

Zpráva o šetření dozorové činnosti Ministerstva vnitra

ve věci obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf

Na základě podnětu pana E. H. z Varnsdorfu (dále jen „stěžovatel“) jsem se zaměřila na hodnocení zákonnosti obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 2/2012 o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města (dále jen „vyhláška“ nebo „obecní vyhláška“).

A - Předmět šetření

Předmětem mého šetření byla dozorová činnost Ministerstva vnitra 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. 2/2012

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 města Varnsdorf. Jedná se (1) regulaci popíjení alkoholu, (2) o umístování předmětů sloužících k odpočinku, rekreaci a stravování (lavice, lavičky, židle, křesla, sedací soupravy, stoly a podobný nábytek) a přípravě pokrmů (grily, udrny, vařiče a podobná zařízení), jakož i používání těchto předmětů, na některých veřejných 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.).

Umístování předmětů k odpočinku je zakázáno bez souhlasu vlastníka veřejného prostranství na veřejných prostranstvích vymezených v příloze č. 1, sezení na předmětech k tomu neurčených je bez souhlasu jejich vlastníka na veřejných prostranstvích zakázáno. Zákaz není vztažen ke konkrétním lokalitám (místům). Zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství je vztažen k určitým lokalitám.

B.2 Právní rozbor Ministerstva vnitra (hodnocení zákonnosti vyhlášky)

Ministerstvo provedlo abstraktní kontrolu zákonnosti předmětné vyhlášky a dospělo k závěru, že vyhláška je v souladu se zákonem. Takto informovalo stěžovatele v odpovědi na petici postoupenou ministerstvu Úřadem vlády České republiky.

B.3 Poznatky z návštěvy právníků Kanceláře veřejného ochránce práv ve Varnsdorfu

Podle tajemníka Městského úřadu Varnsdorf¹ bylo důvodem přijetí vyhlášky narušování veřejného pořádku, zejména v nočních hodinách, a nepořádek na veřejných prostranstvích. Město připravovalo vyhlášku s metodickou pomocí Ministerstva vnitra, přijatou vyhlášku zaslalo ministerstvu ke kontrole a ministerstvo nezjistilo rozpor se zákonem. Po přijetí vyhlášky městský úřad nejdříve povolil umístění laviček v lokalitě K., později rada města rozhodla souhlas odejmout hlavně z důvodu zamezení konfliktů s vlastníky sousedních nemovitostí.

Dne 26. září 2013 projednalo zastupitelstvo města petici a rozhodlo se nevyhovět žádosti o souhlas s užíváním městských pozemků v lokalitě K. a Ž. způsobem, který vyhláška jinak zakazuje, ani požadavku na změnu vyhlášky z důvodu ochrany veřejného pořádku. Zápis ze zasedání zastupitelstva města zachycuje v diskusi pouze vystoupení občanů, kteří podporují zachování vyhlášky v nezměněné podobě, a naopak, neobsahuje žádné vyjádření osob podepsaných pod peticí nebo ji podporující, ani vyjádření podatele. O výsledku projednání petice zastupitelstvem starosta podatele vyrozuměl.

Dne 17. prosince 2013 proběhlo společné jednání právníků Kanceláře veřejného ochránce práv, zástupců ministerstva a zástupců města. Starosta města uvedl, že bytové domy v ulicích K. a Ž. jsou v soukromém vlastnictví, obsahují byty ve společenství vlastníků a byty nájemní, pozemky v okolí domů vlastní město. V důsledku dřívějších nepokojů se ve městě zhoršila situace v oblasti veřejného pořádku. Konkrétně v dané lokalitě dochází k rušení klidného soužití obyvatel, k ohrožování zdraví (odpadky a injekční stříkačky na pozemku mateřské školy sousedící s lokalitou) a k výskytu odpadů v ulicích. Účelem vyhlášky je zklidnit situaci v této lokalitě. Město nemá v úmyslu diskriminovat romskou skupinu obyvatel. V této souvislosti starosta poznamenal, že s rušením klidného soužití jsou nespokojeni i sami obyvatelé bytových domů. **Starosta připustil, že vyhláška zakazuje sezení na stavebních částech a zařízeních nesloužících k sezení na veřejných prostranstvích, a to na všech veřejných prostranstvích ve městě. Město plošným zákazem sleduje eliminaci shromažďování osob, jež je spojeno s nebezpečím rušení veřejného pořádku.**

Ke kontrole dodržování vyhlášky a hodnocení její účinnosti starosta řekl, že se vyhláška osvědčila. Kontrolu jejího dodržování provádí městská policie a porušování vyhlášky trestá minimálně. Starosta ani ostatní zástupci města, kteří se zúčastnili společného jednání, neměli přesnější informace o stavu dodržování vyhlášky, např. o počtu kontrol a o zjištěných porušeních. Z tohoto důvodu byl na jednání operativně přizván ředitel městské policie, který sdělil, že městská policie nevede evidenci četnosti porušování vyhlášky. K otázce sankcí za porušování vyhlášky sdělil, že strážníci v počátku účinnosti vyhlášky užívali jen domluvy a výzvy, které rušitelé uposlechli, např. odešli z veřejného prostranství do domu. Za umístění nábytku na veřejném prostranství byly uděleny blokové pokuty ve výši 100,- Kč.

K tématu jiných (dalších) nástrojů k zabezpečení veřejného pořádku zástupci města uvedli, že město preferuje kontrolu a prevenci negativních jevů narušujících veřejný pořádek. Za tím účelem vybudovalo nové hřiště s atrakcemi pro děti

¹ Telefonický rozhovor s pracovnící Kanceláře veřejného ochránce práv konaný dne 27. června 2013.

a nízkoprahové centrum, posílilo počet strážníků městské policie. Také spolupracuje s pracovníky pro sociální začleňování, spolupráce však není příliš účinná. Terénní práci vykonává 7 terénních pracovníků, kteří mají na starosti 80 rodin. Terénní práce je ztížena migrací obyvatel. Problémem je i velká nezaměstnanost, o práci ale není zájem. Město eviduje 85 žádostí o byt, z toho 25 z ulice K.

Město má v úmyslu v roce 2014 umístit na veřejných prostranstvích nové lavičky a uvažuje o obnovení činnosti terénních preventivních hlídek pod záštitou obecně prospěšné společnosti G., o. p. s. Hlídky fungovaly v roce 2013 po dobu tří měsíců a osvědčily se.

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 práv² 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 nezákonnou, resp. protiústavní.

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

Zákon o obcích dovoluje zakázat činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, pouze na některých veřejných prostranstvích. Ústavní soud v nálezu ze dne 21. října 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06, vykládá zákonné zmocnění takto, cituji: „zákon nevylučuje možnost plošných zákazů, avšak v souladu s principem proporcionality obecně platí, že obec by neměla zákazy ... formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, ve vyhlášce vymezená místa ... s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci.“

Vyhláška zakazuje sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny, na všech veřejných prostranstvích, pokud nejde o výjimku ze zákazu podmíněnou souhlasem vlastníka veřejného prostranství. Vyplývá z ní tedy plošný zákaz sezení a město potvrdilo zavedení plošného zákazu jako nástroje k zabránění shromažďování osob. Vyhláška je v této části v rozporu s § 10 zákona o obcích a v kontextu významu veřejných prostranství pro život obce a jejích obyvatel a místních poměrů lze uvažovat dokonce o rozporu s čl. 14 Listiny základních práv a svobod³ upravujícím svobodu pohybu. Vyhláška sice dovoluje sezení na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem veřejného prostranství a s jeho souhlasem,

² Zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

³ Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky.

ale ze společného jednání s představiteli města vyplynulo, že ve městě není dostatek laviček, na kterých „je dovoleno si odpočinout“.

Na základě uvedených zjištění jsem dospěla k závěru, že město vybočilo z mezí své působnosti a ve spojení se zákazem sezení na všech veřejných prostranstvích zneužívá svoji působnost k neoprávněnému zásahu do svobody pohybu.⁴

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

Zákon o obcích zmocňuje obec ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti „k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku“ již v reakci na hrozbu narušení veřejného pořádku. Ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích zmocňuje obec ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti „k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.“ Předmětem posuzované vyhlášky je úprava některých místních záležitostí veřejného pořádku a ochrana veřejné zeleně, cílem vyhlášky je předcházet jejich narušování a zvýšit estetickou hodnotu města.

Vyhláška definuje škodlivé činnosti a stanoví jejich zákaz na některých veřejných prostranstvích a upravuje možnost výjimky ze zákazu podmíněnou souhlasem vlastníka veřejného prostranství. Zákaz se dotýká, mimo jiné, ploch zeleně kolem bytových domů K. xx, xy, xz a Ž. zx, kde žijí vesměs romští obyvatelé.

Úkolem obce při výkonu samostatné působnosti je pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, resp. svých obyvatel. Péči města o potřeby obyvatel chápu v kontextu uspokojování jejich rozdílných potřeb. Tímto pohledem nahlížím také na řešení střetů potřeb občanů s ochranou veřejného zájmu.

Další skutečností, které dosud není věnována potřebná pozornost, je nedoceněný význam veřejných prostranství pro život obce a jejich obyvatel.⁵ Veřejná prostranství slouží „obecnému užívání“, to znamená, že mají být užívána, mimo jiné, k odpočinku a k setkávání lidí, tj. k aktivitám, které uspokojují (rozdílné) potřeby obyvatel a podporují jejich rozvoj, nikoliv je z veřejných prostranství vytlačovat. Do užívání veřejných prostranství mohou zasáhnout negativní jevy spočívající v činnosti osob, které ohrožují nebo porušují veřejný pořádek. Důležitou roli mají preventivní prostředky, tj. vytváření podmínek pro uspokojení potřeb občanů, např. potřebného zázemí pro trávení volného času dospělých i dětí. Pokud přesto dojde k ohrožení nebo porušování veřejného pořádku, obec má volit přiměřený prostředek nápravy, nechce-li riskovat event. nezákonnost. Stanovení zákazů vyhláškou je krajní možnost. Setká-li se obec s problémy v oblasti veřejného pořádku, měla by např. zvážit, zda některé projevy nežádoucího chování lze eliminovat zvýšenou kontrolou městskou policií a individuálním postihem za správní delikt, nikoliv přijetím vyhlášky, která v důsledku obecné závaznosti dopadá na konkrétní případy jednání, a která ve skutečnosti veřejný pořádek nebo jiný chráněný zájem neohrožují ani neporušují, typicky užívání veřejného prostranství klidným způsobem.

⁴ Listina základních práv a svobod
Čl. 14 (1) Svoboda pohybu a pobytu je zaručena.

⁵ http://cs.wikipedia.org/wiki/Jan_Gehl

Z tohoto důvodu jsem se zabývala otázkou, jestli město před přijetím vyhlášky zkoumalo jiné, mírnější možnosti regulace veřejného pořádku, a zda vyhodnocovalo účinnost a opodstatněnost právní regulace. Podle mého názoru má obec povinnost průběžně vyhodnocovat účinnost a opodstatněnost vyhlášky i po jejím přijetí, tj. v procesu aplikace. Pokud zjistí, že nebezpečí pro veřejný pořádek pominulo, nebo může být eliminováno mírnějšími prostředky, mělo by vyhlášku změnit nebo zrušit. V opačném případě by se mohlo jednat o regulaci nepřiměřenou, případně o zneužití působnosti obce v důsledku „opominutí relevantních skutečností“, jak o tom hovoří Ústavní soud.⁶

Město navýšilo počet městských strážníků a přijalo předmětnou vyhlášku, údajně hlavně za účelem prevence. Ač připouštím, že i právní regulace má preventivní stránku, podle mého soudu zde represivní účinek převažuje. Městská policie nevede evidenci četnosti provedených kontrol ani porušení vyhlášky a město tyto informace nevyžaduje. Tato skutečnost u mě vzbuzuje pochybnost o vážnosti úmyslu realizovat čl. 4 vyhlášky, tj. udělit souhlas k umístování předmětů a provozování zakázaných činností. Bez vypovídajících podkladů z realizace vyhlášky v praxi město nemá dostatečný objektivní podklad pro rozhodnutí udělení souhlasu k výjimce ze zákazu.

Zjištěné skutečnosti mě vedly k závěru, že město přistoupilo k regulaci veřejného pořádku vyhláškou v souladu se svojí působností a pravomocí, avšak bez toho, že by před přijetím vyhlášky dostatečně zvažovalo uplatnění méně represivních prostředků. Tento přístup přetrvává i po přijetí vyhlášky a vyvolává pochybnosti o realizovatelnosti výjimky ze zákazu. Zjištěný stav je přinejmenším nevhodný a opomíjení otázek spojených s přiměřeností regulace veřejného pořádku v místních podmínkách může signalizovat zneužití působnosti obce.

C.1.3 Doporučení týkající se problematiky rovného zacházení

Vzhledem k tomu, že obecní vyhlášky se mohou dostat do střetu s antidiskriminačním zákonem⁷ 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

Ministerstvo se na základě mé výzvy vyhláškou opětovně zabývalo a zopakovalo závěr, že je podle něj vydaná v souladu se zákonem. K regulaci sezení mimo předměty k tomu určené uvedlo, že regulace je proporcionální, neboť ponechává na vlastníka veřejného prostranství, zda tuto činnost povolí nebo ne, a navíc tato činnost není zakázána plošně v celém městě ale jen na veřejných prostranstvích. Pojem „stavební část“ vyhláška nevymezuje a ministerstvo dospělo na základě použití termínu v právním řádu k závěru, že se jedná o část stavby, odlišnou od technologické části, přičemž obě části tvoří stavbu jako celek (např. palisády, zděné a betonové zídky a zábrany), zařízením bude např. odpadkový koš. Cílem vyhlášky je v tomto směru ochrana majetku, neboť docházelo k častému poškození těchto předmětů (zejména u mateřských škol, základních škol, parků a dalších veřejně prospěšných zařízení).

⁶ Srov. nálezy Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

⁷ 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.

Vedlejším cílem je též ochrana zdraví uživatele (není-li něco určeno k sezení, vzniká daleko větší nebezpečí úrazu). V neposlední řadě se cílí též na estetický vzhled města. Ministerstvo tento zákaz navíc hodnotí zejména jako superfluum k přestupku podle § 50 odst. 1 písm. b) zákona o přestupcích,⁸ které svého uplatnění dojde pouze v případech, kdy nebude možno prokázat úmysl neoprávněně užívat cizí majetek.

Dále ministerstvo uvedlo, že již pouhé usednutí na stavební prvek, který k tomu není určen, může být přípravným chováním k mnoha přestupkům.⁹ Ministerstvo tuto činnost (sezení mimo lavičky) považuje za činnost, která by mohla dle místních poměrů narušit veřejný pořádek. Na podporu svého přesvědčení použilo ministerstvo jako argument také vyjádření veřejného ochránce práv k jeho návrhu na zrušení nařízení města Františkovy Lázně, které zakázalo podomní a pochůzkový prodej¹⁰ 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 trávníku) 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 neurčeném. 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.“*

Ohledně zákazu umisťování vlastních předmětů se ministerstvo ve vazbě na výše uvedené domnívá, že občanům nic nebrání v tom, aby pokud chtějí užívat jiné lavičky než ty, které umístilo město, aby požádali o povolení zvláštního užívání pozemní komunikace podle § 25 zákona o pozemních komunikacích.¹¹ Faktickému sdružování občanů na veřejném prostranství vyhláška nijak nebrání. Naopak její úprava může podpořit aktivity občanské společnosti – např. sdružování občanů za určitým účelem či dokonce ve spolcích, které mohou zastupovat oprávněné zájmy občanů (např. jako určitý partner a garant při umisťování laviček na prověřená místa). Současně však ministerstvo přiznává, že z vyjádření města vyplývá, že je při udělování souhlasů s umisťováním určitých předmětů spíše zdrženlivé, a uvedlo pouze jeden příklad, kdy žádosti vyhovělo.¹²

Ministerstvo svůj rozbor uzavřelo s tím, že přestože se zákaz sezení může subjektivně jevit jako nerozumný, má ministerstvo důvodné pochybnosti, zda by ústavní soud vzhledem k předchozí své judikatuře podpořené i činností veřejného ochránce práv, učinil zrovna u této vyhlášky závěr, že je nerozumná. Rozumnost vyhlášky nemůže být zpochybněna ani případnou nerozumnou aplikací (např. cíleným odstraněním všech laviček v celém městě nebo jen v některých částech města z důvodu, že byly častým terčem vandalů).

⁸ Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Str. 18 první věty vyjádření ministerstva č. j. MV-92500-5/ODK-2014.

¹⁰ srov. bod 4 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 57/13, ze dne 20. května 2014.

¹¹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹² Kulturní akce na náměstí Edwarda Beneše.

C.3 Právní hodnocení

Obcím plyne z Ústavy právo na samosprávu, jehož součástí je též právo vydávat v samostatné působnosti obecně závazné vyhlášky a ukládat jimi povinnosti.¹³ Odraz tohoto ústavního oprávnění nalezneme na zákonné úrovni v § 10 zákona o obcích. Při schvalování vyhlášek se obce musejí řídit ústavním pořádkem a zákony. Zda této povinnosti v konkrétním případě dostály, dozoruje ministerstvo vnitra a v případě, že shledá obecní vyhlášku jako celek nebo její některé ustanovení rozporné se zákonem, je jeho povinností aktivovat nápravný mechanismus podrobněji upravený v § 123 zákona o obcích (vyzve obec k nápravě, případně pozastaví účinnost vyhlášky a navrhne Ústavnímu soudu zrušení celé vyhlášky nebo její části).

Ministerstvo vnitra jako dozorový orgán v šetřeném případě nezákonnost obecní vyhlášky neshledalo. Jeho názor nesdílím a naopak jsem přesvědčena, že předmětná vyhláška v testu zákonnosti (ústavnosti) obstát nemůže. **Považovat prosté sezení za činnost, která sama o sobě může narušit veřejný pořádek, považuji za nepřijatelné, byť by se mělo jednat o sezení na zídce. Stejně tak nemohu sezení považovat za činnost, která podle ministerstva může být přípravným chováním k mnoha přestupkům (tedy tzv. předpolím).** Trvám na tom, že je naprosto přirozené, a tudíž normální a nikoli škodlivé, aby si člověk mohl sednout i mimo lavičku, pokud tím daný předmět neničí. K ochraně majetku (včetně městského inventáře), resp. k potrestání škůdce za zničení věci včetně možnosti uložit mu povinnost náhrady škody, slouží zákon o přestupcích.

Zakotvení zákazu sezení mimo lavičku v obecně závazné vyhlášce obce proto s odkazem na výše uvedené považuji za zásah do svobody pohybu garantovaného čl. 14 Listiny. Přehlédnout nemohu ani to, že město Varnsdorf výslovně přiznalo, že regulací sledovalo též eliminaci shromažďování osob, čímž vzniká **podezření na porušení čl. 19 Listiny** (práva pokojně se shromažďovat). **Ministerstvo proto podle mého názoru hodnocením předmětné vyhlášky jakou souladné se zákonem selhalo ve své dozorové činnosti.**

Přestože sezení podle mého názoru nemůže být z podstaty věci obecní vyhláškou regulováno, jelikož se jedná o neškodný a přirozený projev člověka jako živé bytosti, a nemá proto valného smyslu rozebírat podrobněji důvody regulace a argumenty na její podporu, považuji za vhodné se alespoň s některými z nich vypořádat a tím demonstrovat, že ani na nižší úrovni argumentace, než je úroveň ústavní, nemá zavedený zákaz ospravedlnitelné ratio a je nepřípustný.

Připomínám, že ani popíjení alkoholu na veřejnosti není podle Ústavního soudu činností natolik škodlivou, aby mohla být zakázána plošně. Těžko pak takovou činností může být sezení na zídce, které snad i v chápání ministerstva je oproti konzumaci alkoholu na veřejnosti (a s tím spojeným veřejným pohoršováním, znečišťováním a ohrožováním mravní výchovy dětí) činností neškodnou. Ministerstvo se přesto rozhodlo tolerovat plošný zákaz sezení na čemkoli, co k tomuto účelu není určeno. Za naprosto lichý argument musím označit názor ministerstva, že zákaz není plošný, neboť se týká jen veřejných prostranství, byť v celém městě (tedy netýká se jiných míst než veřejných prostranství). Zdůrazňuji, že obecní vyhlášky mohou regulovat jen

¹³ Srov. čl. 100 odst. 1 a čl. 104 odst. 3 Ústavy.

takové činnosti, které mají dopad na veřejný pořádek (tedy činnosti, které se projevují ve sdíleném prostoru¹⁴). Obce proto vůbec nemohou vyhláškami regulovat sezení mimo veřejné prostranství. Své oprávnění regulovat lidskou činnost tak musejí vždy vztáhnout k veřejnému prostranství (resp. veřejnému prostoru) a jestliže vlastní právní úpravou zakázají určitou činnost na všech veřejných prostranstvích, jedná se o plošný zákaz.

K demagogickému zneužití argumentace ochránce v případě nařízení města, které se týkalo zcela jiné záležitosti, a sice aplikace zmocnění upraveného v § 18 živnostenského zákona, se podrobněji vyjadřovat nehodlám a pouze vyjadřuji silné znepokojení nad tím, že ministerstvo směřuje případ regulace formou nařízení obce na základě zákonného zmocnění a formou obecní vyhlášky. Fakt, že si ministerstvo dovolí jako argument použít cizí větu, použitou ve zcela jiném kontextu, a vymění v ní slova, ponechávám již zcela bez komentáře.

Mé nemalé překvapení vzbuzuje též fakt, že ministerstvo výslovně uvedlo, že ani vyhláška zakazující sezení mimo lavičky v kombinaci s úplným odstraněním laviček z celého města by v něm nevzbudila podezření na zneužití pravomoci přijímat obecní vyhlášky, neboť takové jednání obce by považovalo (pouze) za nerozumnou aplikaci vyhlášky. Musím se pak nutně ptát, jaká obecní regulace záležitostí veřejného pořádku by v ministerstvu vzbudila podezření na vybočení z mezí působnosti či ze zneužití pravomoci vydávat vyhlášky.

Ve vztahu k rozumnosti vyhlášky si dovolím poznámku, že obzvláště v okolí mateřských a základních škol a parků by měl být městský inventář takového charakteru (kvality), aby umožnil dětem a mládeži vyžití minimálně v podobě možnosti bezpečně se na něj posadit. Pokud v minulosti docházelo k častému, tedy snadnému poškození stavebních prvků okolo škol, je na místě zamyslet se nad výměnou daných prvků za pevnější namísto stanovení zákazu je užívat. S tím souvisí též výkladový problém vyhlášky, neboť každý člověk bude jinak hodnotit vlastnosti zídky, palisády apod. Pro někoho bude kamenná či betonová zídka představovat předmět k sezení určený, neboť betonová zeď nepochybně váhu člověka unese a může a má mu tedy k sezení posloužit. Obzvláště v případě nižších zídek bude problém odlišit je od kamenných či betonových lavic jako předmětů k sezení určených.

S odkazem na výše uvedené hodnotím výkon dozorové činnosti ministerstva v případě vyhlášky města Varnsdorf č. 2/2012 za nedostatečný a rezignující na ochranu ústavních práv občanů. Fakt, 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.

Na závěr právního hodnocení připomínám, že obce mohou svými vyhláškami regulovat pouze záležitosti místního charakteru¹⁵ a musejí přitom volit proporcionální řešení. Regulování způsobu sezení na veřejném prostranství považuji nejen za nepřijatelné z výše popsanych důvodů, ale též za neobhajitelné v širších

¹⁴ V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 Ústavní soud připustil, aby obec obecně závaznou vyhláškou regulovala činnosti uskutečňované nejen přímo na veřejných prostranstvích, ale i mimo ně, pokud se důsledek regulovaných činností promítá na veřejných prostranstvích a je způsobilý narušit veřejný pořádek.

¹⁵ Srov. nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/06, citovaný na str. 4.

společenských souvislostech. Jakkoli může být obecní normotvorba velmi pestrá a každá obec může mít pravidla určitého chování stanovena různě, tato pravidla 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 Varnsdorf, 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, 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 stěžovateli.

Mgr. Anna Š a b a t o v á, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv