

.../2020

.../2020

Ostrava

O časové regulaci provozu zastaváren a bazarů

Zastupitelstvo města Ostravy se usneslo dne ...2020 vydat podle § 10 písm. a) a § 34 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):

Čl. 1 Předmět a cíl

(1) Předmětem obecně závazné vyhlášky je přijetí potřebných opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku na území města Ostravy v souvislosti s provozováním zastaváren a bazarů, pokud jejich provozem dochází k narušování veřejného pořádku, práva na pokojné bydlení, práva na ochranu soukromého-rodinného života (čl. 10 odst. 2 Listiny) - dále jen „veřejný pořádek“.

(2) Cílem obecně závazné vyhlášky je reagovat na místní jevy narušování veřejného pořádku, zajištění veřejného pořádku a aktivní ochrana Městské památkové zóny Přivoz a vytvoření příznivých životních podmínek jak pro návštěvníky tak i obyvatele statutárního města Ostravy. Omezení ve stanoveném rozsahu je nezbytné k naplnění sledovaného cíle práva na pokojné bydlení a v návaznosti na to, je třeba právo na pokojné bydlení upřednostnit před právem na podnikání.

Čl. 2 Regulace činnosti

V době mezi 15. až 21. hodinou a o víkendech je zakázán nákup a prodej veškerého použitého zboží nebo zboží bez dokladu nabytí, přijetí tohoto zboží do zástavy nebo zprostředkování jeho nákupu či přijetí do zástavy (v bazarech a zastavárnách), a to na Náměstí Svatopluka Čecha, na ulici Nádražní, Špálova, U tiskárny, Maroldova, Hrávkova, Libušina, Macharova, Chopinova, Jirská.

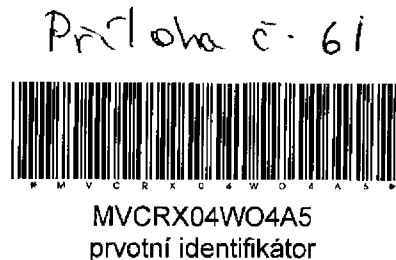
Čl. 3 Sanction

Porušení povinností stanovených touto obecně závaznou vyhláškou postihuje dle zákona č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích.

Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem ...2020.

primátor

májor



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

Č. j. MV- 1995-10/ODK-2020

Praha 26. února 2020

Vážená paní

Předseda Spolku Ostrava Přívoz
Elektronicky na e-mail: ostravaprivoz@email.cz

Odpověď na žádost

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, obdrželo v návaznosti na předchozí komunikaci Vaši další žádost o stanovisko k upravenému návrhu obecně závazné vyhlášky regulující provozování zastaváren a bazarů na území statutárního města Ostravy.

Ministerstvo vnitra Vám v jeho předchozích vyjádřeních sdělilo možnosti regulace provozní doby zastaváren a bazarů obecně závaznou vyhláškou obce, veškeré skutečnosti, které je potřeba pro možnou regulaci prokázat a v souvislosti s velmi problematickým naplněním uváděných podmínek Vás opakovaně upozornilo na v zásadě minimální prostor pro možnou regulaci. Zde Ministerstvo vnitra plně odkazuje na jeho vyjádření č. j. MV-1995-2/ODK-2020 ze dne 8. ledna 2020 a č. j. MV-1995-4/ODK-2020 ze dne 20. ledna 2020.

I přes výše uvedené upozornění od Vás Ministerstvo vnitra obdrželo další verzi návrhu obecně závazné vyhlášky bez bližšího odůvodnění naplnění podmínek pro navrhovanou regulaci uvedených ve výše zmíněných vyjádřeních Ministerstva vnitra. S ohledem na tuto skutečnost je nutno konstatovat, že do té doby, než se Vám či městu podaří naplnění podmínek Ministerstvu vnitra relevantně odůvodnit a prokázat, **považuje Ministerstvo vnitra zasláný návrh obecně závazné vyhlášky za rozporný se zákonem.**

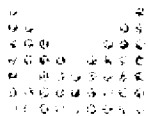
Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Na vědomí:

Magistrát města Ostravy

odbor legislativní a právní
elektronicky na e-mail: jdavid@ostrava.cz

Vyřizuje: Mgr. Radek Zugar
tel. č.: 974 816 447
e-mail: odbordk@mvcz.cz



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

Příloha č. 61



MVCRX04WLDTU
prvotní identifikátor

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

Č. j. MV- 30932-2/ODK-2020

Praha 24. února 2020

Magistrát města Ostravy

Odbor legislativní a právní
Magistrátu města Ostrava

Datovou schránkou

Stanovisko k návrhu obecně závazné vyhlášky O časové regulaci provozu
zastaváren a bazarů

Ministerstvo vnitra, odbor veřejné správy, dozoru a kontroly, obdrželo Vaši žádost o stanovisko k návrhu obecně závazné vyhlášky předloženého magistrátu města Ostravy spolkem Ostrava – Přívoz (dále jen „spolek“), regulující provozování zastaváren a bazarů na území statutárního města Ostravy, když v souvislosti s jejich provozem má dle vyjádření spolku docházet k narušování práva občanů na pokojné bydlení a práva na ochranu soukromého života.

Ministerstvo vnitra se spolkem doručeným návrhem obecně závazné vyhlášky zabývalo, a jak ve svých odpovědích spolku opakovaně uvedlo, provoz zastaváren a bazarů je regulován zákonem č. 247/2006 Sb., o omezení provozu zastaváren a některých jiných provozoven v noční době, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 247/2006 Sb.“). Tento zákon ve svém § 1 stanoví, že „V noční době mezi 22. a 6. hodinou je zakázán nákup a prodej veškerého použitého zboží nebo zboží bez dokladu nabytí, přijímání tohoto zboží do zástavy nebo zprostředkování jeho nákupu či přijetí do zástavy (v bazarech a zastavárnách) a výkup odpadu v zařízeních určených ke sběru a výkupu odpadů.“ Rovněž je jejich provoz regulován zákonem č. 223/2016 Sb., o prodejní době v maloobchodě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 223/2016 Sb.“), kdy se na ně vztahuje zákaz prodeje v době určených státních a ostatních svátků.

Jednou z otázek ke které se Ministerstvo vnitra vyjádřilo spolku, byla i Vámi položená otázka „předpolí“ narušování veřejného pořádku. K tomu Ministerstvo vnitra uvedlo: „Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. 34/15 ze dne 13. června 2017 lze dovodit, že



za „předpolí“ nelze považovat jednání, které samotné nutně nepředchází možnému narušení veřejného pořádku, resp. umožnění narušení veřejného pořádku není jeho účelem. Provozování zastaváren a bazarů dle názoru Ministerstva vnitra však s ohledem na charakter činnosti týkající se směny zboží za peníze obecně za takové jednání považovat nelze. Skutečnost, že zákazník zastavárny či bazaru po odchodu z nich před jejich budovou narušuje například hlukem veřejný pořádek, není důsledkem skutečnosti, že v nich prodal nějakou věc. Další otázkou pak je, zda k rušení veřejného pořádku vůbec dochází (jen) ze strany zákazníků konkrétních zastaváren a bazarů. Ministerstvo vnitra možnou regulaci nevylučuje, nicméně bylo by třeba v případě každé konkrétní provozovny, na kterou by regulace dopadala prokázat naplnění výše uvedených podmínek „předpolí“.

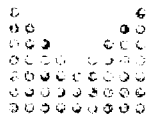
Ani z Vámi doručeného návrhu obecně závazné vyhlášky není ovšem zřejmé, v čem by město Ostrava spatřovalo podmínky plynoucí z nálezů Ústavního soudu a souvislost mezi realizací prodeje zboží a narušením veřejného pořádku.

Rovněž tak se Ministerstvo vnitra ve svých odpovědích spolku vyjádřilo i k otázce regulace provozní doby (tedy mimo doby regulované zákonem č. 247/2006 Sb.), ke kterému Ministerstvo vnitra uvedlo: „Případné jakékoliv časové rozšíření i na jinou dobu by muselo být náležitě odůvodněno v tom smyslu, že je omezení ve stanoveném rozsahu nezbytné k naplnění sledovaného cíle a v návaznosti na to je třeba právo na pokojné bydlení upřednostnit před právem na podnikání.“

I v tomto případě Ministerstvo vnitra postrádá odůvodnění navrhované regulace, a jak uvedlo, „je tedy třeba podrobně popsat, k jakým negativním jevům v souvislosti s provozem zastaváren a bazarů dochází, v jakém rozsahu a době, s jakými dopady na občany a v návaznosti na to odůvodnit, proč je k ochraně před negativními jevy a naplnění sledovaného cíle nezbytná regulace právě po v obecně závazné vyhlášce stanovenou dobu (a nikoliv třeba kratší).“

S tím souvisí i otázka rozsahu regulace a jejich omezení, zejména absolutního zákazu po celou dobu víkendů.

I k této otázce se Ministerstvo vnitra vyjádřilo a uvedlo: „Nad rámec výše uvedeného je však třeba rovněž upozornit na skutečnost, že se obec musí v souladu při stanovování zákazů řídit principem proporcionality. V souladu s principem proporcionality dle Ústavního soudu obecně platí, že obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá, v obecně závazné vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci. V případě regulace provozování zastaváren a bazarů by navíc docházelo k regulaci podnikatelské činnosti a v této souvislosti k zásahům do ústavně zaručeného práva na podnikání



(viz článek 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). S ohledem na tuto skutečnost je třeba regulaci a její cíl posuzovat ve vztahu k proporcionalitě omezení tohoto ústavně zaručeného práva. K tomu lze uvést, že např. v případě provozování pohostinských zařízení, které je rovněž podnikatelskou činností, připustil Ústavní soud s ohledem na proporcionalitu pouze jeho časovou regulaci, a to navíc jen v nočních hodinách. I v této souvislosti lze úplný zákaz provozování zastaváren a bazarů ve vztahu k právu na podnikání považovat zjevně za neproporcionální.

Jelikož je provozování zastaváren a bazarů v noční době zakázáno již zákonem (viz výše), není třeba pro tuto dobu obecně závaznou vyhlášku vydávat. Případné jakékoliv časové rozšíření i na jinou dobu by muselo být náležitě odůvodněno v tom smyslu, že je omezení ve stanoveném rozsahu nezbytné k naplnění sledovaného cíle a v návaznosti na to je třeba právo na pokojné bydlení upřednostnit před právem na podnikání."

S ohledem na skutečnost, že Ministerstvu vnitra nebylo doloženo jakékoli další odůvodnění pro vydání obecně závazné vyhlášky, kterou se navrhuje regulace provozní doby zastaváren a bazarů, trvá Ministerstvo vnitra na svém stanovisku zaslaném spolku a doporučuje obecně závaznou vyhlášku nevydávat a negativní jevy řešit ve spolupráci s městskou policií spíše jinou formou. Pro regulaci provozování zastaváren a bazarů obecně závaznou vyhláškou tedy vidí Ministerstvo vnitra minimální prostor. Toto stanovisko bylo spolku rovněž sděleno.

Ing. Marie Kostruhová
ředitelka odboru

Vyřizuje: Ing.Bc. Boris Csillagi
tel. č.: 974 816 422
e-mail: odbordk@mvcv.cz

Statutárnímu městu Ostravě, Magistrátu města Ostravy, odboru legislativnímu a právnímu (dále jen „město“) byl neformálním způsobem předložen občanský návrh obecně závazné vyhlášky „č. 11/2019, kterou se reguluje provozování zastaváren a bazarů na území“ města (dále jen „návrh“). Návrh ne zcela vyhovuje město sice nezavazujícím, nicméně přidržením se vhodným Legislativním pravidlům vlády (dostupná na <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/dokumenty/legislativni-pravidla-vlady-91209/>) a není v právním smyslu dostatečně určitý, takže jako právní předpis přinejmenším v předložené podobě neobstojí; jeho detailní posouzení z tohoto hlediska je však vzhledem k níže uvedeným věcným nedostatkům nadbytečné. Je proto posuzován nikoli už i po stránce legislativně formální, ale „jen“ z hlediska přípustnosti zamýšleného záměru.

1) Předmět a cíl návrhu

Dle čl. 1 návrhu je jeho předmětem „regulace a přijetí opatření k ochraně veřejného pořádku a opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti v souvislosti s provozováním zastaváren a bazarů“ a jeho cílem je „omezení sociálně patologických jevů souvisejícím s provozováním zastaváren a bazarů, ochrana veřejného pořádku a vytvoření příznivých životních podmínek pro obyvatele a návštěvníky“ města.

Dle čl. 2 návrhu má být regulace předmětu úpravy (uložená povinnost) provedena tak, že „na celém území... města... je zakázán výkup, zástava a prodej zlata, šperků, hodinek, mobilních telefonů, tabletů, televizorů, notebooků, PC a jízdních kol.“

Čl. 3 návrhu stanoví sankci tak, že „každé porušení vyhlášky /včetně propagace výše uvedených činností na území... města.../ bude potrestáno pokutou ve výši 15.000 Kč.“

V návrhu obsaženou regulaci rekapitulovanou výše lze z hlediska jejího předmětu a cíle shrnout takto: pod sankcí pokuty ve výši 15.000,- Kč jí má být „na celém území“ města ve stanovených provozovnách („zastavárnách a bazarech“) zakázán nákup, přijetí do zástavy a prodej taxativně stanovených druhů zboží podnikatelem, přičemž lze zjevně dovodit, že záměrem navrhovatele (výslovně ovšem v návrhu nevyjádřeným) je, aby takový zákaz dopadal jen na ty případy stanovených druhů zboží, které je zbožím použitým. Tak má být zamezeno protiprávní činnosti, když je obecně známou skutečností, že zastavárny jsou často odbytištěm zboží protiprávní činnosti jejími pachateli ukořistěného. Navrhovaným zákazem má tudíž být znemožněna legalizace zisku z takového kořistění a tedy jde o prevenci nelegální činnosti samotné.

2) Podmínky regulace obecně závaznou vyhláškou

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 povinnosti obecně závaznou vyhláškou obce je, že tak jsou

- 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“.

Z bodů b), c) a d) vyplývá, že obec nemůže vlastní normotvorbou (tj. obecně závaznou vyhláškou) regulovat jednání, která již jsou regulována normou vyšší právní síly (tj. zákonem), mají-li být předměty a cíle takto si „konkurujících“ norem shodné. Jen pokud jsou regulace provedené obcí a regulace provedené státem co do předmětu a cíle odlišné, obecně závazná vyhláška obce obstojí.

3) Související zákonná úprava

Zastavářská činnost a maloobchod s použitým zbožím je dle přílohy č. 4, položka 49 zákona č. 455/1991 Sb., živnostenský zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „živnostenský zákon“) volná živnost. Předmět podnikání: Výroba, obchod a služby neuvedené v přílohách 1 až 3 živnostenského zákona. Podle § 31 živnostenského zákona je podnikatel mimo jiné povinen, jde-li

o nákup použitého zboží nebo přijímání tohoto zboží do zástavy před uzavřením smluvního vztahu identifikovat stanoveným způsobem jeho účastníky a předmět smluvního vztahu a vést evidenci o těchto skutečnostech (odstavec 4); jestliže se účastník smluvního vztahu odmítne podrobit identifikaci, nebo není-li možné identifikovat předmět smluvního vztahu, nesmí podnikatel zboží koupit nebo ho přijmout do zástavy (odstavec 7). Porušení i jen některých z uvedených povinností naplňuje skutkovou podstatu přestupku dle § 62 živnostenského zákona a lze je stíhat pokutou. Důvodová zpráva k zákonu 119/2004 Sb., jímž bylo ustanovení ukládající podnikateli uvedené povinnosti do živnostenského zákona vtěleno, jejich uložení odůvodňuje v souhrnu tak, že budou-li podnikatelé provozující zastavářenskou činnost povinni provést stanovenou identifikaci účastníků smluvního vztahu a jeho předmětu, bude tím zabráněno zneužívání jejich podnikání k nelegální činnosti a zastavárny přestanou sloužit jako odbytiště kradeného zboží.

Zákonem provedenou regulaci rekapitulovanou výše lze z hlediska jejího předmětu a cíle shrnout takto: pod sankcí pokuty ve výši do 1.000.000,- Kč je na území České republiky podnikateli provozujícím volnou živnost zastavářenská činnost a maloobchod s použitým zbožím zakázáno koupit nebo přijmout do zástavy použité zboží, jestliže nejsou splněny stanovené podmínky identifikace, tedy jestliže se účastník takového smluvního vztahu odmítne podrobit stanovené identifikaci, nebo není-li možné identifikovat předmět smluvního vztahu. Tak má být zamezeno protiprávní činnosti, když bude znesnadněn odbyt kradeného zboží tím, že orgány činné v trestním řízení budou moci využít evidenci identifikačních údajů vedenou podnikatelem.

4) Důvody nepřipustnosti návrhu

Z výše uvedeného vyplývá, že předmět a cíl zákonné úpravy a předmět a cíl návrhu jsou zcela totožné, když obě směřují k omezení nelegální činnosti v souvislosti s provozováním zastavářenské činnosti. Návrh proto neobstojí – ve srovnání s regulací provedenou zákonem reguluje tutéž záležitost (nákup některých druhů použitého zboží nebo přijímání tohoto zboží do zástavy podnikatelem; zákonná regulace se naproti tomu vztahuje na veškeré použité zboží a je tedy širší) a s totožným cílem (zamezení nelegální činnosti) a nesplňuje proto podmínky regulace obecně závaznou vyhláškou uvedené pod body b) a c) výše. Dále nesplňuje ani bod d) výše, když zcela zjevně nelze nelegální činnosti stíhané státem jako trestný čin či přestupek pokládat za místní záležitost veřejného pořádku.

Zbývajícím předmětem regulace návrhem je prodej použitého zboží. Jeho regulace návrhem však je v rozporu s bodem e) výše. Jestliže totiž regulace zákonná znesnadňuje nabytí „kradeného zboží“ podnikatelem provozujícím zastavářenskou činnost a zákonodárce takovouto regulaci považuje za dostatečnou (čímž vylučuje regulaci obecně závaznou vyhláškou), nelze pokládat za jakkoli legitimně odůvodnitelný a „rozumný“ zákaz prodeje použitého zboží obecně závaznou vyhláškou. Tím není dotčena nepřipustnost takového zákazu i z jiných důvodů, jejichž pojednání je však nadbytečné.

Lze tedy uzavřít, že návrh nelze doporučit k dalšímu postupu směřujícímu k jeho vydání jako obecně závazné vyhlášky, když je k tomu zcela nezpůsobilý.