



ombudsman

veřejný ochránce práv

Ústavní soud ČR
Joštova 8
660 83 Brno

Naše sp. zn.: 16/2023/SZD/DV
Naše č. j.: KVOP-37078/2023

Navrhovatel: JUDr. Stanislav Křeček, veřejný ochránce práv

Účastník řízení: Obec Píšť, Opavská 58/2, 747 18 Píšť

Návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Píšť č. 1/2022, o nočním klidu, podle § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu

Přílohy

Obecně závazná vyhláška obce Píšť č. 1/2022, o nočním klidu
Právní rozbor Ministerstva vnitra ze dne 18. července 2022

Trojmo

Systémem datových schránek

Uvedení do problematiky

Využívám možnosti dané mi § 64 odst. 2 písm. f) zákona o Ústavním soudu, a podávám tímto návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Píšť č. 1/2022, o nočním klidu (vyhláška).

Přijetí a obsah vyhlášky

Vyhlášku schválilo Zastupitelstvo obce Píšť na svém zasedání dne 30. května 2022 (ve Sbírce právních předpisů zveřejněna dne 8. června 2022) a stanovilo v ní 32 výjimek z doby nočního klidu.

Ministerstvo vnitra v rámci výkonu dozoru nad zákonností obecně závazných vyhlášek dospělo k závěru, že 32 výjimek se nejeví nijak neobvyklé a neodchyluje se od běžné praxe (viz Přílohu č. 2 k tomuto návrhu).

Nezákonnost vyhlášky

Nezákonnost vyhlášky spatřuji v tom, že vyhláška stanoví takové množství výjimek z doby nočního klidu, že již nelze hovořit o výjimečnosti či ojedinělosti.

Právní rámec pro ochranu nočního klidu

Ochranu nočního klidu stanoví § 5 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích:

„Dobou nočního klidu se rozumí doba od dvacáté druhé do šesté hodiny. Obec může obecně závaznou vyhláškou stanovit výjimečné případy, zejména slavnosti nebo obdobně společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována“ (zvýraznění doplněno).

Z uvedeného ustanovení vyplývá, že výjimku z doby nočního klidu může obec stanovit jen ve výjimečných případech. Podle Ústavního soudu se o výjimečnost nejedná, pokud by „kratší nebo žádné vymezení doby nočního klidu platilo po větší část roku, a tak fakticky nahrazovalo zákonnou úpravu“.¹ Uvedený závěr Ústavní soud vyslovil v případě, kdy obce ve vyhlášce stanovily paušální, delší výjimky.²

1 Nález Ústavního soudu ze dne 7. června 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16.

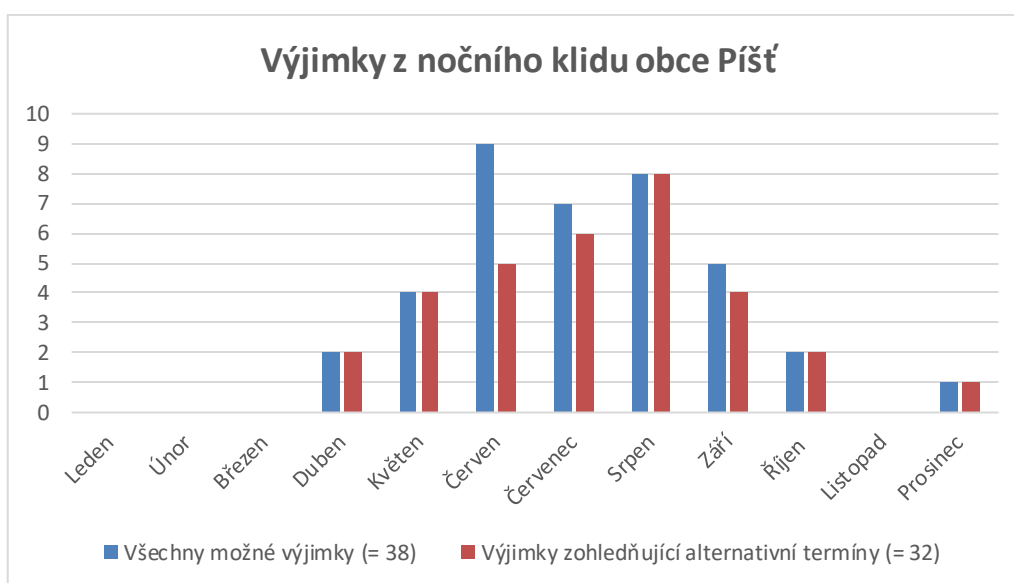
2 Nález Ústavního soudu ze dne 14. března 2023, sp. zn. Pl. ÚS 1/23, odstavec 19:

„Vztaženo na nyní posuzovaný případ, může-li obec dle zákona o některých přestupcích stanovit výjimečné případy zkrácení doby nočního klidu, pak město napadeným ustanovením vyhlášky, umožňujícím dobu nočního klidu zkrátit s výjimkou neděle každý den od 1. 5. do 30. 9., z taktó vymezené věcné působnosti zjevně vykročilo. Období pěti měsíců (byť bez neděl) v rámci jednoho roku nelze považovat za výjimku, jak je tomuto slovu běžně rozuměno. Tak tomu je navzdory tomu, že město dobu nočního klidu zkrátilo pouze o jednu hodinu. Dle zákona totiž musejí být případy jakéhokoli zkrácení doby nočního klidu pouze výjimečné“ (zvýraznění doplněno).

Vyhláška obce Píšť

Případ obce Píšť je odlišný. Obec ve své vyhlášce splnila všechny formální požadavky na podobu obecně závazné vyhlášky. Jednotlivé výjimky stanovila pro konkrétní akce nebo události. Na první pohled se tak jeví vyhláška jako souladná se zákonem. Pochybnosti se však týkají množství stanovených výjimek a splnění zákonem a judikaturou Ústavního soudu stanovené podmínky výjimečnosti či ojedinělosti.

Obec ve vyhlášce stanovila výjimky z doby nočního klidu pro 32 akcí. Pro šest z nich stanoví vyhláška dva možné termíny; mohou se uskutečnit buď v jednom, nebo ve druhém měsíci (dvakrát se jedná o květen nebo červen, třikrát o červen nebo červenec a jednou o září nebo říjen). Rozložení výjimek stanovených obecně závaznou vyhláškou pro jednotlivé měsíce zobrazuje následující graf. Modré sloupce představují všechny možné výjimky stanovené vyhláškou. Celkový počet výjimek se zohledněním alternativních termínů činí 32; tyto výjimky zobrazují červené sloupce. Červené sloupce nezohledňují, kdy reálně akce v roce 2022 nebo 2023 proběhla, zobrazují rovnoměrné rozprostření šesti alternativních výjimek mezi jednotlivé měsíce; toto rozdělení má z hlediska ochrany nočního klidu největší dopad na obyvatele obce.



Z grafu je patrné, že výjimky obec koncentrovala do období od května do září, kdy na pět měsíců / dvacet týdnů připadá 27 výjimek; z nich pouze dvě spadají mimo víkend – noc z 31. května na 1. června a noc z pondělí na úterý v srpnu. Nutno však dodat, že srpnová výjimka navazuje na výjimky od páteční noci.

Čtyři výjimky v září se týkají vždy noci ze soboty na neděli. V roce 2022 mělo září celkem pět víkendů. Pouze pro jeden nemusela platit výjimka z doby nočního klidu. Zároveň je třeba dodat, že jedna z výjimek platila buď pro září, nebo říjen. Mohla tak nastat situace, kdy každý víkend v září proběhla akce, která si vyžádala výjimku z doby nočního klidu.

V srpnu je situace ještě markantnější, protože vyhláška dovoluje celkem osm výjimek. Tři se týkají noci z pátku na sobotu, tři ze soboty na neděli, jedna z neděle na pondělí a jedna

z pondělí na úterý. Srpen měl v roce 2022 čtyři víkendy. Obecně závazná vyhláška pro tři z nich stanovila výjimky z doby nočního klidu jak na páteční, tak na sobotní noc. Nevím, zda akce proběhly, ale vyhláška umožnila, aby v případě tří víkendů z pátku na sobotu a ze soboty na neděli nemusel být dodržován noční klid v zákonem stanoveném rozmezí. V případě akce *Píšťský odpust* pak výjimka z doby nočního klidu platila od noci z pátku na sobotu do noci z pondělí na úterý, tedy čtyři noci po sobě.

Právní názor ochránce

Výjimky z doby nočního klidu obecně

Noční klid vnímám v souladu s názorem Ministerstva vnitra³ jako pokojný stav na určitém místě ve vymezenou dobu, na jehož zachování má společnost zájem za účelem spořádaného a poklidného soužití. Výjimky z nočního klidu by proto měly představovat ojedinělý zásah do tohoto pokojného stavu.⁴ O jednoznačné vybočení z rámce výjimečnosti lze hovořit tehdy, pokud výjimky vytváří nový pokojný stav; z výjimky se stává pravidlo, které nahrazuje pravidlo původní. Obdobně se vyjádřil i Ústavní soud; o výjimku se nejedná, když výjimka platí po větší část roku, a dochází tak k faktickému nahrazení zákonné úpravy.⁵ V daném případě takto jednoznačná situace nepanuje.

Výjimky musí splňovat formální (předvídatelnost) a obsahové znaky (přiměřenost, rozumnost, povaha akce).⁶ Splnění formálních a obsahových znaků jednotlivých výjimek neznamena, že vyhláška je v souladu se zákonem. Na vyhlášku je nutné nahlédnout jako na celek. I vyhláška musí splňovat formální a obsahové znaky. Formálním znakem je například přijetí vyhlášky příslušným způsobem a příslušným orgánem. Obsahový znak by měl odrážet smysl právní úpravy, kterým je umožnit výjimečný zásah do nočního klidu. Vyhláška tak není prostým vybočením z pravidla. Zákonná úprava je přísnější, může se jednat jen o výjimečné vybočení z pravidla. Vyhlášku obsahující výjimku z doby nočního klidu pro jeden každý den v roce lze považovat za formálně správnou, ale nenaplní smysl právní úpravy. Smyslem právní úpravy není provádět zásahy do nočního klidu prostřednictvím

3 Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce obce o nočním klidu, kterou se stanovují výjimečné případy, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována, dle § 5 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, Ministerstvo vnitra, dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-26-4-pravni-vyklad.aspx> (ověřeno dne 8. srpna 2023).

4 Srov. náleží Ústavního soudu ze dne 7. června 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16, ve kterém se mimo jiné uvádí „veřejný zájem, jakým je nerušený odpočinek v noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážně ve výjimečných případech“.

5 Nález Ústavního soudu ze dne 14. března 2023, sp. zn. Pl. ÚS 1/23, nebo náleží Ústavního soudu ze dne 20. června 2023, sp. zn. Pl. ÚS 38/22.

6 Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra k obecně závazné vyhlášce obce o nočním klidu, kterou se stanovují výjimečné případy, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována, dle § 5 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, Ministerstvo vnitra, dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/mm-26-4-pravni-vyklad.aspx> (ověřeno dne 8. srpna 2023).

obecně závazné vyhlášky, ale chránit noční klid a ve výjimečných případech na základě obecně závazné vyhlášky tuto ochranu oslabit.

Vyhláška obce Píšť

Vyhlášku obce Píšť vnímám jako formálně správnou. Mám však za to, že postrádá obsahový znak. Lapidárně řečeno výjimekz doby nočního klidu je takové množství, že již nelze hovořit o ojedinělosti. V zásadě se jedná o zrcadlový případ k vyhlášce města Příbram, kterou se Ústavní soud nedávno zabýval.⁷ Město Příbram stanovilo výjimky noci z pátku na sobotu a ze soboty na neděli po dobu letních prázdnin. V této vyhlášce absentoval zejména formální znak – výčet jednotlivých akcí, pro které se výjimky povolují. Obec Píšť naproti tomu všechny jednotlivé akce ve své vyhlášce vypsala, ale výjimek stanovila příliš mnoho. Absentuje v ní proto obsahový znak naplňující smysl právní úpravy.

Z čeho dovozují, že výjimek je příliš? Judikatura Ústavního soudu pro stanovení nepřiměřeného množství výjimek vodítko neposkytuje. Hovoří-li Ústavní soud o paušální výjimce, nebo nahrazení zákonného pravidla, jedná se o exces, kdy výjimka nahrazuje pravidlo. Aplikujeme-li uvedené na rok, pak k nahrazení pravidla dochází tehdy, pokud výjimka platí častěji než pravidlo samotné. Z uvedeného by bylo možné dovodit, že pokud by výjimka platila méně často než zákonné pravidlo, její smysl by byl zachován. Tak tomu ale není. Výjimečný případ v obecné rovině představuje ojedinělé vybočení z obecného pravidla. V případě častého vybočení o výjimečný případ už nepůjde. Pro lepší pochopení použijí termíny z meteorologie.

Meteorologie používá pro vyjádření plošné četnosti meteorologických jevů, mimo jiné, pojmy „ojediněle“ a „místy“. V prvním případě se jev očekává na méně než třetině území, ve druhém na méně než polovině území.⁸ Výjimečnost pak ztotožňuji s pojmem ojediněle. Výjimka tedy nejenže nenahrazuje zákonné pravidlo tak, že by výjimka platila častěji než pravidlo samotné, ale ani pro ně nepředstavuje zásadní konkurenci. Po valnou většinu doby – slovy meteorologa na většině území – platí zákonné pravidlo.

Zásadní roli v posuzování výjimečnosti hraje rámec. Meteorologové mají území státu, my v daném případě máme nějaký časový úsek. V zásadě se nabízejí dvě možnosti, jaký časový úsek vybereme. Počet výjimek můžeme posuzovat k celému roku, nebo ke kratšímu úseku. Proč období celého roku jako rámec odmítám? Výjimky z doby nočního klidu – nejen v případě obce Píšť – se koncentrují do období od dubna do konce října, tedy do období letního času. Mimo toto období se lze pravidelně setkat s výjimkou výhradně pro silvestrovskou noc. Je-li podstatná část roku z hlediska nočního klidu „hluchá“, nevidím důvod k tomu, aby představovala rámec pro hodnocení výjimek. Zahrnutí „hluchého“ období pouze zvyšuje koncentraci výjimečných případů do období letního času.

Obec Píšť uvedené potvrzuje; pro celý rok platí 32 výjimek. Od začátku dubna do konce října pak 31. Průměrně pro každý týden od dubna do října platí jedna výjimka. Takové množství

7 Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2023, sp. zn. Pl. ÚS 38/22.

8 Blíže viz: <http://www.infomet.cz/index.php?id=read&idd=1278084409> (ověřeno dne 9. srpna 2023).

výjimek nepředstavuje paušální výjimku nahrazující zákonnou úpravu. Současně se nejedná o ojedinělé vybočení, ale o prosté vybočení z pravidla.

Ve své argumentaci se mohu opřít o disent pěti ústavních soudců k nálezu Ústavního soudu ve věci již zmíněné vyhlášky města Příbram.⁹ Disentující soudci uvedli, že by vyhláška neměla razantně překročit zákonné zmocnění do té míry, že se výjimka stává pravidlem.¹⁰ Současně uvedli, že takovýmto razantním překročením není „osmnáct rozumně stanovených dnů v roce“.¹¹ Protože jich obec Píšť stanovila téměř dvakrát tolik, domnívám se, že razantně překročila zákonné zmocnění.

V případě měsíců července, srpna a září, kdy výjimky platí zejména pro páteční a sobotní noci, dochází téměř k nahrazení zákonného pravidla. Evidentní je to u srpna a září, protože pro tyto měsíce vyhláška stanoví šest výjimek pro páteční a sobotní noci, resp. čtyři výjimky pro sobotní noci. U července jednoznačný závěr učinit nelze jen proto, že část výjimek je alternativních – výjimky mohou platit v červnu nebo v červenci.

Obecně závazná vyhláška a test čtyř kroků¹²

Test čtyř kroků představuje základní rámec při rozhodování o souladu obecně závazné vyhlášky se zákonem. Přestože je v tomto případě naplněno kritérium pravomoci obce vydávat obecně závazné vyhlášky (první krok) a kritérium dodržení zákonem vymezené věcné působnosti obce při vydávání obecně závazné vyhlášky, čímž nejednání *ultra vires* (druhý krok), předmětná vyhláška neprojde třetím krokem (a ke čtvrtému kroku, spočívajícímu v přezkumu obsahu vyhlášky z hlediska „rozumnosti“, proto již není nutné přistupovat), ve kterém se zkoumá, zda obec při vydávání obecně závazné vyhlášky nezneužila zákonem jí svěřenou působnost. Přezkum se zaměřuje na případné flagrantní zneužití výkonu samostatné působnosti, resp. právem a probovaného účelu či opomíjení relevantních úvah nebo věnování se nerelevantním úvahám při přijímání rozhodnutí.¹³ Množství výjimek, podle mého názoru, představuje zásadní vybočení ze zákonného rámce a zneužití svěřené působnosti. Počet výjimek z doby nočního klidu stanovených vyhláškou obce Píšť nesplňuje zákonnou podmínku výjimečnosti, tedy ojedinělého zásahu do doby nočního klidu. Vyhláška formálně správně stanovuje vybočení ze zákonné úpravy nočního klidu, nejedná se však o vybočení výjimečné.

Závěr

S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby plénum Ústavního soudu obecně závaznou vyhlášku obce Píšť č. 1/2022, o nočním klidu, zrušilo.

9 Nález Ústavního soudu ze dne 20. června 2023, sp. zn. Pl. ÚS 38/22.

10 Odlišné stanovisko soudců Jana Wintra, Josefa Baxy, Josefa Fialy, Radovana Suchánka a Jiřího Zemánka k nálezu Ústavního soudu ze dne 20. června 2023, sp. zn. Pl. ÚS 38/22.

11 Tamtéž.

12 Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04.

13 Nález Ústavního soudu ze dne 22. května 2007, sp. zn. Pl. ÚS 30/06, odstavec 33.

Brno 10. října 2023

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)