

Zpráva o šetření dozorové činnosti Ministerstva vnitra

ve věci obecně závazné vyhlášky města Litvínov

Na základě podnětu pana R. P. z X. (dále jen „stěžovatel“) jsem se zaměřila na hodnocení zákonnosti obecně závazné vyhlášky města Litvínova č. 3/2013 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a zlepšení vzhledu města (dále jen „vyhláška“ nebo „obecní vyhláška“).

A - Předmět šetření

Předmětem mého šetření byla dozorová činnost Ministerstva vnitra (dále také „ministerstvo“) jako orgánu příslušného podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, k dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek obcí.

B - Skutková zjištění

B.1 Předmět úpravy vyhlášky č. 3/2013

Vyhlášku schválilo Zastupitelstvo města Litvínova dne 27. června 2013 a v účinnost vstoupila patnáctým dnem po vyhlášení.

V článku 1 vyhláška definuje svůj předmět a cíl:

„Předmětem této vyhlášky je úprava některých místních záležitostí veřejného pořádku, vzhledu města a ochrana veřejné zeleně. Cílem této vyhlášky je předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, zlepšení vzhledu města a ochrana veřejné zeleně.“

V článku 2 vyhláška popisuje činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, být v rozporu s ochranou veřejné zeleně nebo narušovat estetický vzhled města dle místních podmínek na území města Litvínova. Jedná se (1) o požívání alkoholických nápojů, (2) o umísťování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci a stravování (lavice, lavičky, židle, křesla, sedací soupravy, stoly a podobný nábytek), k přípravě pokrmů (grily, udírny, vařiče a podobná zařízení), jakož i používání těchto předmětů, na některých prostranstvích a (3) o sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.).

Požívání alkoholu na veřejných prostranstvích je zakázáno ve vzdálenosti 100 m od škol, pískovišť apod., umísťování předmětů pro odpočinek a rekreaci je

zakázáno na některých prostranstvích vymezených v příloze vyhlášky a sezení na předmětech k tomu neurčených je zakázáno plošně v celém městě.¹

B.2 Právní rozbor ministerstva (hodnocení zákonnosti vyhlášky)

Ministerstvo provedlo tzv. abstraktní kontrolu zákonnosti vyhlášky s těmito závěry:

- Po formální stránce byla vyhláška přijata zákonným postupem (z hlediska postupu schvalování, vyvěšení na úřední desce a přijetí v rámci pravomoci svěřené Ústavou České republiky).
- Vyhláška je v pořádku i z hlediska kritéria nezneužití svěřené pravomoci a je proporcionální. Ministerstvo se vyjádřilo k regulovaným činnostem i k teritorialitě jednotlivých zákazů. Pokud jde o konzumaci alkoholu, uvedlo, že Ústavní soud České republiky (dále jen „Ústavní soud“) dosud nedospěl k závěru, že by se jednalo o činnost natolik škodlivou, že by mohla být zakázána plošně, a proto je v pořádku, že město ji zakazuje jen na vybraných veřejných prostranstvích. Ve vztahu k regulaci „umísťování předmětů“ ministerstvo řešilo možnou kolizi vyhlášky se zákonem o pozemních komunikacích² a dospělo k závěru, že i v tomto bodě je vyhláška v souladu se zákonem. Výslovně se ministerstvo zastavilo u problému „rovného přístupu k ochraně veřejných prostranství“ s tím, že z vyhlášky nevyplývá, že by se jí město snažilo posílit ochranu jen svého vlastnictví.³ K regulaci „sezení“ ministerstvo uvedlo, že regulace je sice plošná, ale přesto proporcionální, jelikož ponechává na rozhodnutí samotného vlastníka prostranství, zda někde (na něčem) takovou činnost povolí. Cílem regulace je zde (na rozdíl od zákona o přestupcích⁴) ochrana estetického vzhledu města.
- Vyhláška jako celek je v souladu se zákonem.

B.3 Poznatky z návštěvy právníků Kanceláře veřejného ochránce práv v Litvínově

Dne 31. října 2013 se na Městském úřadě v Litvínově uskutečnila schůzka právníků Kanceláře veřejného ochránce práv (dále jen „kanceláře“) s úředníkem ministerstva a zástupci města Litvínova. Cílem osobního setkání bylo dozvědět se důvody, které město vedly k přijetí vyhlášky, a prodiskutovat zkušenosti z aplikační praxe vyhlášky. Zástupci města uvedli, že cílem zákazu sezení na zídkách a dalších předmětech je zamezení požívání alkoholu (a jiných drog) na veřejnosti, což se děje zejména v okolí heren. Pokud si lidé u heren nebudou moci sednout, nebude pro ně pohodlné, aby se zde sdružovali, a proto zde nebudou ani konzumovat alkohol. Na dotaz, co je závadného na tom, když si např. někdo s kytarou sedne v parku na obrubník a bude hrát, zástupci města uvedli, že za to samozřejmě nikdo

¹ Výjimky z posledních dvou zákazů může povolit vlastník konkrétního veřejného prostranství.

² Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

³ K čemuž by došlo, pokud by zakázalo některé činnosti jen na svých pozemcích. Ostatní vlastníci pozemků, které tvoří veřejné prostranství, by se tak proti nežádoucímu využívání svého majetku museli bránit negatorní žalobou – na rozdíl od obce nemají možnost svým aktem některé činnosti zakázat.

⁴ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

pokutován nebude, na druhou stranu však nevidí důvod pro to, aby si někdo sedal na obrubník či na zídku, když sedět se má na lavičce. Sedět na zídce či obrubníku není běžné.

Zástupci nevládní organizace působící v Litvínově podali právníkům kanceláře informaci, že před cca třemi až čtyřmi lety zmizely ze sídliště Janov lavičky. Vyhláška byla přijata později a zakazuje sedět na jiných předmětech než na lavičkách (zídkách, palisádách, zábranách). Místní obyvatelé byli proto pokutováni za sezení na obrubníku, dokonce na schodišti před domem. Údajně došlo i k pokutování dítěte sedícího na míči. Obyvatelé Janova se proti pokutám vesměs nebrání, jelikož jim chybí informace a ze strany strážníků jsou špatně poučeni – strážníci jim sdělili pouze to, že pokuta od úřadu (uložená po provedeném správním řízení) bude vyšší.⁵ Nejtvrdší zásahy městská policie v Janově uplatňovala údajně od května do srpna 2013. Poté, co občanské sdružení ROMEA na svých stránkách kriticky informovalo o chování litvínovských strážníků, se situace zlepšila.⁶

Právníci kanceláře také osobně navštívili janovské sídliště a situaci popsali tak, že z důvodu hezkého počasí se před domy shromažďovali lidé, kteří pili kávu, povídali si, hlídali své děti (vestoje na chodnících). V domech bylo čisto, ale bylo zjevné, že neprošly revitalizací. Lokalita vymezená ulicemi G., T., A. a H. je podle představitele nevládní organizace z 90 % romská, přičemž dva domy na ulici T. jsou v podstatě pouze romské. Městská policie údajně v jiných částech města zákaz sezení nekontroluje (nevymáhá).

C - Hodnocení věci ochránkyní

C.1 Výzva k provedení úkonů dozoru

Na základě získaných zjištění jsem provedla vlastní právní rozbor případu a dopisem ze dne 3. července 2014 jsem v souladu s § 15 odst. 2 písm. e) zákona o veřejném ochránci práv⁷ vyzvala ministerstvo, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, aby opětovně provedl úkony dozoru podle § 123 zákona o obcích. V písemném dokumentu, kterým jsem doprovodila výzvu k dozoru, jsem se podrobně věnovala jednotlivým částem vyhlášky a rozvedla důvody, pro které ji v části regulující „sezení“ a „umísťování předmětů“ považuji za protiústavní:

Regulaci **požívání alkoholických nápojů** jsem shodně s ministerstvem vyhodnotila jako souladnou se zákonem.

⁵ Strážníci neposkytují poctivé (plné) poučení, že pokuta nemusí být vyšší, ale pokud uložena bude, pak budou uloženy i náklady řízení – ve výši 1.000,- Kč. Ale pokud se přestupek neprokáže, pak nebude uložena ani pokuta ani náklady řízení.

⁶ <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/chovani-strazniku-k-romum-v-litvinovskem-janove-se-po-kritickem-clanku-romea-cz-vyrazne-zlepsilo>
<http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/janov-litvinovsti-straznici-sikanuji-a-zastrasuji-mistni-romy-jeden-z-nich-zmlatil-mladou-zenu>

⁷ Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

C.1.1 Regulace sezení na stavebních prvcích, které k tomu nejsou určeny

Ve vztahu k zákazu **sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny**,⁸ ministerstvo při abstraktní kontrole vyhlášky dospělo k závěru, že tento zákaz v testu zákonnosti ob stojí, já jsem však přesvědčena, že tato část vyhlášky nemůže z důvodu protiústavnosti v testu obstát. Na tom nic nemění možnost udělení výjimky vlastníkem veřejného prostranství a ani skutečnost, že vyhláška nečiní rozdíl mezi veřejnými prostranstvími ve vlastnictví města a veřejnými prostranstvími ve vlastnictví jiných vlastníků (viz právní rozbor ministerstva). Tyto okolnosti jsou nepodstatnými detaily.

Uvedla jsem, že ministerstvo při dozoru vyhlášky mělo jednak přísně hodnotit, zda sezení na obrubnicích a zídkách může být **škodlivou činností, tedy činností, která sama o sobě může narušit veřejný pořádek**, být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, resp. může poškozovat veřejnou zeleň či vzhled města⁹ a pokud ano, zda se jedná o činnost **natolik škodlivou, aby ji bylo možné ve městě zakázat plošně**. Dále mělo uvažovat o tom, zda v případě, že regulovaná činnost sama o sobě není škodlivá, není ale přípravnou činností k činnosti jiné, již škodlivé, tedy jejím **tzv. předpolím**. Pokud jde o zmíněné předpolí, **Ústavní soud prozatím svou judikaturou posvětil kromě zákazu zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou nádobou s alkoholem též regulaci zavíracích hodin restauračních zařízení**. Pokud je mi známo, kromě těchto dvou činností, jež samy o sobě sice škodlivé nejsou, ale představují přípravnou fázi škodlivé činnosti, Ústavní soud za předpolí, které by mohlo být regulováno, žádnou další činnost doposud neoznačil. Doplnuji, že v obou soudem aprobovaných případech se **navíc nejednalo o plošné zákazy**. Ostatně ministerstvo ve svém právním rozboru uvádí, že ani konzumace alkoholu není podle Ústavního soudu natolik škodlivou činností,¹⁰ aby odůvodnila plošný zákaz. A jestliže ani samotná škodlivá činnost nemůže být podle Ústavního soudu zakázána plošně, tím méně by pak mohlo být plošně zakázáno její předpolí. Nadále proto podle mého názoru platí, že zákaz musí směřovat proti samotné škodlivé činnosti a neměl by být plošný.¹¹

K plošným zákazům jsem dále zdůraznila, že je má zavádět především zákon a obce mají naopak povinnost zohledňovat místní poměry. Jak uvedl Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06, *„existence místních specifíků a potřeb na ně reagovat*

⁸ Pro úplnost doplňuji, že tento plošný zákaz je ve vyhlášce modifikován tím, že vlastník veřejného prostranství z něj může udělit výjimku.

⁹ Tak je totiž sezení na obrubnicích a zídkách charakterizováno v čl. 2 vyhlášky.

¹⁰ Myšleno ve vztahu k oblastem normovaným obecními vyhláškami – tedy zejména ve vztahu k ochraně veřejného pořádku.

¹¹ V rámci obecného zmocnění k přijímání obecně závazných vyhlášek obcí, zakotveného v § 10 obecního zřízení, mohou obce plošně regulovat pouze prostituci – viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 69/04, ze dne 8. března 2007. Další činností, kterou je beze sporu možné obecní vyhláškou zakázat plošně, je hazard. Oprávnění obce provést zákaz plošně však vyplývá přímo ze zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů – z jeho § 50 odst. 4:

„Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou, že sázkové hry podle § 2 písm. e), g), i), l), m) a n) a loterie a jiné podobné hry podle § 2 písm. j) a § 50 odst. 3 mohou být provozovány pouze na místech a v čase touto vyhláškou určených, nebo stanovit, na kterých místech a v jakém čase je v obci provozování uvedených loterií a jiných podobných her zakázáno, nebo úplně zakázat provozování uvedených loterií a jiných podobných her na celém území obce.“

určitým regulačním způsobem naznačuje právě omezení zákazu pouze na určitá místa v obci či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího. Plošné zákazy naopak naznačují svévoli, nerespektování principu proporcionality a osobování si pravomoci přijímat obecné regulace, které by, v souladu s principem jednotného právního řádu, měly platit zásadně stejně pro celé území unitárního státu.“

Ministerstvo při svém hodnocení vycházelo z předpokladu, který, jak se dále ukáže, byl mylný, že sezení na obrubnicích a zídkách může narušit vzhled obce, a proto je jeho regulace přípustná. Dále vyjádřilo názor, že zákaz je proporcionální, jelikož z něj vlastník veřejného prostranství může udělit výjimku. Se závěrem ministerstva jsem zásadně nesouhlasila a není mi jasné, z jakého důvodu se ministerstvo při dozoru vyhlášky domnívalo, že cílem dané regulace bylo chránit vzhled města. Dále jsem uvedla, že nerozumím závěru ministerstva, že lidé sedící např. na betonové zídce mohou narušit vzhled města. A pokud bych i připustila tento náhled, nerozumím úvaze, že mohou narušit vzhled právě města Litvínova (a navíc celého), a nikoli však města jiného.¹² A pokud mohou narušovat vzhled i v jiných městech, z jakého důvodu ministerstvo i přes tento závěr proti vyhlášce nezasáhlo (s ohledem na výše citované úvahy Ústavního soudu).

Vyjádřila jsem přesvědčení, že lidé sedící na zídkách a obrubnicích vzhled města nenarušují. Jakkoli se někdo může cítit takovou činností pohoršen či se mu nemusí zamlouvat, veřejná prostranství plní mnoho funkcí a jednou z nich je i poskytnutí místa pro odpočinek, posezení, navázání konverzace apod. Pokud jde o sezení mimo lavičky, domnívám se, že sezení na jiných, dostatečně pevných, předmětech je činností naprosto běžnou a navíc zcela typickou pro mladou generaci (a to nikoli pouze současnou). **Prosté sezení na zídce, patnicích či obrubnicích proto nemohu považovat za projev vandalismu** a už vůbec ne za narušení vzhledu obce. Zákaz této činnosti považuji proto za hrubý zásah do lidských svobod. Odkázala jsem též na významného dánského architekta Jana Gehla,¹³ podle jehož názoru kvalitní veřejné prostranství nabízí pohodlná místa k zastavení a posezení, včetně druhotných možností sezení (schody, patníky, kašny).¹⁴ Ministerstvo podle mého názoru nejen že učinilo chybný závěr o tom, že lidé sedící na zídce mohou narušit vzhled konkrétní obce či města, a tuto činnost je tedy možné vyhláškou zakázat, ale dokonce aprobovalo plošnost tohoto zákazu. Úvahu ministerstva, že se nejedná o plošný zákaz, když jsou z něj možné individuální výjimky, jsem odmítla.¹⁵ Nastavený zákaz je totiž vždy třeba hodnotit v jeho základní podobě. Podstatou výjimky je z logiky věci to, že se jedná o výjimečný, čili nikoli pravidelný či běžný nebo základní nástroj. Vycházela jsem tedy z toho, že zákaz sezení mimo lavičky je ve vyhlášce formulován plošně a plošné zákazy je přitom možné v obecních vyhláškách zavádět pouze výjimečně. Zcela určitě je možné bez výslovného

¹² Není jasné, v čem je Litvínov v tomto směru (potencionálním ohrožení svého vzhledu lidmi sedícími na zídce) specifický.

¹³ http://cs.wikipedia.org/wiki/Jan_Gehl, http://en.wikipedia.org/wiki/Jan_Gehl

¹⁴ Gehl, J: *Život mezi budovami. Užívání veřejných prostranství*, Brno: Nadace Partnerství, 2000, ISBN 80-85834-79-0.

¹⁵ Nadto musím poznamenat, že nastavenou výjimku považuji jednak za nefunkční v běžných životních situacích a navíc její povolení závisí na libovůli vlastníka veřejného prostranství. Těžko si lze představit, že si člověk, který se za hezkého počasí bude chtít posadit na zídku (obrubník) na náměstí a dát si zmrzlinu, půjde nejprve na radnici vyjednat si výjimku ze zákazu sezení.

zákonného zmocnění (jako je tomu u hazardu) plošně regulovat prozatím pouze prostituci. Ministerstvo navíc samo ve svém právním rozboru uvedlo, že ani požívání alkoholu na veřejném prostranství není Ústavním soudem považováno za činnost natolik škodlivou, aby mohla být zakázána plošně. O to více pak překvapuje jeho závěr, že pouhé sezení na obrubnicích by takovou činností býti mohlo. Zdůraznila jsem, že města jsou společenstvím lidí a městská veřejná prostranství mají lidem sloužit v co nejvyšší míře k uspokojení jejich pestrých potřeb. **Připuštění názoru, že by člověk sedící na zídce mohl narušit vzhled města, považuji za absurdní.**

Ostatně, jak vyplynulo z vyjádření zástupců města na osobní schůzce, nastavená regulace nemířila na ochranu vzhledu obce, ale na ochranu veřejného pořádku. Zástupci města totiž považují sezení na obrubnicích za „živnou půdu“ pro páchání škodlivé činnosti, tj. požívání alkoholu a drog, což je samo o sobě nežádoucí a navíc může vést k produkci nadměrného hluku. **Cílem regulace obecní vyhlášky tedy bylo již zmíněné předpolí, jelikož mezi sezením na obrubníku a požíváním alkoholu či drog spatřují zástupci města úzkou souvislost.** Podle mého názoru však ani ve vztahu k možnému narušování veřejného pořádku nelze sezení mimo lavičky považovat za škodlivou činnost a ani za její předpolí. Maximálně se může jednat o činnost, na kterou je možné různě nahlížet optikou etikety, tedy z hlediska vkusnosti či slušnosti, ale v žádném případě nejde o jednání společensky škodlivé.

Informovala jsem ministerstvo, že městem zvolenou konstrukci vnímám zejména jako nefunkční a nelogickou. Mezi sezením mimo lavičku a požíváním drog, alkoholu nebo nadměrným hlučením nespatřuji souvislost. Připustila jsem, že může dojít k situacím, při kterých hlouček lidí sedící na obrubníku bude popíjet alkohol, ale stejně tak může dojít k tomu, že alkohol nebo drogy budou lidé užívat vestoje nebo při sezení na lavičce anebo že hlouček osob sedících na obrubníku nebude provádět nic jiného než si povídat. **Mezi sezením na obrubnicích (nebo zídkách) a porušováním veřejného pořádku je podle mého názoru natolik pochybná a slabá vazba, že sezení na obrubnicích nemůže být považováno za předpolí škodlivé činnosti narušující veřejný pořádek.** V této souvislosti jsem dále doplnila, že i pokud bych připustila, že sezení mimo lavičky je předpolím škodlivé činnosti, a tedy připustila, že s ohledem na judikaturu Ústavního soudu může být regulováno,¹⁶ pak by stále platilo, že regulace by musela splňovat kritérium proporcionality (tedy zákaz by přinejmenším nemohl být plošný). Možnost získat od vlastníka veřejného prostranství výjimku ze zákazu s proporcionalitou tohoto zákazu nesouvisí.

Pozastavila jsem se také u aplikace vyhláškou stanovených zákazů. Zástupci města při jednání s právníky kanceláře uvedli, že cílem regulace ani cílem zásahů městských strážníků nebude sezení jakýchkoli osob mimo lavičky. Pak se ale nutně musíme ptát, vůči komu budou zákaz uplatňovat a vůči komu ne. Jestliže je zákaz jednou stanoven, pak musí být uplatňován vůči všem stejně. Jiný přístup představuje libovůli. Jestliže cílem regulace mělo být požívání alkoholu a drog, pak mělo být

¹⁶ Doplnuji, že dva ze tří nálezů vztahujících se k regulaci „předpolí“ obsahuje odlišná stanoviska soudkyně Ivany Janů.

skutečně zakázáno požívání alkoholu a drog (na místech, kde v praxi dochází k problémům). Přijatá právní regulace je však zcela nepřiměřená.

Pokud jde o zákaz sezení na odpadkových koších, pochopitelně jsem netvrdila, že by odpadkový koš měl být místem k sezení. Nicméně je otázkou, zda by ochrana odpadkových košů měla být prováděna obecní vyhláškou, když poškození odpadkových košů sezením na nich lze trestat jako přestupek.¹⁷

Z popsaných důvodů jsem označila vyhlášku města Litvínov za rozpornou se zákonem. **Sezení na zídkách a podobných předmětech není činností způsobitou narušit veřejný pořádek či jinak naplnit hypotézu zákonného zmocnění upraveného v § 10 obecního zřízení a nejedná se ani o předpolí škodlivé činnosti**, které by bylo možné regulovat obdobně jako samotnou škodlivou činnost. Přesto vyhláška tuto činnost zakazuje a navíc plošně. Zvolený přístup je z tohoto důvodu v rozporu s § 10 obecního zřízení. Město jednalo ultra vires a vyhláška neobstojí v druhém kroku testu zákonnosti. **S ohledem na povahu regulované činnosti navíc obecní vyhlášku považuji za rozporou s čl. 14 Listiny základních práv a svobod¹⁸ upravujícím svobodu pohybu.** Považuji za nepřijatelné, aby ve svobodném státě někdo lidem přikazoval, kam si (ne)mají na veřejnosti sednout. **Regulování této člověku přirozené a nikomu neškodící činnosti považuji za šikanu, a to nejen obyvatel města Litvínova, ale kohokoli, kdo dané město navštíví a zcela v souladu s citem pro normální a běžné chování se posadí v parku na obrubník.**

C.1.2 Umisťování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci, stravování a přípravě pokrmů (a užívání těchto předmětů) na některých veřejných prostranstvích

K hodnocení zákonnosti zákazu „**umisťování předmětů**“ jsem uvedla, že primárně je vždy třeba zjistit, co je cílem obecní regulace. Vyjdu-li z článku 1 vyhlášky, jejím cílem (jako celku) je předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, zlepšení vzhledu města a ochrana zeleně. Vzhledem k tomu, že součástí článku zakazujícího umisťování předmětů k sezení na veřejných prostranstvích je též věta vyjímající z této regulace pozemní komunikace, dopadne tento článek vyhlášky zejména na užívání veřejné zeleně.¹⁹ Ustanovení § 10 obecního zřízení přitom obcím umožňuje schvalovat zákazy za účelem ochrany veřejné zeleně (navíc grilování může, dochází-li při něm k obtěžování kouřem či pachem, narušovat veřejný pořádek), a proto se domnívám, že město Litvínov se zde pohybovalo v rámci zákonného zmocnění, a vyhláška tedy v tomto směru obstojí v prvním a druhém kroku testu zákonnosti.

Dále je ale zapotřebí zhodnotit, zda město zvolenou regulací nezneužilo zákonného zmocnění ke sledování účelu, který není zákonem aprobován (třetí krok testu zákonnosti). V této souvislosti jsem učinila dva právní závěry. První můj závěr

¹⁷ viz § 50 odst. 1 písm. a) zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů:

„Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně způsobí škodu na cizím majetku krádeží, zpronevěrou, podvodem nebo zničením či poškozením věci z takového majetku, nebo se o takové jednání pokusí.“

¹⁸ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

¹⁹ A užívání zpevněných ploch, které nejsou pozemními komunikacemi.

se vztahoval k ministerstvem vykonané abstraktní kontrole zákonnosti vyhlášky a vycházel z toho, že ministerstvo má při abstraktní kontrole k dispozici pouze text vyhlášek, případně ještě vyjádření obce. Nedisponuje však konkrétními námitkami občanů, na základě kterých by si mohlo učinit podrobnější obrázek o místních poměrech v dané obci či městě. Z textu předmětné vyhlášky přitom lze vyčíst pouze to, že město reguluje umístování předmětů k sezení na veřejné zeleni a že tento zákaz není plošný, ale týká se pouze některých lokalit blíže určených přílohou vyhlášky. V rámci provedené abstraktní kontroly proto podle mého názoru ministerstvo nemělo důvod pochybovat o tom, že by vyhláška obstála ve třetím kroku testu zákonnosti. Důsledkem umístování předmětů k sezení a odpočinku na veřejné zeleni (a jejich používání), pokud k němu dochází ve velké míře, totiž může být poškození veřejné zeleně, případně i narušení vzhledu města. Bez znalosti konkrétních místních poměrů (resp. konkrétních námitek občanů) dozorový orgán nemá důvod proti takto formulované regulaci zasáhnout. V tomto směru jsem neshledala v závěru ministerstva pochybení.

Současně jsem však doplnila svůj druhý závěr, který vycházel z aktuálních poznatků o místních poměrech – ze zjištění na místě samém – a směřoval k možnému budoucímu zásahu ministerstva vůči dané vyhlášce. Jestliže totiž bylo zjištěno, že nejen že se v celém městě zakazuje sedět na předmětech k tomu přímo neurčených, ale navíc se ve vybraných lokalitách zakazuje vynášet na veřejná prostranství vlastní předměty k sezení, a to za situace, kdy městský mobiliář, který by uspokojil potřebu využít veřejné prostranství k posezení, zde není, pak mám za to, že získané informace musejí vést k podezření, že tato část vyhlášky je produktem zneužití zákonného zmocnění, a že tedy neobstojí ve třetím kroku testu zákonnosti. Zneužití zákonného zmocnění definuje Ústavní soud tak, že se jedná o sledování účelu, který není zákonem aprobován. Získané informace o místních poměrech přitom naznačují, že cílem vyhlášky mohlo být dosažení toho, aby se ve vybraných lokalitách lidé na veřejném prostranství zdržovali v co nejmenší míře.²⁰ Jestliže je totiž možné v těchto místech pouze stát nebo chodit, pak se taková prostranství stávají neatraktivními pro delší zdržování.²¹ K tomuto cíli však obecní vyhláška směřovat nesmí. Podstatou veřejného prostranství je umožnit lidem jeho obecné (neomezené a bezplatné) užívání. A v běžném chápání je význam tohoto obecného a bezplatného užívání takový, že veřejná prostranství nejsou pouhými dopravními cestami, ale také (a to především) prostorem, který lidé mohou sdílet s ostatními a chovat se na něm skutečně svobodně – sedět a pozorovat své okolí, navazovat kontakty, povídat si a hrát, nebo i provozovat pouliční divadlo apod.

Svůj právní rozbor jsem uzavřela tím, že nelze připustit, aby pouhé sezení mimo lavičky bylo považováno za činnost narušující pořádek ve městě či jeho vzhled. Cílem obcí a měst by naopak mělo být dosáhnout toho, že lidé budou maximálně využívat veřejná prostranství k odpočinku, hrám, pokojnému sdružování. Omezování těchto činností může být nakročením k rozpadu občanské společnosti a může vést ke zhoršení životních podmínek ve městě. Jakákoli regulace svobodného pohybu

²⁰ Což by zřejmě odpovídalo litvínovskému konceptu „nulové tolerance“.

²¹ Na téma jak charakter veřejného prostranství ovlivňuje jeho atraktivitu a tím i chování lidí na něm, se věnují ve svých pracích mnozí autoři – sociologové a urbanisté. Podrobněji viz níže závěry dánského urbanisty Jana Gehla.

osob na veřejných prostranstvích se musí týkat jediné skutečně škodlivých činností a musí vždy respektovat zásadu proporcionality zákazu vůči sledovanému cíli. Vytýčený cíl musí být legitimní, zákonem aprobovaný. Pokud jde o lokality, u nichž hrozí, že se stanou **tzv. vyloučenými lokalitami**, nebo jimi dokonce již jsou, je podle mého názoru přímo povinností obce vytvářet zde takové podmínky všestranného vyžití, aby obyvatelé těchto míst mohli uspokojovat své potřeby (včetně relaxace a sportu) bez toho, že by museli za těmito aktivitami dojíždět. Obce musejí mít na paměti, že sport, společné posezení s přáteli, hry dětí apod. jsou základními sociálními potřebami, které mají potřebu uspokojovat všichni lidé napříč sociálními vrstvami. A jestliže někteří lidé z důvodu nedostatku peněz nemohou za těmito aktivitami dojíždět do sportovních center, parků či dalších vzdálených míst, a tito lidé jsou navíc koncentrováni v jedné lokalitě, mělo by jim město vytvořit příznivé podmínky pro jmenované činnosti přímo v místě bydliště (tj. v docházkové vzdálenosti od domova), aby alespoň v základní míře mohli tyto aktivity realizovat. Na sídlištích obecně by neměly chybět průlezky a pískoviště pro děti, lavičky, travnaté plochy se stromy, pod kterými je možné nalézt stín, ale i např. plochy přímo určené ke grilování/rozdělávání ohně.

C.1.3 Doporučení týkající se problematiky rovného zacházení

Vzhledem k tomu, že obecní vyhlášky se mohou dostat do střetu s antidiskriminačním zákonem²² a u šetřené vyhlášky se objevilo podezření na diskriminaci, obsahoval můj právní rozbor též obecné doporučení z této oblasti. Nepovažuji za účelné zde tuto rovinu podrobněji popisovat, neboť vyhlášku města Litvínov považuji za nezákonnou (protiústavní) z jiných, výše popsanych, důvodů.

C.2 Aktuální postoj ministerstva

Odbor veřejné správy, dozoru a kontroly na základě mé výzvy svolal opětovné jednání se zástupci města Litvínov a dospěl k závěru, že nesdílí můj názor na nezákonnost obecní vyhlášky. **Obecně k důvodům odlišného názoru** uvedl:

Zákon ani Ústavní soud v řízeních o zrušení obecně závazných vyhlášek, nestanovil meze přiměřenosti v takové míře, aby omezil obecní normotvorbu pouze na případy bezprostředně hrozícího ohrožení veřejného pořádku, veřejné zeleně nebo estetického vzhledu obce nebo trvajících narušení veřejného pořádku, poškození veřejné zeleně nebo narušení estetického vzhledu obce. Právní předpisy obce slouží a mohou sloužit jako reakce na řešení porušení zatím neexistujících právních norem chování (porušování pravidel morálky, společenského chování apod.), které jsou však místní komunitou (obcí) pociťovány natolik závažným způsobem (např. výskyt porušování etických pravidel překročil únosné meze), že na základě místních podmínek takové chování, které by jinak v jiných obcích nevzbuzovalo nevoli místního společenství, rozhodnutím zvolené reprezentace této komunity (obce) přejde z pozice nezávazných pravidel chování do pozice právní normy.

²² Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Město jako důvody zavedení regulace uvedlo, že neúnavná činnost města „po dobrém“ nikam nevedla. Naopak po přijetí vyhlášky se bezpečnostní situace podle představitelů města zlepšila. Důvodem zhoršení bezpečnostní situace v oblasti sídliště Janov byla divoká privatizace bytového fondu v době, kdy došlo k deregulaci nájemného a různými spekulanty došlo k sestěhování sociálně slabých občanů z lukrativnějších částí republiky do oblastí s nízkými náklady na bydlení, mj. sídliště Janov. Tím došlo k vytvoření velké vyloučené lokality, se všemi důsledky z toho plynoucími (rozpad mezilidských vztahů, zvýšení anonymnosti už tak anonymního prostředí, pozbytí návyků slušného chování některými jedinci apod.). Konkrétním projevem později regulovaných činností pak bylo např. bránění lidem v průchodu (sezení na schodech) s případnými navazujícími agresivními projevy vůči procházejícím, rušný noční život při nočních „besedování“ na ulicích apod.

Ústavní soud přezkoumává obsah vyhlášek pouze abstraktní kontrolou zákonnosti (test čtyř kroků), a proto i ministerstvo musí postupovat stejně. Jemu ani Ústavnímu soudu nepřísluší poskytovat individuální obranu v konkrétních případech. Tu poskytují obecné soudy, a proto cítí-li se někdo diskriminován nepovolením (neudělením soukromoprávního souhlasu) umístění lavičky z důvodu např. rasové diskriminace, může se domáhat ochrany podle § 10 antidiskriminačního zákona. Takové ochrany však nelze dosáhnout zrušením obecních vyhlášek, které ve valné většině svého obsahu pouze konkretizují nebo opakují úpravu samotného zákona a i v oblasti originární normotvorby samy o sobě žádný rozpor se zákonem nevykazují (nevyplývá z nich zjevná diskriminace ve smyslu jak antidiskriminačního zákona tak všeobecně chápané diskriminace dle Listiny). Navíc veřejný ochránce práv, když navrhoval Ústavnímu soudu zamítnout návrh ministerstva vůči obecní vyhlášce města Chrastava,²³ sám uvedl, že *„Autonomní a originární pravomoc normotvorby pro obce plyne přímo z Ústavy a k její realizaci je nutno přistupovat s respektem a s vědomím, že jsou to především obecní zastupitelstva, která nejlépe znají místní poměry, a proto i je jimi volená regulace nejvýhodnější.“*

Ke konkrétním ustanovením obecní vyhlášky ministerstvo uvedlo, že město se rozhodlo regulovat tři okruhy lidského chování, které podle místních podmínek již místní společenství nehodlalo buď dále tolerovat, nebo považovalo v rámci konkretizace existujícího přestupkového chování výslovný projev samosprávy (města) za účelem omezení správního uvážení správních orgánů (to vše samozřejmě v rámci nevybočení z mezí zákonných zmocnění k vydávání obecních vyhlášek):

Obsáhlé vyjádření ministerstva k regulaci požívání alkoholických nápojů zde nebudu rekapitulovat, jelikož o této otázce mezi námi není a nebylo sporu. Přijatou regulaci považuji za souladnou se zákonem a nálezy Ústavního soudu.

V rámci opakovaného posouzení zákonnosti regulace „umístování předmětů“ se ministerstvo nevěnovalo mým námitkám ohledně podezření na zneužití pravomoci města a opětovně se vypořádalo pouze s možnou kolizí obecní úpravy a několika zákonů, přičemž kolizi neshledalo.

²³ Srov. nálezy ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 41/08.

K zákazu „sezení“ ministerstvo podotklo, že regulace je proporcionální, neboť ponechává na rozhodnutí samotného vlastníka prostranství, zda na stavebních částech a zařízeních určených primárně k sezení takovou činnost přesto povolí (udělí soukromoprávní souhlas). Ochrana majetku je zde poskytována všeobecně a není z ní vyjmut žádný z vlastníků. Ministerstvo navíc danou regulaci vnímá jako superfluum k přestupku podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích,²⁴ pouze když chybí subjektivní stránka úmyslu, půjde o porušení obecní vyhlášky. Ministerstvo dále zdůrazňuje, že jde o zákaz sezení jen na veřejném prostranství, nikoliv na jiných plochách ve městě.²⁵ Současně osobám nebrání nic v tom, aby v případech, kdy nemají v okolí volnou lavičku, vyhledali takovou lavičku v okolí vzdálenějším. Ministerstvo formulovalo argument ad absurdum, podle kterého (cituji) *„bychom pak mohli argument o případné diskriminaci osob, které nemohou sedět, kde se jim zlíbí (např. na odpadkovém koši), poměřovat případný zákaz vykonávání potřeby na místech, která k tomu nejsou určena, argumentem, že se jedná o diskriminační ustanovení, které nerespektuje okamžité potřeby občanů. Ministerstvo proto pokládá řečnickou otázku, pokud by došlo ke zrušení vyhlášky a vlastník stavebních částí a zařízení přesto bude trvat na, z pohledu ochránkyně, diskriminačním požadavku, aby na nich nebylo sezeno, bude v takovém případě napaden jako diskriminační (nepřímá diskriminace) samotný zákon o přestupcích, nebo jen vlastník za diskriminační přístup (odmítnutí udělení souhlasu k užití jeho věci na teritoriu, které je údajně etnicky nevyvážené)?“* Ministerstvo jednoznačně trvá na tom, že pouhé usednutí na stavební prvek, který k tomu není určen, může být přípravným chováním (veřejnou připraveností, předpolím) k mnoha přestupkům. K plošnosti zákazu ministerstvo doplnilo, že sezení mimo lavičky může podle místních podmínek narušit veřejný pořádek v obci a být v rozporu s dobrými mravy (místními), ochranou bezpečnosti a zdraví (osob sedajících na taková místa), být v rozporu s ochranou zeleně (pokud jsou takové prvky umístěny v zeleni) nebo narušovat estetický vzhled města (seskupí-li se větší počet osob na vysoké palisádě, budou-li lidé posedávat na odpadkových koších). Vyhláška města nevylučuje, že ve městě může v budoucnu působit vizionářský architekt jako je Jan Gehl a vybudovat např. kamenné lavice určené k sezení.

Jako argument na podporu svého tvrzení použilo také vyjádření veřejného ochránce práv k jeho návrhu na zrušení nařízení města Františkovy Lázně, které zakázalo podomní a pochůzkový prodej²⁶ a parafrází tohoto vyjádření vytvořilo následující text (tedy fiktivní vyjádření ochránce): *„Mám za to, že proporcionalitu je nutné posuzovat ve vztahu k právu sezení (jako jedné z podob svobody pohybu) jako celku. Toto právo může být realizováno sezením přímým (např. na zemi, na trávniku) nebo na určitém předmětu. Druhý způsob lze dále rozdělit podle toho, zda k sezení na předmětu dochází na předmětu určeném k sezení (např. lavička) nebo jiném k tomu určeném. Obecně závazné vyhlášky mohou zakázat některé druhy sezení mimo lavičku. Sezení na zemi a na obrubníku je nutno chápat jako dva druhy sezení mimo lavičku, proto se domnívám, že samotný zákaz jednoho nebo druhého výrazně právo sezení neomezí. Stále totiž může být realizováno jinými druhy sezení.“*

²⁴ „Přestupku se dopustí ten, kdo úmyslně neoprávněně užívá cizí majetek nebo si přisvojí cizí věc nálezem nebo jinak bez přivolení oprávněné osoby“.

²⁵ Touto formulací zřejmě ministerstvo hodlá vyjádřit své přesvědčení, že se nejedná o plošný zákaz.

²⁶ Srov. bod 4 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/13, ze dne 20. května 2014.

Podle ministerstva při hodnocení plošnosti zákazu „sezení“ spatřuji plošnost v tom, že nastavené pravidlo chování se vztahuje na plochu všech veřejných prostranství a zcela opomíjím fakt, že činnost spočívající v sezení jako takovém zakázána není, pouze na pojmově určených místech v rámci veřejného prostranství, tedy nikoli plošně. Ve městě je 650 laviček a v létě dokonce o 150 více, které jsou rozmisťovány rovnoměrně. Ministerstvo svou úvahu uzavírá domněnkou, že by Ústavní soud zákaz sezení nepovažoval za nerozumný, a pokládá další řečnickou otázku, (cituji) *„co když by taková regulace sezení byla provedena pouze v některých částech města? Nenašel by se o to větší důvod pro napadení daného ustanovení z důvodů diskriminace, jak se činí obdobně u jiných, neplošných, ustanovení?“*

C.3 Právní hodnocení

Jak vidno z vyjádření odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, mé právní hodnocení vyhlášky města Litvínova jej nepřesvědčilo. Ovšem vzhledem k tomu, že se odbor veřejné správy, dozoru a kontroly k mým závěrům ani jejich východiskům podrobněji nevyjádřil a setrval na úrovni argumentace kolize vyhlášky s vybranými zákony, naše postoje k dané věci se zjevně natolik rozcházejí a argumenty míjejí, že společná diskuse je velmi obtížná.

Podle mého přesvědčení je vyhláška města Litvínov zčásti protiústavní, jelikož zásadním způsobem omezuje činnost, která je odvozena přímo z Ústavy České republiky a naprosto nepřipadně dovozuje vazbu mezi sezením na obrubníku²⁷ a kriminální činností. Lidé sedící na zídce navíc podle ministerstva vnitra mohou narušit estetický vzhled města. Ministerstvo se nijak nevypořádalo s mými argumenty podloženými judikaturou Ústavního soudu. Jako příklad uvádím, že ani popíjení alkoholu na veřejnosti není podle Ústavního soudu činností natolik škodlivou, aby mohla být zakázána plošně, a ministerstvo se přesto rozhodlo tolerovat plošný zákaz sezení na čemkoli, co k tomuto účelu není určeno. Podle ministerstva totiž zákaz plošný není, neboť se týká jen veřejných prostranství, byť v celém městě (tedy netýká se jiných míst než veřejných prostranství), a navíc zakazuje pouze určitou výšeč sezení (sezení mimo lavičky). Sezení jako takové zakázáno není, proto je přijatá regulace podle ministerstva v pořádku. Vyjadřovat se podrobněji ke srovnávání sezení mimo lavičku s vykonáváním potřeby na veřejném prostranství (viz výše argumentace ministerstva), myslím, není třeba, stejně jako k demagogickému zneužití argumentace ochránce v případě nařízení města, které se týkalo zcela jiné záležitosti, a sice aplikace zmocnění upraveného v § 18 živnostenského zákona. Ministerstvem vnitra položené řečnické otázky ilustrují míru nepochopení mých argumentů.

Lapidárně vyjádřeno, jsem přesvědčena, že **zákaz spočívající v tom, že v městě Litvínově se nesmí na veřejných prostranstvích sedět na ničem jiném než na lavičkách,**²⁸ **protože zastupitelé města Litvínova tuto činnost vnímají jako přípravu k páčání další škodlivé (kriminální) činnosti, je zákazem**

²⁷ Tedy nejen na odpadkovém koši, ačkoli ministerstvo často právě sezení na odpadkovém koši uvádí jako názorný příklad nežádoucího chování. Sezení je však zakázáno i na zídkách, betonových patnících a obrubnících.

²⁸ A na dalších předmětech k tomu určených, ovšem které to jsou (mohou být), nikdo s určitostí neví.

atakujícím Ústavou zaručená práva člověka (minimálně svobodu pohybu zakotvenou v čl. 14 Listiny). Logicky pak takový zákaz nemůže být zakotven ani na části města²⁹. Argument ministerstva, že daný zákaz je pouhým superfluem k přestupku podle § 50 zákona o přestupcích (tedy neškodným nadbytečným ustanovením), které však nachází své uplatnění v případech, kdy nelze prokázat přestupci úmysl, považuji za nesmyslný. Řešené ustanovení vyhlášky totiž buď je nadbytečné anebo své uplatnění má, a pak nadbytečné není a nejedná se o nezavazující superfluum.

Dále jsem přesvědčena, že pokud na sídlišti Janov a dalších lokalitách specifikovaných v příloze vyhlášky nebudou oproti jiným místům umístěny předměty k sezení (lavičky), je i zákaz „umísťování předmětů k sezení“ nezákonný, neboť půjde o produkt zneužití zákonného zmocnění. Jak jsem již výše popsala, je nepřijatelné, aby město zakázalo sedět mimo lavičky, přitom lavičky z některých míst odstranilo, a nakonec v těchto místech i zakázalo přinášet si vlastní předměty k sezení. Výsledkem takového jednání je totiž úplný zákaz sezení v daných lokalitách, což opět vnímám jako šikanu. Možnost získat soukromoprávní souhlas od vlastníka veřejného prostranství nemá na povahu zákazu vliv.

S odkazem na výše podrobně a opakovaně popsané argumenty hodnotím výkon dozorové činnosti ministerstva v případě vyhlášky města Litvínov č. 3/2013 za nedostatečný a rezignující na ochranu ústavních práv občanů. Zdůrazňuji, že plně uznávám ústavní právo obcí na samosprávu spojené s právotvornou činností. Toto právo obcí je však limitováno zákony a zejména samotnou Ústavou a Listinou. Ministerstvo vnitra je zákonem o obcích povoláno k tomu, aby dohlíželo na to, že se obce v tomto rámci pohybují. To, že se v minulosti Ústavní soud vyjádřil kriticky v konkrétních případech k práci ministerstva (k jeho přehnané přísnosti vůči obcím) nebo že se veřejný ochránce práv v řízení u Ústavního soudu některých obcí zastal, neznamená, že ministerstvo na svou dozorovou činnost rezignuje, resp. že bude právo obcí na samosprávu povyšovat nad jiná ústavně garantovaná práva. Nadto musím vyjádřit nemalé překvapení nad tím, jakou míru (ne)porozumění ústavním a zákonným limitům práva na samosprávu projevili úředníci odboru dozoru a kontroly v šetřeném případě. Srovnávají případ regulace formou nařízení obce na základě zákonného zmocnění a formou obecní vyhlášky³⁰ a pouhé usednutí na obrubník považují za přípravné chování k mnoha přestupkům. Lakonické odkázání občanů na správní (soudní) ochranu v individuálních případech (např. z důvodu diskriminace) pak považuji již jen za dokreslení selhání dozorové činnosti ministerstva.

Na závěr právního hodnocení připomínám, že obce mohou svými vyhláškami regulovat pouze záležitosti místního charakteru³¹ a musejí přitom volit proporcionální řešení. Regulování způsobu sezení na veřejném prostranství považuji nejen za nepřijatelné z výše popsaných důvodů, ale též za neobhájitelné v širších společenských souvislostech. Jakkoli může být obecní normotvorba velmi pestrá a každá obec může mít pravidla určitého chování stanovena různě, tato pravidla

²⁹ Pomíjím zde možnost např. návštěvním řádem parku upravit způsob jeho užívání.

³⁰ Vůbec zneužití něčeho argumentu tak, že jej vytrhnou z kontextu a vymění slova, jak potřebují.

³¹ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/06, citovaný na str. 4.

musejí být předvídatelná. Předvídatelný je stanovený zákaz tehdy, pokud se týká činnosti, kterou lidé pocitově vnímají jako škodlivou. Troufám si říci, že v případě sezení se o takovou činnost skutečně nejedná a návštěvník města Litvínov, který se při procházce městem posadí na kamennou zídku (např. na parkovišti před radnicí) bude velmi nemile překvapen, jestliže jej městský strážník byť jen napomene, že se dopouští protiprávního jednání. Protože právě to podstatou předmětné vyhlášky – z neškodného a přirozeného lidského chování uměle vytváří činnost protiprávní.

D - Závěry

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Ministerstvo vnitra dopustilo pochybení spočívajícího v tom, že předmětnou obecní vyhlášku neshledalo rozpornou s ústavním pořádkem a neuplatnilo vůči ní svá dozorová oprávnění.

Zprávu o šetření **zasílám ministrovi vnitra a žádám ho, aby se v zákonné lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě.** Zpráva shrnuje mé dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko.

Zprávu zasílám rovněž stěžovatelům.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(zpráva je opatřena elektronickým podpisem)