

Seminář MV ČR

27. 10. 2011



Judikatura Ústavního soudu k OZV 2009-2011: problémové okruhy, vztah konkretizace veřejného prostranství a principu proporcionality

JUDr. Ivo Pospíšil, Ph.D.



Osnova

- **Úvod**
- **Změny judikatury ÚS a předvídatelnost**
- **Požadavek konkretizace veřejných prostranství a vztah k principu proporcionality**
- **Vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. d) zákona o obcích, aneb ob stojí obecné zmocnění před zmocněním konkrétním?**
- **Povolování výjimek**
- **Individualizovaná regulace v OZV**
- **Sankcionování porušení povinností při konkretizaci skutkových podstat přestupků**

Přehled nálezů



Nález	Název obce	Předmět posuzované regulace
Pl. ÚS 58/05 ze dne 8. 6. 2010	České Velenice	otevírací doby hostinských zařízení používání zábavné pyrotechniky veřejná a neveřejná produkce hudby
Pl. ÚS 9/10 ze dne 29. 6. 2010	Chrastava	sankční navýšení místního poplatku v případě prodlení
Pl. ÚS 6/09 ze dne 10. 8. 2010	Hradec Králové	vyměření místního poplatku (platebním výměrem)
Pl. ÚS 28/09 ze dne 2. 11. 2010	Břeclav	konkretizace a určitost vymezení veřejného prostranství otevírací doby hostinských zařízení
Pl. ÚS 11/09 ze dne 7. 9. 2010	Jeseník	konzumace alkoholu na veřejných prostranstvích pocházení s otevřenou lahví na veřejném prostranství předpolí pro narušení veřejného pořádku
Pl. ÚS 39/10 ze dne 8. 12. 2010	Krupka	hlášení a evidence obyvatel
Pl. ÚS 13/09 ze dne 25. 1. 2011	Vodňany	otevírací doby hostinských zařízení konkretizace a určitost vymezení veřejného prostranství rozhodování o výjimkách
Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011	Chrastava	umísťování VLT
Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011	Františkov y Lázně	umísťování VLT vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. b) zákona o obcích přípustnost individualizované regulace
Pl. ÚS 22/11 ze dne 27. 9. 2011	Kladno	umísťování VLT vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. b) zákona o obcích přípustnost individualizované regulace

Úvod, aneb co je z judikatury podstatné?



- změna judikatury týkající se **přípustnosti regulace otevíracích dob hostinských zařízení** (České Velenice – Břeclav – Vodňany)
- **rozšíření pojmu narušení veřejného pořádku** (tzv. předpolí pro narušení veřejného pořádku) (Jeseník)
- **vztah mezi konkretizací veřejného prostranství a principem proporcionality**
- **povolování výjimek** (Vodňany)
- **regulace VLT** (Chrastava – Františkovy Lázně – Kladno)
- vztah mezi **§ 10 písm. a) a § 10 písm. d)** zákona o obcích
- **přípustnost individualizované regulace**

Změny judikatury



Nález Pl. ÚS 11/02: faktory, za nichž je přípustné, aby ÚS měnil vlastní judikaturu

- změna sociálních a ekonomických poměrů v zemi,
- změna v jejich struktuře,
- změna kulturních představ společnosti,
- posun právního prostředí tvořeného podústavními právními normami, které v souhrnu ovlivňují nahlížení ústavních principů a zásad.

Změny judikatury



3 typy (ne)předvídatelnosti:

- změna v důsledku nekonsistence judikatury
- převratná změna
- změna v důsledku postupného vývoje judikatury

Změny judikatury



Pokud jde o zkoumané období, existují v judikatuře 2, resp. 3 výkyvy:

- náhled na přípustnost regulace otevíracích dob hostinských zařízení (České Velenice – Břeclav – Vodňany)
- požadavek konkretizace regulovaných míst, resp. veřejných prostranství (Vodňany)
- náhled na vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. d)

Změny judikatury



- role AO ÚS
- role MV ČR: monopolní postavení v přístupu k ÚS, strategie, argumentace

Konkretizace veřejných prostranství a vztah k principu proporcionality



- Konkretizace, plošná regulace a princip proporcionality:

prostituce (Pl. ÚS 69/04, Ústí nad Labem)

pobíhání psů (Pl. ÚS 35/06, Kořenov)

otevírací doby (Pl. ÚS 13/09, Vodňany)

Narušuje volné pobíhání psů a otevírací doby hostinců veřejný pořádek ve stejné intenzitě jako nabízení sexuálních služeb? Právě to lze zkoumat principem proporcionality (což však ÚS ani v jednom nálezu neprovedl)...

Konkretizace veřejných prostranství a vztah k principu proporcionality



Jaký smysl má trvat na konkretizaci míst?

- jednak tak výslovně stanoví § 10 písm. a) zákona o obcích
- trvání na konkretizaci v podstatě nahrazuje složitější test proporcionality
- použití principu proporcionality vyvolává celou řadu dalších otázek:
 - a) závažnost zájmu a hodnoty, které je s to tato činnost narušit, má být posuzována obecně (tedy celospolečensky), nebo s přihlédnutím k místním specifikům obce?
 - b) zevrubná znalost místopisu obce...

Podstata principu proporcionality



- poměřuje se jím vlastně intenzita omezení nějakého základního práva
- takové omezení musí sledovat legitimní cíl – tím je buď jiné základní právo, nebo nějaký právem aprobovaný veřejný zájem
- dále se testuje, zda takové omezení je schopno tohoto cíle dosáhnout a zda neexistuje alternativa, která by vedla ke stejnému cíli, avšak byla k základnímu právu šetrnější

kritika a srovnání testů proporcionality viz Kosař, D.: **Kolize dvou základních práv v judikatuře Ústavního soudu ČR**, Jurisprudence, č. 1/2008, str. 3-19

Testy proporcionality



Nález ÚS Pl. ÚS 3/02:

- princip způsobilosti naplnění účelu (nebo také vhodnosti)
- princip potřeby
- princip přiměřenosti (v užším smyslu)

Vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. d) zákona o obcích



Obstojí obecné zmocnění před zmocněním konkrétním?

Lze identifikovat 2, resp. 3 situace:

- regulace bez ohledu na zvláštní zmocnění regulace určité oblasti zákonem nebrání tomu, aby k regulaci této oblasti přikročila též obec v obecně závazné vyhlášce na základě vymezení působnosti dle § 10 zákona o obcích, lze-li identifikovat jiný účel regulace
- v dané oblasti neexistuje zmocnění (byť v minulosti existovalo) – obci nebrání regulovat dle §10 písm. a), je-li oblast pod něj subsumovatelná (recentním příkladem jsou otevírací doby)
- regulace v oblasti, kde existuje zvláštní zmocnění – obci rovněž nebrání regulovat dle § 10 písm. a), je-li oblast pod něj subsumovatelná (regulace pohybu zvířat na veřejném prostranství vedle §24 odst. 2 zákona č. 246/1992 Sb., regulace VLT vedle §53 odst. 4 loterijního zákona)

Vztah mezi § 10 písm. a) a § 10 písm. d) zákona o obcích



- **Ústavní soud zatím nikterak nezpochybnil, že by zákonodárce nemohl nadále vydávat tato zvláštní zmocnění tam, kde jde o oblasti, které nejdou podřadit pod § 10 písm. a) až c) zákona o obcích.**
- **Co však zákonodárce zřejmě nemůže (naznačeno v nálezu Františkovy Lázně a Kladno) je, aby zvláštním zmocněním omezil dosah vymezení generální působnosti dle § 10 písm. a) až c).**

Povolování výjimek



- OZV by měla rámcově stanovit kritéria pro povolení výjimky,
- nemůže však stanovit výluky z aplikace správního řádu; jedná se o rozhodování samosprávného orgánu, tj. odvolací orgán nemůže měnit, ale pouze zkasírovat,
- diskriminace (České Velenice – automatická výjimka v případě akcí konaných obcí; MV tuto otázku nevzneslo a ÚS se k ní tedy nevyjádřil).



Individualizovaná regulace v OZV



2 požadavky:

- zákaz diskriminace
- zajištění soudního přezkumu (v regulaci VLT splněno, jinde lze řešit prostřednictvím možnosti stanovit výjimky, které podléhají správnímu rozhodování a soudnímu přezkumu)

Individualizovaná regulace v OZV



Rozsudek NS 28 Cdo 542/2011 ze dne 13. 4. 2011:

- město Zlín vydalo vyhlášku, jíž omezilo dobu provozu v jediném baru ve městě
- vyhláška shledána jako diskriminační individuální rozhodnutí
- město Zlín nese odpovědnost za škodu (ušlý zisk provozovny)

Sankcionování porušení povinností při konkretizaci skutkových podstat přešupků



- Vztah mezi § 46 odst. 2 a § 47 odst. 1 přešupkového zákona:
- neexistuje judikatura ÚS
- odvíjí se od toho, že činnosti regulované OZV ÚS označil za konkretizaci přešupků, tj. normativním základem by měl být nadále § 47 odst. 1