



MĚSTO CHRASTAVA

náměstí 1. máje 1, 463 31 Chrastava
telefon: 485 14 3 310 fax: 485 14 3 344

Ministerstvo vnitra ČR
odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Váš dopis č.j./ze dne
MV-38529-4/ODK-2008/ze dne 21.05.2014

Naše zn.
8918/2015

Chrastava
01.06.2015

Stanovisko starosty města, který ze zákona zastupuje město Chrastava navenek, k napadení čl. 4, odst. 3 v části znějící „konaných pod záštitou či se souhlasem města“, OZV č. 1/2008 města Chrastavy ze strany MVČR

Preambule: Toto stanovisko starosty města Chrastavy, který ze zákona zastupuje město Chrastava navenek, je vydáno v návaznosti na posouzení zákonnosti OZV č. 1/2008 ze strany Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly písemností č.j. MV-38529-4/ODK-2008 ze dne 21.05.2014 (dále jen písemnost MV). Nikoli tedy výzvy dle odst. (1), § 123 zák. č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen ZO), která dosud nebyla vydána. Je plánováno, že toto stanovisko starosty města bude předáno zástupcům Ministerstva vnitra na osobní schůzce, která se má uskutečnit dne 05.06.2015 v Chrastavě v kanceláři starosty města Chrastava.

Ministerstvo vnitra ve své písemnosti, kterou napadá čl. 4, odst. 3 v části znějící „konaných pod záštitou či se souhlasem města“ OZV č. 1/2008, uvádí doslova:

„Čl. 4 je v odst. 3 v části znějící „konaných pod záštitou či se souhlasem města“ v rozporu s principem materiálního právního státu ve smyslu Čl. 1 odst. 1 Ústavy a dále v rozporu s Čl. 104 odst. 1 a odst. 3 Ústavy, neboť jím dochází k překročení meze zákonného zmocnění.

Město Chrastava, zastoupené Ing. Michaelem Canovem, starostou města, s napadením čl. 4, odst. 3 v části znějící „konaných pod záštitou či se souhlasem města“ OZV č. 1/2008 nesouhlasí a tvrdí, že samo Ministerstvo vnitra se tímto napadením dopustilo porušení Ústavou zaručených práv města Chrastavy (porušení právní jistoty) (bod odůvodnění 1) a dále, že napadená část článku je souladná jak s Ústavou, tak i s dalšími zákony a právními předpisy České republiky, neboť kulturní, sportovní a jiné společenské akce se jinak, než se souhlasem města jako vlastníka předmětného veřejného prostranství, vůbec konat nemohou (bod odůvodnění 2).

Odůvodnění:

1) Citace z článku advokátní kanceláře Toman, Devátý & partneři: 93342. Krátce k principu právní jistoty ve světle aktuální judikatury <http://www.epravo.cz/top/clanky/kratce-k-principu-pravni-jistoty-ve-svetle-aktualni-judikatury-93342.html>

„Ústavní soud v nálezu sp. zn. I. ÚS 520/06 především zdůraznil, že ke znakům právního státu neodmyslitelně patří hodnota právní jistoty a z ní vyplývající princip ochrany důvěry občanů v právo, které jsou v nejobecnější podobě obsaženy v čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR. Povaha materiálního právního státu přitom obsahuje rovněž s ním spjatou maximu, podle níž, jestliže někdo jedná v (oprávněné) důvěře v nějaký zákon (resp. v právo vůbec), nemá být v této své důvěře zklamán. Ochrana jednání učiněného v důvěře v právo pak předpokládá, že právnická nebo fyzická osoba jedná v důvěře nejen v text relevantního právního předpisu, ale zejména též v důvěře v trvalý výklad takového předpisu orgány veřejné moci, včetně (zde) konstantní správní praxe správních úřadů a výkladu práva podávaného správními soudy. Přehodnocení výkladu ze strany správních úřadů nebo soudů za nezměněného stavu interpretovaných právních předpisů přitom není vyloučeno, avšak lze v něm spatřovat závažný zásah do právní jistoty a intenzitu tohoto zásahu je nutno vždy posuzovat ve světle konkrétní situace. Platí však, že změna dlouhodobé správní praxe nebo soudní judikatury, ale za nezměněného stavu právních předpisů, může nastat jen ze závažných důvodů směřujících k dosažení určité právem chráněné hodnoty; v žádném případě se však tak nesmí dít svévolně.“

Ministerstvo vnitra ve své písemnosti samo uvádí, že „ OZV byla doručena na Ministerstvo vnitra dne 25. dubna 2008, kdy byla po právním posouzení shledána v souladu se zákonem.“ Dále však text pokračuje, že „ V návaznosti na nový nálezn Ústavního soudu Pl. ÚS 35/13 bylo provedeno nové právní posouzení, jehož výsledkem je tento aktualizovaný právní rozbor“ (myšleno tím, že OZV v napadané části není v souladu se zákonem).

Vyjádření Ministerstva vnitra působí, jakoby Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 35/13 zcela přehodnotil svůj dosavadní náhled a rozhodl zcela jinak, než rozhodoval dříve. O ničem takovém se však v nálezu Pl. ÚS 35/13 nehovoří. Naopak, v nálezu se odvolává Ústavní soud na své dřívější nálezy Pl. ÚS 24/04 a Pl. ÚS 12/02. Nález Pl. ÚS 35/13 tak „jen“ rozvíjí své dřívější nálezy a svoji dosavadní praxi. Navíc je skutečností, že Ústavní soud ve svém nálezu vyhověl návrhu Ministerstva vnitra, tzn. že Ministerstvo vnitra mělo názor, že OZV města Cheb (která byla předmětem nálezu Pl. ÚS 35/13) je nesouladná se zákonem, již v době před nálezem Ústavního soudu, tzn. v době, kdy naši OZV č. 1/2008 za souladnou se zákonem považovalo.

„39. Ústavní soud opakovaně shledal neslučitelnost s principy právního státu u takové obecné právní úpravy, kterou je nahrazováno rozhodování příslušných orgánů veřejné moci v konkrétních případech. Ačkoliv se takovou kolizí právo tvorné činnosti orgánů veřejné moci a rozhodováním v konkrétních případech dosud Ústavní soud zabýval obvykle při přezkoumávání zákonů, některé závěry o nepřipustnosti nahrazování rozhodování v konkrétních případech právní normou se plně vztahují i na obecní normotvorbu, jakkoliv se na úrovni místní samosprávy plně neuplatní princip dělby moci. Například v již citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 24/04 shledal Ústavní soud nepřipustnost zákonné úpravy nahrazující individuální rozhodování nejen z důvodu zásahu moci zákonodárné do moci výkonné, ale též proto, že bylo omezeno rovněž právo na soudní přezkum. „Individuální regulaci obsaženou v právním předpisu zbavující adresáty možnosti soudního přezkumu naplnění obecných podmínek normativní úpravy u konkrétního subjektu, již schází transparentní a akceptovatelné odůvodnění ve vztahu k možnosti regulace obecné, nutno tudíž považovat za rozpornou s

principem právního státu (čl. 1 Ústavy), jemuž je imanentní dělba moci a soudní ochrana právům (čl. 81 a 90 Ústavy).“

40. Již dříve se Ústavní soud zabýval otázkou, za splnění jakých předpokladů by bylo lze uvažovat o ústavnosti, resp. protiústavnosti právního předpisu upravujícího jedinečný případ [srov. nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 12/02 ze dne 19. 2. 2003 (N 20/29 SbNU 167; 83/2003 Sb.)]. Pro posuzování ústavnosti tzv. neakcesorické nerovnosti přitom stanovil Ústavní soud jako základní kritérium racionalitu zvláštní právní úpravy nahrazující aplikaci právní úpravy obecné a plynoucí ze zvláštnosti jedinečného regulovaného případu. Jinými slovy, taková úprava nesmí být prostým aktem libovůle, ale musí pro ni existovat racionální argumenty. Takovým racionálním argumentem v posuzované věci však nemůže být ani účastníkem řízení tvrzený apriorní soulad činnosti obce s veřejným zájmem, ani jeho předpoklad o nutně kladném výsledku řízení o vlastní žádosti obce.“

Ministerstvo vnitra tak (za situace, kdy se navíc nezměnily ani žádné právní předpisy týkající se předmětné záležitosti) zcela bezdůvodně změnilo svůj právní pohled na předmětnou OZV města Chrastavy č. 1/2008. Nutno přitom dodat, že s jejím uplatňováním nebyl od roku 2008, kdy nabyla účinnost a kdy Ministerstvo vnitra konstatovalo její soulad se zákonem, do doby jejího napadení ze strany Ministerstva vnitra v roce 2015, nikdy ani ten sebemenší problém (žádná ani ústní stížnost či její hrozba, žádná nejasnost). Postup Ministerstva vnitra považujeme za svévoli porušující právní jistotu a tím i Ústavou zaručená práva města Chrastava. Ministerstvo vnitra tak navíc učinilo bez jediného slova omluvy vůči městu Chrastava.

2) OZV č. 1/2008, zakazující konzumaci alkoholu na veřejném prostranství, se týká poměrně malé části veřejného prostranství v samém historickém centru města, tzn. náměstí a přilehlých ulic, po řadě problémů, které se zde vyskytovaly. Výjimka se týká kulturních, sportovních a jiných společenských akcí konaných pod záštitou nebo se souhlasem města.

Zdůrazňujeme, že se ze zákona u všech těchto akcí jedná o zvláštní užívání veřejného prostranství, konkrétně § 4 (1) zák. č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZMP“) a že při zvláštním užívání veřejného prostranství je omezena či úplně zrušena základní vlastnost veřejného prostranství, tj. přístupnost pro každého bez omezení. Zvláštním užíváním veřejného prostranství jsou tak omezena vlastnická práva vlastníka. Pro úplnost uvádíme, že sportovní, kulturní či jiné společenské akce nejsou shromážděními konanými dle zákona o právu shromažďovacím č. 84/1990 Sb.

Město je vlastníkem rozhodující části předmětného veřejného prostranství (celé náměstí a většina komunikací) pro konání těchto akcí.

Podmínka stanovená v OZV, že se musí jednat o akce konané se souhlasem města, nejenže není nezákonná nebo protiústavní, ale právě naopak, neboť se jedná o zvláštní užívání veřejného prostranství ve vlastnictví města, kde by naopak absentující souhlas vlastníka byl u akcí konaných bez úhrady neústavním porušením vlastnického práva. Absentující souhlas není možný ani u akcí konaných s úhradou, pokud by nebylo prokázáno, že se jedná o veřejný zájem. Protože však obec je povinna ze zákona chránit na svém území veřejný zájem („Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“), byla by to obec, která by byla v takovýchto případech oprávněna v souladu se zákonem stanovit, že se v případě dané sportovní, kulturní či jiné akce jedná o veřejný zájem, čímž by vyjádřila s konáním dané akce taktéž souhlas.

Ústavní soud ve svém nálezu II. ÚS 268/06 mimo jiné uvedl:

„29. Vlastnické právo náleží svou povahou do kategorie "základních" práv a svobod jednotlivce ("core-rights"), a tvoří tedy jádro personální autonomie jednotlivce ve vztahu k veřejné moci. Podle liberální tradice, která stála u zrodu ideologie základních práv a svobod, je vlastnické právo všezahrnující kategorií autonomního postavení jednotlivce vůči veřejné moci (srov. např. Komárková, B.: Původ a význam lidských práv, SPN, Praha 1990, s. 103: "Locke ukládá státu ochranu pozemských hodnot života, osobní svobody a věcného vlastnictví. Později shrnuje do pojmu vlastnictví všechny tyto hodnoty ..."). Nicméně tak jako jiná základní práva je rovněž vlastnické právo omezitelné, a to v případě kolize s jiným základním právem nebo v případě nezbytného prosazení ústavně aprobovaného veřejného zájmu. Vzhledem k tomu, že vlastnické právo má - na rozdíl od jiných základních práv - poměrně jasně vyjádřitelnou materiální (hmotnou) ekonomickou hodnotu a jeho realizace stojí v základu společenských tržních transakcí, vyžaduje jeho případné omezení poskytnutí kompenzace (náhrady).

30. Ústavně konformní omezení vlastnického práva je proto možné pouze ve veřejném zájmu, na základě zákona a za náhradu, přičemž míra a rozsah omezení musí být proporcionální ve vztahu k cíli, který omezení sleduje, a prostředkům, jimiž je omezení dosahováno. Tam, kde jedna z těchto podmínek nuceného omezení vlastnického práva absentuje (například zákon nepředpokládá poskytnutí kompenzace za jeho omezení), jedná se o neústavní porušení vlastnického práva.

31. V takových případech lze ústavně konformně omezit vlastnické právo pouze se souhlasem vlastníka, a nelze tedy vůbec hovořit o jeho nuceném (resp. vynuceném) omezení, jak má na mysli čl. 11 odst. 4 Listiny. Jinak řečeno, existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem.“

Ústavní soud tedy ve svém výše citovaném nálezu jasně řekl, že existuje-li v zákoně veřejnoprávní institut omezující vlastnické právo, aniž by s tímto omezením spojoval poskytnutí náhrady, je nezbytnou podmínkou jeho ústavní konformity souhlas vyjádřený vlastníkem, a dále také to, že toto omezení je možné pouze ve veřejném zájmu.

Taktéž dle § 25 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPK“) jsou kulturní, sportovní a jiné společenské akce, konané na těchto komunikacích, jejich zvláštním užíváním a v případě jejich pořádání požaduje tento zákon souhlas vlastníka explicitně. Zdůrazňujeme, že podmínka souhlasu vlastníka, uvedená v „ZPK“ nijak nesouvisí s omezením bezpečnosti či plynulosti silničního provozu, neboť to ze ZPK posuzuje příslušný silniční správní úřad, ale je tomu tak prostě proto, že vlastník má vlastnická práva. Analogicky tak lze z tohoto zákona odvodit, že podmínku souhlasu vlastníka lze uplatnit i na veřejné prostranství, které není komunikací.

Podmínka vydání souhlasu vlastníka veřejného prostranství se zvláštním užíváním jeho vlastnictví je zcela logická. Opačný výklad by vedl k tomu, že by bez souhlasu vlastníka jeho majetek mohl zvláštně užívat (a zneužívat) kdokoli. Výjimečný režim platí ze zákona (zákon o právu shromažďovacím) jen pro shromažďování, pod který ze zákona (o místních poplatcích) sportovní, kulturní a jiné společenské akce nespadají.

Nutno zdůraznit, že si je město plně vědomo toho, že ze zákona pečuje o rozvoj svého území a potřeby svých občanů. A že chrání veřejný zájem (§ 2 (2) zák. č. 128/2000 Sb., o obcích, ve

znění pozdějších předpisů „*Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.*“). Město má o konání kulturních, sportovních a jiných společenských akcí na veřejném prostranství vyhrazeném OZV č. 1/2008 zájem, což dokladuje i tím, že nad rámec ZMP osvobodilo v OZV č. 6/2006 od poplatku veškeré akce konané (nejen) na předmětném veřejném prostranství (nejen tedy akce charitativní). Na straně druhé město musí zabezpečit, aby nevydalo souhlas s konáním akce, pokud již na dané místo a čas byl vydán souhlas akci jiné či aby nevydala souhlas se zvláštním užíváním, např. na kulturní akci, jejíž obsahem by byl koncert neonacistické kapely, což zajisté není ve veřejném zájmu. Dosud nenastal jeden jediný případ, že by město Chrastava souhlas nevydalo (a všechny akce byly konány bez poplatku). Nutno navíc dodat, že pořadatelé sportovních, kulturních a jiných akcí na veřejném prostranství vymezeném v OZV č. 1/2008 vždy město Chrastava žádají nejen o souhlas, ale i o podporu, spočívající minimálně ve zpřístupnění veřejných WC (které jsou v celém městě jen přímo na radnici na náměstí, a to po dobu úředních hodin) mimo jejich otevírací dobu a město Chrastava vždy této žádosti vyhovělo a často i o dar či dotaci na konání příslušné akce (dosud město Chrastava též vždy vyhovělo). Nutno doplnit, že bez vyhovění v ohledu zpřístupnění WC by se zřejmě žádná takováto akce nekonala, neboť by pořadatel musel vydat nemalé prostředky za jiné zabezpečení (TOI apod.), taktéž by se nejspíše vůbec nekonaly akce v případě odmítnutí žádosti o dar či dotaci.

Pro úplnost doplňujeme, že co se týče části veřejného prostranství v předmětné OZV č. 1/2008 ve vlastnictví jiného vlastníka (část komunikací ve vlastnictví Libereckého kraje), že a) Konání sportovních, kulturních a jiných společenských akcí pouze na této části veřejného prostranství je z technických důvodů prakticky nesmyslné (nikdy nebyl učiněn ani žádný pokus o realizaci takovéto akce). Dokonce platí, že se vesměs (zřejmě z obav z byrokracie na krajské úrovni) sportovní, kulturní a jiné společenské akce konané na veřejném prostranství vymezených OZV č.1/2008 konají mimo část komunikací patřících Libereckému kraji. Jedinou výjimkou je samotné město Chrastava (Chrastavské slavnosti).

b) Vzhledem k intenzivnímu a spolupracujícímu vztahu obcí vůči Libereckému kraji a naopak by nikdy nevydal Liberecký kraj souhlas s pořádáním takovéto akce bez souhlasného stanoviska města.

c) Mimo jiné i předmětné pozemky budou darovány Libereckým krajem do vlastnictví města Chrastava po dokončení stavebních prací na vybudování nové přeložky II/592 (probíhá realizace, má být dokončeno letos) a rekonstrukce ul. Liberecké (má být realizováno v příštím roce), viz odkaz na sken smlouvy o budoucí smlouvě darovací mezi městem Chrastava a Libereckým krajem http://www.chrastava.com/starosta/smlouva_chrastava_lk.pdf .

Závěr: Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku zcela nesmyslně napadá naši OZV č. 1/2008, čímž zcela popírá nejen své dřívější stanovisko, ale zcela chybně dává do ekvivalence naši OZV č. 1/2008 s OZV města Cheb č. 6/2012. Ministerstvo vnitra ve svém stanovisku zcela mylně tvrdí, že kritériem pro určení akcí, na které se zákaz konzumace alkoholu nevztahuje, je skutečnost, jestli dalo město ke konání akce souhlas. Skutečnost je taková, že akce, ke kterým město souhlas nedalo, se vůbec konat legálně nemohou. Jinými slovy, na všech v minulosti i v budoucnosti legálně realizovaných kulturních, sportovních či jiných společenských akcích je výjimka dána, a to bez ohledu na pořadatele. Smysl toho, že v OZV č. 1/2008 je tento pojem „*se souhlasem města*“ vůbec uveden, je ten, aby se skupinka opilců na náměstí nebránila, že právě provádí kulturní či sportovní či jinou společenskou akci (bez vstupného), neboť jaká je definice těchto akcí, jak bychom dokazovali, že opilecký řev či pobíhání opilců kolem kašny není kulturní či sportovní či jinou společenskou akcí?

Zcela nesmyslné je pak ze strany Ministerstva vnitra argumentování tím, že nejsou daná kritéria udělování záštity akce. Pojem „záštita“ je v OZV použit jen jako „třešnička na dortu“, aby zdůraznila význam konání kulturní, sportovní či jiné společenské akce konané v samém historickém centru města a taktéž mimořádnou podporu města. V logice věci je zcela jasné, že každá akce, nad kterou převzala radnice záštitu, je konaná se souhlasem města, tzn. že záštita na udělení výjimky není vůbec potřeba, stačí souhlas města. Ministerstvo vnitra dokonce ve svém stanovisku uvádí, že *„Pokud by město v OZV jasně stanovilo, za jakých podmínek poskytne nad akcí záštitu a tyto podmínky...., bylo by možno ustanovení posoudit jako souladné se zákonem.“* Ale co potom s akcemi, které by neměly záštitu, ale byly by konané „jen“ se souhlasem města?

Ing. Michael C a n o v
starosta města

P.S.

Žádáme, aby toto stanovisko bylo součástí spisu vedeného Ministerstvem vnitra ve věci OZV města Chrastava č. 1/2008.

Převzal: