

**ÚSTAV PRÁVA A PRÁVNÍ VĚDY**

[www.ustavprava.cz](http://www.ustavprava.cz)

BOROVANSKÉHO 2220/11 • 155 00 PRAHA 5

TELEFON 420 604 169 198 • EMAIL [podatelna@ustavprava.cz](mailto:podatelna@ustavprava.cz)

---

## **Studie**

# **Ústavu práva a právní vědy**

**PF/upav/2005/02**

**Právní nález ve věci**

**Veřejné hudební produkce v normotvorbě obcí**

**Ústav práva a právní vědy © 2005**

**Patrik Frk © 2005**

# Studie

## Ústavu práva a právní vědy

PF/upav/2005/02

Právní nález ve věci

**Veřejné hudební produkce v normotvorbě obcí**

### I. Úvodem

Motivem této práce je zmapovat dispozici obcí upravit obecně závaznou vyhláškou<sup>1</sup> pořádání veřejných hudebních produkcí. Přitom se vychází z toho, že veřejné hudební produkce, jakožto veřejnosti přístupné kulturní podniky (*eo ipso* podniky sportovní) nejsou politickými shromážděními v modu politického práva pokojně se shromažďovat tak, jak je (toto politické právo/svoboda) garantováno ústavním pořádkem České republiky. Tím spíše (*argumentum a maiori ad minus*) pak nelze učinit subsumpci těchto kulturních podniků pod zákon č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o shromažďování“), kterýmžto zákonem je právo pokojně se shromažďovat právě a jen v politickém modu (jak ústavně aprobováno) omezeno.

Konkrétně jde o to, že kulturní podniky v zásadě „*neslouží občanům k využívání svobody projevu a dalších ústavních práv a svobod, k výměně informací a názorů a k účasti na řešení veřejných a jiných společných záležitostí vyjádřením postojů a stanovisek*“ a proto, „*nejsou shromážděními ve smyslu zákona o shromažďování*“<sup>2</sup> [§ 2 písm. c) zákona o shromažďování], přičemž citovaný zdroj pro tyto kulturní a sportovní podniky a podobná shromáždění osob používá výraz „*nepolitická shromáždění*“, když dále konstatuje, že „*není-li to které 'nepolitické' shromáždění výslovně zákonem reprobováno, je tím samým (argumentum exclusi tertii) aprobováno (dovoleno)*. Zároveň nejsou vyloučena případná omezení těchto shromáždění upravená právním řádem, a jelikož se nejedná o ústavně garantované základní právo, jsou omezení realizovatelná i prostřednictvím podzákoných právních norem (na základě zákona). Pro demonstraci lze uvést, že podle charakteru toho kterého shromáždění budou aplikovatelné právní normy např. z oboru hygieny, zdravotnictví, živnostenské právo, apod., opominout nelze ani normotvorbu územní samosprávy ve smyslu obecně závazných vyhlášek obcí“<sup>3</sup>. Avšak určitá obecná omezení lze dovodit též z masy práva trestního a přestupkového.

### II. Územní samospráva – ústavní právo na samosprávu

Jak mj. vyplývá ze sedmé hlavy Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve

<sup>1</sup> Pokud je používán termín normotvorba obcí, má se za to, že jde právě o vydávání obecně závazných vyhlášek.

<sup>2</sup> Frk, P.: *Pojem politického práva pokojně se shromažďovat a jeho možná omezení*. in Studie Ústavu práva a právní vědy 2005, s. 10.

<sup>3</sup> Tamtéž, s.11.

znění pozdějších ústavních zákonů (dále jen „Ústava“), která je rubrikována jako „Územní samospráva“, tak Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky, přičemž vytvořit nebo zrušit vyšší územní samosprávný celek lze jen ústavním zákonem. Tyto územní samosprávné celky jsou územními společenstvími občanů a mají právo na samosprávu, které je právem ústavně garantovaným.

Pokud jde o základní územní samosprávný celek – obec, pak ta je samostatně spravována zastupitelstvem, a právě obec, resp. jejich oprávnění stanovovat povinnosti skrz eva obecně závazné vyhlášky, budou předmětem následujícího textu. K tomu ještě dodejme, že stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem. Stejně tak působnost zastupitelstev může být stanovena jen zákonem, přičemž zastupitelstvo obce rozhoduje ve věcech samosprávy, tedy pokud nejsou zákonem svěřeny zastupitelstvu vyššího územního samosprávného celku. Orgánům samosprávy též lze svěřit výkon státní správy, a to opět za předpokladu, že tak stanoví zákon. Konečně, a to je pro další úvahu zásadní – zastupitelstva (obcí i krajů) **mohou v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky** [čl. 104 odst. 3 Ústavy]. Jde tedy o ústavně garantovanou dispozici územní samosprávy k vydávání obecně závazných vyhlášek s korektivem, že tak tomu bude pouze v mezích působnosti územní samosprávy.

Vpředu uvedená dispozice územní samosprávy je pak dále provedena zejména zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o krajích“) a zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)<sup>1</sup>.

### III. Historický exkurz

Pokud jde o základní územně samosprávné celky, pak na tyto (do nabytí účinnosti v současné době platného zákona o obcích) dopadal v období od 24. 11. 1990 do 12. 11. 2000 dnes již zrušený zákon č. 367/1990 Sb., o obcích (obecní zřízení), v tehdy platném a účinném znění (dále jen „zrušený zákon o obcích“). V ustanovení § 14 odst. 1 písm. i) zrušeného zákona o obcích bylo ustanovení normující, že do samostatné působnosti obce patří zejména vydávání obecně závazných vyhlášek ve věcech patřících do samostatné působnosti.

V tomto zákoně [§ 16 a § 17 zrušeného zákona o obcích] pak byla též speciální úprava této materie. Zde bylo mj. normováno, že obec může k plnění svých úkolů vydávat pro svůj územní obvod obecně závazné vyhlášky, avšak tyto musí být v souladu se zákony a obecně závaznými právními předpisy vydanými ústředními orgány státní správy k jejich provedení (dále zde byla upravena zásada publicity této normotvorby obcí, nabývání účinnosti apod.). Obsažena byla i omezující opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, která spočívala v tom, že k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku [§ 14 odst. 1 písm. o)] může obec obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti stanovit, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány.

---

<sup>1</sup> Srov. i např. ustanovení § 96 zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o veřejném zdraví“), které speciálně zmocňuje obec k tomu, že může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace.

Tolik tedy k samostatné působnosti stran vydávání obecně závazných vyhlášek obcí. Pokud však jde o pořádání veřejných hudebních produkcí, je lze uvést i pravomoc v rozsahu přenesené působnosti, kterou v určitém období<sup>1</sup> obce ve vztahu k těmto kulturním podnikům disponovaly. Konkrétně lze uvést vyhlášku ministerstva kultury České republiky č. 117/1991 Sb., o pořádání veřejných produkcí (dále jen „Vyhláška“), kterou Ministerstvo kultury České republiky stanovilo na základě zmocnění tehdy platných zákonů<sup>2</sup>. Tato Vyhláška předně definovala pojem veřejných produkcí, tzn. veřejnosti přístupné provádění hudebních a tanečních děl, vystoupení estrádních umělců a artistů a podniky lidové zábavy [§ 1 odst. 1 Vyhlášky]. Zároveň stanovila povinnost pořadatelů veřejných produkcí oznámit její konání obci přede dnem jejího zahájení [§ 2 odst. 1 Vyhlášky], přičemž pokud pořadatel splnil podmínky stanovené Vyhláškou a obec na základě oznámení nerozhodla jinak, považovala se produkce za povolenou [§ 1 odst. 2 Vyhlášky].

Každopádně dotčená vyhláška byla dnem 1. 1. 1996 zrušena zákonem č. 237/1995 Sb., o hromadné správě autorských práv a práv autorskému právu příbuzných a o změně a doplnění některých zákonů (ve znění pozdějších předpisů)<sup>3</sup>, přičemž, jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto zákonu, oblast veřejných produkcí by měla plně patřit do samostatné působnosti obcí a dosud (viz Vyhláška) obce postupovaly stran této oblasti v rámci působnosti přenesené, v níž obce samy nemohly přijímat úpravu, která by jim vyhovovala.<sup>4</sup>

Tento stručný historický exkurz uzavřeme ještě zmínkou o ustanovení § 96 zákona o veřejném zdraví, resp. o jeho legislativním vývoji. Původní textace tohoto ustanovení zněla: „*Obec může obecně závaznou vyhláškou nařídit pro území obce nebo jeho část k ochraně zdraví před vznikem a šířením infekčních onemocnění provedení speciální ochranné dezinfekce a deratizace a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů*“. Toto ustanovení však bylo podrobeno kritice v tom smyslu, že problematizuje právní postavení obcí a způsobuje výkladové problémy<sup>5</sup>. Ať tak či onak, zákonem č. 274/2003 Sb., kterým se mění některé zákony na úseku ochrany veřejného zdraví, ve znění pozdějších předpisů bylo uvedené ustanovení novelizováno tak, že slova „*a k ochraně před hlukem a vibracemi konec veřejné produkce hudby, provozní doby hostinských provozoven, heren a obdobných provozoven služeb, pokud jejich produkcí nebo provozem dochází k neúměrnému obtěžování občanů*“ byla dle čl. I bod 210 právě citovaného zákona v ustanovení § 96 zákona o veřejném zdraví zrušena<sup>6</sup>. Jak vyplývá z důvodové zprávy k tomuto bodu, tak: „*Zákon o obcích stanoví oprávnění obce usměrnit vyhláškou místní záležitosti efektivněji než zákon č. 258/2000 Sb., neboť dovoluje preventivní ochranu obyvatelstva. Pro výkladové nejasnosti vztahu zákona o obcích k zákonu č. 258/2000 Sb. a shora zmíněný důvod se oprávnění obce řešit vyhláškou ochranu před hlukem zrušuje s tím, že obec může v těchto věcech postupovat*“. Dále je tedy dotčená oblast (pokud jde o samostatnou působnost obcí) ošetřena toliko zákonem o obcích, zejména pak ustanovením § 10 tohoto zákona.

<sup>1</sup> Pokud je činěn historický exkurz, pak (z obecně známých důvodů) toliko počínaje obdobím po roce 1990.

<sup>2</sup> Blíže viz návětí Vyhlášky.

<sup>3</sup> Srov. § 16 tohoto zákona.

<sup>4</sup> Srov. důvodovou zprávu k v tomto odstavci citovanému zákonu.

<sup>5</sup> Blíže viz např. Kadečka, S.: *Zákon o veřejném zdraví. Jeden zbytečný paragraf*. in *Právo a podnikání*, 4/2001.

<sup>6</sup> Avšak to neznamená neexistenci zákonné ochrany před hlukem a vibracemi, ta je i nadále obsažena v § 30 a násl. zákona o veřejném zdraví, a to skrze státní orgány ochrany veřejného zdraví (tzn. nikoliv obce).

#### IV. Úprava vydávání obecně závazných vyhlášek v zákoně o obcích

Jak již shora řečeno, tak zastupitelstva (obcí i krajů) mají ústavně garantovanou dispozici (zmocnění) k vydávání obecně závazných vyhlášek, a to v mezích své působnosti. Uvedená dispozice je pak dále provedena příslušnými ustanoveními zákona o obcích. Předně, pokud hovoříme o obci, pak tuto lze definovat jako základní územní samosprávné společenství občanů, obec tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce [§ 1]<sup>1</sup>. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem [§ 2 odst. 1]. Hovoříme-li o **samostatné působnosti**, pak zákon o obcích tuto specifikuje jako oblast, v níž obec spravuje své záležitosti samostatně [§ 7 odst. 1], do samostatné působnosti obce pak patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce, pokud nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy, a dále záležitosti, které do samostatné působnosti obce svěří zákon [§ 35 odst. 1].

Zákon o obcích dále demonstrativně podává, že do samostatné působnosti obce patří zejména záležitosti svěřené do pravomoci zastupitelstva obce [§ 84 a § 85] a rady obce [§102] – s výjimkou vydávání nařízení obce. Obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku [§ 35 odst. 1 a 2]. Při výkonu samostatné působnosti se obec řídí zákonem, to při vydávání obecně závazných vyhlášek a zákonem i jinými právními předpisy vydanými na základě zákona, to v ostatních záležitostech výkonu samostatné působnosti.

Samostatná působnost obcí je mj. chráněna jednak tím, že státní orgány a orgány krajů mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který zákon stanoví a jednak tím, že rozsah samostatné působnosti může být omezen jen zákonem [§ 7 odst. 1], přičemž zároveň platí fikce presumpující samostatnou působnost; tzn. pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že jde o přenesenou působnost obce, platí, že jde vždy o samostatnou působnost [§ 8].

Shora bylo řečeno, že do samostatné působnosti obce patří mj. záležitosti svěřené do pravomoci zastupitelstva obce, tyto pak jsou uvedeny v ustanovení § 84 a § 85 zákona o obcích. Textace ustanovení § 84 odst. 2 písm. i) zákona o obcích pak normuje, že zastupitelstvu obce je vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce. Toto zákonné zmocnění zastupitelstva obce je dále specifikováno ustanovením § 10 zákona o obcích, které zejména vymezuje věcný rozsah a některá omezení dispozice obce vydávat obecně závazné vyhlášky, kterými lze v samostatné působnosti obce ukládat povinnosti.

Obec je tedy oprávněna<sup>2</sup> ukládat povinnosti (v samostatné působnosti) obecně závaznou vyhláškou za tímto účelem (1) **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 [§ 10 písm. a)]. Dále pak (2) **pro**

<sup>1</sup> Pokud nebude dále uvedena u paragrafového označení zákonná norma, jde o zákon o obcích.

<sup>2</sup> Tedy nikoliv povinná – srov. „může“, je zde tudíž možnost uplatnění diskreční pravomoci.

**pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků** (a to včetně tanečních zábav a diskoték<sup>1</sup>), v tomto případě tak obec činí (rozuměj ukládá povinnosti) stanovením závazných podmínek<sup>2</sup>, avšak toliko **v rozsahu nezbytném<sup>3</sup> k zajištění veřejného pořádku** [§ 10 písm. b)]. Obec též může ukládat obecně závaznou vyhláškou povinnosti (3) **k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně**, jakož i k **užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti** [§ 10 písm. c)], konečně je k uvedenému obec zmocněna (4) **stanoví-li tak zvláštní zákon** [§ 10 písm. d)].

Ze shora vyčtených oblastí se k tématu této studie vztahují zejména v zásadě obecná úprava zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku. Ale především pak speciální zmocnění týkající se přímo předmětu této studie – tzn. možnost stanovit obecně závaznou vyhláškou (v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku – princip přiměřenosti) závazné podmínky pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných<sup>4</sup> sportovních a kulturních podniků, pod něž lze podřadit i taneční zábavy a diskotéky, ale např. i koncerty, hudební a taneční díla nejrůznějšího charakteru.

Učiníme-li na základě všeho, co dosud řečeno, dílčí resumé, pak lze konstatovat následující. **Veřejnosti přístupné sportovní a kulturní podniky mohou** (tzn. nemusí) **negativně ovlivnit veřejný pořádek** (rozuměj pořádek místní, tzn. obecní, resp. v rozsahu územního obvodu obce). **Obec mj. v samostatné působnosti (ve svém územním obvodu) pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o uspokojování potřeb svých občanů**, mj. i o **saturaci potřeby ochrany veřejného pořádku**. Zákodárce usoudil, že tato potřeba bude nejlépe saturována **prostřednictvím obecně závazných vyhlášek** obcí vydávaných v rámci jejich samostatné působnosti, jelikož jde o **efektivní způsob zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku**, který **umožňuje preventivní ochranu obyvatelstva a zároveň zohlednění místních předpokladů a zvyklostí té či oné obce**; uvedená oblast (místní záležitosti veřejného pořádku) tak není ošetřena zákonem. Přestože obec není explicitně povinna k vydání obecně závazné vyhlášky stran místních záležitostí veřejného pořádku (*eo ipso* stran pořádání, průběhu a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku - *argumentum a maiori ad minus*), lze tuto povinnost (pravděpodobně nikoliv právní, ale minimálně v modu politickém) dovést následující úvahou.

**Nevydala-li obec obecně závaznou vyhlášku, kterou by upravila místní záležitosti veřejného pořádku, pak v zásadě nedisponuje účinným a efektivním právním nástrojem (toliko v rozsahu své samostatné působnosti) k uspokojování potřeb svých občanů, zde potřeby ochrany veřejného pořádku.** Z dikce ustanovení § 2 odst. 1 zákona o obcích navíc

<sup>1</sup> Pojem diskotéka je sice v dnešní době pojmem téměř archaickým, avšak dle obsahu lze pod něj podřadit kulturní podniky, kde je reprodukována hudba z hudebních nosičů, tedy nikoliv „živě“, dnes se spíše pro takové kulturní podniky používají nejrůznější modifikace názvů jako technoparty, freeparty, raveparty, nejrůznější open air festivaly apod., jde tedy o kulturní podniky charakteru klubové taneční scény, jakož i pořádané pod tzv. otevřeným nebem, tedy na volném prostranství (stadiony, letiště a nejrůznější vhodné pozemky), samozřejmě hovoříme o legálních kulturních podnicích, které mají charakter podnikatelské činnosti, nikoliv o tzv. divokých *illegal parties*, které jsou charakteristické zejména neoprávněným obsazováním pozemků, tedy obsazením (užíváním) pozemku bez právního titulu.

<sup>2</sup> Uložené povinnosti zde tedy mají charakter závazných podmínek.

<sup>3</sup> Princip přiměřenosti je typickým požadavkem doktríny demokratického právního státu.

<sup>4</sup> *A contrario* takto nelze řešit sportovní a kulturní podniky veřejnosti nepřístupné.

vyplývá pro obec imperativně stanovená povinnost mj. pečovat o potřeby svých občanů<sup>1</sup>, z nichž jsou pak některé demonstrativně vytčeny v textaci ustanovení § 35 odst. 2 *in fine* zákona o obcích.<sup>2</sup>

Každopádně, **chce-li obec dostat své povinnosti pečovat o potřeby svých občanů, pak je tak nejlépe (v případě místních záležitostí veřejného pořádku) učinit vydáním obecně závazné vyhlášky**, což je krok první, když krokem druhým je následně zabezpečit její dodržování, a to i pod tíhou případných sankcí za její porušení. Dále pak bude v textu demonstrován, na základě případové studie, jeden z možných přístupů ke stanovení povinností obecně závaznou vyhláškou, a to zejména proto, že níže uvedená obecně závazná vyhláška obstála i před Ústavním soudem České republiky<sup>3</sup>, přičemž právě ve světle tohoto rozhodnutí bude tato vyhláška níže podána.

## V. Případová studie – obecně závazná vyhláška města Písek

Městské zastupitelstvo v Písku schválilo dne 10. 11. 1998 podle § 17 a § 14 odst. 1 písm. o) a v souladu s ustanoveními § 14 odst. 1 písm. i), § 16 odst. 1 a § 36 odst. 1 písm. f) tehdy platného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích ve znění pozdějších předpisů obecně závaznou **vyhlášku č. 8/1998, o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku** (dále jen „Vyhláška“).

Pokud bylo výše konstatováno, že dotčená Vyhláška obstála před Ústavním soudem, pak dodejme, že Ústavní soud ve svém rozhodnutí hodnotil tuto Vyhlášku už „novým“ zákonem o obcích, když zákon č. 367/1990 Sb. (na základě něhož byla vydána), byl v době řízení před Ústavním soudem již zrušen (blíže k tomu v dalším textu). Nejprve však bude lépe ocitovat znění uvedené Vyhlášky o některých omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; textace této Vyhlášky tedy zní takto:

### „Čl. 1

#### Úvodní ustanovení

1. Cílem vyhlášky je na základě zákonného zmocnění a v souladu s platnou právní úpravou vytvořit rámec pro zajištění veřejného pořádku ve městě Písku (dále jen město) na těch úsecích, které jsou do jeho působnosti svěřeny (místní záležitosti).
2. Touto vyhláškou není dotčeno právo fyzických ani právnických osob na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti<sup>1)</sup>.

### Čl. 2

#### Vymezení pojmů

1. Veřejný pořádek ve městě je stav, který umožňuje klidné a pokojné soužití občanů i návštěvníků města a realizaci jejich práv, zejména nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí, ochrany majetku, ochrany zdraví a práva na příznivé životní prostředí.
2. Činnosti, kterými je nebo může být ve městě narušován veřejný pořádek, jsou především:  
a) pořádání veřejných hudebních produkcí v podobě živé i reprodukované (například taneční zábavy, plesy, diskotěky), pokud jsou spojeny s možností konzumace alkoholu,

<sup>1</sup> K imperativnosti srov. textaci „obec pečuje“.

<sup>2</sup> Samozřejmě, že je zde otázka vynutitelnosti realizace uvedeného zmocnění obce (zastupitelstva), to bude uskutečnitelné pravděpodobně pouze v rovině politické (petice, aktivní účast občanů na zasedání zastupitelstva, volební právo).

<sup>3</sup> Nález Ústavního soud č. 51/2001 Sb.

- b) malování tzv. graffiti, nápisů a jiných zobrazení bez souhlasu vlastníka na objektech a zařízeních na území města,  
c) nabízení sexuálních služeb na veřejně přístupných místech.  
3. Veřejně přístupná místa jsou zejména silnice, místní a účelové komunikace, parky, plochy veřejné zeleně a ostatní pozemky přístupné každému bez omezení.  
4. Sexuálními službami jsou úplatné erotické praktiky mezi osobami stejného i různého pohlaví.  
5. Noční klid je pro účely této vyhlášky čas od 22,00 do 6,00 hodin.

### Čl. 3

#### Omezující opatření k zabezpečení veřejného pořádku

1. Omezující opatření k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku spočívají  
a) ve vymezení místa a času, na nichž lze některé činnosti vykonávat  
b) ve vymezení místa, kde jsou některé činnosti zakázány.  
2. Pro pořádání veřejných hudebních produkcí dle čl. 2 odst. 2 písm. a/ této vyhlášky platí časové omezení – lze je pořádat v době od 6,00 do 22,00 hodin, tedy mimo dobu nočního klidu (časové omezení).  
3. Pokud je veřejně přístupná hudební produkce pořádána uvnitř stavby či budovy, je zakázána v nebytových i bytových prostorech, které k tomu účelu nejsou určeny rozhodnutím stavebního úřadu, je povolena pouze v prostorách k tomu účelu kolaudovaných (místní omezení).  
4. Pro činnosti dle čl. 2. odst. 2 písm. b) této vyhlášky platí místní omezení – lze je vykonávat pouze na místě k tomu určeném. Tímto místem je ve městě Písku zeď v ulici Svatotrojická mezi parkovištěm a veřejnou zelení.  
5. Pro činnosti dle čl. 2. odst. 2 písm. c) této vyhlášky platí místní omezení – jsou zakázány na místech veřejně přístupných v částech města: Vnitřní město, Hradiště, Smrkovice, Semice, Budějovické předměstí, Pražské předměstí, Václavské předměstí dle rozdělení města v katastru nemovitostí.

### Čl. 4

#### Výjimky

1. Z ustanovení čl. 3 odst. 2 této vyhlášky může na písemnou žádost udělit výjimku městská rada.  
2. Výjimku lze udělit pouze:  
a) na pořádání konkrétní akce,  
b) na určité časové období, je-li činnost (akce) pravidelně opakována, ne však na dobu přesahující jeden rok.  
3. Žadatel o výjimku doloží žádost  
a) přesným označením činnosti, dobou a místem konání, určením pořadatele, uvedením druhu hudební produkce a jejím provozovatelem,  
b) předpokládaným počtem osob, které se akce zúčastní,  
c) identifikací osoby odpovědné za zajištění pořadatelské služby.  
4. Městská rada může udělení výjimky a stanovení její účinnosti podmínit splněním určitých doplňujících podmínek směřujících k zajištění veřejného pořádku.  
5. Městská rada může udělenou výjimku v průběhu jejího trvání odejmout, narušuje-li činnost v době nočního klidu veřejný pořádek.  
6. Povinnost žádat o výjimku se nevztahuje na akce pořádané městem.

### Čl. 5

#### Sankce

1. Jakékoliv jednání v rozporu s touto vyhláškou bude posuzováno u fyzických osob jako přestupek, u právnických osob a podnikatelů jako správní delikt.  
2. Pro ukládání sankcí se užijí zvláštní předpisy <sup>2)</sup>.

### Čl. 6

#### Závěrečná ustanovení

1. Uplatněním této vyhlášky nejsou dotčeny povinnosti stanovené jinými předpisy <sup>3)</sup>.  
2. Na postup dle této vyhlášky se nevztahují předpisy o správním řízení.  
3. Zrušuje se obecně závazná vyhláška o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí



veřejného pořádku z 21. 3. 1996, a to ke dni 31. 12. 1998.

4. Tato obecně závazná vyhláška nabývá účinnosti dnem 1. ledna 1999.

<sup>1)</sup> Čl. 26 odst. 1 Listiny základních práv a svobod

<sup>2)</sup> např. § 46 odst. 2 zákona ČNR č. 200/1990 Sb. o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 50 zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

<sup>3)</sup> např. zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů<sup>1</sup>, konec citace.

Jelikož je tato studie primárně zaměřena na pořádání, průběh a ukončení veřejných hudebních produkcí v normotvorbě obcí, tak lze z uvedené Vyhlášky zohlednit zejména následující. Město Písek (dále též jen "město") v úvodním ustanovení deklaruje<sup>2</sup>, že Vyhláškou není dotčeno právo fyzických ani právnických osob na podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti ve smyslu čl. 26 odst. 1 Listiny [čl. 1 odst. 2 Vyhlášky], naopak je stanoveno, že cílem vyhlášky je vytvoření rámce pro zajištění veřejného pořádku ve městě, a to jen v rozsahu místních záležitostí a zároveň *secundum et intra legem* [čl. 1 odst. 1 Vyhlášky].

Vyhláška též definuje některé pojmy, zejména pak veřejný pořádek ve městě, kterým je stav umožňující klidné a pokojné soužití občanů i návštěvníků města a realizaci jejich práv, zejména nedotknutelnosti osoby a jejího soukromí, ochrany majetku, ochrany zdraví a práva na příznivé životní prostředí [čl. 2 odst. 1 Vyhlášky], v zásadě jsou zde tedy demonstrativně vytčeny některé ústavně garantované práva a svobody. Vyhláška za činnost, kterou je (nebo může být) ve městě narušován veřejný pořádek, označuje mj. pořádání veřejných hudebních produkcí v podobě živé i reprodukované (například taneční zábavy, plesy, diskotéky), pokud jsou spojeny s možností konzumace alkoholu [čl. 2 odst. 2 písm. a) Vyhlášky]; tedy nikoliv veškeré veřejné hudební produkce, ale pouze ty, s nimiž je spojena možnost konzumace alkoholu. Ohledně definice veřejně přístupného místa je pro demonstraci určeno, že tímto jsou zejména silnice, místní a účelové komunikace, parky, plochy veřejné zeleně a ostatní pozemky přístupné každému bez omezení [čl. 2 odst. 3 Vyhlášky], konečně noční klid byl pro účely vyhlášky stanoven v době od 22,00 do 6,00 hodin [čl. 2 odst. 5 Vyhlášky].

Město (v souvislosti s veřejnými hudebními produkcemi) v dotčené Vyhlášce přistoupilo i k realizaci zmocnění svědčící mu z ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích (viz výše), když byla stanovena některá omezující opatření k zabezpečení veřejného pořádku spočívající ve vymezení místa a času, na nichž lze některé činnosti vykonávat [čl. 3 odst. 1 písm. a) Vyhlášky] a ve vymezení místa, kde jsou některé činnosti zakázány [čl. 3 odst. 1 písm. b) Vyhlášky]. Pro pořádání veřejných hudebních produkcí je tedy stanoveno časové omezení tak, že je lze pořádat v době od 6,00 do 22,00 hodin (tzn. mimo dobu nočního klidu) [čl. 3 odst. 2 Vyhlášky]; z tohoto časového omezení však Vyhláška předpokládá výjimku<sup>3</sup>.

Uvedená výjimka je upravena v čl. 4 Vyhlášky a může<sup>4</sup> být udělena toliko na písemnou žádost, přičemž výjimku je oprávněna udělit městská rada. Takové výjimce však lze vyhovět dvěma způsoby, a to buď *ad hoc* (jednorázově), to pokud jde o konkrétní akci, anebo ji lze udělit na určité časové období, to pokud jde o činnost (veřejnou hudební produkci) pravidelně se opakující, v takovémto případě však nemůže být výjimka udělena na dobu přesahující

<sup>1</sup> Text Vyhlášky převzat z URL – <http://www.mesto-pisek.cz/mu/vyhlasiky/vyhlasiky.htm> (staženo dne 8. ledna 2005), některé pasáže textu Vyhlášky podtrženy autorem této studie, jde o ta ustanovení Vyhlášky, která byla Ústavnímu soudu navržena ke zrušení.

<sup>2</sup> Snad ještě dodejme, že jde o dnes stále platnou a účinnou obecně závaznou vyhlášku.

<sup>3</sup> Povinnost žádat o výjimku se nevztahuje na veřejné hudební produkce pořádané městem [čl. 4 odst. 6 Vyhlášky].

<sup>4</sup> Nikoliv musí – je zde tedy opět dána možnost pro uplatnění diskreční pravomoci obce.

jeden rok. Každopádně v souvislosti s udělením výjimky platí i to, že městská rada může udělení a stanovení její účinnosti podmínit splněním určitých doplňujících podmínek směřujících k zajištění veřejného pořádku<sup>1</sup> a dokonce, že může (městská rada) udělenou výjimku v průběhu jejího trvání odejmout, narušuje-li veřejná hudební produkce v době nočního klidu veřejný pořádek. Ohledně možné výjimky již jen dodejme, že (krom shora již uvedené písemné formy) jsou pro žádost o ni stanoveny i některé obsahové náležitosti. V žádosti tak nutno uvést přesné označení činnosti, doby a místa konání, jakož i určení pořadatele (s identifikací osoby odpovědné za zajištění pořadatelské služby), uvedení druhu hudební produkce a jejího provozovatele, též je nezbytné v žádosti uvést předpokládaný počet osob, které se akce zúčastní.

Vedle časového omezení stanoví Vyhláška pro veřejné hudební produkce i omezení místní, které spočívá v tom, že v případě pořádání veřejně přístupné hudební produkce uvnitř stavby či budovy, je tato zakázána v nebytových i bytových prostorech, které k tomu účelu nejsou určeny rozhodnutím stavebního úřadu, tzn. je povolena pouze v prostorách k tomu účelu kolaudovaných [čl. 3 odst. 3 Vyhlášky], což souvisí zejména s ochranou života a zdraví.

Konečně Vyhláška počítá i se sankcemi, když normuje, že jakékoliv jednání v rozporu s Vyhláškou bude posuzováno u fyzických osob jako přestupek, u právnických osob a podnikatelů jako správní delikt [čl. 5 odst. 1 Vyhlášky], a že pro ukládání sankcí se užití zvláštní předpisy [čl. 5 odst. 2 Vyhlášky], přičemž v poznámce pod čarou na některé zákonné normy příkladmo odkazuje.

Pokud jde o kvalitu shora uvedené Vyhlášky, lze konstatovat, že jde o uspokojivé řešení místních záležitostí veřejného pořádku související s pořádáním veřejných hudebních produkcí, a to i přesto, že by bylo lze Vyhlášce vytknout někdy terminologickou nedisciplinovanost (tu používá výraz „veřejná hudební produkce“, onde výraz „akce“ a někde dokonce jen termín „činnost“, přičemž systematickým výkladem je zřejmé, že jde o různé pojmenování téhož obsahu), ale především kupříkladu nedostatek spočívající v tom, že by bylo více než vhodné, pokud by byla stanovena obecná oznamovací povinnost v případě záměru pořádat veřejnou hudební produkci v té či oné formě. Jde zejména o to, že takto by obec mohla již v předstihu disponovat relevantními informacemi např. stran rozsahu veřejné hudební produkce (zejména počty účastníků, předpokládaný hluk a vibrace apod.) a přijmout tak (tedy pokud by to bylo nezbytné) včasná a účinná opatření k zajištění veřejného pořádku.

Vždyť, je-li konána veřejná hudební produkce s předpokládanou účastí většího počtu osob, je již tato skutečnost sama o sobě potenciálně určitým rizikem pro veřejný pořádek, a pokud by obec disponovala relevantními informacemi, mohla by například zvážit, zda (prostřednictvím zastupitelstva či starosty) nebude realizovat zmocnění obsažené v ustanovení § 103 odst. 4 písm. d) zákona o obcích, kterým je starosta (nestanoví-li zastupitelstvo obce jinak) oprávněn požadovat po Policii České republiky spolupráci při zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku.<sup>2</sup> Samozřejmě tuto pravomoc nelze aplikovat šikanózně, v rozporu s doktrínou demokratického právního státu a principem dobré správy tak, že by bylo např. vůbec znemožňováno pořádání veřejných hudebních produkcí, vždy je nutné přijmout pouze a jen opatření, která jsou svým rozsahem nezbytná k zajištění veřejného pořádku, jak ostatně požaduje ustanovení § 10 písm. b) *in fine* zákona o obcích, přičemž případná preventivní

<sup>1</sup> K závazným podmínkám v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku srov. ustanovení § 10 písm. b) *in fine* zákona o obcích.

<sup>2</sup> Srov. též Nařízení vlády č. 397/1992 Sb., kterým se stanoví podrobnější úprava vztahů Policie České republiky k orgánům obcí a obecní policii.

opatření k zabezpečení veřejného pořádku by měla nejen zabezpečovat uspokojení potřeb občanů obce, ale napomoci i k pokojnému průběhu veřejné hudební produkce samotné.

Tolik tedy stručný exkurz do úpravy pořádání veřejných hudebních produkcí provedené předmětnou obecně závaznou vyhláškou. Závěr této studie bude věnován již jen shora několikrát zmiňovanému řízení před Ústavním soudem, jehož předmětem byla některá ustanovení<sup>1</sup> dotčené Vyhlášky, a které vyústilo v nálezu Ústavního soudu (publikovaný pod č. 51/2001 Sb.), z něhož bude dále citováno.

Uvedené řízení bylo zahájeno na návrh tehdy ještě přednosty příslušného okresního úřadu, a to stran zrušení ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 písm. a) a odst. 2 a čl. 4 Vyhlášky. Celé řízení mělo tuto genezi, na základě Vyhlášky byla uložena pokuta, proti které se pokutovaný subjekt odvolal. O oprávněnosti udělení pokuty pak naposledy rozhodoval Krajský soud v Českých Budějovicích<sup>2</sup>, který rozhodnutí o udělení pokuty zrušil a ve svém odůvodnění rozsudku uvedl, že *„schválením předmětné vyhlášky, v níž je omezena provozní doba pohostinských zařízení, jejichž vlastníkem není město Písek, městské zastupitelstvo překročilo svou pravomoc. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava") a podle čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen "Listina") mohou prý být povinnosti ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích, a protože neexistuje zákon umožňující omezit provozní dobu pohostinských zařízení oprávněných provozovat taneční zábavy, nemůže obec tuto provozní dobu omezit“*. Město Písek pak bylo vyzváno přednostou okresního úřadu ke zrušení Vyhlášky, město však vyhlášku zrušit odmítlo a tak bylo ze strany přednosty okresního úřadu přistoupeno k pozastavení shora vyjmenovaných ustanovení Vyhlášky a zároveň byl jím stanoven termín k zjednání nápravy v uvedeném rozsahu. Město Písek (tedy jeho zastupitelstvo) uvedená ustanovení Vyhlášky nezrušilo a tak bylo přednostou okresního úřadu navrženo, aby napadaná ustanovení zrušil Ústavní soud.

Město Písek (jakožto účastník řízení) se vyjádřilo v tom smyslu, že: *„Stanovisko navrhovatele se údajně opírá o nesprávnou interpretaci vyhlášky uvedeným rozsudkem Krajského soudu v Českých Budějovicích, protože vyhláška neomezuje provozní dobu pohostinských zařízení ve městě, nýbrž pouze stanoví časové rozmezí pro pořádání veřejných hudebních produkcí jako činností, jež by mohly narušit veřejný pořádek. Takový přístup je podle názoru města v souladu s úmyslem zákonodárce“*, zároveň město Písek poukázalo *„na nový zákon o obcích, který v § 10 zakotvuje právo obce vydat vyhlášku k zajištění veřejného pořádku, jež určí podmínky pro pořádání veřejně přístupných hudebních produkcí“*, jakož i na to, že *„napadená vyhláška nebyla přijata svévolně za účelem omezení svobody podnikání, nýbrž jako reakce na konkrétní chování narušující veřejný pořádek, a v praxi se prý ukázala vůči těmto negativním případům chování jako účinná“*, a že *„v daném případě právo obce na vydání vyhlášky za účelem zajištění veřejného pořádku plně koresponduje její odpovědnosti za věci v samostatné působnosti obce, zejména podle § 14 odst. 1 písm. o) zákona o obcích“* (rozuměj dnes již zrušeného zákona o obcích).

Při posuzování Vyhlášky samotné dospěl Ústavní soud nejprve *„k závěru, že napadená obecně závazná vyhláška byla přijata a vydána způsobem, který je ústavně předepsán“*. Dále se pak Ústavní soud zabýval otázkou, zda byla napadená vyhláška vydána v samostatné nebo v přenesené působnosti obce. Zde Ústavní soud zohlednil jak zrušený zákon o obcích<sup>3</sup>, tak zákon o obcích stávající a ve světle obou těchto norem zkonstatoval, že *„napadená obecně*

<sup>1</sup> Jak již uvedeno, jde o ta ustanovení, která autor této studie v pasáži, kde je Vyhláška citována, podtrhl.

<sup>2</sup> Rozsudek ze dne 27. 10. 1999, sp. zn. 10 Ca 213/99-28.

<sup>3</sup> Blíže viz kap. III (Historický exkurz) této studie.

*závazná vyhláška byla vydána v samostatné působnosti obce a že proto nic nebrání jejímu projednání a rozhodnutí o ní“.*

Pokud jde o hodnocení ústavních limitů ohledně vydávání obecně závazných vyhlášek obcí v jejich samostatné působnosti, tak Ústavní soud nejprve shrnul svoji některou předchozí judikaturu<sup>1</sup>. Kupříkladu na to, že „v některých svých dřívějších nálezech judikoval, že výčet obsažený v § 14 odst. 1 (dříve platného) zákona o obcích č. 367/1990 Sb., nutno z hlediska jeho interpretace ve smyslu zákonného zmocnění k vydání obecně závazných vyhlášek obcí považovat za výčet taxativní“, přičemž „jeho demonstrativní dikci, jakož i všeobecnost vymezení samosprávné působnosti obce obsaženou v § 14 odst. 2 zákona o obcích nutno vztáhnout toliko na tu samosprávnou působnost obce, ve které obec nevystupuje jako subjekt, určující pro občana povinnosti jednostrannými příkazy a zákazy“. Ústavní soud též dříve judikoval, že „v případech, kdy obec vystupuje jako subjekt určující pro občana povinnosti jednostrannými zákazy a příkazy, tj. jestliže zejména vydává obecně závazné vyhlášky, jejichž obsahem jsou právní povinnosti, může tak činit jenom v případě výslovného zákonného zmocnění“.

Nicméně, Ústavní soud byl v předmětné věci (jak on sám uvedl) „nucen reflektovat legislativní vývoj, k němuž došlo účinností zákona č. 128/2000 Sb., a to i s vědomím toho, že napadená vyhláška byla schválena ještě za účinnosti zákona č. 367/1990 Sb.“. Ústavní soud pak zejména posuzoval projednávanou Vyhlášku ustanovením § 10 zákona o obcích, jakož i ustanovením § 96 zákona o veřejném zdraví (sic v době řízení před Ústavním soudem tento platný zákon ještě nenabyl účinnosti), nutno dodat, že Ústavní soud zohlednil tehdy platné (ačkoliv neúčinné) znění § 96, které je od dnes platného a účinného znění, po provedených novelách, odlišné.<sup>2</sup>

Ústavní soud pak dospěl k závěru, že podle v té době účinných či jen platných zákonů již není dán důvod ke zrušení napadené Vyhlášky, která je „konformní s dnes platným a účinným zákonem o obcích č. 128/2000 Sb., který obce k vydání takovéto obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti výslovně zmocňuje a není tedy v rozporu ani s citovanými články Ústavy a Listiny“ a dotčený návrh na zrušení shora uvedených článků Vyhlášky zcela zamítl. Jednalo se tak v zásadě o první případ, kdy obecně závazná vyhláška s obdobnou věcnou úpravou obstála v řízení před Ústavním soudem. Také to činí tuto Vyhlášku města Písek způsobilou být inspiračním zdrojem pro další obce v jejich úvahách zda a jak upraví místní záležitosti veřejného pořádku v souvislosti s veřejnými hudebními produkcemi.

## VI. Závěr

Závěrem tedy lze zopakovat následující. **Veřejné hudební produkce mohou být způsobilé negativně ovlivnit veřejný pořádek v územním obvodu obce. Obec v samostatné působnosti pečuje o uspokojování potřeb svých občanů, mj. i skrze ochranu veřejného pořádku, a to nejlépe stanovením povinností prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí vydávaných v rámci jejich samostatné působnosti, což je v zásadě jediný efektivní způsob zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, který umožňuje preventivní ochranu obyvatelstva (nejen občanů dané obce) a zároveň zohlednění místních předpokladů a zvyklostí té či oné obce.**

<sup>1</sup> Zejména na nález Pl. ÚS 5/93 a Pl. 26/93.

<sup>2</sup> K tomu srov. kap. III (Historický exkurz) *in fine* této studie.

Zpracováno v Praze ve dnech 8. – 9. ledna 2005

*Uvedená studie vznikla s přispěním grantu Ústavu práva a právní vědy.*

**Bc. Patrik Frk**

Redakční výhrada:

Tato Studie neprošla jazykovou úpravou a konečnou gramatickou a stylistickou redakcí.

Autorská výhrada:

Uvedená Studie má povahu vědeckého literárního díla ve smyslu autorského zákona. Tuto Studii či její část nelze bez předchozího písemného souhlasu Ústavu práva a právní vědy a jejího autora jakkoliv reprodukovat, distribuovat či publikovat, případné citace této Studie s řádným uvedením pramene tím nejsou dotčeny.

**Ústav práva a právní vědy © 2005**  
**Patrik Frk © 2005**