

Veřejná ochránkyně práv
Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.

V Brně dne 16. prosince 2015
Sp. zn.: 22/2015/SZD/MBČ

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Navrhovatel: Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., veřejná ochránkyně práv

Účastník řízení: Město Varnsdorf, Náměstí E. Beneše 470, Varnsdorf 407 47

Věc: **Návrh** na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města

podle § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů

Trojmo

Přílohy

- (1) Obecně závazná vyhláška města Varnsdorf č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města
- (2) Vyjádření Ministerstva vnitra ze dne 5. srpna 2014
- (3) Právní rozbor Ministerstva vnitra ze dne 26. ledna 2015
- (4) Sdělení města Varnsdorf ze dne 29. září 2015 o nevyhovění žádosti ochránkyně na úpravu vyhlášky

Systémem datových schránek

I. Uvedení do problematiky

Využívám možnosti dané mi § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu a podávám tímto návrh na zrušení ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města (dále též „vyhláška“).¹

II. Přijetí a obsah obecně závazné vyhlášky

Vyhlášku schválilo Zastupitelstvo města Varnsdorf na svém zasedání dne 21. června 2012. Ministerstvo vnitra v rámci výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek ověřilo, že vyhláška byla přijata zákonem stanovenou procedurou, je platná a účinnosti nabyla dne 22. června 2012² (dnem vyhlášení). Nejistila jsem žádné skutečnosti, které by vedly k pochybnostem o tom, že vyhláška byla přijata zákonem stanoveným postupem.

Před podáním návrhu Ústavnímu soudu jsem oslovila město Varnsdorf se žádostí o změnu vyhlášky, město však trvá na tom, že vyhláška jako celek je souladná se zákonem a mé žádosti nevyhovělo (viz příloha č. 4 k tomuto návrhu).

Deklarovaným cílem vyhlášky je předcházení narušování veřejného pořádku ve městě, ochrana veřejné zeleně a zvýšení estetické hodnoty vzhledu města (čl. 1 vyhlášky). Mezi činnosti, které mohou 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 Varnsdorf, je mimo jiné vyhláškou zařazeno „sezení na stavebních částech a zařízeních, které k takovému účelu nejsou určeny (palisády, zděné a betonové zídky a zábrany, odpadkové koše apod.)“, viz čl. 2 písm. c) vyhlášky. Popsanou činnost proto čl. 5 vyhlášky povoluje pouze „na lavičkách a jiných zařízeních, která jsou svou povahou určena k sezení a odpočinku, umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku). Na jiných stavebních částech, předmětech a zařízeních umístěných vlastníkem (nebo s jeho souhlasem) veřejného prostranství (resp. pozemku) je tato činnost povolena jen s jeho souhlasem.“

Zástupci města Varnsdorf na osobní schůzce³ s právníky Kanceláře veřejného ochránce práv uvedli, že vyhláška (jako celek) reaguje na zhoršení situace v oblasti veřejného pořádku v důsledku nepokojů ve městě v roce 2011. Cílem vyhlášky je zachování veřejného pořádku a klidu v sousedských vztazích. Město dále údajně navýšilo počet strážníků, vybudovalo nové hřiště s atrakcemi pro děti, nízkoprahové centrum, a také umístí nové lavičky. Starosta města k zákazu sezení na stavebních částech a zařízeních uvedl, že zákaz je plošný a důvodem je shromažďování osob a nebezpečí rušení veřejného pořádku. Přijetí vyhlášky se podle zástupců města osvědčilo a jednání, které není spojeno s narušením veřejného pořádku, není

¹ viz příloha č. 1 k tomuto návrhu

² Na webových stránkách města Varnsdorf je uvedena účinnost ode dne 21. června 2012.

³ Jednání se uskutečnilo dne 16. prosince 2013.

trestáno. Např. v případě zjištění porušení zákazu vynášet na veřejné prostranství vlastní předměty k sezení policie pouze vyzve dotyčnou osobu, aby odešla do domu.

III. Protiústavnost obecně závazné vyhlášky

Protiústavnost čl. 2 písm. c) a čl. 5 vyhlášky spatřuji v tom, že přijatá regulace nepřijatelným způsobem zasahuje do svobody pohybu garantovaného čl. 14 Listiny základních práv a svobod (dále též jen „Listina“)⁴. Jedná se o zásah „do jádra“ daného práva, resp. do samotné podstaty svobody pohybu, chráněné zmiňovaným článkem.

Obce jsou oprávněny regulovat obecně závaznými vyhláškami činnosti, u nichž tato potřeba vznikla v důsledku specifických místních poměrů a současně jde o činnosti spadající do samostatné působnosti obcí vymezené v § 10 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Podle tohoto ustanovení jsou obce oprávněny ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou povinnosti:

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,

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,

c) 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,

d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Město Varnsdorf deklarovalo, že sezení na předmětech k tomu neurčených může 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. Domnívám se, že město zavedením plošného zákazu sezení na veřejném prostranství mimo lavičky zneužilo zákonné zmocnění k neaprobovanému účelu, dostalo se svým zákazem do kolize se svobodou pohybu garantovanou Listinou, a **napadená část vyhlášky proto nemůže obstát v tzv. testu čtyř kroků, který Ústavní soud užívá pro posouzení konformity vyhlášky s ústavními zákony a zákony** (srov. náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 63/04).

⁴ Usnesení předsednictva české národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky.

IV. Přípustnost regulace

Sezení na veřejném prostranství mimo lavičky není podle mého názoru činností, která by mohla **narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy**. Pokud jde o možné dotčení **ochrany bezpečnosti, zdraví a majetku**, lze teoreticky připustit, že by neopatrným užíváním betonových zídek, obrubníků apod. mohlo dojít ke zranění osob či jejich majetku (těžko však samotných zídek), ovšem vyhláška nezakazuje jakékoli užívání zídek, ale jen sezení na nich. Sezení na těchto předmětech je přitom tou nejbezpečnější formou jejich aktivního využití. Nezakazuje se užívání určitých typů zídek (u kterých je bezpečnostní riziko z konkrétních důvodů vyšší), ale všech stavebních prvků neurčených k sezení, tedy i nízkých obrubníků.

Připouštím, že ke **škodě na majetku vlastníka městského inventáře** by mohlo dojít v důsledku sezení na odpadkových koších. I v tomto případě se však domnívám, že obce mohou využít jiné právní nástroje k ochraně svého majetku (veřejného inventáře), a to zejména prostředky civilního práva (náhradu škody) a případně postih za přestupek proti majetku podle § 50 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud jde o to, zda sezení mimo lavičky může být v rozporu s **ochranou veřejné zeleně**, pak uvádím, že na konkrétních místech obcí a měst tento problém vzniknout může, např. v parcích se zámeckou úpravou apod. Město Varnsdorf však zakázalo sezení na obrubnicích a zídkách plošně v celém městě bez ohledu na to, zda se zídka nachází uprostřed veřejné zeleně, či nikoli.

K možnému negativnímu dopadu sezení na předmětu k tomu neurčeném na **estetický vzhled města** doplňuji, že ačkoli text vyhlášky to naznačuje, zástupci města nespojují zákaz sezení mimo lavičky s estetikou města a ve vztahu k tomuto zakazu hovořili výhradně o veřejném pořádku. O souvislosti zakazu s estetickým vzhledem města hovoří pouze Ministerstvo vnitra, konkrétně zmiňuje převrácení odpadkového koše (viz příloha k tomuto návrhu č. 2, str. 4).

Zabývala jsem se také otázkou, zda sezení mimo lavičky může být považováno za **tzv. předpolí škodlivé činnosti**, které Ústavní soud popsal ve svých nálezech sp. zn. Pl. ÚS 11/09, Pl. ÚS 13/09 a Pl. ÚS 28/09. První z uvedených nálezů se věnuje přípustnosti zakazu nesení otevřené lahve s alkoholem na veřejném prostranství, další dva pak regulace zavíracích hodin restauračních zařízení. Z textu uvedených nálezů jasně vyplývá, že Ústavní soud vnímá regulaci tzv. předpolí velmi citlivě a ani mezi ústavními soudci nedošlo k jednomyslné shodě na míře přípustné regulace činnosti, která sama o sobě škodlivou není, avšak může (ale nemusí) být půdou pro páchání činnosti škodlivé. O tom svědčí disenty soudkyň Ivany Janů a Michaely Židlické. Stanovení zakazu sezení mimo lavičky s vágním cílem obecné ochrany veřejného pořádku považuji za nepřipustné. Připouštím, že může dojít k situacím, při kterých hlouček lidí sedících na obrubníku bude např. konzumovat alkohol a okolí obtěžovat hlukem nebo budit veřejné pohoršení, či jinak narušovat veřejný pořádek, ale stejně tak mohou lidé alkohol konzumovat vestoje nebo při sezení na lavičce, anebo si hlouček lidí sedící na obrubníku bude pouze povídat. Doplňuji, že i pokud bych připustila, že sezení mimo lavičky může být považováno za předpolí škodlivé činnosti, pak by stále platilo, že zvolená regulace by musela splňovat kritérium proporcionality a zákaz by nemohl být plošný (tj. časově

i teritoriálně neomezený, vztahující se na všechna veřejná prostranství ve městě). Městem Varnsdorf zavedený striktní zákaz přitom nelze považovat za proporční.

Na tomto místě připomínám, že úkolem obcí a měst je vytvářet svým obyvatelům kvalitní podmínky pro život. Pochybuji, že za naplnění tohoto úkolu je možné považovat zavádění zákazů zasahujících do ryzí podstaty užívání veřejných prostranství jako míst, kde lze nejen svobodně vyjadřovat své názory a postoje, ale zejména jen obyčejně trávit volný čas. Současný trend v budování či úpravě veřejných prostranství směřuje naopak k umisťování takových prvků, které plní více funkcí (široké schody, stupňovité okružní kašeny či podstavce soch sloužící i jako místo k sezení atd.). Město Varnsdorf se zavedenou regulací vydalo směrem opačným, směrem k omezování volnosti pohybu a pobytu na veřejných prostranstvích, směrem k represí obyčejného nezávadného jednání. Zvolený přístup je proto podle mého názoru v rozporu s § 10 zákona o obcích a čl. 14 Listiny.

K plošnosti zákazu doplňuji, že Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008 zdůraznil, že až na výjimky je zapotřebí plošné zákazy považovat za rozporné s principem proporcionality. Dále konstatoval, že plošným zákazům, tedy takovým, které je třeba učinit bez ohledu na místní zvláštnosti, slouží primárně zákon a existence místních specifik má najít odraz v omezení zákazu jen na určitá místa, či na určité doby, nejlépe v kombinaci obojího (srov. zejména bod 26 odůvodnění nálezu).

V. Neurčitost obecně závazné vyhlášky

Napadená ustanovení vyhlášky navíc podle mého názoru nesplňují ani obecný požadavek na určitost právního předpisu⁵, neboť adresáti předmětné vyhlášky nebudou schopni předvídat, jak bude vyhláška v praxi aplikována. Po lidech pohybujících se na veřejném prostranství nelze podle mého názoru požadovat, aby správně vyhodnotili, které stavební prvky či jiná zařízení jsou nebo nejsou určena k sezení. Na neurčitost použitých pojmů ukazuje samo Ministerstvo vnitra jako dozorový orgán, které na jednu stranu považuje vyhlášku za souladnou se zákonem a zdůrazňuje, že k sezení mají být ze své podstaty použity pouze ty věci, které byly za účelem sezení vyrobeny, a že sezením na stavebních prvcích může dojít k poškození zdraví a života lidí (viz příloha k tomuto návrhu č. 2, str. 4), na druhou stranu uvádí, že vyhláška nevyklučuje použití k sezení prvky vybudované vizionářským architektem – např. kamennou opěrnou zídku v podobě lavice (viz jeho nový právní rozbor vyhlášky – příloha k tomuto návrhu č. 3, str. 18). Ministerstvo vnitra tedy nespátřuje nic závadného na tom, že by běžný chodec měl před usednutím na kamennou zídku zkoumat, jaká je její primární funkce a zda je tato funkce jediná, či zda zídka může a má plnit i funkci další – funkci lavice. Tento přístup považuji za absurdní a jsem přesvědčena, že napadená ustanovení vyhlášky kladou na adresáty normy nesplnitelný úkol – vyložit, co je a není předmět určený (mimo jiné) k sezení.

Ze všech popsaných důvodů považuji napadená ustanovení vyhlášky za nezákonná, a to v takové míře, že mohou (a snad i musejí) na své adresáty

⁵ Ve vztahu k obecně závazným vyhláškám obcí blíže popsany např. v nálezech Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. listopadu 2010, Pl. ÚS 33/05 ze dne 12. srpna 2008 nebo Pl. ÚS 35/06 ze dne 22. dubna 2008.

působit obdobně absurdně jako zákaz zpěvu v Půlnočním království na krále Miroslava v pohádce Pyšná princezna.

VI. Závěr

Z výše uvedených důvodů spatřuji rozpor napadených ustanovení vyhlášky s čl. 14 Listiny základních práv a svobod a navrhuji, aby Ústavní soud svým nálezem zrušil ustanovení čl. 2 písm. c) a čl. 5 obecně závazné vyhlášky města Varnsdorf č. 2/2012, o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku a estetického vzhledu města.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., v. r.
veřejná ochránkyně práv
(elektronicky podepsáno)