

**Mgr. Bc. Vít Rakušan**

ministr vnitra

|  |
| --- |
| Č. j. MV-170825-3/SO-2022 |

|  |
| --- |
| Praha 9. prosince 2022  |
| Počet listů: 7 |

|  |  |
| --- | --- |
| **Účastník řízení:** | **Zmocněný zástupce:** |
|  |  |
| **město Příbram** | Pan |
| Tyršova 108 | **JUDr. Tomáš Samek**, advokát |
| 261 01 Příbram IČO: 002 43 132 | Pražská 140261 01 Příbram ID datové schránky: *npbgfkw* |

**ROZHODNUTÍ**

Ministr vnitra jako věcně příslušný správní orgán podle § 152 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), po projednání v rozkladové komisi ministra vnitra, **rozhodl o rozkladu,** který podalo prostřednictvím zmocněného zástupce **město Příbram**, Tyršova 108, 261 01 Příbram (dále jen „město Příbram“), proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly (dále jen „správní orgán I. stupně“), ze dne 19. 8. 2022, č. j. MV-95031-16/ODK-2022, kterým byla podle § 123 odst. 1 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, **pozastavena účinnost čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky města Příbram č. 1/2022** **o nočním klidu** (dále jen „obecně závazná vyhláška“),

takto:

podle **§ 152 odst. 6 písm. b) správního řádu** se rozklad proti rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 19. 8. 2022, č. j. MV-95031-16/ODK-2022,

**zamítá**.

**ODŮVODNĚNÍ**

Město Příbram schválilo dne 25. 4. 2022 obecně závaznou vyhlášku, která obsahuje ve svém čl. 3 odst. 2 bod první totožné ustanovení jako v případě obecně závazné vyhlášky č. 3/2021 o nočním klidu, které bylo ze strany správního orgánu I. stupně shledáno v rozporu se zákonem, přičemž na tento rozpor bylo město Příbram upozorněno s tím, že pokud se rozhodne i do budoucna příslušnou úpravu znovu přijmout, bude ze strany správního orgánu I. stupně přistoupeno k uplatnění dozorových opatření ve smyslu obecního zřízení.

Správní orgán I. stupně opětovně upozornil na nezákonnost obecně závazné vyhlášky město Příbram výzvou ze dne 25. 5. 2022, neboť dospěl k závěru, že čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky je v rozporu s § 5 odst. 7 zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“), a s čl. 104 odst. 1 Ústavy České republiky, přičemž též zmínil požadavky Ústavního soudu uvedené v nálezu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. PI. ÚS 4/16. K nápravě byla stanovena lhůta v délce 60 dnů ode dne doručení této výzvy. Závěrem správní orgán I. stupně doporučil městu Příbram vypustit čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky.

Na tuto výzvu reagovalo město Příbram dopisem ze dne 24. 6. 2022, ve kterém sdělilo, že Zastupitelstvo města Příbram na svém zasedání konaném dne 20. 6. 2022 neschválilo vypuštění čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky. S ohledem na uvedené oznámil dne 25. 7. 2022 správní orgán I. stupně, že zahajuje správní řízení ve věci pozastavení účinnosti čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky. Zároveň bylo město Příbram jakožto účastník řízení poučeno o svých procesních právech.

Dne 1. 8. 2022 vyzval správní orgán I. stupně město Příbram k vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí ve smyslu § 36 odst. 3 správního řádu, a to tak, aby toto vyjádření bylo správnímu orgánu I. stupně doručeno nejpozději dne 10. 8. 2022. Dne 10. 8. 2022 oznámil převzetí věci JUDr. Tomáš Samek, advokát se sídlem Pražská 140, 261 01 Příbram (dále jen „zmocněný zástupce“), který zároveň požádal o prodloužení lhůty k vyjádření se k podkladům před vydáním rozhodnutí, a to konkrétně o 7 dní. Této žádosti bylo správním orgánem I. stupně vyhověno. Zmocněný zástupce se však v uvedené lhůtě nevyjádřil.

Dne 19. 8. 2022 vydal správní orgán I. stupně rozhodnutí, č. j. MV-95031-16/ODK-2022 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým podle § 123 odst. 1 obecního zřízení pozastavil účinnost čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky, a zároveň stanovil ke zjednání nápravy lhůtu v délce 30 dnů ode dne doručení napadeného rozhodnutí. Napadené rozhodnutí bylo dodáno do datové schránky města Příbram dne 19. 8. 2022, přičemž ve stejný den se přihlásila do datové schránky oprávněná osoba města Příbram. S ohledem na skutečnost, že město Příbram je v řízení zastupováno zmocněným zástupcem, kterému mělo být napadené rozhodnutí dodáno do datové schránky, tak se jednalo o pochybení, které však správní orgán I. stupně dodatečně napravil dne 12. 9. 2022, kdy byla do datové schránky zmocněného zástupce dodána datová zpráva (obsahující jako přílohu napadené rozhodnutí). Zmocněný zástupce se do datové schránky přihlásil dne 13. 9. 2022.

Zmocněný zástupce podal dne 5. 9. 2022, tj. v zákonné lhůtě, proti napadenému rozhodnutí **rozklad**. Z uvedeného je tedy zřejmé, že se zmocněný zástupce seznámil s obsahem napadeného rozhodnutí již přede dnem 13. 9. 2022.

V rozkladu město Příbram nejprve sděluje, že nebylo dosud napadené rozhodnutí řádně doručeno, neboť nebylo odesláno zmocněnému zástupci města Příbram, jemuž udělená plná moc byla založena do správního spisu.

Co se týká věcné argumentace, tak se město Příbram nedomnívá, že by předmětné ustanovení obecně závazné vyhlášky bylo v rozporu s § 5 odst. 7 zákona o některých přestupcích. V tomto ohledu město Příbram nejprve připomíná, že obce nemají povinnost vydávat obecně závazné vyhlášky o regulaci nočního klidu. Jedná se tedy o právo obce, nikoliv povinnost.

Město Příbram konstatuje, že jak v loňském, tak i v letošním roce se zastupitelé města Příbram snaží vyjít vstříc společenskému životu na území města, a to i s ohledem na to, že po skončení omezujících opatření, zavedených při boji s pandemií COVID-19, je zvýšená společenská poptávka po možnosti pořádat kulturní a společenské akce (zejména v období letních měsíců). V tomto ohledu město Příbram argumentuje, že ani městský úřad, ani obecní policie či Policie České republiky se nesetkaly s negativním vnímáním kvůli omezení doby nočního klidu.

Město Příbram se proto domnívá, že jím zvolená úprava v obecně závazné vyhlášce splňuje všechny požadavky, které na takovou úpravu doby nočního klidu klade Ústavní soud, konkrétně v nálezu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16, kdy zvolená úprava obecně závazné vyhlášky, i proces jejího přijetí, plně reflektuje následující požadavky:

1) Potřebu regulace doby nočního klidu – tedy vyhodnocení, zda je vydání obecně závazné vyhlášky s ohledem na místní poměry opatřením nezbytným a žádoucím.

2) Požadavek výjimečnosti – tedy takové akce, při kterých zájem na jejich konání a na udržení místních tradic a společenského života v obci převažuje nad veřejným zájmem na ochraně nočního klidu. V tomto ohledu je město Příbram přesvědčeno, že zvolená úprava nepostrádá prvek výjimečnosti. Navíc fakt, že omezení dopadá jen na období vybraných letních měsíců, a to ještě v rámci některých dnů v týdnu, plně odpovídá požadavku výjimečnosti tak, jak jej definoval Ústavní soud.

3) Požadavek předvídatelnosti – tedy požadavek, aby dny, v rámci kterých bude doba nočního klidu omezena, byly konkrétně definovány tak, aby se občané mohli na danou situaci s dostatečným předstihem připravit.

4) Požadavek rozumnosti a přiměřenosti – tj. do práva obyvatel obce na nerušený odpočinek v době nočního klidu by mělo být zasahováno jen v rozsahu nezbytném pro dosažení účelu právní úpravy (v konkrétním případě zajištění přiměřené možnosti společenského a kulturního vyžití obyvatel města v letních měsících).

Město Příbram zdůrazňuje, že ne všechny kulturní a společenské akce dosahují takového rozsahu a významu, aby je bylo možné plánovat a předvídat řadu měsíců dopředu tak, aby příslušná výjimka z doby nočního klidu byla obsažena v obecně závazné vyhlášce. Způsobem, jakým bylo definováno omezení doby nočního klidu v předmětném ustanovení obecně závazné vyhlášky, chtěli zastupitelé města Příbram docílit, aby byl co možná nejvíce „odformalizován“ proces přípravy podobných kulturních a sportovních akcí, které mají často význam nejen lokální. Na základě vyhodnocení právní úpravy z minulé letní sezóny pak dospěli zastupitelé města Příbram k závěru, že daný model se osvědčil, neboť nevedl k omezení možnosti odpočinku, a zároveň se velice kladně projevil na zkvalitnění společenského a kulturního života na území města Příbram.

Město Příbram je toho názoru, že předmětná úprava obecně závazné vyhlášky není v rozporu s ústavními principy, neboť nedosahuje míry omezení doby nočního klidu jako v případě obecně závazné vyhlášky města Chrastava. Z tohoto pohledu se přístup správního orgánu I. stupně jeví v rámci přezkumu obecně závazné vyhlášky jako příliš formalistický a extenzivně zasahující do možnosti výkonu samosprávy. Podle názoru města Příbram by měl dozorový orgán při posuzování zákonnosti obecně závazné vyhlášky zohledňovat i základní principy územní samosprávy, tedy respekt k vůli občanů daného územního samosprávného celku regulovat své vlastní záležitosti způsobem, který je v daném místě přiměřený a odpovídá místním zvyklostem. Míru přiměřenosti regulace je vždy zapotřebí posuzovat s ohledem na znalost specifik příslušného územního samosprávného celku, v daném případě pak běžného životního rytmu obyvatel města Příbram. Jiný postup by byl v přímém rozporu s podstatou práva na samosprávu, které má zaručovat možnost zohledňování specifik života obyvatel toho kterého územního samosprávného celku.

V neposlední řadě město Příbram poukazuje na skutečnost, že z obsahu spisu nevyplývá, že by se správní orgán I. stupně jakkoliv snažil zjišťovat míru přiměřenosti posuzované právní úpravy s ohledem na specifika města Příbram, že by snad vyhodnocoval jakékoliv podněty obyvatel či se snažil jakýmkoliv způsobem zjistit, jak je zvolená právní úprava obyvateli města Příbram vnímána.

Závěrem město Příbram sděluje, že není důvod pro to, aby Ministerstvo vnitra považovalo předmětné ustanovení obecně závazné vyhlášky za rozporné s § 5 zákona o některých přestupcích, a aby postupovalo cestou aplikace § 124 odst. 1 obecního zřízení.

S ohledem na výše uvedené město Příbram navrhuje, aby ministr vnitra napadené rozhodnutí zrušil.

Ministr vnitra se zabýval posouzením rozkladu proti napadenému rozhodnutí, při kterém vycházel ze spisového materiálu vedeného správním orgánem I. stupně pod sp. zn. MV-95031/ODK-2022 a dále ze zákona o některých přestupcích a obecního zřízení. Ministr vnitra přezkoumal soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání napadeného rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumal v rozsahu námitek uvedených v rozkladu, a zákonnost přezkoumal v celém rozsahu.

K podanému rozkladu ministr vnitra sděluje následující.

Podle § 5 odst. 7 zákona 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 obdobné společenské nebo rodinné akce, při nichž je doba nočního klidu vymezena dobou kratší nebo při nichž nemusí být doba nočního klidu dodržována.“*.

Podle čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky: *„Doba nočního klidu se vymezuje dobou kratší každý pátek a sobotu v období od 1. 7. 2022 do 31. 8. 2022 a to tak, že noční klid začíná vždy ve 23:00, není-li dále uvedeno jinak.“*.

Ministr vnitra na úvod sděluje, že Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16, judikoval, jak mají být výjimečné případy z doby nočního klidu (tj. takové události, kdy je „*zájem na dodržení obecně uznávané doby nočního klidu převážen zájmem na udržení místních tradic a upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité aktivity“*) stanoveny, a to buď konkrétním datem, datovatelným obdobím nebo událostí, jejíž datum je vzhledem k místním tradicím předvídatelné. Ke způsobu stanovení výjimek z doby nočního klidu ministr vnitra uvádí, že obecně závazná vyhláška nemusí obsahovat ani zcela přesný název akce, ani zcela individualizované určení doby konání akce, avšak Ústavní soud požaduje, aby tyto akce a doba jejich konání byly pro adresáty normy časově určitelné a předvídatelné. To tedy znamená, že tyto akce mají být vymezené alespoň pomocí typové charakteristiky (a s tím souvisejícího určení časového úseku), v němž bude akce konána (např. slovním popisem tradiční a v obci každoročně konané akce s uvedením alespoň měsíce, ve kterém bude akce konána, a rozsahem úpravy doby nočního klidu – např. že se jedná pouze o jednu noc).

Ministr vnitra dále konstatuje, a dává tím za pravdu městu Příbram, že podle platné právní úpravy nemají obce povinnost vydávat obecně závaznou vyhlášku o regulaci nočního klidu. Pokud se ovšem obce rozhodnou, že dobu nočního klidu regulují, tak se jim tato možnost naskýtá v případě existence výjimečných událostí, zejména slavností či obdobných společenských akcí. Město Příbram této možnosti též využilo, když konkrétně stanovilo v čl. 3 odst. 2 bod druhý obecně závazné vyhlášky, resp. v příloze této obecně závazné vyhlášky, při jakých „výjimečných“ událostech bude stanovena kratší doba nočního klidu.

Prvek výjimečnosti však ministr vnitra postrádá u čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky, neboť toto ustanovení vymezuje dobu nočního klidu *„dobou kratší každý pátek a sobotu v období od 01. 07. 2022 do 31. 08. 2022 a to tak, že noční klid začíná vždy ve 23:00, není-li dále uvedeno jinak.“*. Tato kratší doba nočního klidu tedy není navázána na nějakou místní slavnost, společenskou nebo rodinnou akci (na rozdíl od čl. 3 odst. 2 bod druhý obecně závazné vyhlášky), ale paušálně, v období od 1. 7. 2022 do 31. 8. 2022, stanovuje každý pátek a sobotu dobu nočního klidu od 23:00 hodin. Byť je tedy splněn požadavek předvídatelnosti (tj. každý pátek a sobotu v období od 1. 7. 2022 do 31. 8. 2022), tak prvek výjimečnosti zcela absentuje. Ministr vnitra odkazuje na nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16: *„Z výše citovaného ustanovení zákona o přestupcích je zřejmé, že zákonodárce tím, že dal obcím možnost skrze přijetí obecně závazné vyhlášky určit případy, kdy je doba nočního klidu kratší nebo žádná, současně vyslovil, že by mělo jít o případy výjimečné, přičemž uvedl, že se může jednat o slavnosti či obdobné společenské nebo rodinné akce. Ze zákona tedy vyplývá, že veřejný zájem, jakým je noční klid, a tedy nerušený odpočinek v zákonem vymezené noční době, má být zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity převážen pouze ve výjimečných případech.“*.

V tomto ohledu ministr vnitra odkazuje též na odbornou literaturu: *„Podmínku výjimečnosti nesplní například paušální zkrácení doby nočního klidu v termínu letních prázdnin, v době plesové sezóny apod., neboť nelze v těchto obdobích a priori očekávat, že každý den se koná akce s celoobecním významem, který převáží (navíc v takovém rozsahu) nad veřejným zájmem na nerušený odpočinek v době nočního klidu.“* (FURKOVÁ, Petra, VESELÝ, Miroslav, CHODÚR, Pavel, ŠTĚPÁNOVÁ, Barbora. Obecně závazné vyhlášky v praxi obcí. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 80.). Ministr vnitra se s myšlenkou vyjádřenou v uvedené odborné knize plně ztotožňuje (byť pasáž hovoří o každém dnu), neboť nelze *a priori* očekávat, že každý pátek a sobotu se bude konat akce s celoobecním významem, který převáží nad veřejným zájmem na nerušený odpočinek v době nočního klidu.

Podle ministra vnitra tak nelze stanovit kratší dobu nočního klidu pouze s odkazem na budoucí kulturní a společenské akce, aniž by byly tyto výjimečné události alespoň rámcově konkretizovány. Podmínku konkretizované výjimečné události naopak splňuje čl. 3 odst. 2 bod druhý obecně závazné vyhlášky, resp. k obecně závazné vyhlášce vydaná příloha. V tomto ohledu odkazuje ministr vnitra opětovně na nález Ústavního soudu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16: „*Proto je třeba dny či okolnosti, kdy je zájem na dodržení obecně uznávané doby nočního klidu převážen zájmem na udržení místních tradic a na upevňování mezilidských vazeb skrze hlasité noční aktivity, vymezit dostatečně určitě a předvídatelně a neponechávat toto vymezení na vůli či libovůli určitého subjektu. Řečeno slovy, která ve svém vyjádření, ač v rámci argumentace, které Ústavní soud nepřisvědčil, použilo město Chrastava, předmětné ustanovení nedává obcím možnost určit „konkrétního nositele výjimečného případu“, ale právě a jen konkrétní či konkretizovatelný výjimečný případ.“*.

Co se týká dalších požadavků, které je třeba při vydání obecně závazné vyhlášky regulující dobu nočního klidu respektovat, a na které se město Příbram odkazuje (požadavek předvídatelnosti a požadavek rozumnosti a přiměřenosti), tak nepředvídatelnost, nerozumnost ani nepřiměřenost nebyly městu Příbram ze strany správního orgánu I. stupně vytýkány. Ministr vnitra však podotýká, že podle jeho názoru může být takto paušálně a dlouhodobě zkrácená doba nočního klidu v rozporu s právem na nerušený odpočinek, neboť mnoho zaměstnanců pracuje např. na odpoledních směnách, po kterých potřebují dostatečný čas na regeneraci, přičemž klidný a dostatečný spánek je jednou z hlavních a nejdůležitějších forem regenerace.

K odkazu na obecně závaznou vyhlášku města Chrastava, ministr vnitra sděluje, že tato obecně závazná vyhláška nebyla předmětem posouzení ze strany Ústavního soudu v jeho nálezu ze dne 7. 6. 2016, sp. zn. Pl. ÚS 4/16, jelikož předmětné ustanovení nebylo ze strany Ministerstva vnitra navrženo ke zrušení. Návrh Ministerstva vnitra směřoval vůči nerovnému zacházení vůči pořadatelům akcí, přičemž v tomto nálezu se Ústavní soud zabýval i ustanovením zákona zmocňujícím obce ke stanovení výjimek ze zákonem stanovené doby nočního klidu. Na základě těchto závěrů shledal správní orgán I. stupně napadené ustanovení obecně závazné vyhlášky v rozporu se zákonem.

Závěrem ministr vnitra podotýká, že v žádném případě nezpochybňuje právo jakékoliv obce, tedy ani města Příbram, na výkon samostatné působnosti, kterou ostatně zaručuje čl. 8 Ústavy České republiky (či Evropská charta místní samosprávy), a blíže provádí obecní zřízení. Nelze však překročit rámec samostatné působnosti obce, jako se stalo v případě města Příbram, které regulovalo dobu nočního klidu bez navázání na výjimečnou událost. Přístup správního orgánu I. stupně proto ministr vnitra nepovažuje za příliš formalistický, jak město Příbram v podaném rozkladu vytýká, nýbrž za souladný s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (*„Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.“*).

Podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu *„Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, lze v řízení o rozkladu rozklad zamítnout.“*.

S ohledem na výše uvedené ministr vnitra seznal, že se lze ztotožnit s právním názorem správního orgánu I. stupně vyjádřeným v napadeném rozhodnutí, kterým správní orgán I. stupně rozhodl o pozastavení účinnosti čl. 3 odst. 2 bod první obecně závazné vyhlášky, a proto ministr vnitra podle § 152 odst. 6 písm. b) správního řádu přistoupil k zamítnutí rozkladu, který podalo město Příbram.

**POUČENÍ**

Proti tomuto rozhodnutí se podle § 91 odst. 1 správního řádu ve spojení s § 152 odst. 5 správního řádu nelze odvolat.

**Mgr. Bc. Vít Rakušan**

**Rozdělovník:**

1. JUDr. Tomáš Samek, advokát *(odeslat do datové schránky)*
2. Ministerstvo vnitra, odbor správní
3. Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly