

odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení dozoru Praha

Právní rozbor návrhu obecně závazné vyhlášky

Město: Kolín (dále jen „město“)

Návrh obecně závazné vyhlášky číslo .../2019, k zajištění udržování a ochraně veřejné zeleně na území města (dále jen „návrh OZV“).

Datum vydání:	neuvedeno
Vyvěšeno na úřední desce:	neuvedeno
Sejmuto z úřední desky:	neuvedeno
Datum účinnosti:	patnáctým dnem po dni vyhlášení

Na základě zmocnění:

OZV bude vydána na základě zmocnění:

- ust. § 10 písm. c) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Posouzení návrhu OZV:

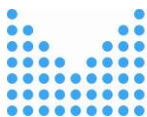
Při posuzování zákonnosti návrhu OZV bylo vycházeno z níže uvedených právních předpisů, nálezů Ústavního soudu, metodických materiálů a stanovisek odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra.

Právní předpisy:

- ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava ČR“),
- usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. (dále jen „Listina základních práv a svobod“),
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“),
- zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o některých přestupcích“),
- zákon č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o archivnictví“),

Metodické materiály a stanoviska odboru veřejné správy, dozoru a kontroly:

- Metodický materiál č. 4 k vydání obecně závazné vyhlášky obce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů)
- Metodický materiál č. 10 (Zákonné zmocnění k vydání obecně závazné vyhlášky obce k zajištění udržování čistoty obcí a jiných veřejných prostranství, k ochraně veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám obce)
- Stanovisko č. 23/2008 - Ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky



- Stanovisko č. 24/2008 - Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí
- Stanovisko - č. 29/2008 Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 46/06 /Mariánské Lázně/ – veřejný pořádek

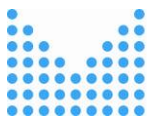
Nálezy Ústavního soudu sp. zn.:

- Pl.ÚS 44/06 (Těrlicko)
- Pl.ÚS 45/06 (Jirkov)
- Pl.ÚS 35/06 (Kořenov)
- Pl. ÚS 11/09 (Jeseník)

Pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky je zakotvena v čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR. Podle tohoto článku mohou zastupitelstva v mezích své tj. samostatné působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Ústavní princip zakotvený v čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod stanoví, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních lidských práv a svobod. Oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky je dále konkretizováno v zákoně o obcích. Jedná se o ustanovení § 35 odst. 1 a odst. 2 zákona o obcích, kde je vymezen základní rozsah samostatné působnosti, dále ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona obcích, kde je uvedeno, že obec se při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích, podle něhož je vydávání obecně závazných vyhlášek vyhrazeno zastupitelstvu obce. Podle ustanovení § 10 zákona o obcích může obec ukládat povinnosti 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,
- 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.

Dle aktuální judikatury Ústavního soudu k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obec žádné další zákonné zmocnění nepotřebuje (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě. Obec je při vydávání obecně závazných vyhlášek limitována mezemi své samostatné působnosti a je povinna respektovat její rozsah, tzn. respektovat omezení této působnosti na záležitosti týkající se obce a jejích občanů (tj. na „místní záležitosti“). Odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti tím, že normuje oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé. Pokud se nepřekrývají, nelze bez dalšího říci, že obec nesmí normovat určitou záležitost z důvodu, že je již regulována na úrovni zákona.



Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (např. nálezy Ústavního soudu zn. Pl.ÚS 45/06, Pl.ÚS 35/06, Pl.ÚS 33/05).

K obsahu návrhu OZV:

Návrh OZV bude dle své úvodní preambule schválen a vydán zastupitelstvem města, předpokládané datum schválení není uvedeno, vzhledem k tomu, že se jedná o návrh OZV, tak není uvedeno ani datum vyvěšení a sejmutí z úřední desky, datum nabytí účinnosti uvedeno - patnáctým dnem po dni vyhlášení. Dle uvedených údajů bude OZV schválena a vydána orgánem města k tomu příslušným dle ust. § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích.

Ust. čl. 1 Úvodní ustanovení

Odst. 1, 2

V čl. 1 je stanoven předmět a cíl OZV. Předmětem této obecně závazné vyhlášky je stanovení povinností k zajištění udržování a ochraně veřejné zeleně na území města. Cílem této obecně závazné vyhlášky je zajistit zlepšení estetického vzhledu města.

Ve smyslu nálezu Ústavního soudu zn. Pl.ÚS 45/06 (a dalších) bylo provedeno porovnání cíle a předmětu obecně závazné vyhlášky o údržbě veřejné zeleně. Ústavní soud nálezem Pl. ÚS 45/06 prohlásil, že k regulaci údržby veřejné zeleně obecně závaznou vyhláškou lze přistoupit, pokud tím obec sleduje jiný předmět a cíl regulace, než jaký je obsažen v existující zákonné úpravě (například zohlednění estetické stránky věci, nikoli rostlinolékařské). Potvrdil to též nálezem Pl. ÚS 35/06, kde dodává, že „...Zákon o obcích druhou možnost (Pozn.: tedy ochranu estetického vzhledu obce) nevyklučuje a tato možnost se také jeví jako podstatně racionálnější výklad zákona, neboť za součást životního prostředí (o kterém hovoří citované ustanovení zákona o obcích) lze považovat vše, co člověka obklopuje a od čeho se odvíjí kvalita jeho života.“

Z vlastního obsahu návrhu OZV Kolína bylo zjištěno, že jeho cíl a předmět je odlišný od cílů a předmětu zákona o ochraně přírody, zákona o rostlinolékařské péči a zákona o některých přestupcích, neboť jeho primárním zaměřením je udržování čistoty a ochrany veřejné zeleně z důvodu **zlepšení estetického vzhledu města** a vytvoření příznivých podmínek pro život ve městě – tzn., že se jedná o místní záležitosti města ve smyslu ust. § 10 písm. c) zákona o obcích.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Ust. čl. 2 Ochrana veřejné zeleně

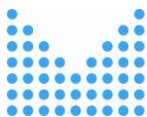
Odst. 1

V odst. 1 je stanoveno, že každý je povinen počínat si tak, aby nezpůsobil znečištění či poškození veřejné zeleně. *Jedná se o obecné proklamační ustanovení (viz závěry čl. 2 odst. 1 vyhlášky).*

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Odst. 2

V odst. 2 je stanovení zákazu na plochách veřejné zeleně: a) jakýmkoliv způsobem poškozovat, ničit nebo znečišťovat veřejnou zeleň, b) stát, zastavit nebo jezdit dopravními prostředky s výjimkou vozidel údržby, c) rozdělovat otevřený oheň, tábořit

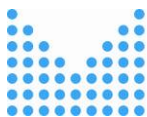


nebo stanovat mimo místa k tomu určená, d) vstupovat na plochy květinových záhonů nebo jiné okrasné zeleně a trhat květiny nebo jinou okrasnou zeleň, e) provádět neoprávněné výsadby květin, bylin, keřů a stromů, f) odkládat nebo skladovat jakékoliv předměty s výjimkou případů zvláštního užívání veřejného prostranství.

Přestože se z části jedná o záležitosti, které spadají do oblasti upravené zvláštními zákony, rozhodnou otázkou v tomto kontextu je, jaký účel je sledován. Dle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS. 35/06 „*Shora uvedené má podstatný vliv na celkové posouzení toho, zda se obec pohybuje v rámci své věcné působnosti či nikoliv. Je-li ochrana veřejné zeleně chápána úzce, jen jako ochrana rostlin rostoucích na veřejných prostranstvích, pak se cíl a předmět regulace, podle § 10 písm. c) zákona o obcích, zcela překrývá s cíly a předměty regulace zákonů na úseku ochrany životního prostředí. Pak by vymezení věcné působnosti obce k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, v ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích, bylo prázdnou kategorií, neboť obci pak už nezbývá k regulaci prakticky žádný prostor. Pokud se však předmět a cíl regulace podle zmíněného § 10 písm. c) neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje ochranu zeleně i v její estetické kvalitě, jako součást prostředí obklopující člověka v jeho sídlech, a promítající se do kvality života a pohody bydlení v obci, pak § 10 písm. c) zákona o obcích umožní obcím ukládat na tomto úseku povinnosti, aniž by jim byl vytýkán pokus normovat oblasti, které jsou již upraveny speciálními zákony. Protože první výklad zcela popírá jakoukoliv věcnou působnost obce v této oblasti, Ústavní soud zvolil výklad druhý, který umožňuje obci regulovat nakládání s veřejnou zelení, včetně povinnosti pravidelných sečí a jiné údržby této zeleně, samozřejmě za dodržení principu přiměřenosti takového zásahu do vlastnického práva třetích osob“.*

Je třeba však zdůraznit, že ukládané povinnosti by se bez dalšího neměly krýt s povinnostmi ukládanými zákonem o přestupcích, přičemž výkladovým pravidlem by zde měla být skutečnost, že nedochází k překrývání předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV na straně druhé. **Upozorňujeme**, že porušení povinností stanovených OZV, tzn. znečištění veřejného prostranství lze postihovat pouze jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. f) /fyzická osoba/ a § 5 odst. 2 písm. b) /právnícká nebo podnikající fyzická osoba/ zákona o některých přestupcích. Podle tohoto ustanovení se přestupku dopustí ten, kdo znečistí veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení anebo zanedbá povinnost úklidu veřejného prostranství. Obdobně dle § 5 odst. 1 písm. g) /fyzická osoba/ a § 5 odst. 2 písm. c) /právnícká nebo podnikající fyzická osoba/ zákona o některých přestupcích se přestupku proti veřejnému pořádku dopustí ten, kdo poškodí nebo neoprávněně zabere veřejné prostranství, veřejně přístupný objekt nebo veřejně prospěšné zařízení, jde-li o případy, které nelze postihnout podle jiných zákonů. Dle nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov) má skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě subsidiární povahu ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona. Obec nemá zmocnění ke tvorbě samostatných skutkových podstat přestupků, je jen oprávněna, za zákonem daných předpokladů, ukládat určité povinnosti. Dle Ústavního soudu není možné, aby stejné jednání, které je definováno přestupkovým zákonem jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 47 přestupkového zákona (nyní § 5), prohlásila OZV za přestupek proti pořádku v územní samosprávě podle § 46 odst. 2 přestupkového zákona (nyní § 4 odst. 2).

K uvedenému rozdělování ohňů, stanování nebo nocování mimo místa k tomu



určená, uvádíme, že pokud jsou tyto na určitých místech, vzhledem ke konkrétním místním podmínkám činností, která by mohla sama o sobě narušit veřejný pořádek, je možná regulace těchto oblastí obecně závaznou vyhláškou podle § 10 zákona o obcích, tzn. obecně závaznou vyhláškou lze stanovit zákaz uvedených činností na určitých místech. V souvislosti s tímto je třeba zmínit především nález Ústavního soudu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), ve kterém Ústavní soud mimo jiné zhodnotil jako přípustný zákaz rozdělovat oheň na plochách veřejné zeleně.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Ust. čl. 3 Údržba veřejné zeleně

Odst. 1, 2, 3

V ustanovení je stanovena povinnost vlastníkům veřejné zeleně na území města udržovat trávníky a další porosty rostli formou pravidelných sečí. Četnost sečí je minimálně 2 x ročně, přičemž první seč musí být provedena do 8. června, druhá a případně další seč v závislosti na vegetačních podmínkách, nejpozději však do 15. září příslušného roku (odst. 1). Vlastníci veřejné zeleně jsou povinni udržovat plochy zeleně formou odklízení spadaneho listí, větví nebo plodů (odst. 3).

V této souvislosti uvádíme, že možnost ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti k ochraně veřejné zeleně je obcím dána přímo v ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích. Ústavní soud ve svých nálezech umožnil obcím regulovat nakládání s veřejnou zelení, včetně povinností pravidelných sečí a jiné údržby této zeleně, avšak za předpokladu dodržení principu přiměřenosti zásahu do vlastnických práv třetích osob. Zlepšení estetického vzhledu veřejné zeleně, která je důležitou součástí životního prostředí člověka, je legitimním cílem úpravy obecně závaznou vyhláškou.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Ust. čl. 4 Zrušovací ustanovení

Zrušovací ustanovení vůči předchozí obecně závazné vyhlášce města Kolín č. 1/2014, o užívání, údržbě a ochraně zeleně na území města Kolína.

Dle ust. § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích je v pravomoci zastupitelstva obce schvalovat i rušit obecně závazné vyhlášky.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Ust. čl. 5 Účinnost

Stanovena účinnost obecně závazné vyhlášky patnáctým dnem po dni vyhlášení. Dle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o obcích, pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Podepisování právních předpisů

Dle ustanovení § 104 odst. 2 zákona o obcích podepisuje právní předpisy obce starosta spolu s místostarostou. Vzhledem k tomu, že předmětem tohoto právního posouzení je návrh OZV, tak podpisy dle ust. § 104 odst. 2 zákona o obcích nejsou uvedeny.



Informace o vyvěšení na úřední desce

Dle ustanovení § 65 odst. 3 zákona o archivnictví *„Má-li být dokument vyvěšen na úřední desce, činí se tak vyvěšením jeho stejnopisu opatřeného datem vyvěšení. Po sejmutí se vyvěšený stejnopis opatří datem sejmutí a zařadí do příslušného spisu jako doklad o vyvěšení dokumentu na úřední desce.“* Vzhledem k tomu, že předmětem tohoto právního posouzení je návrh OZV, tak datum vyvěšení a sejmutí dokumentu z úřední desky není uvedeno.

Závěr: Při posouzení nebyl shledán rozpor návrhu OZV se zákonem.

Upozornění je uvedeno u čl. 2 odst. 2 tohoto návrhu OZV.

Zpracoval: Ing. Zdeněk Šusta
Schválil: JUDr. Josef Duchoň
V Praze dne 30. října 2019