. Navrhovatel má za to, že každý může činit, co není zákonem zakázáno, jak vyplývá z čl. 2 odst. 3 Listiny. Žebráni však zakázáno není, obtěžování je pak regulováno občanským zákoníkem v § 127, buzení veřejného pohoršení je upraveno v § 47 odst. 1 písm. c) zákona o přestupcích. Obec tak dle navrhovatele tímto ustanovením vyhlášky překročila rámec své stanovené působnosti.

12. Čl. 3 odst. 1 písm. c) vyhlášky stanoví, že činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, jsou nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství. V uvedeném ustanovení je již rozpor mezi ustanovením, kde tedy zmíněná činnost může narušit veřejný pořádek. V případě, že záměr obce je stanovit tuto činnost jako narušující veřejný pořádek v celém městě, dostává se město dle navrhovatele opět do rozporu s § 10 písm. a) zákona o obcích. Navrhovatel má za to, že by se obec paušálním stanovením pro celé město, mimo veřejná prostranství, mohla dostat do rozporu s právem podnikat (čl. 26 odst. 1 Listiny) a s právem vlastnickým, zaručených Listinou základních práv a svobod. Pokud se týká stanovení zmíněné činnosti na veřejných prostranstvích, je obec povinna dle navrhovatele k zajištění právní jistoty občanů určit veřejné prostranství, kde je uvedená činnost zakázána.

13. Čl. 3 odst. 1 písm. e) vyhlášky stanoví, že činnostmi, jež by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, je produkce lunaparků, kolotočů, cirkusů a hromadných sportovních akcí. Obec dle § 10 písm. b) zákona o obcích může vyhláškou ukládat povinnosti pro pořádání, průběh a ukončení veřejností přístupných kulturních a sportovních akcí. Obec tedy dle navrhovatele není zmocněna k paušálnímu zákazu. Navrhovatel má za to, že obec se zákazem dostává do rozporu s právem na podnikání, zaručeným Listinou, a také do rozporu s vlastnickým právem, protože stanovuje zákaz pro celé město. Provozování lunaparků patří pod živnost volné, proto výkon živnostenské agendy patří do státní správy a obec nemá zákonné zmocnění k úpravě formou obecně závazné vyhlášky. Město tedy není dle navrhovatele zmocněno akce povolovat, ale zastupitelstvo je zmocněno stanovit, kde je možno je konat a kdy.

14. Čl. 4 odst. 1 vyhlášky stanoví, že každý je povinen chovat se tak, aby nerušil noční klid nad míru stanovenou zvláštními předpisy. Rušení nočního klidu je přestupkem podle § 47 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích. Proto je dle navrhovatele na zákonem stanovených orgánech, aby přestupek posoudily a případně zjednaly nápravu, či uložily sankci. Zákon o ochraně veřejného zdraví stanovuje ochranu občanů před hlukem a také označuje orgány ochrany veřejného zdraví, mezi něž obec nepatří. Navrhovatel dále uvádí, že obtěžování hlukem je upraveno také v § 127 občanského zákoníku.

15. Čl. 4 odst. 2 stanoví, že pořadatel veřejné produkce i provozovatel příslušného zařízení odpovídá za to, že hluk nepřesáhne nejvyšší povolené hodnoty. Zákaz překračování limitů hluku pro veřejné produkce je stanoven v § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, limity pak stanoví prováděcí předpis. Posoudit, zda byl či nebyl dodržen zákon a stanovení případné odpovědnosti či sankce mohou orgány státní správy ochrany veřejného zdraví, obec dle navrhovatelů nemá žádné zákonné zmocnění k úpravě této problematiky. Navrhovatel v této souvislosti odkazuje na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 14/99, podle kterého nemá být předmětem obecně závazné vyhlášky omezení hlučnosti, neboť se jedná o právní vztahy upravené samostatnými právními předpisy, jako jsou zákon o veřejném zdraví, občanský zákoník, případně trestupkový zákon.

16. Čl. 4 odst. 5 vyhlášky vymezuje lokality pro tzv. místní omezení hluku. To nepatří do samostatné působnosti obce, z toho důvodu se dle navrhovatele také jedná o rozpor s § 35 odst. 1 zákona o obcích.

17. Čl. 4 odst. 3 vyhlášky stanoví, že veřejnou hudební produkci je možné pořádat pouze v prostorách k tomu určených rozhodnutím stavebního úřadu. Povinnost užívat stavbu pouze k účelům, které byly schváleny kolaudačním rozhodnutím, je stanovena v § 82 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, obec tedy dle navrhovatele nemá zákonné zmocnění ke stanovení této povinnosti ve vyhlášce, pouze orgány k tomu určené stavebním zákonem mají povinnost zajišťovat dohled nad dodržáním zákonných povinností a pouze tyto orgány mají možnost ukládat sankce. Obec tedy dle navrhovatele jedná nad rámec stanovené samostatné působnosti a zasahuje tím do výkonu státní správy.

18. Čl. 4 odst. 4 vyhlášky stanoví, že pořadatel produkce odpovídá za zajištění dostatečně početné a řádně označené pořadatelské služby. V tom spatřuje navrhovatel rozpor s principem právní jistoty, neboť dostatečný počet řádně označené pořadatelské služby je věcí subjektivního posouzení.

19. Čl. 5 odst. 1 vyhlášky stanoví povinnost mít psa na vodítku s výjimkou lokalit označených cedulí s nápisem „Místo pro volný pohyb psů“. Lokality, které jsou určeny k pohybu psů, vyplývají z obecně závazné vyhlášky. Dle navrhovatele musí oblasti pro povinnost vést psa na vodítku stanovovat právní předpis, nikoli cedula, která je přenosná, v opačném případě se jedná o rozpor s právní jistotou občanů.

20. Čl. 7 vyhlášky stanoví sankce. Obec stanovením povinností (zákazů) dle navrhovatele zasáhla i do práv sousedských a vlastnických, které jsou upraveny jako vztahy občanskoprávní, tudíž nemohou být kvalifikovány jako přestupky. Navrhovatel má za to, že v případě vypuštění navržených článků vyhlášky bude toto ustanovení v souladu se zákonem.

V.

21. Na výzvu Ústavního soudu se k návrhu ministra vnitra vyjádřilo město Ústí nad Labem svým podáním ze dne 7.2.2005. Ve vyjádření se uvádí, že pokud je napadáno, že čl. 2 odst. 1 nevymezuje přesně, co je to veřejné prostranství, pak je třeba říci, že jednoznačné určení konkrétních prostor není z praktického hlediska proveditelné. V případě velkých měst, jako je Ústí nad Labem, je pro takové konkrétní jednoznačné vymezení překážkou rozsáhlé území města, a veliké množství míst, na něž by se vymezení vztahovalo. Pokud by navíc město vymezilo takové prostranství označením parcelních čísel jednotlivých pozemků, stejně by pro občana bylo takové vymezení matoucí a rozhodně by nepřineslo požadovaný výsledek. Vymezení užitá ve vyhlášce je sice obecné, ale pro občany srozumitelnější, navíc by při každé změně těchto prostor bylo nutné tuto obecně závaznou vyhlášku novelizovat.

22. Pokud je návrhem napadáno, že určitá část problematiky je již upravena zvláštními předpisy, odkazuje se ve vyjádření na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 15/97, podle něhož „obsahuje-li obecně závazná vyhláška obce ustanovení, jež stanoví povinnost uloženou zákonem, je takové ustanovení superfluum k zákonné úpravě, jež samo o sobě nemá normativní obsah, přičemž v pouhé redundanci nelze spatřovat dostatečný důvod pro konstatování protiústavnosti a protizákonnosti“. K námitce, že část problematiky spadá pod režim zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, odkazuje město Ústí nad Labem na nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 18/97, podle kterého „podle § 48 zákona č. 200/1990 Sb., ve znění pozdějších předpisů lze těmito obecně závaznými vyhláškami obcí stanovit skutkové podstaty přestupků proti veřejnému pořádku“.

23. K článku 4 odst. 4 se ve vyjádření uvádí, že není možné vymezit potřebný počet pořadatelů například vztažený k očekávanému počtu návštěvníků, protože samozřejmě jiný rozsah pořadatelů bude nezbytný k udržení veřejného pořádku při akci pořádané „pod širým nebem“, jiný při akci pořádané na uzavřené ploše fotbalového nebo zimního stadionu, možnost subjektivního posouzení tak zde bude vždy.

24. Pokud je napadán čl. 5 odst. 1 vyhlášky pro rozpor s právní jistotou, neboť oblasti pro povinnost vést psa na vodítku musí stanovit právní předpis, uvádí město Ústí nad Labem, že tento článek vyhlášky přesně stanoví lokality pro „volný pohyb psů“ a lze tedy dovodit, že jsou právním předpisem určeny i lokality, kde je povinnost vést psa na vodítku. Jsou to všechny ostatní lokality, než ty, které jsou určeny jako „místo pro volný pohyb psů“.

25. Za nejzávažnější považuje město Ústí nad Labem skutečnost, že jsou napadány některé části obecně závazné vyhlášky pro jejich rozpor se základními právy občanů zaručenými Listinou základních práv a svobod, a to právem vlastnickým a právem podnikat. Dle názoru města Ústí nad Labem je možné právo vlastnické a právo podnikat omezit, je však třeba zkoumat konkrétní případy. Obecně je možné říci, že toto omezení je v souladu s jednou ze základních ústavních zásad, a sice s tou, že svoboda jednotlivce končí tam, kde začíná svoboda jiného. Pokud je napadáno, že město plošně zakazuje určité činnosti, není tomu tak, město pouze pro takové činnosti stanoví přísnější pravidla pro jejich pořádání, když se jedná o činnosti, při kterých dle poznatků orgánů města dochází nejčastěji k porušování veřejného pořádku. Takové činnosti tedy nejsou vyhláškou zakazovány, ale jsou pouze stanoveny pravidla pro jejich pořádání s ohledem na zájem na udržování veřejného pořádku ve městě.

26. Město Ústí nad Labem uzavírá své vyjádření tím, že pokud byla obecně závazná vyhláška napadena v tomto rozsahu, je otázkou, k čemu slouží zákonné zmocnění § 10 zákona o obcích, když prakticky všechny tam uvedené činnosti jsou již nějakým způsobem regulovány či dotčeny úpravou některých jiných obecně závazných předpisů, citované ustanovení by se tak dostalo do pozice určité nepoužitelné proklamace, což jistě nemohlo být a ani nebylo úmyslem zákonodárce.

27. Současně město Ústí nad Labem sděluje, že s upuštěním od ústního jednání v řízení před Ústavním soudem ve smyslu ustanovení § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu nesouhlasí.

28. Veřejný ochránce práv JUDr. O. M. svým vyjádřením ze dne 12. ledna 2005 sdělil, že nevstupuje do řízení před Ústavním soudem.

29. Při veřejném ústním jednání dne 8. 3. 2007 vzal Ústavní soud ze shodného vyjádření účastníků řízení dále za prokázané, že obecně závazná vyhláška města Ústí nad Labem č. 1/2004, k zajištění místních záležitostí veřejného pořádku, v ustanoveních čl. 3 odst. 1 písm. d) a čl. 5 pozbyla ještě před skončením řízení před Ústavním soudem platnosti.

#### VI.

30. Při rozhodování o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky Ústavní soud posuzuje, zda vyhláška byla přijata a vydána v mezích Ústavou ČR stanovené kompetence obce a ústavně předepsaným způsobem a zda její obsah neodporuje ústavním zákonům a zákonům (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu). Pro toto posouzení Ústavní soud zpravidla volí test čtyř kroků, kterými jsou: 1) Přezkoumání pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky. 2) Přezkoumání otázky, zda se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (jednání ultra vires). 3) Vyřešení otázky, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. 4) Přezkum obsahu vyhlášky z hlediska „nerozumnosti“. Přitom je třeba uvést, že prvá dvě kritéria jsou kritérii formálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria vykazují aspekty jednání ultra vires (v materiálním slova smyslu).

31. Stejnou metodu testování obecně závazné vyhlášky obce Ústavní soud zvolil i v projednávané věci.

32. Ad 1) Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, podle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, byly obce nadány pravomocí vydávat obecně závazné vyhlášky. V tomto smyslu Ústavní soud navazuje na rozhodnutí, které učinil ve věci sp. zn. Pl. ÚS 5/99, publikovaném pod č. 216/1999 Sb. Z uvedeného plyne, že na tuto normotvorbu obcí nutno pohlížet jako na originární tvorbu práva.

33. Protože napadená obecně závazná vyhláška byla vydána zastupitelstvem obce způsobem, který je rozveden v bodu II. tohoto nálezu, lze uzavřít, že obec postupovala co do výkonu pravomoci ústavně souladným způsobem.

34. Ad 2) Rozvedením shora zmíněného čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR, který zakládá působnost obcí vydávat obecně závazné vyhlášky, je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích. Podle tohoto ustanovení se obec při výkonu samostatné působnosti (ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích) řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení v ustanovení § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích uvedením věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna originálně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu tohoto pojmu (nález sp. zn. Pl. ÚS 3/95, publikovaný pod č. 265/1995 Sb.) tvořit právo. Obec je

tedy limitována mezemi své působnosti stanovenými zákonem, nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě a nemůže upravovat záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého (srov. judikaturu Ústavního soudu zejména pro oblast úpravy chovu a držení zvířat na území obce, nálezný Pl. ÚS 4/98, publ. in Sbírka nálezů a usnesení ÚS, sv. 14, č. 78, nálezný Pl. ÚS 17/02 ze dne 20. 10. 2004, dostupný v elektronické verzi na [www.judikatura.cz](http://www.judikatura.cz)). V případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen na základě a v mezích zákona, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.

35. Listina základních práv a svobod v článku 2 odst. 2 obsahuje toto ustanovení: „Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“ Dále v článku 4 odst. 1 se praví: „Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.“ Ústava ČR v článku 2 odst. 4 uvádí: „Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

36. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 10: „Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

a) 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, zdravím 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, ...“

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.

37. Pokud tedy obec ve shora vymezené oblasti vydává obecně závaznou vyhlášku, kterou stanoví činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě a dále povinnosti k zajištění ochrany občanů před hlukem a pro volný pohyb psů na veřejných prostranstvích, nelze takové jednání považovat za jednání ultra vires, jinými slovy, obec se v takovém případě pohybuje ve věcné oblasti, která jí zákonem byla svěřena do její samostatné působnosti (intra vires).

38. Ad 3) Jinou otázkou ovšem je, zda obec nezneužila zákonem jí svěřenou věcně vymezenou samostatnou působnost.

39. Dle ustanovení § 35 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. Do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti uvedené v § 84, 85 a 102, s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojení, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.

40. V daném případě mělo být deklarovaným účelem obecně závazné vyhlášky zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, a to zejména stanovením činností, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě a určením místa a času, kde jsou tyto činnosti zakázány, dále stanovením povinností k zajištění ochrany občanů před hlukem a stanovením povinností pro volný pohyb psů na veřejných prostranstvích. Ústavní soud při přezkoumávání ústavnosti vyhlášky přitom dohlíží na to, aby obsah povinností, jejichž ukládání na poli zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků svěřuje obci ustanovení § 10 písm. a) a písm. b) zákona o obcích, nebyl stanoven tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo s ústavním pořádkem. Jak již Ústavní soud uvedl ve svém nálezu ze dne 12.6.2001, sp. zn. Pl. ÚS 2/2000, „obecně závazné vyhlášky obcí jsou formou normotvorby subjektů územní samosprávy a v rámci hierarchie právních předpisů podle jejich právní síly musí být v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení. Zákonné úpravy (a k nim vydané prováděcí předpisy) mají proto také vždy přednost: pokud zákon přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla (a v tom není v zásadě omezen), nemůže subjekt územní samosprávy postupovat při normotvorbě ve svém územním obvodu contra legem.“

41. V této souvislosti Ústavní soud k stanovisku města Ústí nad Labem k návrhu na zrušení vyhlášky, ve kterém se uvádí, že je otázkou, k čemu slouží zákonné



zmocnění § 10 zákona o obcích, když prakticky všechny tam uvedené činnosti jsou již nějakým způsobem regulovány či dotčeny úpravou některých jiných obecně závazných předpisů, citované ustanovení by se tak dostalo do pozice určité nepoužitelné proklamace, uvádí následující: Lze dát za pravdu městu Ústí nad Labem v tom, že předmětem zákonných úprav jsou i právní vztahy, které jsou jinak ustanovením § 35 odst. 1 a 2 zákona o obcích svěřeny do samostatné působnosti obcí. Tato skutečnost mimo jiné vyplývá z hierarchie právních předpisů, která odráží význam jednotlivých státních funkcí a postavení jejich vykonavatelů. Priorita ústavních zákonů a zákonů je základním konstrukčním prvkem demokratické podstaty státu, kdy parlament, jako reprezentant suverénního lidu vydává obecně závazné normy nejvyšší právní síly. Ze zákonného (§ 35 zákona o obcích) a ústavní (čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR) úpravy vyplývá, že obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nesmí překročit meze své samostatné působnosti stavené zákonem. Zastupitelstva obcí při vydávání obecně závazných vyhlášek však také musí respektovat stávající právní úpravu, tedy existenci zákonů, jakožto norem vyšší právní síly a nejsou oprávněna k tomu, aby právní vztahy takto upravené upravovala obecně závaznou vyhláškou odlišným způsobem. V případě, že by obec upravila již zákonem jednou upravené vztahy, nešlo by o pouhé superfluum k zákonné úpravě. To se projevuje i v tom, že zvláštní zákonná úprava zpravidla obsahuje i způsoby kontroly dodržování stanovených pravidel a s tím související sankční pravidla. Obec by však inkorporováním zákonného pravidla do obecně závazné vyhlášky obce vlastně rozšiřovala svou sankční působnost, neboť porušení pravidla stanoveného touto obecně závaznou vyhláškou by mohla samostatně sankcionovat. Porušení povinnosti stanovené v obecně závazné vyhlášce obce právnickou či podnikající fyzickou osobou by bylo správním deliktem ve smyslu § 58 a § 59 zákona o obcích. Také z tohoto důvodu tak není přípustné, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou povinnosti, které jsou již stanoveny zvláštním zákonem.

42. Aby obec nepřekročila svou zákonnou pravomoc při vydávání obecně závazných vyhlášek, musí být předmětem právní úpravy vyhlášky vždy místní záležitosti, v případě stanovení nežádoucího jednání se musí jednat o jednání, které nemá charakter jednání jinak státem postihovaného a které má místní charakter. Jak již Ústavní soud několikrát judikoval, obecně závazné vyhlášky přitom nemohou upravovat věci, které jsou vyhrazeny pouze zákonu (např. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/97, Pl. ÚS 2/2000, Pl. ÚS 50/03, Pl. ÚS 14/99). To vyplývá z podstaty zmocňovacího ustanovení § 10 zákona o obcích, jehož smyslem je, aby obec upravovala obecně závaznou vyhláškou záležitosti, které nejsou podle své povahy upraveny zvláštními předpisy jako výkon státní správy a které jsou současně záležitostmi místního významu.

43. Jak bylo uvedeno v nálezu ze dne 17. 5. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 62/04, publikovaném ve Sbírce zákonů č. 280/2005 Sb., Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci však nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, ke které obec nebyla zákonem zmocněna. Namísto přijetí vyhlášky mohou obce využít jiné, ústavně souladné cesty řešící problémy vyvstálé v obci v souvislosti se zabezpečením místních záležitostí veřejného pořádku, např. tím, že by „Upozorněním“ publikovaným na úřední desce obce odkázalo i s přesnou citací na existující ustanovení těch či oněch zákonů, eventuálně i s avízem, že plnění povinností z těchto zákonných regulací vyplývajících bude důsledně sledováno a jejich porušení v souladu se zákonem trestáno, a to s odkazy na příkladmo uvedené sankce. V této souvislosti odkazuje Ústavní soud zejména na zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který v ustanovení § 47 definuje přestupky proti veřejnému pořádku a jako přestupek uvádí i chování, které ruší noční klid [§ 47 odst. 1 písm. b)], budí veřejné pohoršení [§ 47 odst. 1 písm. c)], či kterým je znečištěno veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejné prospěšné zařízení [§ 47 odst. 1 písm. d)]. Pro takovéto upozornění by ovšem obec nemohla z hlediska formálního zvolit označení „Vyhláška“, neboť vyhláška vydaná v samostatné působnosti obce plní jiné funkce. Zákon o obcích výslovně umožnil obcím v obecně závazných vyhláškách stanovit povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, tyto povinnosti však směřují k činnostem neupraveným státní správou ve speciálních zákonech. Veřejný pořádek přitom není kategorií absolutní, ale je veličinou proměnlivou, jehož obsah se řídí sociálními, etickými, politickými, a hospodářskými poměry a názory. Posoudit, zda se určitý stav přičítá či nikoliv veřejnému pořádku, je na vlastním uvážení příslušného správního subjektu. Je to dáno skutečností, že v oblasti veřejného pořádku plní obec jednu ze svých policejních funkcí a mnohdy při nedostatečné znalosti zákonné úpravy a jejího rozsahu se snaží vydáváním vlastních zákonných předpisů stanovit zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé a

kteřé přitom je již regulováno platnými zákony. Právě forma i obsah stanovení nových zákazů či dokonce povinností spočívajících v aktivním jednání se může dostat do rozporu s ústavní zásadou, že povinnosti lze ukládat jen na základě zákona. Ústavní soud má za to, že stávající právní úprava vytváří obcím dostatečný prostor pro postihování závadného jednání fyzických i právnických osob, které by mohlo narušit veřejný pořádek. Obce však nejsou schopny tento prostor dostatečně přesně identifikovat, takže skutečností zůstává, že při vydávání obecně závazných vyhlášek do značné míry pouze reprodukuji jednotlivá ustanovení platných zákonů. To se však míjí, jak bylo výše uvedeno, s účelem vydávání obecně závazných vyhlášek obcí, kterým je správa vlastních záležitostí a nelze jej spatřovat v pouhé volné reprodukci zákonů, týkajících se úkolů státní správy, či dokonce v normování této oblasti.

#### VIII.

##### Vlastní přezkum

44. Ústavní soud posoudil ve světle výše popsaného ústavního rámce napadenou obecně závaznou vyhlášku města Ústí nad Labem (dále též jen „město“) a zjistil, že ve zrušovacím výroku tohoto nálezu uvedená ustanovení napadené vyhlášky jsou v rozporu s ústavním pořádkem a se zákonem.

45. Ustanovení § 34 zákona o obcích definuje veřejné prostranství jako všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejnou zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru. Město tedy v článku 2 odst. 1 vyhlášky pouze přejímá zákonnou definici veřejného prostranství, přičemž takový postup nepovažuje Ústavní soud za protiústavní. Samotné použití tohoto právního pojmu v obecně závazné vyhlášce není v rozporu s principem právní jistoty, který nevyžaduje, aby obec výslovně vymezila pozemky, které považuje za veřejné prostranství.

46. Je třeba dát navrhovateli za pravdu v tom, že pokud město stanovilo v článku 3 vyhlášky činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, pak bylo v souladu s § 10 písm. a) zákona o obcích zásadně povinno napadenou vyhlášku určit místo a čas pro konání těchto činností, popřípadě stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány. Jak již bylo shora uvedeno, podle čl. 2 odst. 4 Ústavy, čl. 2 odst. 3 a čl. 4 odst. 1 Listiny mohou být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích. S ohledem na tato pravidla je nutno interpretovat čl. 104 odst. 3 Ústavy tak, že obecně závazná vyhláška, kterou se ukládají fyzickým a právnickým osobám povinnosti, předpokládá zákonné ustanovení, které ji k takovému uložení povinností zmocňuje. Takovým zákonným ustanovením je kromě jiného i § 10 zákona o obcích, jehož relevantní část zní:

„Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou a) 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, (...)“

47. Znění § 10 zákona o obcích neobsahuje výslovné pravidlo, podle kterého by obec nesměla uvedené činnosti zakázat na všech veřejných prostranstvích. Tento závěr lze dovodit z citovaného ustanovení jen pomocí argumentu a contrario. Výsledkem užití tohoto argumentu je, že zákaz vztahující se na všechna veřejná prostranství již nelze opřít o § 10 písm. a) část věty před středníkem. Tento závěr je však třeba podrobit bližšímu zkoumání. V citovaném ustanovení se zákonodárce pokoušel zejména řešit střet ústavně zaručené svobody jedince, jeho práva na podnikání na jedné straně a ochrany veřejných zájmů a práva obce na samosprávu na straně druhé. Tento střet rozhodl zásadně tak, že obec může výkon určitých činností omezit, přizpůsobit svým podmínkám, nikoli však úplně zakázat. To však nemůže platit absolutně. Zcela zřejmé je to u ochrany takových ústavně chráněných právních statků jako je zdraví a život. Neexistuje žádný racionální důvod, proč by obec měla mít povinnost trpět na některých svých veřejných prostranstvích činností, které ohrožují tyto základní chráněné hodnoty. Bylo by v rozporu s ústavně zaručenou ochranou nedotknutelnosti osoby (čl. 7 Listiny), která zahrnuje ochranu proti zásahům do osobní integrity každého jedince, aby obec byla povinna vymezit na svém území taková veřejná prostranství, kde nezakazuje činnosti, které by mohly být v rozporu s ochranou zdraví. To samé platí i pro činnosti jsoucí v rozporu s ochranou majetku (srov. čl. 11 Listiny). Ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je proto nutno interpretovat tak, že pokud činnosti narušující ochranu zdraví, majetku či bezpečnosti do těchto ústavně chráněných právních statků zasahují jen na některých veřejných prostranstvích, je obcí zapovězeno zakázat je na celém území obce. Citované ustanovení je proto nutno chápat jako konkrétní projev obecného principu proporcionality.

48. Stejně jako je veřejná moc povinna chránit zdraví a majetek, je povinna chránit i veřejný pořádek. Ačkoli citované ustanovení rozlišuje veřejný pořádek a dobré mravy, není možné vést mezi těmito pojmy ostrou hranici. Veřejný pořádek může být narušován i jednáním jsoucím v rozporu s dobrými mravy. Typickým příkladem je právě nabízení prostituce na veřejných prostranstvích. Toto jednání je jak jednání v rozporu s dobrými mravy, tak i jednání narušující veřejný pořádek. I na zákaz těchto činností je nutno aplikovat výše uvedené závěry týkající se ochrany zdraví a majetku. Pokud tedy určitá činnost může být na určitých veřejných prostranstvích obce provozována, aniž by narušila veřejný pořádek či byla v rozporu s dobrými mravy, nesmí ji obec zakázat na všech veřejných prostranstvích obce. Pokud naproti tomu provozování určité činnosti představuje potenciální zásah do chráněného statku, ač je provozována na kterémkoli veřejném prostranství obce, může ji obec zakázat provozovat na všech veřejných prostranstvích. Vždy je též třeba hodnotit i intenzitu zásahu a význam ohroženého právem chráněného statku na straně jedné a význam činnosti, která má být zakázána na straně druhé.

49. Pokud město stanovilo v článku 3 vyhlášky činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, pak bylo v souladu s § 10 písm. a) zákona o obcích povinně napadenou vyhláškou zásadně určit místo a čas pro konání těchto činností, popřípadě stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány, nejsou-li dány výše uvedené důvody, pro které je může zakázat na všech veřejných prostranstvích obce.

50. V čl. 3 odst. 1 písm. c) napadené vyhlášky město zakazuje nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství. Tím zakazuje nabízení sexuálních služeb na všech veřejných prostranstvích obce. Tato oblast není s ohledem na níže uvedenou New Yorskou úmluvu zákonem upravena. Z použití pojmu „sexuální služba“ a z toho, že se jedná o činnost, která může narušit veřejný pořádek, lze dovodit, že zákaz směřuje k úplatnému poskytování sexuálních služeb, jinými slovy je v tomto ustanovení napadená vyhláška zakázána prostituce. Provozování této činnosti ohrožuje dobré mravy obecně a velice výrazně ohrožuje mravní výchovu dětí a mládeže. Již samotné provozování prostituce, které je zřejmé dětem a mládeži, v nich může vyvolat pocit něčeho „normálního“, přípustného. Význam zejména tohoto právem chráněného statku, tj. mravní výchovy dětí a mládeže, je třeba hodnotit velice vysoce. Extrémním způsobem jsou tak dotčeny etické hodnoty, které je společenství občanů, kterou obec je, oprávněno chránit. Podobné extrémnosti zásahu do záležitostí veřejného pořádku tak podle názoru Ústavního soudu nedosahuje žádná z dalších v čl. 3 napadené vyhlášky uvedených činností, a to ani žebráání. Tyto ohrožené právem chráněné statky je dále třeba poměřit se zásahem do svobody jedinců poskytujících sexuální služby. Ochrana provozování této činnosti na očích veřejnosti však nemůže ve sporu s ochranou mravní výchovy dětí a mládeže obstát.

51. Při interpretaci § 10 písm. a) zákona o obcích je třeba též vycházet z čl. 1 odst. 2 Ústavy, podle kterého Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva. Česká republika je vázána Úmluvou o potlačování obchodu s lidmi a potlačování prostituce druhých osob [OSN New York, 2. 12. 1949; Československá republika k ní přistoupila 14. 3. 1958 (dále jen „New Yorská úmluva“)]. Tato úmluva považuje prostituci za zlo, které spočívá v obchodování s lidmi a jejich lidskou důstojností, což ohrožuje jednotlivce, rodinu i celou společnost. Smyslem této úmluvy je kromě jiného zákaz regulace prostituce a tím vlastně jejího uznání a schválení (srov. čl. 6 New Yorské úmluvy). Podle čl. 10 Ústavy jsou vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva. Ačkoli tato mezinárodní smlouva nebyla vyhlášena ve Sbírce zákonů a není tak mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, která je součástí právního řádu, nelze ji při interpretaci jednoduchého práva s ohledem na čl. 1 odst. 2 Ústavy pominout. I když mezinárodní smlouva není součástí českého právního řádu ve smyslu čl. 10 Ústavy, je třeba jednoduché právo, které připouští několiký výklad, interpretovat způsobem, který je souladný s mezinárodněprávními závazky České republiky. Jak shora uvedeno, § 10 zákona o obcích neobsahuje jednoznačné řešení otázky, zda obec může prostituci zakázat vůbec na všech svých veřejných prostranstvích. S mezinárodněprávními závazky České republiky vyplývajícími z New Yorské úmluvy je více slučitelný výklad, podle kterého může obec prostituci zakázat nejen na některých, nýbrž též na všech veřejných prostranstvích. Vymezení prostituce jen do určitých veřejných prostranství v obci je ve své podstatě její regulace, které chce New Yorská úmluva zabránit. Ústavní soud však obiter dictum poukazuje na to, že mezinárodní smlouvu, která nesplňuje náležitosti čl. 10 Ústavy, nelze užít k popření jednoznačného ustanovení vnitrostátního práva. Pokud je ustanovení jednoduchého práva jednoznačné (lex clara), nelze aplikovat mezinárodní smlouvu, která není smlouvou podle čl. 10 Ústavy, nýbrž se má aplikovat nesporné ustanovení jednoduchého práva České

republiky. Toto pravidlo je významné při řešení otázky, zda existence New Yorské úmluvy zabraňuje obcím, aby pouze vymezily určité veřejné prostranství, na kterých může být prostituce nabízena. Tuto otázku však již § 10 písm. a) zákona o obcích řeší jednoznačně. Jasně z něj vyplývá, že obec může vymezit určitá veřejná prostranství, na kterých lze prostituci nabízet. V tomto ohledu je výklad uvedeného ustanovení zcela jasný a nelze jej zavrhnout jen odkazem na mezinárodní smlouvu, která nesplňuje náležitosti čl. 10 Ústavy. Lze tedy shrnout, že současná právní úprava dává obci na výběr, aby buď prostituci neupravovala vůbec, nebo ji na všech veřejných prostranstvích obce zcela zakázala, anebo aby negativně či pozitivně vymezila určitá veřejná prostranství, na kterých lze prostituci nabízet.

52. Ve vztahu k nabízení prostituce lze tento závěr podpořit i historickým výkladem. Shora citovaný § 10 písm. a) zákona o obcích je inspirován ustanovením § 17 předcházejícího zákona o obcích, tj. zákona č. 367/1990 Sb., podle něhož mohla obec obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti stanovit k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány. Toto ustanovení bylo do tehdejšího zákona o obcích zařazeno zákonem č. 279/1995 Sb. Podle důvodové zprávy k tomuto zákonu je prostituce sociálně patologický jev, který podle historických zkušeností nelze zcela vymýtit. Lze ji však regulovat tak, aby nenarušovala veřejný pořádek, neohrožovala výchovu dětí a mládeže a neurážela mravní citění veřejnosti. Cílem navrhované právní úpravy je proto umožnit obcím, aby v rámci své samostatné působnosti mohly formou obecně závazné vyhlášky podle místních podmínek negativním důsledkům provozování prostituce účelně čelit. Byla-li úprava § 17 dosavadního zákona o obcích téměř doslova převzata do současného zákona o obcích, lze mít za to, že tím zákonodárce akceptoval i důvody, které vedly k dosavadní právní úpravě. Ani z uvedené důvodové zprávy žádným způsobem nevyplývá, že by obce měly být nuceny prostituci na některých veřejných prostranstvích trpět, pokud i zde její provozování může narušovat veřejný pořádek, ohrožovat výchovu dětí a mládeže či urážet mravní citění veřejnosti. Naopak z ní vyplývá, že mají možnost prostituci zakázat všude, kde může její provozování mít tyto následky.

53. Z těchto důvodů a též proto, že oblast prostituce není upravena Parlamentem na zákonné úrovni, tak Ústavní soud dospěl k závěru, že město Ústí nad Labem nepřekročilo zákonem danou působnost, když obecně závaznou vyhláškou zakázalo nabízení sexuálních služeb na veřejném prostranství na celém území města a vykazalo tak prostituci za zavřená dveře.

54. Město v článku 3 odst. 1 písm. a) a b) vymezuje také další činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek ve městě, aniž by určilo místo a čas, kde mohou být tyto činnosti vykonávány, a aniž by stanovilo, že takové činnosti jsou na některých veřejných prostranstvích v obci zakázány. Žádná z těchto činností nenarušuje tak závažným způsobem veřejný pořádek, jako výše uvedené nabízení sexuálních služeb na veřejnosti. Neexistuje také žádný mezinárodněprávní závazek České republiky, který by regulaci těchto činností zakazoval. Není také jako u provozování prostituce obecně zřejmé a ani to nevyplývá z vyjádření města, že by provádění těchto činností zasahovalo do právem chráněných zájmů na všech veřejných prostranstvích ve městě. Proto je nutno vycházet z toho, že město nebylo oprávněno zakázat tyto činnosti obecně, nýbrž jen na některých veřejných prostranstvích. Tyto však nebyly v napadené obecně závazné vyhlášce vymezeny. Vzhledem k této skutečnosti shledal Ústavní soud tato ustanovení vyhlášky v rozporu s § 10 písm. a) zákona o obcích, a proto je zrušil.

55. V čl. 3 písm. e) se stanoví, že produkce lunaparků, kolotočů, cirkusů a hromadných sportovních akcí na veřejném prostranství je možná pouze po předchozím souhlasu příslušného ÚMO na místech dle připojené přílohy. Zde dává Ústavní soud za pravdu navrhovateli v tom, že ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích zmocňuje obec, aby obecně závaznou vyhláškou stanovila závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, v rozsahu nezbytném pro zajištění veřejného pořádku, nikoli však k tomu, aby vázala možnost konání takových veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků na předchozí souhlas obce. Dané ustanovení vyhlášky je tedy v rozporu s § 10 písm. b) zákona o obcích.

56. Pokud jde o článek 4 odst. 1 vyhlášky, týkající se rušení nočního klidu, na právní vztahy upravené tímto ustanovením se vztahuje ustanovení § 47 odst. 1 písm. b) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, který stanoví, že „přestupku se dopustí ten, kdo poruší noční klid“. Vzhledem k této skutečnosti nemůže být stanovení povinností týkající se dodržování nočního klidu předmětem obecně závazné vyhlášky obce. Navrhovatel též poukazuje na úpravu občanského zákoníku, který v § 127 stanoví zákaz nad míru přiměřenou poměrům obtěžovat sousedy hlukem. Soukromoprávní

předpisy však zásadně neupravují záležitosti veřejného pořádku, nýbrž soukromé zájmy jejich adresátů. Proto i soukromoprávní úprava obsažená v § 127 občanského zákoníku (na rozdíl od úpravy zákona o přestupcích) není právní úpravou, která by zabráňovala obci upravit záležitosti veřejného pořádku v souvislosti s rušením hlukem. Pokud by obec vyhláškou chtěla upravit soukromoprávní vztahy obdobně jako je tomu v § 127 občanského zákoníku, jednala by ultra vires, neboť soukromoprávní vztahy nejsou záležitostmi veřejného pořádku.

57. Odpovědnost za nepřekročení hygienických limitů hluku upravená článkem 4 odst. 2 vyhlášky je zakotvena v § 32 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, tak, že splnění této povinnosti zajistí osoba provozující službu a, jde-li o veřejnou produkci hudby, pořadatel, a nelze-li pořadatele zjistit, pak osoba, která k tomuto účelu stavbu, jiné zařízení nebo pozemek poskytla. Vzhledem ke skutečnosti, že cit. zákon jednoznačně upravuje odpovědnost za překročení hygienických limitů hluku z provozoven služeb a hluku z veřejné produkci hudby, není město oprávněno na základě zmocňovacího ustanovení § 10 písm. b) zákona o obcích tuto odpovědnost upravit odchýlně obecně závaznou vyhláškou. Dané ustanovení vyhlášky je tedy v rozporu s § 35 odst. 3 písm. b) zákona o obcích i článkem 104 odst. 3 Ústavy.

58. Zákaz pořádání veřejně přístupných hudebních produkcí mimo prostory určené k tomuto účelu rozhodnutím stavebního úřadu vyplývá z § 85 zákona č. 50/1976 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, podle něhož lze užívat stavbu jen k účelu určeném v kolaudačním rozhodnutí, popřípadě ve stavebním povolení. Pokud vyhláška v čl. 4 odst. 3 omezuje pořádání veřejně přístupných hudebních produkcí pouze na nebytové či bytové prostory, které jsou k tomuto účelu určeny rozhodnutím stavebního úřadu, jedná se tedy o úpravu, která se jeví s ohledem na znění § 85 odst. 1 tohoto zákona jako nadbytečná, současně jde o právní úpravu upravující vztahy regulované zákonem, což činí, jak bylo výše uvedeno, toto ustanovení v rozporu s § 35 odst. 1 zákona o obcích, neboť město učinilo předmětem vyhlášky vztahy, které spadají do oblasti upravené zákony a dodržování povinností z těchto vztahů vyplývajících je pod dozorem orgánů státní zprávy.

59. Pokud jde o odpovědnost pořadatele za zajištění dostatečně početné a řádně označené pořadatelské služby upravenou v čl. 4 odst. 4 vyhlášky, nesdílí Ústavní soud názor navrhovatele, že cit. článek je v rozporu s principem právní jistoty, z něhož pro všechny obecně závazné předpisy plyne požadavek přesné, jasné a srozumitelné formulace. Toto ustanovení do značné míry odpovídá § 6 odst. 5 písm. b) zákona č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, podle kterého je svolavatel povinen zajistit dostatečný počet způsobilých pořadatelů starších 18 let. Na legislativní činnost obce však nelze klást vyšší požadavky, než na legislativní činnost zákonodárce. V daném případě je užití relativně neurčitěho právního pojmu věcně opodstatněno různorodostí situací, na které má být aplikován, jak na to poukazuje město Ústí nad Labem. Toto ustanovení se tak pohybuje v mezích určitosti, která je nutná pro respektování právní jistoty. Na druhou stranu však touto úpravou město Ústí nad Labem reguluje oblast, která je již upravena zákonem, a to zákonem o právu shromažďovacím. Proto i toto ustanovení musel Ústavní soud z výše uvedených důvodů zrušit.

60. Ústavní soud však dává navrhovateli naopak za pravdu v tom, že článek 4 odst. 5 vyhlášky, který stanoví, že místní omezení hluku platí v dále jmenovaných lokalitách, je s ohledem na neurčitost obsahu tohoto ustanovení, z něhož není zřejmé, co je míněno místním omezením hluku, v rozporu s výše uvedeným principem právní jistoty.

61. Posuzování, zda obec jednala rozumně, není jednoduše otázkou, zda jednala v souladu s oprávněním poskytnutým jí zákonem. Posouzení nerozumnosti spíše vyžaduje zvážit napadenou vyhlášku z hlediska jejích dopadů měřených obecnou rozumností (srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 13. 9. 2006, sp.zn. Pl. ÚS 57/05). Pokud již ze zjištěného plyne, že v některých částech napadená vyhláška neobstojí ani z hlediska přezkoumání otázky, zda se obec při jejím vydání nepohybovala ultra vires z hlediska zneužití zákonem obci svěřené působnosti, nebylo již nutno přezkoumávat její obsah v těchto částech z hlediska nerozumnosti. V těch částech napadené vyhlášky, ve kterých se obec pohybovala v rámci jí svěřené pravomoci, neshledal Ústavní soud žádné skutečnosti, které by nasvědčovaly obecné nerozumnosti těchto ustanovení napadené vyhlášky.

#### IX.

62. S ohledem na výše uvedené nezbylo Ústavnímu soudu, než čl. 3 odst. 1 písm. a), b) a e) a čl. 4 obecně závazné vyhlášky města Ústí nad Labem č. 1/2004 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu pro rozpor jak s citovanými ustanoveními Ústavy České republiky a Listiny základních práv a svobod, tak zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění

pozdějších předpisů, zrušit. Vzhledem ke skutečnosti, že obecně závazná vyhláška města Ústí nad Labem č. 1/2004, k zajištění místních záležitostí veřejného pořádku, v ustanoveních čl. 3 odst. 1 písm. d) a čl. 5 pozbyla ještě před skončením řízení před Ústavním soudem platnosti, Ústavní soud podle § 67 odst. 1 zákona o Ústavním soudu řízení v této části zastavil. Ve zbývajících částech pak návrh ministra vnitra ČR zamítl.

Poučení:

Proti nálezů Ústavní soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 8. března 2007