



## **Stanovisko** **odboru dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra** **č. 2/2011**

---

<b>Označení stanoviska:</b>	Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/09 (Vodňany) – obecně závazná vyhláška města Vodňany č. 4/2008, o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností
<b>Právní předpis:</b>	zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
<b>Ustanovení:</b>	§ 10 písm. a) a § 35
<b>Související právní předpisy:</b>	zákon č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů
<b>Klíčová slova:</b>	veřejný pořádek, regulace provozní doby pohostinských zařízení, povolování výjimek, správní řád
<b>Datum zpracování:</b>	22. února 2011

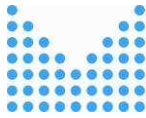
---

### **Stanovisko:**

Ministerstvo vnitra, odbor dozoru a kontroly veřejné správy (dále jen „ministerstvo“) podalo dne 28. května 2009 u Ústavního soudu návrh na zrušení ustanovení čl. 2 odst. 3 a čl. 3 odst. 2 obecně závazné vyhlášky města Vodňany č. 4/2008, o ochraně veřejného pořádku při provozování hostinských činností (dále jen „vyhláška“).

Napadenými ustanoveními vyhlášky bylo na celém území města Vodňany zakázáno provozovat hostinskou činnost na veřejném prostranství i v provozovnách v budovách k tomu technicky způsobilých, a to v období klidu, které je vyhláškou vymezeno jako úsek od 4:00 do 6:00 hod. každý den pracovního klidu a pracovního volna a časový úsek od 2:00 do 6:00 v ostatní dny. Rozhodování o povolení výjimek z tohoto omezení bylo svěřeno radě města a vyhláška stanovila, že na toto rozhodování o udělování výjimky se nevztahuje správní řád.

Nálezem ze dne 8. února 2011 sp. zn. Pl. ÚS 13/09 Ústavní soud návrhu Ministerstva vnitra částečně vyhověl a zrušil ustanovení čl. 3 odst. 2, jímž vyhláška



vylučovala použití správního řádu pro rozhodování rady města o povolení výjimek, a v části stanovící omezení časové omezení provozování pohostinské činnosti, resp. omezující provozní dobu pohostinských zařízení, návrh zamítl.

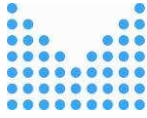
Z odůvodnění nálezu plyne, že v rámci přezkumu ústavnosti a zákonnosti výše popsané právní úpravy obsažené ve vyhlášce města Vodňany se Ústavní soud zabýval tím, zda je:

- obec oprávněna obecně závaznou vyhláškou regulovat provozování hostinské činnosti v případě, že tato představuje zásah do hodnot chráněných v § 10 písm. a) obecního zřízení,
- možný plošný zákaz provozování hostinské činnosti, který je svojí podstatou zcela v souladu se zákonem a její provozovatel není původcem narušení veřejného pořádku,
- udělování výjimky z plošného a časově vymezeného období klidu možné s vyloučením použití předpisů o správním řízení.

V záležitosti uvedené na prvním místě Ústavní soud dospěl k závěru, že pod rozsah zmocnění dle § 10 písm. a) obecního zřízení lze podřadit rovněž stanovení počátku a konce provozní doby hostinských a jiných obdobných zařízení.

Potvrdil tak změnu své judikatury v náhledu na důsledky zrušení § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů, když shodně jako v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 odkázal na skutečnost, že ke zrušení tohoto zmocňovacího ustanovení zákonodárce přistoupil s tím, že obcím umožňuje vyhláškou usměrnit provozní dobu hostinských zařízení § 10 písm. a) obecního zřízení, přičemž současně odkázal na svůj právní názor, podle kterého v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku dle zmíněného § 10 písm. a) obecního zřízení, již nevyžaduje, s ohledem na vývoj v oblasti územní samosprávy a čl. 104 odst. 3 Ústavy, další výslovné zmocnění.

V rámci další argumentace k uvedenému závěru Ústavní soud poukázal na právní názor vyslovený v dřívějších nálezech (sp. zn. Pl. ÚS 33/05, sp. zn. Pl. ÚS 28/09), kdy konstatoval, že v oblasti veřejného pořádku plní obec jednu ze svých „policejních funkcí“ a při nedostatku zákonné opory se snaží vydáváním vlastních právních předpisů stanovit zákazy určitého chování, které považuje za škodlivé a které přitom není regulováno platnými zákony, přičemž vždy musí jít o úpravu místních záležitostí, a uzavřel, že provozování hostinské činnosti, přestože tato činnost sama o sobě není narušením veřejného pořádku, je možno v určitých lokalitách považovat za „předpolí“ vytvářející pro narušování veřejného pořádku předpoklady, a tudíž obec má možnost je na základě § 10 obecního zřízení a čl. 104 Ústavy regulovat omezením provozní doby v nočních hodinách.



Z hlediska pojetí veřejného pořádku jako legitimního cíle k omezení práv Ústavní soud s přihlédnutím k časovému omezení stanoveného zákazu, neshledal v daném případě zásah do práva provozovat hospodářskou činnost dle čl. 26 Listiny, neboť obec se dle názoru Ústavního soudu pohybovala v mezích jí svěřené pravomoci a působnosti.

S ohledem na tuto skutečnost Ústavní soud také akceptoval plošný zákaz vztahující se na všechna veřejná prostranství v obvodu města Vodňany stejně jako na tam umístěné provozovny pohostinství v budovách k tomu stavebnětechnicky způsobilých.

Pokud se týká úpravy udělování výjimky ze stanoveného zákazu provozování hostinské činnosti, Ústavní soud vycházel z toho, že vyhláška města Vodňany v tomto ohledu zakotvila možnost jednorázového opatření pro konkrétní akci a svěřila tedy radě města posouzení, zda v konkrétním případě, s ohledem na povahu akce, nepovolí jednorázově výjimku.

V otázce použití správního řádu na postup rady města při rozhodování o výjimce z povinnosti zdržet se v období klidu vymezeném vyhláškou provozování pohostinské činnosti, posoudil Ústavní soud vzájemný vztah § 147 odst. 1 obecního zřízení a § 1 správního řádu tak, že správní řád v tomto případě vystupuje vůči obecnímu zřízení jako zákon pozdější. Jelikož se v daném případě jedná o rozhodování orgánu samosprávy o právní pozici žadatele, je dle závěru Ústavního soudu na místě použití § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), tj. rozhodnutí ve správním řízení. Ze skutečnosti, že se v dané věci bude jednat o rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti, pak vyplývají příslušné důsledky pro použití opravných prostředků.

Pro určení odvolacího orgánu Ústavní soud odkázal na ustanovení § 178 odst. 2 správního řádu, podle kterého se nadřízeným správním orgánem orgánu obce rozumí krajský úřad. Vzhledem k tomu, že orgán samosprávy rozhoduje o místní záležitosti veřejného pořádku, nepřichází do úvahy, že by dle § 90 odst. 1 správního řádu mohl odvolací orgán jeho rozhodnutí změnit nebo nahradit, je však ústavně konformní, aby bylo takové rozhodnutí zrušeno a vráceno k novému projednání.

V souvislosti s možností přezkumu vydaného rozhodnutí o žádosti o udělení výjimky Ústavní soud sice upozornil, že čl. 2 odst. 4 vyhlášky města Vodňany prakticky nestanovil žádný rámec, ve kterém by mělo být o výjimce rozhodováno, což by mohlo eventuálně založit nepřezkoumatelnost rozhodnutí, nicméně současně podotkl, že nutnost použití správního řádu minimální rámec pro takové rozhodnutí vytváří (zejména § 2 až 8 správního řádu).





Napadené ustanovení vyhlášky vylučující pro rozhodování o udělení výjimky dle vyhlášky použití správního řádu tedy Ústavní soud zrušil, neboť pro rozhodování orgánu veřejné správy je možná výluka použití správního řádu jen cestou zákona, a napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky se tudíž dostalo mimo zákonem vymezenou věcnou působnost obce, která zde postupovala *ultra vires*.

K výroku čl. II nálezu, jímž byl zamítnut návrh na zrušení článku upravujícího omezení provozní doby hostinských zařízení, uplatnila odlišné stanovisko stejně jako v případě nálezu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 soudkyně Ústavního soudu JUDr. Ivana Janů.

#### **Závěr:**

**Obec má při splnění dalších podmínek možnost na základě § 10 písm. a) obecního zřízení a čl. 104 odst. 3 Ústavy stanovit subjektům provozujícím hostinskou činnost povinnosti spočívající v omezení provozní doby v nočních hodinách.**

**Udělování výjimky z plošného a časově vymezeného období klidu je rozhodováním orgánu samosprávy o právní pozici žadatele a je tedy namíste použití § 9 správního řádu, tj. rozhodování ve správním řízení, s důsledky, které plynou pro použití opravných prostředků z toho, že se jedná o rozhodnutí orgánu územního samosprávného celku vydané v samostatné působnosti.**

**Pro rozhodování orgánu veřejné moci je možné vyloučit použití správního řádu jen cestou zákona, nikoliv cestou obecně závazné vyhlášky.**

---

#### **Poznámky:**

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