



SBÍRKA ZÁKONŮ

ČESKÁ REPUBLIKA

Částka 192

Rozeslána dne 11. listopadu 2004

Cena Kč 17,50

O B S A H:

565. Nařízení vlády o zvýšení důchodů v roce 2005
566. Vyhláška, kterou se mění vyhláška Ministerstva zahraničních věcí č. 351/2001 Sb., kterou se určují zastupitelské úřady České republiky v zahraničí, kterým budou při volbách do Poslanecké sněmovny Parlamentu hlasovací lístky dodány, a zastupitelské úřady České republiky v zahraničí, kterým budou hlasovací lístky zaslány k vytištění nebo rozmnožení přenosovou technikou, ve znění pozdějších předpisů
567. Nález Ústavního soudu ze dne 21. září 2004 ve věci návrhu na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003
568. Nález Ústavního soudu ze dne 20. října 2004 ve věci návrhu na zrušení vyhlášky Ministerstva práce a sociálních věcí č. 405/2003 Sb., kterou se zrušuje vyhláška č. 19/1991 Sb., o pracovním uplatnění a hmotném zabezpečení pracovníků v hornictví dlouhodobě nezpůsobilých k dosavadní práci
-

567

N Á L E Z**Ústavního soudu****Jménem České republiky**

Ústavní soud rozhodl dne 21. září 2004 v plénu složeném z předsedy JUDr. Pavla Rychetského a soudců JUDr. Stanislava Balíka, JUDr. Františka Duchoně, JUDr. Vojena Güttlera, JUDr. Pavla Holländera, JUDr. Ivany Janů, JUDr. Dagmar Lastovecké, JUDr. Jiřího Muchy, JUDr. Jana Musila, JUDr. Miloslava Výborného, JUDr. Elišky Wagnerové a JUDr. Michaely Židlické o návrhu ministra vnitra na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003,

takto:

Ustanovení článku 2 odst. 1 a článku 3 odst. 1, 2, 3 a 4 obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998 k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003, se zrušují dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Předseda Ústavního soudu:
JUDr. Rychetský v. r.

Zrušení právního předpisu - návrh ministra

Pl. ÚS 50/03

>

Zákonné zmocnění k tomu, aby obec závaznou vyhláškou zakázala činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, obsažené v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat "na některá veřejná prostranství v obci". Imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby takové prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.

Tento požadavek určitosti nebyl v napadené vyhlášce splněn. Zákazy, obsažené v ustanovení čl. 3 odst. 1 napadené vyhlášky, jsou vztaženy na veřejně přístupná místa, přičemž tento termín je odlišný od termínu veřejná prostranství, použitý v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Vymezení pojmu veřejně přístupné místo v napadené vyhlášce je nepřesné a nedostatečně konkrétní. Některá ve vyhlášce příkladmo uváděná místa, jako jsou dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.

Za situace, kdy zákonné zmocnění k zákazu činností uvedených v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, se týká pojmu "veřejné prostranství", bylo nadbytečné a matoucí zavádět v ust. čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky duplicitní termín "veřejně přístupné místo". Pojem "veřejné prostranství" je přitom vymezen zákonnou definicí, obsaženou v ustanovení § 34 citovaného zákona.

Obecně závaznou vyhláškou obce nelze vydat zákaz "konzumovat alkoholické nápoje" na veřejných prostranstvích. Oprávnění vydat takový zákaz v obecně závazné vyhlášce obce nelze opřít o zmocňovací ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, protože obecně závaznými vyhláškami vydanými na základě tohoto zmocňovacího ustanovení nelze regulovat činnosti, které jsou upraveny speciálním právním předpisem. V projednávaném případě je takovým speciálním právním předpisem zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 4 odst. 3 posledně jmenovaného zákona zakotvuje oprávnění obce obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat na veřejně přístupných místech "prodej a podávání alkoholických nápojů", nikoliv však jejich konzumaci.

Z žádné zákonné normy nelze odvodit paušální zákaz veškeré konzumace alkoholu na všech veřejných prostranstvích. Jak známo, konzumace alkoholu má mnoho kvalitativně a kvantitativně odlišných forem a stupňů, z nichž jistá část je společensky tolerována i na veřejných prostranstvích. Stanovení těch forem konzumace alkoholu, které by svou intenzitou mohly narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, by vyžadovalo přesnější definici v právním předpise.

<

Ústavní soud rozhodl dne 21. září 2004 v plénu o návrhu ministra vnitra na zrušení některých ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003, za účasti ministra vnitra a města Chebu, zastoupeného JUDr. P. B., advokátem, takto:

Ustanovení článku 2 odst. 1 a článku 3 odst. 1, 2, 3 a 4 obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998, k zabezpečení

místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003, se zrušují dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

Odůvodnění

I.

Dne 10. prosince 2003 obdržel Ústavní soud návrh ministra vnitra na zrušení ustanovení článku 2 odst. 1 a článku 3 odst. 1, 2, 3 a 4 obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3/2003. Protože návrh splňuje všechny náležitosti stanovené zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen "zákon o Ústavním soudu"), nic nebránilo jeho projednání plénum Ústavního soudu.

II.

Obecně závazná vyhláška města Chebu č. 582/1998, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, byla vydána na základě § 17 zákona č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. Byla schválena dne 11. 6. 1998 nadpoloviční většinou všech členů Zastupitelstva města Chebu, byla řádně vyhlášena a nabyla účinnosti dnem 1. 7. 1998.

Dne 3. 7. 2003 byla na základě § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. i) zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů, přijata obecně závazná vyhláška města Chebu č. 3/2003, kterou se mění obecně závazná vyhláška města Chebu č. 582/1998, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Vyhláška č. 3/2003 byla schválena nadpoloviční většinou všech členů Zastupitelstva města Chebu, byla řádně vyhlášena a nabyla účinnosti dnem 20. 7. 2003.

III.

Nyní platný (novelizovaný) text vyhlášky, navrhovaný ke zrušení, zní takto:

"Čl. 2

Vymezení základních pojmů

(1) Veřejně přístupnými místy se rozumí místa, která slouží veřejnému užívání (například místní a účelové komunikace, náměstí, sady, silnice, stezky pro chodce, stezky pro cyklisty, vnitroblokové spojovací cesty, dvorní trakty, mosty, lávky, podchody, nábřeží, plochy veřejné zeleně, vodní plochy, odpočívadla u komunikací), a objekty, které jsou přístupné každému (např. tržiště, parkoviště, letiště, nádraží, přístřešky zastávek veřejné dopravy, hřiště, koupaliště, veřejná tábořiště). Nezáleží přitom na formě vlastnictví těchto míst.

Čl. 3

(1) Na veřejně přístupných místech na správním území města Chebu se zakazuje

- a) ponechávat zvířata volně pobíhat po veřejně přístupných místech,
- b) vstupovat se zvířaty nebo je vpouštět na dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nebo na vodní plochy mezi koupající se občany,
- c) provádět jakékoli formy žebrání.

(2) Na veřejných prostranstvích, jmenovitě na náměstí Dr. Milady Horákové, náměstí Krále Jiřího z Poděbrad, tř. Svobody, na přilehlých parkovištích a účelových plochách obchodních domů Albert, Delvita, Hypernova, Kaufland, Lidl, Norma, Penny Market, Plus, Prior a v parcích Sady míru a Městské sady se zakazuje prodávat, podávat nebo konzumovat alkoholické nápoje.

(3) Zákaz prodeje, podávání nebo konzumování alkoholických nápojů se nevztahuje na obchody a provozovny k tomu určené a pro tento účel zkolaudované, včetně restaurací, kaváren

a vináren, pokud v rámci služeb těchto zařízení jsou používány, podávány a konzumovány alkoholické nápoje na částech veřejných prostranství před jejich stálými provozovny a jsou určeny k tomuto účelu.

(4) Zákaz prodeje, podávání nebo konzumování alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích se nevztahuje na stánkový prodej uskutečňovaný

- a) při veřejných akcích, jejichž termín a místo konání budou vyhlášeny Městským úřadem Cheb (např. městské slavnosti, vánoční a velikonoční trhy apod.),
- b) při veřejných akcích občanského sdružení nebo politické strany ohlášených podle právního předpisu).

1) Zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění zákonů č. 175/1990 Sb., 151/2002 Sb. a 259/2002 Sb."

IV.

Ministerstvo vnitra dospělo k názoru, že ustanovení čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1, 2, 3, 4 citované vyhlášky jsou v rozporu se zákonem, a proto opatřením ze dne 16. září 2003 č. j. MS-1641/2-2003 zahájilo správní řízení o pozastavení jejich účinnosti. Protože město Cheb nezjednálo nápravu, rozhodlo Ministerstvo vnitra dne 14. listopadu 2003 ;o pozastavení účinnosti uvedených ustanovení toto rozhodnutí nabylo právní moci dne 18. 11. 2003.

Ministr vnitra ve svém návrhu na zrušení uvedených ustanovení vyhlášky města Cheb, předloženém Ústavnímu soudu, vyslovuje názor, že tato vyhláška je v rozporu s ustanovením § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a s ustanovením § 4 odst. 3 zákona č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů. Domnívá se rovněž, že tím, že tato vyhláška stanoví povinnosti (zákazy) bez zákonného podkladu a nad rámec samostatné působnosti obce, dostala se do rozporu s článkem 2 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") a článkem 2 odst. 4 a článkem 104 odst. 3 Ústavy. Proto navrhuje, aby Ústavní soud citovaná ustanovení vyhlášky zrušil.

V.

Na výzvu Ústavního soudu se k návrhu ministra vnitra vyjádřilo město Cheb svým podáním ze dne 5. 2. 2004. Ve vyjádření se uvádí, že důvodem k vydání napadené vyhlášky byla snaha zabránit společensky škodlivým a nežádoucím jevům, jako je prodej a konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích, žebrání a volný pohyb zvířat. Tyto jevy vedou často k narušování veřejného pořádku a poškozování dobrých mravů, jsou špatným příkladem pro děti a mládež a jsou občany odsuzovány. Podotýká se, že v době vydání vyhlášky ještě neplatil zákon č. 353/2003 Sb. (účinný od 1. 1. 2004), zakazující v ust. § 132 a § 133 prodej tabákových výrobků a lihovin na tržištích, v tržnicích a mimo provozovny určené k prodeji zboží a poskytování služeb kolaudačním rozhodnutím. Protože dle názoru města Cheb napadená vyhláška není v rozporu se zákony ani s ústavními předpisy, navrhuje se odmítnutí návrhu ministra vnitra.

Veřejný ochránce práv JUDr. Otakar Motejl svým vyjádřením ze dne 19. ledna 2004 sdělil, že nevstupuje do řízení před Ústavním soudem.

Oba účastníci řízení vyslovili souhlas s tím, aby Ústavní soud upustil od ústního jednání podle ust. § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

VI.

Listina v článku 2 odst. 3 obsahuje toto ustanovení: "Státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví." Dále v článku 4 odst. 1 se praví: "Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona

a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod."

Ústava v článku 2 odst. 4 říká: "Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá." Článek 104 odst. 3 stanoví, že "zastupitelstva mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky".

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, stanoví v § 10: "Povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou

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,..."

Zákon č. 37/1989 Sb. o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů, v ustanovení § 4 odst. 3 říká:

"Obce v samostatné působnosti mohou obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat:

a) v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej a podávání alkoholických nápojů nebo tabákových výrobků v zařízeních veřejného stravování, v prodejnách potravin nebo na jiných veřejně přístupných místech".

VII.

Ústavní soud posoudil ve světle popsaného ústavního rámce napadenou obecně závaznou vyhlášku města Cheb a zjistil, že tato vyhláška je v rozporu s ústavním pořádkem a se zákonem.

Zákonné zmocnění k tomu, aby obec závaznou vyhláškou zakázala činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, obsažené v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, je limitováno tím, že takový zákaz se musí vztahovat "na některá veřejná prostranství v obci". Imperativ určitosti právního příkazu či zákazu vyžaduje, aby takové prostranství bylo v obecně závazné vyhlášce určeno co možná nejpřesněji, tj. tak, aby jeho lokalizace byla dostatečně konkrétní a nevyvolávala žádné interpretační pochybnosti.

Tento požadavek určitosti nebyl v napadené vyhlášce splněn. Zákazy, obsažené v ustanovení čl. 3 odst. 1 vyhlášky, jsou vztaheny na veřejně přístupná místa, přičemž tento termín je odlišný od termínu veřejná prostranství, použitý v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích. Vymezení pojmu veřejně přístupné místo v ust. čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky je nepřesné a nedostatečně konkrétní. Některá ve vyhlášce příkladmo uváděná místa, jako jsou dvorní trakty, lávky, vodní plochy, parkoviště, letiště, nádraží, hřiště, koupaliště, dětská hřiště, pískoviště nebo jiná místa, kde si hrají děti, nemusí mít nutně povahu veřejného prostranství, protože jejich zpřístupnění záleží na vůli vlastníka nebo provozovatele.

Za situace, kdy zákonné zmocnění k zakazu činností uvedených v ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, se týká pojmu "veřejné prostranství", bylo nadbytečné a matoucí zavádět v ust. čl. 2 odst. 1 napadené vyhlášky duplicitní termín "veřejně přístupné místo". Pojem "veřejné prostranství" je přitom vymezen zákonnou definicí, obsaženou v ustanovení § 34 citovaného zákona, kde se praví: "Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru."

Použití termínu "veřejně přístupné místo" může způsobovat interpretační potíže i proto, že v jiných českých právních předpisech se vyskytuje jazykově velmi blízký termín "místo veřejnosti přístupné" (např. v § 202 trestního zákona), přičemž

interpretace tohoto posledně uvedeného termínu v odborné literatuře a v judikatuře (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 3 Tdo 969/2002 nebo sp. zn. 6 Tdo 220/2003) je odchylná od definičního vymezení v článku 2 napadené vyhlášky.

Ústavní soud dále konstatuje, že město Cheb nebylo oprávněno v ust. čl. 3 odst. 2 napadené vyhlášky vydat zákaz "konzumovat alkoholické nápoje" na veřejných prostranstvích. Oprávnění vydat takový zákaz v obecně závazné vyhlášce obce nelze opřít o zmocňovací ustanovení § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, protože obecně závaznými vyhláškami vydanými na základě tohoto zmocňovacího ustanovení nelze regulovat činnosti, které jsou upraveny speciálním právním předpisem (k tomu viz nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/97). V projednávaném případě je takovým speciálním právním předpisem zákon č. 37/1989 Sb., o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 4 odst. 3 posledně jmenovaného zákona zakotvuje oprávnění obce obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat na veřejně přístupných místech "prodej a podávání alkoholických nápojů", nikoliv však jejich konzumaci.

Z žádné právní normy nelze odvodit paušální zákaz veškeré konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích. Ústavní soud samozřejmě setrvává na svém názoru, vysloveném již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/97, že "nemírné pití alkoholu na očích veřejnosti je společensky škodlivým jevem, který bývá příčinou narušování veřejného pořádku a poškozují dobré mravy v obci, je špatným příkladem a kazí děti a mládež", nicméně připomíná, že takové, zajisté oprávněně negativní hodnocení, se vztahuje k nemírnému požívání alkoholu. Jak známo, konzumace alkoholu má mnoho kvalitativně a kvantitativně odlišných forem a stupňů, z nichž jistá část je společensky tolerována i na veřejných prostranstvích. Stanovení těch forem konzumace alkoholu, které by svou intenzitou mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, by vyžadovalo preciznější definici v právním předpise.

Ústavní soud tedy konstatuje, že ustanovení článku 2 odst. 1 a článku 3 odst. 1, 2, 3 a 4 obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 582/1998, k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ve znění obecně závazné vyhlášky města Chebu č. 3, jsou v rozporu jak s citovanými ustanoveními Ústavy a Listiny, tak zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů zákonů a zákona č. 37/1989 Sb. o ochraně před alkoholismem a jinými toxikomaniemi, ve znění pozdějších předpisů. Proto tato ustanovení obecně závazné vyhlášky města Chebu Ústavní soud zrušil podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

Projednávaná právní problematika i všechny skutkové okolnosti případu byly dostatečně zřejmé z listinných podkladů a protože se od ústního jednání nedalo očekávat další objasnění věci, Ústavní soud od něj se souhlasem obou účastníků upustil podle § 44 odst. 2 zákona o Ústavním soudu.

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 21. září 2004