Důvodová zpráva

Počínaje měsícem listopadem 2019, kdy statutární město Ostrava (dále jen „město“) neformální cestou obdrželo jeho první verzi, se odbor legislativní a právní Magistrátu města Ostravy (dále jen „LPO“) zabývá občanským návrhem na vydání obecně závazné vyhlášky, jímž se navrhovatelé domáhají regulace provozování zastavárenské činnosti. Uvedená první verze návrhu spolu s nesouhlasným stanoviskem LPO k němu tvoří přílohu č. 1. Od této doby navrhovatelé předložili několik různých verzí, z toho jednu dne 9.2.2020 způsobem, který pokládají za petici (příloha č. 2). Poslední verze návrhu byla městu doručena dne 22.4.2020 (příloha č. 3). Uvedená poslední verze byla předložena zmocněnkyní navrhovatelů a je tedy třeba mít za to, že jí byl předmět žádosti o projednání zastupitelstvem města upraven do konečné podoby.

Podle zákonné úpravy normotvorby obcí v samostatné působnosti dopadající na pojednávaný návrh (zejména § 10 písmeno a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů) a ji interpretující ustálené judikatury Ústavního soudu základní podmínkou umožňující uložení povinností obecně závaznou vyhláškou obce je, že tak jsou kumulativně

a) stanoveným procesním postupem

b) v rámci působnosti obce a

c) při řízení se zákonem

d) upravovány místní záležitosti veřejného pořádku

e) způsobem odpovídajícím požadavku „rozumnosti“.

Jen při splnění všech uvedených podmínek současně je přípustné zakázat nějakou činnost obecně závaznou vyhláškou. Stejně tak může být zakázána i činnost, které sice sama o sobě veřejný pořádek nenarušuje, avšak v daném případě pro jeho narušování vytváří nezbytný předpoklad – je tzv. předpolím. Za předpolí, které může být obecně závaznou vyhláškou zakázáno, pak nelze považovat takové jednání, které samotné možnému narušování veřejného pořádku nepředchází nutně, resp. jednání, pro něž platí, že umožnění narušování veřejného pořádku není jeho účelem.

Podstatou postupných úprav návrhu navrhovateli až do jeho konečné, resp. poslední verze (příloha č. 3) je jednak zpřesnění/změna doby navrhované regulace provozování zastavárenské činnosti (tj. fakticky v příloze č. 3 stanovení doby, v níž má být provozování zastavárenské činnosti v daných lokalitách zakázáno namísto přílohou č. 1 původně navrhovaného úplného zákazu výkupu, zástavy a prodeje taxativně stanovených druhů /použitého?/ zboží) a dále v příloze č. 3 zúžení zákazu jen na části území města namísto původně přílohou č. 1 navrhovaného celého území města, jednak rozvíjení teze, že provozování zastavárenské činnosti je předpolím pro jimi tvrzenou činnost třetích osob („kriminálních živlů“) narušující veřejný pořádek. Za tímto účelem navrhovatelé k samotným verzím návrhu začali přikládat text označovaný jako „Důvodová zpráva“, v němž podrobněji popisují své pohnutky, a to ve snaze klasifikovat provozování zastavárenské činnosti jako předpolí jimi tvrzeného narušování veřejného pořádku. Uvedený text navrhovatelů je také součástí přílohy č. 3 a je třeba jej odlišovat od důvodové zprávy tohoto materiálu.

LPO usiloval o zjištění toho, zda jsou splněny podmínky pro vydání obecně závazné vyhlášky odpovídající návrhu navrhovatelů dle přílohy č. 3. Za tímto účelem se obrátil jednak na dozorový orgán, tedy na odbor dozoru a kontroly veřejné správy Ministerstva vnitra (dále jen „ODK“), aby konfrontoval svůj právní názor s právním názorem dozorového orgánu, jednak na Městskou policii Ostrava a na Policii České republiky, aby postavil najisto, jaká je v předmětných lokalitách míra narušování veřejného pořádku a zda v nich dochází k narušování veřejného pořádku příčinně spojenému s provozováním zastavárenské činnosti.

ODK městu zaslal vyjádření sestávající ze stanoviska č. j. MV- 1995-10/ODK-2020 adresovaného navrhovatelům a dále ze stanoviska č. j. MV- 30932-2/ODK-2020 (společně jako příloha č. 4), z nichž vyplývá, že ODK návrh pokládá za rozporný se zákonem a že provoz zastaváren nelze za předpolí pokládat. Tento závěr byl zformulován ve vztahu k některé z průběžných verzí návrhu navrhovatelů (LPO není známo, o kterou verzi šlo), avšak lze jej bez důvodných pochybností vztáhnout i na poslední verzi (příloha č. 3), když jejich základní parametry zůstávají stejné.

Od Městské policie Ostrava a Policie České republiky město obdrželo vyjádření (společně jako příloha č. 5), podle nichž z činnosti těchto orgánů vyplývá, že činnost vykonávaná v daných provozovnách provozujících zastavárenskou činnost se zaznamenanou protiprávní nebo jinak veřejný pořádek narušující činností v daných lokalitách nelze spojovat kauzálně a že činnost narušující veřejný pořádek zde nevybočuje ze  situace běžné v jiných lokalitách na území města, resp. v odpovídající části Přívoz; naopak na narušování veřejného pořádku než provozování zastavárenské činnosti „větší vliv mají provozovny prodávající alkoholické nápoje“.

Jedna z verzí návrhu byla městu doručena dne 9.2.2020 prostřednictvím prosté e-mailové zprávy jakožto „petice“ (příloha č. 2; podpisové archy jsou uloženy a jsou dostupné k nahlédnutí na LPO), avšak i přes takové označení je třeba toto podání dle Stanoviska ODK č. 3/2013 ze dne 25. 3. 2013 posoudit podle jeho skutečného obsahu jako uplatnění práva občana obce dle § 16 odstavce 2 písmene f) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“) [*p*]*ožadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce…*, přičemž nejsou splněny podmínky tzv. kvalifikované žádosti.Obsahem předmětného podání je požadavek vydání obecně závazné vyhlášky obce, což je podle § 84 odstavce 2 písmeno h) zákona o obcích vyhrazeno zastupitelstvu města. Proto je třeba je předložit Zastupitelstvu města Ostravy (k tomu dále i § 134 odstavec 2 zákona o obcích).

LPO dospěl k závěru, že obecně závaznou vyhlášku ve smyslu přílohy č. 3 nelze vydat. Důvodem je, že není prokázáno narušování veřejného pořádku, které by bylo kauzálně spojeno s provozováním zastavárenské činnosti v dotčených lokalitách; podle zjištění Městské policie Ostrava v předmětných lokalitách na narušování veřejného pořádku než provozování zastavárenské činnosti „větší vliv mají provozovny prodávající alkoholické nápoje“. Současně podle názoru LPO je problematické tvrdit, že účast na zastavárenské činnosti (např. jejím využitím jako služby) nutně předchází tvrzenému narušování veřejného pořádku – takovou vazbu s ohledem na povahu zastavárenské činnosti nelze ani věcně ani logicky prokázat. Z uvedeného vyplývá, že ani konkrétně ani obecně tyto jevy nelze příčinně spojovat, takže provozování zastavárenské činnosti zcela jistě nelze pokládat za předpolí tvrzené činnosti narušující veřejný pořádek. To znamená, že neexistuje legitimní cíl pro provedení regulace této činnosti prostřednictvím obecní normotvorby. Už to samo o sobě je postačujícím důvodem nezákonnosti případně vydané obecně závazné vyhlášky ve smyslu návrhu dle přílohy č. 3. Dále je třeba vzít v úvahu, že navrhovaná regulace ve spojení se zákonnou úpravou obsaženou v zákoně č. 247/2006 Sb., o omezení provozu zastaváren a některých jiných provozoven v noční době, ve znění pozdějších předpisů a v zákoně č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě, ve znění pozdějších předpisů by vedla k takovému zásahu do práva na podnikání, který je co do rozsahu stěží odůvodnitelný (fakticky by zákaz podnikatelské činnosti zahrnoval vetší část roku) a nevyhovuje tedy principu proporcionality, a to ani ve vztahu k právu na pokojné bydlení, které ostatně, jak bylo uvedeno dříve v tomto odstavci, není provozováním zastavárenské činnosti narušováno.

Komise právní rady města dne 11.5.2020 přezkoumala stanovisko LPO (rekapitulováno v odstavci předchozím) a usnesením č. 31/13 se s ním ztotožnila a rozhodla nedoporučit vydání obecně závazné vyhlášky regulující provozování zastavárenské činnosti ve smyslu návrhu (uvedenému odpovídá příloha č. 3 tohoto materiálu).

Rada města dne 12.5.2020 v dané věci usnesením č. 03847/RM1822/58 rozhodla tak, že návrh odpovídající příloze č. 3 tohoto materiálu projednala a primátorovi Ing. Tomáši Macurovi, MBA uložila předložit jej zastupitelstvu města k projednání.

Pro úplnost je třeba upozornit, že případné vydání obecně závazné vyhlášky vyžaduje dle článku 32 odstavce 3 obecně závazné vyhlášky č. 14/2012, statut města Ostravy, ve znění pozdějších změn a doplňku předchozí předložení jejího návrhu k projednání městským obvodům.