



Stanovisko

odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra

č. 3/2011

Označení stanoviska: Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (395/2010 Sb.) – obecně závazná vyhláška města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst

Právní předpis: zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Ustanovení: § 10 písm. a) a § 35

Související právní předpisy: zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně a doplnění některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů

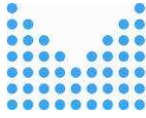
Klíčová slova: evidence pobytu osob, veřejný pořádek

Datum zpracování: 22. února 2011

Stanovisko:

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „ministerstvo“) podalo dne 19. srpna 2010 u Ústavního soudu návrh na zrušení ustanovení čl. 1 odst. 2 a čl. 2 obecně závazné vyhlášky města Krupka č. 3/2009, hlášení obyvatel starších 15 let, zdržujících se na území města Krupka déle než 30 dnů a mají trvalý pobyt na teritoriích jiných měst (dále jen „vyhláška“).

Uvedenými ustanoveními vyhlášky města Krupka byl pobyt na území vyjmenovaných částí města po dobu delší než 30 dnů prohlášen za činnost, která by mohla narušit či narušuje ve městě veřejný pořádek, je v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku (čl. 1 odst. 2), a proto byla osobám starším 15 let, které nejsou občany města (tj. nejsou ve městě přihlášeny k trvalému pobytu) a zdržovaly by se na území vyjmenovaných částí města, po dobu delší než 30 dnů, uložena povinnost přihlásit se k tzv. současnému pobytu na ohlašovně Městského



úřadu Krupka (čl. 2). Uvedená povinnost dopadala na obyvatele částí města Bohosudov, Unčín, Krupka, Vrchoslav, Maršov a Soběchleby.

Nálezem ze dne 8. prosince 2010 sp. zn. Pl. ÚS 39/10 Ústavní soud návrhu Ministerstva vnitra vyhověl a ve věci rozhodl tak, že vyhláška města Krupka se dnem vyhlášení nálezem ve Sbírce zákonů ruší.

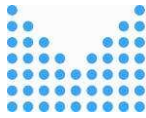
Motivy tohoto rozhodnutí shrnul Ústavní soud v závěru nálezem, kde konstatoval, že ke zrušení vyhlášky přistoupil z důvodu *porušení § 35 a § 10 obecního zřízení (jestliže obec vydává obecně závaznou vyhlášku, jejímž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jen v případě výslovného zákonného zmocnění, neboť je vázána čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny)*.

Ústavní soud si k přezkumu vyhlášky ve 2. kroku testu, v němž posuzoval, zda obec při vydání vyhlášky postupovala dle ustanovení § 35 odst. 1 a odst. 3 písm. a) a § 10 písm. a) obecního zřízení, tj. zda se nepohybovala mimo věcnou působnost zákonem jí vymezenou, vytkl tato hlediska:

- zda ve vyhlášce obsažená regulace spadá do samostatné působnosti obce,
- zda se obec při vydání obecně závazné vyhlášky řídila zákonem,
- zda se daná problematika týká veřejného pořádku, a
- zda je dán místní charakter vyhláškou upravené problematiky.

Při posouzení, zda vyhláškou regulovaná problematika skutečně spadá pod rozsah ustanovení § 10 písm. a) obecního zřízení, jak bylo uvedeno v její úvodní větě, vycházel Ústavní soud z doktrinárního vymezení pojmu veřejný pořádek v literatuře zabývající se problematikou veřejného pořádku z hlediska zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), přičemž v této oblasti se výkladová praxe ustálila na chápání veřejného pořádku jako klidného a spořádaného společenského soužití, které je ve veřejném zájmu, a s tímto cílem pak řada norem stanoví pravidla chování osob na veřejnosti a ve vztahu k ostatním.

Ústavní soud rovněž, pokud se týká výkladu tohoto pojmu, odkázal na svůj náleze ze dne 15. září 2009 sp. zn. Pl. ÚS 18/07, ve kterém se pojmem veřejný pořádek zabýval z pohledu legitimního cíle k omezení práv jednotlivce a citoval část tohoto nálezem, podle které *legitimní cíle jsou v Listině i Úmluvě definovány neostrými pojmy, jako je např. bezpečnost státu, národní bezpečnost, veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, předcházení zločinnosti, ochrana zdraví nebo morálky, ochrana práv a svobod druhých, ochrana přírody. Některé z těchto pojmů jsou definovány zákonem, některé z nich, byť hojně používané, např. pojem „veřejný pořádek“, právní řád jednoznačně nevymezuje, a proto jsou interpretovány judikaturou soudů, resp. rozhodnutími jiných orgánů veřejné moci. Z ústavně právního hlediska je*



nepodstatné, zda jsou tyto pojmy naplněny zákonodárcem či interpretovány judikaturou, rozhodné je, že nesmí být dále rozšiřovány.

Pojem veřejný pořádek tedy Ústavní soud vyložil restriktivně tak, že sledovaný cíl v rámci záležitostí veřejného pořádku dle jeho názoru nezahrnuje stav, za něhož je možná nerušená a efektivní veřejná správa, tedy cíl, který dle vyjádření města Krupka sledovala napadená vyhláška. Na tomto místě Ústavní soud rovněž zdůraznil, že problematika evidence osob postrádá místní charakter, a i proto zjevně nespadá do kategorie samostatné působnosti obce jako takové.

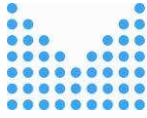
S ohledem na městem deklarované zmocnění dle § 10 písm. a) obecního zřízení Ústavní soud v této souvislosti přisvědčil v rámci odůvodnění nálezu také argumentu Ministerstva vnitra, že samotný „nepřihlášený pobyt“ veřejný pořádek neohrožuje.

Úpravu obsaženou v čl. 2 vyhlášky města Krupka Ústavní soud posoudil jako regulaci problematiky evidence obyvatel (alespoň jejího určitého aspektu). Přitom nedodržení povinností, které město v tomto směru vyhláškou ukládá dotčeným osobám, může vést k uložení pokuty dle ustanovení § 46 odst. 2 zákona o přestupcích.

Ústavní soud na základě rozboru zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně a doplnění některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů, dospěl k závěru, že problematika evidence obyvatel je tímto zákonem upravena komplexně, přičemž odkázal na jeho § 2, podle kterého se v případě této materie jedná o státní správu, a konstatoval, že účelem zákona o evidenci obyvatel je zajištění efektivního fungování veřejné správy, když na institut trvalého pobytu jsou vázána nejružnější práva, nároky, či povinnosti. Přitom z vyjádření města Krupka vyplynulo, že právě takový cíl sledovala i napadená vyhláška. Ústavní soud tedy dospěl k závěru, že předmět a cíl zákona o evidenci obyvatel a napadené vyhlášky města Krupka se překrývají.

Do samostatné působnosti obcí přitom, jak ve své judikatuře zdůrazňuje Ústavní soud, nenáleží otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého. Pokud tedy obec normuje v oblasti, v níž se uplatňuje zákonná úprava, nesmí se překrývat cíl a předmět takové regulace s cílem a předmětem zákona.

Kromě výše uvedeného pak Ústavní soud v odůvodnění nálezu dodal, že možnost sledovat a evidovat „přechodné pobyty“ obyvatel zákonodárcem implicitně odňal jak obcím, tak jiným subjektům. Důvodová zpráva k návrhu zákona o evidenci obyvatel totiž hovoří o tom, že *nově je stanovena svobodná volba místa trvalého pobytu občanem. Upouští se také od povinnosti hlásit přechodný pobyt z důvodu*



společenských a ekonomických změn v našem státě, neboť institut přechodného pobytu již ztratil své opodstatnění. Podle názoru Ústavního soudu tu zákonodárce deklaroval svoji vůli jasně, a není možné zákonnou úpravu obcházet stanovováním zvláštních režimů „přechodných pobytů“ a tak ukládat další povinnosti občanům.

V obecných poznámkách k vyhlášce pak Ústavní soud **odmítl, že by novotvorba obcí mohla být motivována snahou vyvolat debatu nad současným právním stavem, neboť občan, kterému je právní normou ukládána povinnost, se nesmí stát prostředkem k dosahování právním řádem neaprobovaných právně-politických cílů obcí.**

Závěr:

Samotný „nepřihlášený pobyt“ veřejný pořádek neohrožuje.

Obce nejsou oprávněny svými obecně závaznými vyhláškami regulovat problematiku evidence obyvatel, jelikož tato otázka nespadá do jejich samostatné působnosti a postrádá místní charakter.

Poznámky:

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