

Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta

Markéta Kotrlová

Obecné užívání veřejného prostranství osobami bez domova a jeho regulace
obecně závaznými vyhláškami obcí

Diplomová práce

Olomouc 2023

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma *Obecné užívání veřejného prostranství osobami bez domova a jeho regulace obecně závaznými vyhláškami obcí* vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 186 534 znaků včetně mezer.

V Olomouci dne 23. března 2023

Markéta Kotrlová

Poděkování

Velmi ráda bych na tomto místě poděkovala vedoucí této diplomové práce, Mgr. Petře Melotíkové, Ph.D., za odborné vedení a cenné rady a připomínky, jež byly při tvorbě práce velmi nápomocné. Zároveň děkuji své rodině za její podporu a trpělivost, kterou mi poskytovala v průběhu celého studia.

Abstrakt

Tato práce se zabývá právní analýzou tzv. purifikace veřejného prostranství od osob bez domova. V českém právním prostředí jsou v praxi jako nástroj purifikace využívány obecně závazné vyhlášky obcí, které obsahují místní regulaci užívání veřejného prostranství. Byť je zmíněná regulace obecná, mnohem více dopadá na osoby bez domova. Proto si práce klade za cíl zhodnotit zákonnost takto nastavené legislativní úpravy a poskytnout čtenáři hlubší porozumění regulace bezdomovství a jeho uchopení v právu, a to především v kontextu práva na spánek ve veřejném prostoru. Okrajově se pak text věnuje také evidenci osob bez domova a problematice trvalého pobytu, komparaci se zahraniční normotvorbou, sociologickým otázkám souvisejících s bezdomovstvím a otázkám lidskoprávním. Závěrem otevírá prostor pro úvahy o přehodnocení současného legislativního stavu, neboť zjišťuje, že regulace spánku na veřejnosti je nepřiměřená a nesouladná s principem právní jistoty.

Abstract

This thesis deals with the legal analysis of the so-called purification of public space from homeless people. In the Czech legal environment, in practice generally binding ordinances of municipalities containing local regulation of the use of public space are used as a purification tool. Although the aforementioned regulation is general, it affects the homeless people much more. Therefore, the thesis aims to evaluate the legality of the legislative arrangement set in this way and to provide the reader with a deeper understanding of the regulation of homelessness and its grasp in law, especially in the context of the right to sleep in public space. On the margins, the text also deals with the registration of homeless people and the issue of permanent residence, comparison with foreign legislation, sociological issues related to homelessness and human rights issues. In conclusion, it opens up space for consideration of the re-evaluation of the current legislative state, as it finds that the regulation of sleeping in public is disproportionate and incompatible with the principle of legal certainty.

Klíčová slova

Obecně závazné vyhlášky obcí, osoba bez domova, obecné užívání, veřejné prostranství, originální normotvorba obce, právo na spánek.

Keywords

Generally binding ordinances of municipalities, homeless person, general use, public space, original municipal regulation, right to sleep.

Obsah

Úvod	6
1. Osoby bez domova v české právní úpravě	8
2. Obecně k purifikaci veřejného prostoru od osob bez domova	13
2.1 Purifikace veřejného prostoru v zahraničí	15
2.2 Purifikace veřejného prostoru v České republice	20
3. Užívání veřejného prostranství	25
3.1 Užívání veřejného prostranství osobami bez domova	27
4. Obecně závazné vyhlášky	33
4.1 Chráněné zájmy	40
4.2 Analýza vybraných obecně závazných vyhlášek	46
4.3 Zásah do ústavně zaručených práv	59
5. Návrhy řešení	64
Závěr	68
Bibliografie	71
Prameny práva	71
Dokumenty zákonodárné iniciativy & usnesení vlády	72
Judikatura	73
Monografie	75
Komentáře	76
Odborné články	77
Příspěvky ve sborníku	78
Elektronické zdroje	78
Sekundární zdroje	84

Úvod

Obce jsou oprávněny zabezpečovat místní záležitosti veřejného pořádku prostřednictvím obecně závazných vyhlášek. Těmito vyhláškami tedy mohou regulovat ty činnosti v obci, které jsou schopny veřejný pořádek narušit. Za tyto činnosti je však některými obcemi považováno také užívání veřejného prostranství způsobem typickým pro osoby bez domova. Především tedy spánkem na veřejnosti. Těmito regulacemi tak dochází k vytěšňování osob bez domova z veřejných prostranství. Cílem této diplomové práce je proto zhodnocení zákonnosti těchto obecně závazných vyhlášek s důrazem na aspekt práva na spánek na veřejných prostranstvích, a to v reakci na fenomén tzv. purifikace veřejného prostranství od osob bez domova. Tento fenomén již byl v českém prostředí poměrně podrobně prostudován z pohledu sociologického, tato práce však nabízí na danou problematiku pohled právní. Nicméně vzhledem k tomu, že problematika osob bez domova je tematikou mnohovrstevnatou, jsou argumenty obsažené v této práci podpořeny také právě výstupy z výzkumů sociologických a sociálně antropologických. Díky této kooperaci společenských věd je čtenáři poskytnuto mnohem hlubší porozumění motivům vedoucím k přijetí posuzovaných obecně závazných vyhlášek a jejich účelu, což je podstatnou znalostí pro analýzu diskriminačního potenciálu těchto vyhlášek.

Diplomová práce se tedy snaží čtenáři nabídnout širší pohled na danou problematiku a odpovědět na hypotézy, zda je regulace užívání veřejného prostranství obecně závaznými vyhláškami obcí skutečným purifikačním nástrojem ve vztahu k osobám bez domova, zda je tato regulace v praxi přijatelná a přiměřená a zda existují jiná řešení, jak tento stav řešit. Neprozkoumává proto pouze teoreticky některé právní pojmy, ale zabývá se též historickým vývojem nazírání na osoby bez domova v právu, komparací praxe v jiných zemích a návrhy na budoucí možná řešení současného stavu, o němž lze vyslovit hypotézu, že není k osobám bez domova spravedlivý a že legislativní nástroje v tomto současném stavu používané nejsou pro řešení dané problematiky vhodné. Vhodnost těchto nástrojů, tj. obecně závazných vyhlášek, je pak podrobena analýze v rámci čtvrté kapitoly. Dohromady práce čítá kapitol pět, které vycházejí z právního stavu ke dni 28. února 2023. Úvodní kapitola čtenáře seznamuje s vymezením samotného pojmu „osoba bez domova“ a s tím, jak s předmětným sociálním statutem pracuje česká právní úprava. Vzhledem k tomu, že právní úprava „osobu bez domova“ nezná, předkládá práce také vlastní definici této osoby, přičemž toto vymezení je podstatné pro ohraničení rámce osob, na něž se regulace místních samosprávných celků vztahuje. Mimo jiné je také v první kapitole věnována pozornost evidenci osob bez domova

a problematice trvalého pobytu, neboť tyto souvisí s rozsahem poskytovaných sociálních služeb na území obce a nepřímou také s proporcionalitou stanovených zákazů.

Druhá kapitola se zabývá fenoménem tzv. purifikace veřejného prostoru od osob bez domova, přičemž tato část práce má za cíl poukázat na význam městských represivních politik a na účel a motivy obecně závazných vyhlášek obcí zaměřených na osoby bez domova. Zároveň je v této kapitole kladen důraz na historický nástin represí vůči sociálně vyloučeným osobám na českém území od roku 1871 a na penalizaci osob bez domova jak v České republice, tak v zahraničí. Komparace je především uplatňována ke Spojeným státům americkým, neboť v nich je posuzovaná problematika z právního hlediska mnohem více rozebrána a je jí přikládán mnohem větší význam, než tomu je v České republice. V České republice je význam přikládán spíše postojům veřejnosti k osobám bez domova, a právě proto, že tyto názory jsou častým impulsem k přijetí obecně závazných vyhlášek zakazujících činnosti spojené s „bezdomovstvím“ na veřejných prostranstvích, je jim ve druhé podkapitole věnována větší pozornost.

Ve třetí kapitole je věnován prostor právním definicím, které jsou podstatné pro následnou analýzu vybraných vyhlášek. Konkrétně jsou předkládány definice pojmů veřejného prostranství, užívání obecného a užívání zvláštního. V reakci na užívání veřejného prostoru osobami bez domova jsou pak osvětleny pojmy bivakování a táboření, neboť ze všech obecně závazných vyhlášek zaměřených na osoby bez domova nejvíce vyčnívají ty, které zakazují na některých veřejných prostranstvích bivakování a táboření, tj. ty, které zakazují spánek. V objasňování právních pojmů následně pokračuje také čtvrtá kapitola, jež se zaměřuje na obecně závazné vyhlášky. Ty jsou nejprve obecně charakterizovány včetně posouzení možností zvrácení účinků těchto vyhlášek, následně jsou vybrané z nich podrobněji analyzovány a je poskytnuta odpověď na hypotézu, zda jsou tyto legislativní nástroje pro řešení dané problematiky vhodné či nikoliv. Tato analýza je pak v poslední podkapitole zasazena do ústavně právního rámce ve smyslu posouzení zásahu do základních práv osob bez domova.

Poslední kapitola předkládá nástin možných řešení dané současné situace a poskytuje prostor k zamyšlení nad možnou změnou uvažování o fenoménu „bezdomovství“ a jeho regulace normotvorbou územních samosprávných celků. Zároveň tedy předkládá otázku, zda jsou nastíněná řešení skutečně v praxi efektivní a vhodná, a vybízí tak k dalšímu právnímu výzkumu. Především k výzkumu na poli spolupráce odborníků v oblasti práva s orgány bezpečnostních složek a na poli aplikace právní filozofie spravedlnosti na legislativní uchopování situace osob bez domova, a to jak na celostátní, tak na místní úrovni.

1. Osoby bez domova v české právní úpravě

Pojem „osoby bez domova“ je touto prací chápán jako zastřešující označení všech osob, které přežívají venku, tj. na veřejných prostranstvích, popř. které přespávají v nízkoprahových noclehárnách (či jiných dočasných přístřešcích) s tím, že většinu dne tráví právě na ulici. Práce záměrně neuzivá termín „bezdomovec“, neboť tento je v objektivním právu chápán ve zcela odlišném významu, než jak tomu je ve společenských vědách.¹ Pokud právní úprava hovoří o „bezdomovci“, myslí tím apatridu, tedy osobu, která podle mezinárodního práva není státním příslušníkem žádného státu (*stateless person*, nikoli tedy *homeless person*).² To však neznamená, že česká legislativa neupravuje postavení osob bez domova vůbec. Byť neexistuje žádný ucelený zákon zaměřující se právě na tyto osoby, lze nalézt dílčí právní úpravy v jednotlivých zákonech.³

Jedním z těchto zákonů je zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách (dále jen „zákon o sociálních službách“). Ten v souvislosti s osobami bez domova zmiňuje dva termíny, a to „osoba bez přístřeší“⁴ a „osoba v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení“⁵. Zákonodárce blíže nespécifikoval, o jaké osoby se konkrétně jedná, lze však mít za to, že s trochou zjednodušení je možné pojem „osoba bez domova“ s těmito termíny použít synonymicky.⁶ To ostatně také uvedl i Nejvyšší správní soud, který zhodnotil, že „osobami bez přístřeší“ měl zákonodárce patrně na mysli osoby bez domova, tedy osoby, které nemají bydlení v obvyklém slova smyslu, přičemž doplnil, že: „*Pokud by byla služba nízkoprahového denního centra určena jen pro osoby bez jakéhokoli přístřeší, což se stěžovatel zjevně snaží tvrdit, mohlo by ji využívat jen velmi omezené množství osob, neboť většina lidí bez domova má k dispozici alespoň nějaké přístřeší (byť bez hygienického zázemí a připojení k sítím).*“⁷ Na tomto místě je tedy vhodné uvést, že označení „osoby bez domova“ je možné chápat také širěji, než jak jej pojímá tato práce. Kromě osob viditelných ve veřejných prostranstvích je pod toto označení možné zařadit také osoby žijící v nejistém či nevyhovujícím bydlení.⁸

¹ KLIMENT, Pavel. *Dvojitá optika bezdomovství*. 1. vydání. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2018, s. 73.

² DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, s. 241.

³ JIRÁNEK, Radek. In: PRINZ, Petr a kol. *Bezdomovectví v kontextu kriminality: sborník z konference pořádané Charitou Olomouc u příležitosti 11. ročníku "Dnů o bezdomovectví" a v rámci oslav 20. výročí činnosti Charity Olomouc*. 1. vydání. Olomouc: Charita Olomouc, 2013, s. 28.

⁴ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, § 61, § 63 a § 69.

⁵ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, § 57.

⁶ MACH, Petr, JANEČKOVÁ, Eva. *Zákon o sociálních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 185, 189 a 170.

⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2020, č. j. 6 Ads 209/2019 – 33, bod. 16.

⁸ Například Evropská federace národních organizací pracujících s bezdomovci v české variantě klasifikace ETHOS člení tyto osoby do čtyř kategorií: bez střechy, bez bytu, v nejistém bydlení a v nevyhovujícím bydlení. Viz. FEANTSA. *ETHOS - Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR* [online].

Stejnou terminologii jako zákon o sociálních službách, tedy pojem „osoba bez přístřeší“, používá také zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi. Ten ztrátu přístřeší spojuje s neuspokojivě naplněnými životně důležitými potřebami, ohrožením sociálním vyloučením a neschopností svou situaci řešit.⁹ Podrobněji však osobu bez přístřeší oba výše zmíněné zákony nevymezují. Pracují tedy s částečně neurčitými právními pojmy charakterizovanými značnou nezřetelností a mnohoznačností zřejmě zákonodárcem nedefinovanými právě s ohledem na to, aby je správní orgán blíže vyložil ve vztahu ke všem okolnostem daného konkrétního případu v jeho širších souvislostech.¹⁰ Obecně by se však dalo hodnotit, že tam, kde zákon hovoří o osobách bez přístřeší, myslí jimi fyzické osoby, které nemají žádný právní titul k užívání stálého soukromého obydlí (popř. jej mají, ale je jim znemožněno bezpečné a pokojné užívání takového prostoru) a zároveň se nacházejí v tíživé životní situaci. Dlužno však dodat, že tam, kde zákon o sociálních službách hovoří o osobách v nepříznivé sociální situaci spojené se ztrátou bydlení¹¹, míní jimi nejenom osoby bez přístřeší, ale také např. oběti domácího násilí nebo obchodu s lidmi.¹²

S pojmem „přístřeší“ kromě výše zmíněných zákonů operuje taktéž zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník¹³. Ovšem ani ten zákonnou definici tohoto pojmu neobsahuje. Každopádně komentářovou literaturou je ztráta přístřeší chápána jako ztráta dosavadního bydlení, jež postižené nutí hledat si náhradní ubytování ve veřejných prostorách, u známých, příbuzných apod.¹⁴ Co už ale předmětný zákon definuje, je pojem „obydlí“. Tím se rozumí dům, byt nebo jiná prostora sloužící k bydlení a příslušenství k nim náležející.¹⁵ Vzhledem k tomu, že racionální zákonodárce by vyjádřil stejný záměr stejnými výrazovými prostředky¹⁶, je možné usuzovat na určité odlišnosti mezi výrazy „přístřeší“ a „obydlí“, byť by se mohly jevit jako významově totožné. Hlavní rozdíl lze spatřovat v tom, že obydlím je pouze takový prostor, který slouží člověku k bydlení a který není nebytovým prostorem sloužícím k jinému účelu, než k bydlení (např. kanceláři, garáži či skladištům).¹⁷ Přístřeším by

Belgie: European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL, 2006. Dostupné z: https://www.feantsa.org/download/cz_8621229557703714801.pdf.

⁹ Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 6 písm. d).

¹⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 151.

¹¹ Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů, § 57.

¹² MACH, Petr, JANEČKOVÁ, Eva. *Zákon o sociálních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 170.

¹³ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 311 odst. 3 písm. c).

¹⁴ VONDRUŠKA, František. In: DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 2539, bod 50.

¹⁵ Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, § 133.

¹⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, bod 19.

¹⁷ DRAŠTÍK, Antonín. In: DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 824, bod 3.

tak tedy mohl být i prostor, který naplňuje znaky prostoru nebytového. Jinak řečeno, obydlí je k přístřeší ve vztahu subsidiarity. Takové rozlišování je ovšem problematické, neboť by to znamenalo, že např. všichni squatteři (ať už v bytových či nebytových prostorech) nejsou osobami bez přístřeší, protože nějaké bydlení, byť nelegálně užívané, mají. Mnohem příhodnější je proto pracovat, jak to sám naznačil Nejvyšší správní soud,¹⁸ s pojmem „domov“, jenž je užíván ve společenských vědách. Ten se skládá ze tří oblastí: fyzické (uspokojuje potřeby jednotlivce a jeho rodiny), sociální (poskytuje soukromí a rozvíjí společenské vztahy) a právní (umožňuje legální užívání prostoru).¹⁹ Jak sice poukazuje Vašát, domov může být používán i bez přítomnosti stabilního bydlení (třeba právě ve zmíněném squatu)²⁰, pro účely práva by však takové pojmání domova bylo až příliš abstraktní, neboť by neumožňovalo orgánům veřejné moci jasně rozlišit, která osoba požívá zákonnou ochranu a která ne.

Co se týče evidence osob bez domova, ta je poněkud komplikovaná. Za současného právního stavu lze totiž počet těchto osob pouze odhadovat.²¹ Nic na tom nemění ani zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných čísel (dále jen „zákon o evidenci obyvatel“), který upravuje problematiku trvalého pobytu.²² Zvolení místa trvalého pobytu je veřejným subjektivním právem²³, přičemž zákonodárce dal této svobodné volbě přednost oproti povinnosti hlásit svůj přechodný pobyt.²⁴ V praxi se však tato právní úprava jeví jako problematická. Pro ilustraci lze uvést nález Ústavního soudu ve věci obecně závazné vyhlášky města Krupky, jež se snažila regulovat evidenci migrujících osob zdržujících se na jejím území déle než 30 dnů a majících trvalý pobyt v jiné obci tím, že těmto osobám stanovila povinnost přihlásit svůj trvalý pobyt na místní ohlašovně.²⁵ Obec namítala, že současná právní úprava je nefunkční, neboť často migrujícím osobám umožňuje nebýt k zastížení pro účely doručování a neplatit různé poplatky, jejichž vymáhání je za tohoto stavu velmi nákladné.²⁶

¹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2020, č. j. 6 Ads 209/2019 – 33, bod. 16.

¹⁹ KENNA, Padraic, FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem. In: FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem a kol. *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* [online]. Belgie: l'Imprimerie Chauveheid, 2013, s. 41 [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>.

²⁰ VAŠÁT, Petr. *Na jedné lodi: globalizace a bezdomovectví v českém městě*. 1. vydání. Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, 2021, s. 46.

²¹ Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020* [online]. Praha, listopad 2013 [cit. 26. října 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/bezdomovectvi.pdf/c7a1e576-778f-a221-78ed-436f101ba42c>, s. 10–13.

²² Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů, § 10 a násl.

²³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007, č. j. 2 As 64/2005 – 121, s. 123.

²⁴ Důvodová zpráva k zákonu č. 133/2000 Sb., zvláštní část, str. 17, k § 10 a 11.

²⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (N 242/59 SbNU 465).

²⁶ Tamtéž, bod 14.

Tomu přisvědčil také veřejný ochránce práv, který uvedl, že: „*Stav, který zákonodárce konstrukcí trvalého pobytu v zákoně o evidenci obyvatel nastolil, v praxi způsobuje potíže při výkonu veřejné správy, a to právě proto, že místo trvalého pobytu ve skutečnosti nemusí odpovídat skutečnému pobytu občana. Problémy, jež z toho vznikají, lze vysledovat v řadě správních činností.*“²⁷ Ve výsledku však Ústavní soud konstatoval, že město Krupka postupovalo *ultra vires*.²⁸ A to nejenom proto, že evidence obyvatel není věcí místního charakteru²⁹, ale také proto, že zákonodárce jasně deklaroval, že se od zvláštních režimů přechodných pobytů upouští.³⁰ Z toho vyplývá, že jednotlivé obce nemají přehled o osobách, které na jejich území přebývají, což ztěžuje nejenom jejich sečtení, ale také znesnadňuje určení rozsahu poskytovaných sociálních služeb na území obce.

Český statistický úřad proto při sčítání osob bez domova vychází z místa jejich obvyklého pobytu, za něž je dle mezinárodních doporučení považováno místo sečtení.³¹ I Výzkumný ústav práce a sociálních věcí doporučuje pro účely sečtení osob bez domova zmapovat místa, na nichž tito lidé reálně přebývají.³² Zákon o evidenci obyvatel sice pro občany, kteří buď neměli na území České republiky pobyt (popř. jej nebylo možné zjistit), anebo kterým byl údaj o místě trvalého pobytu úředně zrušen, stanovuje jako místo trvalého pobytu sídlo ohlašovny³³, nelze však takovýto údaj na ohlašovně považovat za spolehlivého ukazatele počtu osob bez domova, neboť jak již bylo uvedeno výše, místo trvalého pobytu je pro účely reflektování skutečného stavu příliš zavádějící. O to více, když občan nemá zákonem danou povinnost vůbec nějaký trvalý pobyt na území České republiky mít.³⁴

Nedostatečnost právní úpravy na poli pomoci osobám bez domova lze završit zmínkou o zákonu o sociálním bydlení, který měl legislativně ukotvit dosud chybějící systém sociálního bydlení podporující začlenění osob bez domova do běžného života.³⁵ Zmíněný systém měl zákonem vymezeným osobám zajistit, slovy důvodové zprávy, „důstojné

²⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (N 242/59 SbNU 465), bod 20.

²⁸ Tamtéž, bod 38.

²⁹ Tamtéž, bod 32.

³⁰ Tamtéž, bod 37.

³¹ Český statistický úřad. *Metodické vysvětlivky – výsledky sčítání 2021* [online], 2021. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/142154812/176236044/sldb2021_pv_metodicke_vysvetlivky.docx, s. 1.

³² HOLPUCH, Petr, NEŠPOROVÁ, Olga. *Metodika sčítání osob bez domova v České republice*. 1. vydání. Praha: VÚPSP, v.v.i., 2021, s. 16.

³³ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů, § 10 odst. 5 a § 10a.

³⁴ Tamtéž, § 10 odst. 12.

³⁵ MODLITBOVÁ, Jitka. Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. *FÓRUM sociální politiky*, 2016, roč. 10, č. 4, s. 26.

podmínky pro bydlení a také snížit pravděpodobnost pádu do chudoby,³⁶ a to prostřednictvím poskytování sociálního bydlení a příspěvku na bydlení.³⁷ Mezi těmito osobami měly být právě i osoby bez bydlení, jež návrh zákona definoval takto: „*Osobou, která je bez bydlení, se rozumí osoba, která není vlastníkem, nájemcem nebo podnájemcem nemovité věci nebo bytu určených k trvalému bydlení podle stavebního zákona, nevlastní družstevní podíl, s nímž je spojen nájem družstevního bytu a nemá ani žádný jiný právní titul k užívání nemovité věci nebo bytu určených k trvalému bydlení.*“³⁸ V odstavci druhém následně zákon okruh těchto osob ještě rozšiřoval: „*Osobou, která je bez bydlení, se dále rozumí osoba, která žije mimo kolaudované byty nebo v prostorách, které nejsou užívány za účelem trvalého bydlení podle stavebního zákona nebo v bytech, které nesplňují požadavky na trvalé bydlení.*“³⁹ Navíc měl zákon pomoci také osobám v bytové nouzi a zvláště zranitelným osobám.⁴⁰ A právě takto široce nastavený okruh oprávněných osob se stal předmětem kritiky.⁴¹ Proto bylo roku 2018 rozhodnuto o tom, že práce na věcném záměru zákona nebudou pokračovat.⁴² Místo toho byl vládou schválen program *Výstavba*⁴³, který formou dotace nebo úvěru obci či dobrovolnému svazku obcí poskytuje finanční prostředky ze Státního fondu podpory investic ke krytí části nákladů spojených s výstavbou, modernizací nebo koupí sociálních či dostupných bytů anebo domů, popř. smíšených domů.⁴⁴ Na zhoršující se dostupnost důstojného bydlení nicméně zareagovala iniciativa *Za bydlení*, která vládě předložila návrh zákona o podpoře v bydlení, jenž se vláda zavázala připravit.⁴⁵

³⁶ Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení, Sněmovní tisk č. 1065/0, obecná část, str. 56.

³⁷ Sněmovní tisk č. 1065/0, vládní návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení, str. 1, § 1.

³⁸ Tamtéž, str. 2, § 5 odst. 1.

³⁹ Tamtéž, str. 3, § 5 odst. 2.

⁴⁰ Tamtéž, str. 2–3, § 4 a § 6.

⁴¹ ČT24. *Vláda schválila zákon o sociálním bydlení. ANO hrozí, že pro něj ve sněmovně hlasovat nebude* [online]. Česká televize, 8. března 2017 [cit. 6. února 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2052134-vlada-schvalila-zakon-o-socialnim-bydleni-ano-hrozi-ze-pro-nej-ve-snemovne-hlasovat>.

⁴² Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Zákon o sociálním bydlení* [online]. Projekt MPSV „Podpora sociálního bydlení a jeho systémového zavádění v ČR“, září 2022 [cit. 6. února 2023]. Dostupné z: <http://socialnibydeni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/zakladni-informace-o-sb/zakon-o-sb>.

⁴³ Tamtéž.

⁴⁴ Nařízení vlády č. 112/2019 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu podpory investic na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních, smíšených a dostupných domů, ve znění pozdějších předpisů, § 1 a § 3 odst. 1.

⁴⁵ KLUSÁČEK, Jan a kol. *Tisková zpráva „Vláda naslouchá odborníkům i samosprávám. Zákon o podpoře v bydlení by mohl vzniknout už do dvou let“* [online]. 7. června 2022 [cit. 6. února 2023]. Dostupné z: https://uploads-ssl.webflow.com/5ef4ac1cc5dd69384a10c66e/62a0a66162bc6ace0248151a_TZ%2007-06-2022%20Z%C3%A1kon%20o%20podpo%C5%99e%20v%20bydlen%C3%AD%20by%20mohl%20vzniknout%20u%C5%BE%20do%20dvou%20let.docx.

2. Obecně k purifikaci veřejného prostoru od osob bez domova

O purifikaci, tedy očišťování, veřejného prostoru od osob bez domova se zmiňuje Ondřej Hejnal ve svém článku *Anachorický bezdomovec*⁴⁶, v němž poukazuje na legislativní opatření na lokální úrovni, jejichž účelem je „očistit“ ulice od osob bez domova, a to i přes to, že se nedopustily ničeho závažného.⁴⁷ Tyto místní právní úpravy vycházejí především z postojů veřejnosti⁴⁸, kterou jsou osoby bez domova vnímány jako narušení pořádku.⁴⁹ Jinak řečeno, osoby bez domova v české společnosti budí pohoršení, strach, či jsou spojovány s negativními společenskými jevy,⁵⁰ přičemž takováto stereotypizace těchto osob jako představitelů určitého „neřádu“ vede ke snahám obcí tento stav řešit různými restrikcemi, např. vykázaním osob bez domova do určitého prostoru.⁵¹ Tyto městské represivní politiky lze označit za projev tzv. punitivního urbanismu⁵². Ten ovšem vede ke konzervování chudoby⁵³ (což samozřejmě nepřispívá ani k jejímu efektivnímu řešení) a ke kriminalizaci přežívání osob bez domova, jež jsou svým postavením odsouzeny přebývat právě na veřejných prostranstvích.⁵⁴

Represe vůči osobám bez domova však nejsou na českém území ničím novým. Například v roce 1871 byl přijat zákon, kterým se pořádalo policejní vyhošťování a honění postrkem.⁵⁵ Jednalo se o situace, kdy některé „závadné“⁵⁶ osoby, které nepožívaly domovského práva⁵⁷ v obci, v níž se nacházely, mohly být „postrkem čili šupem“ z tohoto místa odvedeny, přičemž v případě, kdy by se u osoby postrk opakoval, mohlo být stanoveno, aby se osoba na dané místo již nenavracela.⁵⁸ Těmito „závadnými“ osobami byly mimo jiné i „tuláci a jiní lidé práce se štítící, kteří padají veřejné dobročinnosti za obtíž“.⁵⁹ Obdobně byla

⁴⁶ HEJNAL, Ondřej. *Anachorický bezdomovec: Purifikace a transgrese veřejného prostoru*. *Český lid*, 2013, roč. 100, č. 4, s. 449–467.

⁴⁷ Tamtéž, s. 461.

⁴⁸ KLIMENT, Pavel. *Dvoji optika bezdomovství*. 1. vydání. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2018, s. 73.

⁴⁹ VÁVRA, Martin. Jak vnímáme lidi bez domova? Postoje, názory a aktivity veřejnosti. *FÓRUM sociální politiky*, 2013, roč. 7, č. 5, s. 16.

⁵⁰ ŠTĚCHOVÁ, Markéta. In: PRINZ, Petr a kol. *Bezdomovectví v kontextu kriminality: sborník z konference pořádané Charitou Olomouc u příležitosti 11. ročníku "Dnů o bezdomovectví" a v rámci oslav 20. výročí činnosti Charity Olomouc*. 1. vydání. Olomouc: Charita Olomouc, 2013, s. 18.

⁵¹ POSPĚCH, Pavel. Exkluze v privatizovaném městském prostoru: případová studie nákupního centra. *Sociologický časopis*, 2013, roč. 49, č. 5, s. 756.

⁵² VAŠÁT, Petr. *Na jedné lodi: globalizace a bezdomovectví v českém městě*. 1. vydání. Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, 2021, s. 99.

⁵³ Tamtéž, s. 158 a 169.

⁵⁴ HEJNAL, Ondřej. *Anachorický bezdomovec: Purifikace a transgrese veřejného prostoru*. *Český lid*, 2013, roč. 100, č. 4, s. 464.

⁵⁵ Zákon č. 88/1871 ř. z., o policejním vyhošťování a honění postrkem.

⁵⁶ Tamtéž, § 12.

⁵⁷ Tamtéž, § 2.

⁵⁸ Tamtéž, § 1.

⁵⁹ Tamtéž, § 1 písm. a).

nastavena legislativní opatření vůči potulným osobám také za Československé republiky. Konkrétně stojí za zmínku zákon č. 117/1927 Sb., o potulných cikánech, který se zaměřoval na „cikány z místa na místo se toulající“ a také na „jiné tuláky práce se štítící, kteří po cikánsku žijí“.⁶⁰ Tyto osoby měly zakázáno bez povolení (tzv. listu kočovnického, jehož vydání bylo podmíněno zvláštním průkazem totožnosti, tzv. legitimací cikánskou)⁶¹ kočovat nebo tábořit „v tlupách“ přesahujících rámec rodiny.⁶² Na tento list kočovnický nebyl právní nárok a byl vydáván nejdéle na dobu jednoho roku s tím, že mohl být politickým úřadem I. stolice kdykoli odňat nebo změněn.⁶³ Pokud tyto lidé chtěli v obci tábořit nebo přenocovat, musely tento list kočovnický uložit u obecního starosty, který jim určil místo a dobu, po kterou mohou v obci přebývat.⁶⁴ Politické úřady II. stolice nicméně mohly stanovit na určitých územích obce úplný zákaz přístupu potulných osob na dané území, pokud v něm ovšem nepožívaly domovského práva.⁶⁵

Oba výše zmíněné zákony sice byly zrušeny v roce 1950 trestním zákonem správním,⁶⁶ hned o pár let později však došlo ke kriminalizaci tzv. příživnictví.⁶⁷ Tehdejší trestní zákon po novele účinné od roku 1957 stanovil, že: „*Kdo se živi nekalým způsobem a vyhýbá se poctivé práci, bude potrestán odnětím svobody na tři měsíce až dvě léta.*“⁶⁸ Penalizovány byly tedy případy, kdy osoby nepracovaly a současně se např. nechávaly živit svou rodinou, či si vypůjčovaly finanční obnosy u svých známých apod.⁶⁹ Tj. vedly, slovy tehdejší judikatury, parazitní způsob života.⁷⁰ Ten byl v následujících letech tolerován ještě méně. Došlo ke zvýšení horní hranice trestní sazby odnětí svobody ze dvou na tři léta⁷¹ a navíc toto jednání bylo postihováno i jako přestupek.⁷² Jinak řečeno, lze dovodit, že kupříkladu takové žebrání by bylo chápáno jako společensky škodlivé jednání, které by bylo potřeba potlačit. Dlužno však dodat, že ani dnes není na žebrání nahlíženo lépe. V současné době mohou obce obecně závaznými vyhláškami žebrání na svém území

⁶⁰ Zákon č. 117/1927 Sb., o potulných cikánech, § 1.

⁶¹ Zákon č. 117/1927 Sb., o potulných cikánech, § 4 odst. 1 a § 5 odst.1. Vládní nařízení č. 68/1928 Sb., jímž se provádí zákon č. 117 Sb. z. a n., o potulných cikánech, § 6.

⁶² Zákon č. 117/1927 Sb., o potulných cikánech, § 7.

⁶³ Tamtéž, § 5 odst. 4.

⁶⁴ Tamtéž, § 8 odst. 1 a 2.

⁶⁵ Tamtéž, § 10.

⁶⁶ Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správním, ve znění zákona č. 14/1957 Sb., § 150 odst. 1 bod. 1 písm. a) a bod 2.

⁶⁷ Při zmnice o tomto přestupku/trestném činu se autorka práce nesnaží o nalepkování osob bez domova jako osob nepracujících. Pouze nastiňuje historické souvislosti, které mohly mít na tyto osoby určitý dopad.

⁶⁸ Zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 63/1956 Sb., § 188a.

⁶⁹ Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 26. prosince 1960, sp. zn. 14 Tdo 140/60 (č. 45/1961 Sb. rozh.)

⁷⁰ Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 10. ledna 1962, sp. zn. 3 To 47/62 (č. 21/1962 Sb. rozh.)

⁷¹ Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 84/1990 Sb., § 203.

⁷² Zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech, ve znění zákona č. 159/1989 Sb., § 10.

regulovat (zakázat jej však mohou jen na některých veřejných prostranstvích, ne tedy plošně).⁷³ Navíc se k této kontrole přidává i značná stigmatizace osob bez domova plynoucí právě z postsocialistického důrazu na osobní vlastnictví projevující se nelibostí veřejnosti k chování osob bez domova ve veřejném prostoru, tedy k takovému chování, jež se jeví tak, jako by si osoby bez domova veřejný prostor přivlastňovaly pro sebe.⁷⁴

2.1 Purifikace veřejného prostoru v zahraničí

Byť někteří autoři shodně uvádějí že zvýšený počet regulací chování osob bez domova na veřejných prostranstvích do Evropy přišel ze Spojených států amerických⁷⁵, nelze opomíjet fakt, že evropské země se s „bezdomovstvím“ a chudobou obecně potýkají již od doby, než se Spojené státy americké vůbec staly národem.⁷⁶ Pro ilustraci lze poukázat na britský zákon o pomoci chudým (*Act for the Relief of the Poor*, či také *Elizabethan Poor Law*) z roku 1601⁷⁷, který sloužil k podpoře nemajetných jedinců uvalením daně na obyvatele obcí,⁷⁸ čímž byla v podstatě přenesena odpovědnost za tyto nemajetné osoby na jednotlivé obce.⁷⁹ Nicméně, stejně tak, jako existovala právní úprava na podporu chudých, existovaly i zákony, které vyhošťovaly tuláky z komunit, jež neměly pro tyto osoby dostupné bydlení.⁸⁰ Ostatně také na českém území, jak již bylo uvedeno výše, se historicky objevovaly snahy o vyloučení migrujících či jinak společensky nepřijatelných osob z území obcí.⁸¹

Spojené státy americké jsou však přece jen něčím specifické, a to mnohem větší represí zaměřené na omezování určitých činností ve veřejném prostoru, v němž osoby bez

⁷³ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557), bod 54.

⁷⁴ VAŠÁT, Petr. *Na jedné lodi: globalizace a bezdomovectví v českém městě*. 1. vydání. Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, 2021, s. 126.

⁷⁵ FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem a kol. *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* [online]. Belgie: l'Imprimerie Chauveheid, 2013, s. 17 [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>.

⁷⁶ MARKS, Ellen M. *Ordinances Targeting the Homeless: Constitutional or Cost-effective? Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice* [online], 2013, roč. 19, č. 2, s. 438 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1357&context=crsj>.

⁷⁷ VAŠÁT, Petr. *Na jedné lodi: globalizace a bezdomovectví v českém městě*. 1. vydání. Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, 2021, s. 85.

⁷⁸ MARKS, Ellen M. *Ordinances Targeting the Homeless: Constitutional or Cost-effective? Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice* [online], 2013, roč. 19, č. 2, s. 438 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1357&context=crsj>.

⁷⁹ VAŠÁT, Petr. *Na jedné lodi: globalizace a bezdomovectví v českém městě*. 1. vydání. Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, 2021, s. 85.

⁸⁰ MARKS, Ellen M. *Ordinances Targeting the Homeless: Constitutional or Cost-effective? Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice* [online], 2013, roč. 19, č. 2, s. 438 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1357&context=crsj>.

⁸¹ Viz. zákon č. 88/1871 ř. z., o policejním vyhošťování a honění postrkem, nebo zákon č. 117/1927 Sb., o potulných cikánech.

domova přebývají.⁸² Ve jménu „kultivace“ veřejného prostoru některé americké obce zakázaly pospávání na veřejnosti, sedání na obrubnicích, chodnicích či dokonce lavičkách, pokud na nich osoba zrovna nečekala na autobus, a dále také povalování a jezení na veřejnosti či vyprazdňování se na veřejných prostranstvích.⁸³ Dle Mitchella tak obce těmito opatřeními kriminalizují chování, které je právě pro osoby bez domova považováno za nezbytné pro jejich přežití.⁸⁴ Byť za pomyslný počátek éry boje za práva osob bez domova lze považovat patrně rok 1979, kdy bylo rozhodnuto ve věci *Callahan v. Carey*⁸⁵, je vhodné upozornit také na rozhodnutí mnohem dřívější, a to na rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických z roku 1941 ve věci *Edward v. California*.⁸⁶ V něm soud, mimo jiné, s odkazem na historickou terminologii rozhodnutí pocházejícího z roku 1837, uvedl: „*Nemyslíme si, že nyní se bude vážně tvrdit, že jelikož je člověk bez zaměstnání a finančních prostředků, představuje 'morální mor'. Chudoba a nemorálnost nejsou synonyma.*“⁸⁷ Byť se jednalo o pozitivní změnu v americké judikatuře, ani po zavedení doktríny tzv. „statusových zločinů“ (*status crimes*) v 60. letech 20. století, dle níž nebylo možné osobu postihovat na základě jejího postavení, nebyly tyto otázky v případech osob bez domova řešeny.⁸⁸ I tak ale byla doktrína tzv. „statusových zločinů“ přínosem. Například soudce White při posuzování otázek statusu přispěl do debaty trefnou poznámkou o tom, že: „*Pokud by bylo protiústavní trestat někoho za nachlazení, nedávalo by příliš dobrý smysl trestat takovou osobu za kýčání.*“⁸⁹ Tuto myšlenku lze velmi dobře aplikovat i na případ osob bez domova, které vykonávají životní potřeby (jako např. spánek) na veřejnosti, protože, jak říká Kieschnicková: „*Bylo by 'morálně odporné' trestat tuto osobu jen proto, že nemá luxus možnosti.*“⁹⁰

⁸² DOHERTY, Joe a kol. Homelessness and Exclusion: Regulating public space in European Cities. *Surveillance & Society* [online], 2008, roč. 5, č. 3, s. 293 [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/3425>.

⁸³ MITCHELL, Don. Anti-Homeless Laws and Public Space: II. Further Constitutional Issues. *Urban Geography* [online], 1998, roč. 19, s. 98 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2747/0272-3638.19.2.98>.

⁸⁴ MITCHELL, Don. Anti-Homeless Laws and Public Space: I. Begging and the First Amendment. *Urban Geography* [online], 1998, roč. 19, s. 6 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2747/0272-3638.19.1.6?journalCode=rurb20>.

⁸⁵ MARKS, Ellen M. Ordinances Targeting the Homeless: Constitutional or Cost-effective? *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice* [online], 2013, roč. 19, č. 2, s. 442 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1357&context=crsj>.

⁸⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ze dne 24. listopadu 1941 ve věci *Edwards v. California*, sp. zn. 314 U. S. 160.

⁸⁷ Tamtéž, 314 U. S. 177.

⁸⁸ KIESCHNICK, Hannah. A Cruel and Unusual Way to Regulate the Homeless: Extending the Status Crimes Doctrine to Anti-homeless Ordinances. *Stanford Law Review* [online], 2018, roč. 70, s. 1569 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: [https://resources.ecww.org/sites/default/files/A Cruel and Unusual Way to Regulate%20homelessness.pdf](https://resources.ecww.org/sites/default/files/A%20Cruel%20and%20Unusual%20Way%20to%20Regulate%20homelessness.pdf).

⁸⁹ Tamtéž, s. 1580.

⁹⁰ Tamtéž, s. 1598.

O podobnou aplikaci judikatury týkající se věcně něčeho jiného na osoby bez domova se pokouší také Rudin. Konkrétně se zaměřuje na rozhodnutí Nejvyššího soudu ve věci *Obergefell v. Hodges*, v němž soud v roce 2015 vyslovil nepřipustnost vyloučení osob stejného pohlaví z práv a povinností vyplývajících z uzavření občanskoprávního institutu manželství, přičemž označil dosavadní právní úpravu za diskriminační, protože stejnopohlavní páry staví do pozice druhořadých rodin.⁹¹ Přínos tohoto rozhodnutí Rudin vidí především v otevřenosti soudu k prosazování práv marginalizovaných skupin prostřednictvím *substantive due process*⁹², tedy americké ústavněprávní „doktríny“ zaměřené na ochranu práv jednotlivců před zásahy aktérů státní moci.⁹³ Předně argumentuje právem na svobodu pohybu, v němž vidí ve světle rozhodnutí *Obergefell v. Hodges* potenciál být základním kamenem pro právo zdržovat se ve veřejném prostoru.⁹⁴ Ve svých úvahách o právu na setrvání ve veřejném prostoru se zároveň kriticky vyjadřuje ke schématu Roberta Ellicksona pro vyvažování potřeb osob bez domova a obyvatel města.⁹⁵ Ellickson v něm představuje hypotetickou obec rozčleněnou do tří zón, které jsou regulovány třemi různými legislativními úpravami: červené (ta by tvořila asi 5 % města a mohl by v ní být tolerován větší hluk, veřejné opilství či by v ní bylo povoleno žebrání a polehávání na lavičkách), žluté (ta by tvořila asi 90 % města a byla by přísněji regulovaná než červené zóny, tj. mohlo by v ní být „špatné chování“ omezeno natolik, aby velká většina občanů byla ještě ochotna bez váhání do těchto prostor vstoupit) a zelené (ta by tvořila 5 % města a nebylo by v ní povoleno žádné rušivé chování jako např. žebrání či polehávání na lavičkách, tj. tvořila by útočiště pro citlivé osoby).⁹⁶ Rudin na tento koncept reaguje obavou z hrozeb, které by na osoby bez domova číhaly, pokud by byly

⁹¹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ze dne 26. června 2015 ve věci *Obergefell v. Hodges*, sp. zn. 576 U. S. 644 (č. 14-556), s. 11.

⁹² RUDIN, David. You Can't Be Here: The Homeless and the Right to Remain in Public Space. *N.Y.U. Review of Law & Social Change* [online], 2018, roč. 42, s. 310 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2018/04/Rudin_PublisherProof_3.28.18-.pdf.

⁹³ SELTENREICH, Radim. „Substantive due process“ amerického ústavního práva – jeho vznik, vzestup, úpadek a znovuoživení. *Právněhistorické studie* [online], 2016, roč. 46, č. 2, s. 114 [cit. 7. února 2023]. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/3687/PHS_2_2016_07_Seltenreich.pdf.

⁹⁴ RUDIN, David. You Can't Be Here: The Homeless and the Right to Remain in Public Space. *N.Y.U. Review of Law & Social Change* [online], 2018, roč. 42, s. 329 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2018/04/Rudin_PublisherProof_3.28.18-.pdf.

⁹⁵ Tamtéž, s. 344.

⁹⁶ ELLICKSON C., Robert. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning. *The Yale Law Journal* [online], 1996, roč. 105, č. 5, s. 1221 [cit. 7. února 2023]. Dostupné z: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/8941/45_105YaleLJ1165_March1996_.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

soustředěny na jednom určeném prostoru ve městě, a také nespokojeností s koncentrací bída, jež by segregované město umožňovalo maskovat.⁹⁷

Nelze si nevšimnout určité podobnosti mezi Ellicksonovým schématem a některými obecně závaznými vyhláškami českých obcí, které taktéž svými zákazy a omezeními segregují město na „části pořádku“ a „části nepořádku“.⁹⁸ Ellickson sice schéma zdůvodňuje snahou o zabránění vzniku systému, v němž by policie vytvářela neformální zelené zóny, ve kterých by bez jasných legislativních pravidel vynucovala neformální sousedská pravidla chování,⁹⁹ to by však vedlo k tomu, že by transgrese (tedy „překročení“ určitých přípustných projevů chování na daném místě) byla ovládána nejenom normami neformálními, ale také formálními.¹⁰⁰ To by právě vedlo k již zmíněné segregaci, jež je kritizována i českými odborníky.¹⁰¹

Zajímavá je také komparace americké a české judikatury vztahující se k otázce žebrání, tedy činnosti, kterou je možné spojovat právě s osobami bez domova, a jejíž omezování napomáhá k vytlačení těchto osob z míst, kde je zakázána. Zatímco české soudy při posuzování žebrání regulovaného obecně závaznými vyhláškami obcí vychází z testu čtyř kroků¹⁰² (v podrobnostech viz. 4. kapitola), americký soud se zabývá zásahem do svobody projevu s tím, že používá „*Time, Place, Manner Test*“¹⁰³, což je v podstatě tzv. *O'Brienův test*¹⁰⁴, dle nějž: „*Regulace je dostatečně odůvodněná, pokud se pohybuje v mezích ústavního zmocnění, pokud podporuje důležitý nebo podstatný mocenský zájem, pokud mocenský zájem nespočívá s potlačováním svobody projevu a pokud případné omezení svobod chráněných*

⁹⁷ RUDIN, David. You Can't Be Here: The Homeless and the Right to Remain in Public Space. *N.Y.U. Review of Law & Social Change* [online], 2018, roč. 42, s. 344 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2018/04/Rudin_PublisherProof_3.28.18-.pdf.

⁹⁸ Např. obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích, nebo obecně závazná vyhláška města Uničova č. 4/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích.

⁹⁹ ELLICKSON C., Robert. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning. *The Yale Law Journal* [online], 1996, roč. 105, č. 5, s. 1223 [cit. 7. února 2023]. Dostupné z: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/8941/45_105YaleLJ1165_March1996_.pdf?sequence=2&isAllowed=y.

¹⁰⁰ HEJNAL, Ondřej. Anachorický bezdomovec: Purifikace a transgrese veřejného prostoru. *Český lid*, 2013, roč. 100, č. 4, s. 456.

¹⁰¹ Např. VAŠÁT, Petr. *Na jedné lodi: globalizace a bezdomovecství v českém městě*. 1. vydání. Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, 2021, s. 169.

¹⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557).

¹⁰³ Rozhodnutí Okresního soudu Spojených států amerických pro jižní obvod státu New York ze dne 25. ledna 1990 ve věci *Young v. New York City Transit Authority*, sp. zn. 729 F. Supp. 341 (č. 89 CIV 7871).

¹⁰⁴ COOK, Justin. Down and out in San Antonio: The Constitutionality of San Antonio's Anti-Homeless Ordinances. *The Scholar* [online], 2006, roč. 8, č. 2, s. 238 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://commons.stmarytx.edu/thescholar/vol8/iss2/2/>.

prvním dodatkem není větší, než je nezbytné pro podporu tohoto zájmu.“¹⁰⁵ Kromě odvolávání se na svobodu projevu se americká literatura také v souvislosti s omezováním chování osob bez domova na veřejnosti často odkazuje například na porušení základního práva cestovat,¹⁰⁶ popř. na nutnou obranu (*necessity defense*), což je argument vystavěný na představě, že porušení tzv. „protispánkové“ vyhlášky je nevyhnutelné v případě, kdy osoba chce zamezit vniknutí na soukromý pozemek, přičemž takovéto vniknutí by bylo možné považovat za větší zlo.¹⁰⁷

Jak bylo zmíněno výše, Spojené státy americké jsou v mnohém specifické, to však neznamená, že k přísné penalizaci osob bez domova dochází pouze tam. Na regulaci chování osob bez domova a narůstající stigmatizaci a nepřátelství vůči těmto osobám můžeme narazit v celé Evropě.¹⁰⁸ Za zmínku stojí především alarmující situace v Maďarsku. Tam v roce 2011 parlament schválil zákon, v němž učinil pospávání na veřejných prostranstvích nelegální v celé zemi, přičemž porušení tohoto zákona bylo trestáno pokutou 60.000 forintů (213 eur) nebo, při dvou porušeních, dokonce trestem odnětí svobody až na 60 dnů.¹⁰⁹ Krátce na to, v listopadu 2012, maďarský ústavní soud tento zákon zrušil jako protiústavní.¹¹⁰ Vláda ovšem s tímto rozhodnutím nesouhlasila, a proto se rozhodla pro změnu ústavy spočívající nejenom v umožnění kriminalizace osob bez domova, ale také ve znemožnění ústavnímu soudu tuto legislativu přezkoumat.¹¹¹ Kritiku pak tamní vláda odrážela tvrzením, že financuje různé sociální programy a ubytovny.¹¹² Pro některé osoby bez domova však bylo takové řešení nepřijatelné, což vysvětluje Pavlína Janebová, vedoucí Výzkumného centra Asociace pro

¹⁰⁵ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ze dne 27. května 1968 ve věci *United States v. O'Brien*, sp. zn. 391 U. S. 367, s. 377.

¹⁰⁶ ADES, Paul. The Unconstitutionality of "Antihomeless" Laws: Ordinances Prohibiting Sleeping in Outdoor Public Areas as a Violation of the Right to Travel. *California Law Review* [online], 1989, roč. 77, s. 598 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1113422/files/fulltext.pdf>.

¹⁰⁷ LIESE, Andrew J. We Can Do Better: Anti-Homeless Ordinances as Violations of State Substantive Due Process Law. *Vanderbilt Law Review* [online], 2006, roč. 59, č. 4, s. 1426 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1611&context=vlr>.

¹⁰⁸ ROLNIK, Raquel, CARMONA SEPÚLVEDA, Maria Magdalena. In: FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem a kol. *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* [online]. Belgie: l'Imprimerie Chauveheid, 2013, s. 11 a 12 [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>.

¹⁰⁹ MISETICS, Balint. In: FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem a kol. *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* [online]. Belgie: l'Imprimerie Chauveheid, 2013, s. 105 [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>.

¹¹⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarské republiky ze dne 12. listopadu 2012, sp. zn. 38/2012. (XI. 14.) AB.

¹¹¹ MISETICS, Balint. In: FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem a kol. *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* [online]. Belgie: l'Imprimerie Chauveheid, 2013, s. 105 [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>.

¹¹² FABIÁNOVÁ, Pavlína. *Kam v Maďarsku mizí bezdomovci? Mnoho z nich asi našlo úkryt mimo společnost, mini antropoložka* [online]. Česká televize, 5. prosince 2018 [cit. 19. ledna 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelivize.cz/svet/2666204-kam-v-madarsku-mizi-bezdomovci-mnoho-z-nich-asi-naslo-ukryt-mimo-spolecnost-mini>.

mezinárodní otázky, tím, že: „*Je to stejné jako v Česku. Lidé si často nesmí do ubytoven přivést zvířata, své psy, vadí jim nedostatek soukromí. Navíc v ubytovnách se často krade a dochází k násilí.*“¹¹³ Byť by se argument o tom, že by se regulace pobytu osob bez domova na veřejných prostranstvích dala ospravedlnit právě tím, že tyto osoby přeci mají kam jít (tedy do různých ubytoven pro sociálně slabší skupiny obyvatel), je na pováženou, zda není nepatřičné nutit tyto osoby přežívat v prostoru, kde buď nemají soukromí, anebo kde se necítí v bezpečí, kde nemohou být se svými blízkými nebo se svými zvířaty apod.

V ostatních evropských zemích sice není situace tak kritická, zároveň ale ani není ideální. Kromě různých trestních či donucovacích opatření minimalizujících viditelnost osob bez domova na veřejných prostranstvích¹¹⁴ se v Evropě můžeme setkat také s různými úpravami městského mobiliáře tak, aby nebyl pro osoby bez domova atraktivní.¹¹⁵ Bergamaschi a kol. například hovoří o tzv. „anti-bezdomoveckých lavičkách“, které jsou uzpůsobeny tak, aby se nemohly proměnit v dočasnou postel (tj. se jedná o lavičku, která je rozdělena područkou tak, aby se na ni nedalo lehnout a aby byl zamezen kontakt mezi přísedícími).¹¹⁶ Česká republika není v rámci těchto opatření v Evropě výjimkou. V následující podkapitole proto bude pozornost věnována právě poměrům v českých obcích.

2.2 Purifikace veřejného prostoru v České republice

Řešení problematiky „bezdomovství“ není vůbec jednoduché. Proto může snaha o zlepšení tohoto stavu občas vyústit i v poměrně kontroverzní plány. Jedním z nich byl i plán Jiřího Janečka, radního Prahy II, který v roce 2010 navrhl vyhradit pro osoby bez domova jasně vymezený prostor, kde by bylo povoleno trvalé táboření.¹¹⁷ Tábor, v němž by se měli soustřeďovat lidé nemající střechu nad hlavou, byl ovšem některými označován jako „koncentrační tábor“¹¹⁸ a odsoudily jej také neziskové organizace pomáhající lidem bez

¹¹³ FABIÁNOVÁ, Pavlína. *Kam v Maďarsku mizí bezdomovci? Mnoho z nich asi našlo úkryt mimo společnost, miní antropoložka* [online]. Česká televize, 5. prosince 2018 [cit. 19. ledna 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2666204-kam-v-madarsku-mizi-bezdomovci-mnoho-z-nich-asi-naslo-ukryt-mimo-spolecnost-mini>.

¹¹⁴ FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem a kol. *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* [online]. Belgie: l'Imprimerie Chauveheid, 2013, s. 20 [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>.

¹¹⁵ DOHERTY, Joe a kol. Homelessness and Exclusion: Regulating public space in European Cities. *Surveillance & Society* [online], 2008, roč. 5, č. 3, s. 301 [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/3425>.

¹¹⁶ BERGAMASCHI, Maurizio a kol. The Homeless and Public Space: Urban Policy and Exclusion in Bologna. *Revue Interventions économiques* [online], 2014, č. 51, marg. 35 [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2441>.

¹¹⁷ VAŠÁT, Petr. *Na jedné lodi: globalizace a bezdomovectví v českém městě*. 1. vydání. Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, 2021, s. 81.

¹¹⁸ Tamtéž. Nebo také: HEJNAL, Ondřej. Anachorický bezdomovec: Purifikace a transgrese veřejného prostoru. *Český lid*, 2013, roč. 100, č. 4, s. 450.

domova.¹¹⁹ Není to ovšem nápad ojedinělý. Například již v roce 1995 vznikla při Portlandské státní univerzitě pracovní skupina, jejímž původním záměrem bylo na určitém místě v Portlandu situovat jeden nebo dva kempy pro osoby bez domova.¹²⁰

Obecně by se však dalo říci, že stěžejním nástrojem purifikace veřejného prostranství jsou v České republice obecně závazné vyhlášky obcí. Ty lze zařadit mezi tzv. tvrdá opatření kontroly.¹²¹ Měkkými jsou pak již zmíněné architektonické a designové úpravy prostoru.¹²² Tyto vyhlášky upravují oblasti, které se osob bez domova dotýkají více než ostatních obyvatel, neboť ti mají soukromý prostor, v němž mohou tyto činnosti beztrestně vykonávat.¹²³ Jsou jimi především obecně závazné vyhlášky o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (např. vyhlášky zakazující konzumaci alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích, nebo zakazujících volný pohyb psů).¹²⁴ V této práci ovšem bude zvláštní pozornost zaměřena především na obecně závazné vyhlášky zakazující bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích, neboť ty zasahují do života osob bez domova patrně největší měrou. Penalizují totiž vykonávání základní životní potřeby, a to spánku. V ostatních případech (tedy v otázkách penalizace konzumace alkoholu, pohybu psů, či žebrání) by nazírání na tyto vyhlášky mohlo sklouzávat ke stereotypizaci osob bez domova, protože by na ně bylo nahlíženo perspektivou jdoucí naproti přesvědčení, že osoba bez domova je alkoholikem, který žebrá, a který se ve veřejném prostoru nedokáže chovat jinak.

I když obecně závazné vyhlášky nepenalizují osoby bez domova přímo, protože se vztahují na všechny osoby, je zřejmé, že jsou namířeny právě na osoby bez domova. Tohoto spojení mezi obecně závaznými vyhláškami a penalizací „bezdomovství“ si je vědomo i samo Ministerstvo vnitra, které v roce 2011 uspořádalo „dotazníkové šetření k problematice bezdomovectví“ ve spolupráci se 47 městy s počtem obyvatel nad 25 tisíc.¹²⁵ Výsledkem bylo, že většina měst uznala, že má přijatou nějakou obecně závaznou vyhlášku zaměřenou

¹¹⁹ Viz. ČT 24. *Pražští bezdomovci budou evidováni a v tábore* [online]. Česká televize, 17. srpna 2010 [cit. 8. února 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/1323023-prazsti-bezdomovci-budou-evidovani-a-v-tabore>.

¹²⁰ BERNHARDT, Chris a kol. *Illegal Homeless Camping in Portland: Field Analysis and Advocacy Planning. Master of Urban and Regional Planning Workshop Projects* [online], Portland, březen 1995, s. 5 [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: https://pdxscholar.library.pdx.edu/usp_murp/94/.

¹²¹ POSPĚCH, Pavel. *Exkluze v privatizovaném městském prostoru: případová studie nákupního centra. Sociologický časopis*, 2013, roč. 49, č. 5, s. 754.

¹²² Tamtéž.

¹²³ Viz. DOHERTY, Joe a kol. *Homelessness and Exclusion: Regulating public space in European Cities. Surveillance & Society* [online], 2008, roč. 5, č. 3, s. 292 [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/3425>.

¹²⁴ Viz. HEJNAL, Ondřej. *Anachorický bezdomovec: Purifikace a transgrese veřejného prostoru. Český lid*, 2013, roč. 100, č. 4, s. 449–467.

¹²⁵ JIRÁNEK, Radek. In: PRINZ, Petr a kol. *Bezdomovectví v kontextu kriminality: sborník z konference pořádané Charitou Olomouc u příležitosti 11. ročníku "Dnů o bezdomovectví" a v rámci oslav 20. výročí činnosti Charity Olomouc*. 1. vydání. Olomouc: Charita Olomouc, 2013, s. 36.

„na řešení problémů s bezdomovci“ (ať už v oblasti konzumace alkoholu či žebrání), přičemž města uvedené vyhlášky hodnotila tak, že se celkem osvědčily.¹²⁶ Poukázala ale také na to, že osoby bez domova nedisponují takovými finančními prostředky, aby vůbec mohly uhradit jim uložené pokuty, takže v praxi jsou tyto sankce v podstatě nevymahatelné.¹²⁷

Na základě výše uvedeného lze vyvodit, že primárním důvodem pro přijetí těchto obecně závazných vyhlášek nejsou snahy obcí vyřešit „problémy bezdomovců“, tedy nějak pozitivně ovlivnit jejich životní situaci, ale vyřešit „problémy s bezdomovci“, tedy to, aby lidé bez domova nerušili svou přítomností „žádoucí image“ města.¹²⁸ Veřejné prostranství současných obcí lze dle některých autorů vnímat jako pomyslnou „výkladní skříň“,¹²⁹ která má být dostatečně atraktivní na to, aby oslovila různé investory či turisty.¹³⁰ Ekonomické zájmy obcí se zde však prolínají také se zájmy politickými. Česká společnost vůči osobám bez domova pociťuje, alespoň v porovnání s jinými evropskými zeměmi, poměrně silnou averzi.¹³¹ Někteří místní politici se proto, ve snaze zavděčit se svým potenciálním voličům, uchylují k populistickým výzvám.¹³² Ve volebních kampaních se tak voliči mohou setkávat s různými přísliby o „zbavení města bezdomovců“ apod.¹³³ Například primátor statutárního města Olomouce, Miroslav Žbánek, ujišťoval olomouckou veřejnost, že je „odhodlán problémové jevy“ ve městě řešit a že „před nimi nestrká hlavu do písku“, přičemž svou nelibost k těmto „problémovým jevům“ vyjádřil slovy: „*Vadí mi, když se mezi slušné lidi, kteří přijdou na koncert na náměstí, vmísí špinaví, páchnoucí a podnapilí jedinci, a pokud se nedopouští něčeho vyloženě nezákonného, musí je tam ostatní trpět a strážníci nemohou nic dělat.*“¹³⁴ Jinak řečeno, v představách střední třídy a elity nemá špinavý a páchnoucí člověk

¹²⁶ JIRÁNEK, Radek. In: PRINZ, Petr a kol. *Bezdomovectví v kontextu kriminality: sborník z konference pořádané Charitou Olomouc u příležitosti 11. ročníku "Dnů o bezdomovectví" a v rámci oslav 20. výročí činnosti Charity Olomouc*. 1. vydání. Olomouc: Charita Olomouc, 2013, s. 37.

¹²⁷ Tamtéž.

¹²⁸ BERGAMASCHI, Maurizio a kol. The Homeless and Public Space: Urban Policy and Exclusion in Bologna. *Revue Interventions économiques* [online], 2014, č. 51, marg. 17 [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2441>.

¹²⁹ Tamtéž.

¹³⁰ HEJNAL, Ondřej. Anachorický bezdomovec: Purifikace a transgrese veřejného prostoru. *Český lid*, 2013, roč. 100, č. 4, s. 455.

¹³¹ Viz. VÁVRA, Martin. Jak vnímáme lidi bez domova? Postoje, názory a aktivity veřejnosti. *FÓRUM sociální politiky*, 2013, roč. 7, č. 5, s. 16.

¹³² Viz. LEBEDA, Tomáš a kol. *Bez střechy nad hlavou: empirická studie bezdomovectví v Olomouci*. 1. vydání. Praha: Togga ve spolupráci s Univerzitou Palackého v Olomouci, 2021, s. 9.

¹³³ PRUDKÝ, Libor. Humanistický a otevřený přístup jako jediný pramen řešení bezdomovectví. In: MARKSOVÁ, Michaela. *Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015, s. 40.

¹³⁴ FOLTA, Michal. *Opilci zatěžují centrum Olomouce. Primátor reaguje na stížnosti občanů* [online]. olomouc.eu, 15. července 2019 [cit. 30. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/24157>.

v ideálním městě co dělat.¹³⁵ Být špinavý nebo páchnoucí ovšem není nezákonné, a proto obce hledají legální cestu, jak zmírnit viditelnost těchto osob na veřejnosti. K docílení tohoto zmírnění si tak obce vybírají právě obecně závazné vyhlášky umožňující regulaci místních záležitostí veřejného pořádku¹³⁶ a záležitostí týkajících se udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrany životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a záležitostí týkajících se užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.¹³⁷ V některých obcích se tak můžeme setkávat s různými vyhláškami zakazujícími bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích¹³⁸ vyhlášených ve jménu regulace záležitostí místního pořádku, jejichž skutečným smyslem však je, jak bude podrobněji popsáno níže, zamezení výskytu osob bez domova na veřejných prostranstvích. Podobně se vyjadřuje také Ades: „*Zdá se, že vyhlášky zakazující spaní na veřejnosti jsou zaměřeny na dočasně přespávající osoby bez domova, a nikoli na spánek na veřejnosti: Je krajně nepravděpodobné, že by se komunita rozhodla zakázat spánek kvůli jakémukoli zlu spojenému s tímto chováním.*“¹³⁹ Tomuto negativnímu nastavení společnosti vůči spaní osob bez domova na veřejnosti nasvědčují také výsledky šetření srovnávajícího postoje veřejnosti a expertních odhadů ve vztahu k právům prisuzovaným lidem bez domova, v němž byla dotazovaným položena otázka, zda mají mít osoby bez domova právo přespávat na veřejných místech nebo autobusových či vlakových zastávkách.¹⁴⁰ Více jak polovina, konkrétně 54,08 % dotazovaných z řad veřejnosti zvolila odpověď „určitě ne“ (pro tuto odpověď se vyjádřilo též 38,04 % expertů). Pouze 5,98 % zástupců veřejnosti vybralo odpověď „určitě ano“ (zde byly výsledky s experty téměř shodné – tuto odpověď jich zvolilo 5,43 %), ve zbytku se dotazovaná veřejnost vyjádřila zdrženlivě (13,04 % osob zvolilo „asi ano“ a 26,90 % zvolilo „asi ne“).¹⁴¹

Kromě estetizace městského prostoru může za přijatými omezeními chování na veřejnosti, které směřují k vyloučení určitých osob z veřejného prostoru, stát také obava

¹³⁵ Viz. HEJNAL, Ondřej. Anachorický bezdomovec: Purifikace a transgrese veřejného prostoru. *Český lid*, 2013, roč. 100, č. 4, s. 455.

¹³⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 10 písm. a).

¹³⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 10 písm. c).

¹³⁸ Např. obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích, nebo obecně závazná vyhláška města Moravská Třebová č. 7/2020, o zákazu bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území města Moravská Třebová.

¹³⁹ ADES, Paul. The Unconstitutionality of "Antihomeless" Laws: Ordinances Prohibiting Sleeping in Outdoor Public Areas as a Violation of the Right to Travel. *California Law Review* [online], 1989, roč. 77, s. 619 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1113422/files/fulltext.pdf>.

¹⁴⁰ KLIMENT, Pavel. *Dvoji optika bezdomovství*. 1. vydání. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2018, s. 74 a 75.

¹⁴¹ Tamtéž, s. 75 a 76.

obyvatel obcí o svou bezpečnost.¹⁴² Konkrétně však obyvatele již zmíněné Olomouce, kde dochází k poměrně rozsáhlé regulaci užívání veřejného prostranství (viz. 4. kapitola), média uklidňují: „Navzdory přesvědčení některých obyvatel nepředstavují bezdomovci skutečné bezpečnostní riziko – nejsou pachateli závažných trestných činů, naopak sami se občas stávají oběťmi brutálních útoků.“¹⁴³ Ať už je ale situace ohledně kriminality osob bez domova jakákoliv, vzhledem k tomu, že zde hovoříme o bivakování a táboření, tedy o případech, kdy osoba na veřejnosti spí, nemůžeme o argumentu ohrožení bezpečnosti ostatních obyvatel ani uvažovat, protože čistě logicky osoby, které se oddávají spánku, nemohou v danou chvíli představovat žádné kriminální nebezpečí.¹⁴⁴ Možným protiargumentem by sice mohlo být tvrzení, že takový jedinec by mohl představovat hrozbu v okamžiku svého probuzení, to však neospravedlňuje zákaz spánku jako takového.

Ve výše uvedeném textu byla nastíněna problematika purifikace s ohledem na její národnostní odlišnosti a s odkazem na odborné i laické argumenty. Pochopení purifikace totiž vede k hlubšímu porozumění motivů směřujících k vydávání obecně závazných vyhlášek regulujících obecné užívání veřejného prostranství osobami bez domova, což je pro následnou analýzu těchto vyhlášek velice přínosné. Nyní tedy můžeme přistoupit ke zkoumání jednotlivých právních institutů souvisejících s touto problematikou.

¹⁴² LEBEDA, Tomáš a kol. *Bez střechy nad hlavou: empirická studie bezdomovectví v Olomouci*. 1. vydání. Praha: Togga ve spolupráci s Univerzitou Palackého v Olomouci, 2021, s. 8.

¹⁴³ HÁLA, Martin. *Vyřeší město problém s bezdomovci?* [online]. olomouc.eu, 21. února 2015 [cit. 30. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/17356>.

¹⁴⁴ ADES, Paul. The Unconstitutionality of "Antihomeless" Laws: Ordinances Prohibiting Sleeping in Outdoor Public Areas as a Violation of the Right to Travel. *California Law Review* [online], 1989, roč. 77, s. 625 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1113422/files/fulltext.pdf>.

3. Užívání veřejného prostranství

Stěžejním právním institutem, s nímž obecně závazné vyhlášky pracují, je **veřejné prostranství**. Jeho legální definice je obsažena v § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (dále jen „zákon o obcích“) a zní následovně: „*Veřejným prostranstvím jsou všechna náměstí, ulice, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.*“¹⁴⁵ Před přijetím tohoto zákona byl pro vymezení veřejného prostranství nápomocný zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích (dále jen „zákon o místních poplatcích“), který za veřejná prostranství považoval „zejména náměstí, tržiště, silnice, místní komunikace“¹⁴⁶ a po novelizaci také „parky a veřejnou zeleň, jakož i další prostory přístupné každému bez omezení“.¹⁴⁷ Definice v nově přijatém zákonu o obcích ovšem byla některými tehdejšími poslanci Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR považována za příliš širokou, neboť dle nich možnost, aby veřejným prostranstvím mohly být i soukromé pozemky, vstupovala do kolize s ústavně zaručeným vlastnickým právem.¹⁴⁸ Ústavní soud však napadené ustanovení zákona o obcích nezrušil a potvrdil, že pro prohlášení prostoru, který je přístupný každému bez omezení, a který tedy slouží obecnému užívání, za veřejné prostranství je forma vlastnictví irelevantní.¹⁴⁹ Dále také argumentoval tím, že vlastnické právo není právem absolutním, a deklaroval, že pokud prostor splňuje zákonné znaky veřejného prostranství, je veřejným prostranstvím *ex lege*.¹⁵⁰ Z uvedeného tedy vyplývá, že vyhlášení prostoru, jenž splňuje výše zmíněné zákonné požadavky, za veřejné prostranství je pouhou fakultativní možností, protože takový prostor je veřejným prostranstvím už ze zákona.¹⁵¹ Po obsahové stránce zákon o obcích vymezuje veřejné prostranství ve dvou rovinách: z hlediska věcného (vyjmenovává v úvahu přicházející druhy či typy veřejných prostranství) a z hlediska obecné přístupnosti.¹⁵² Co se týče této obecné přístupnosti, nemá na charakter pozemku vliv, že tento je reálně užíván pouze jeho vlastníkem.¹⁵³

¹⁴⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 34.

¹⁴⁶ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 338/1992 Sb., § 4 odst. 2.

¹⁴⁷ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 320/2002 Sb., § 4 odst. 2. Viz také: ČERNÝ, Jan, JANATA, Jiří. *Veřejný pořádek, aneb co trápí starosty: příručka pro praxi obecních úřadů*. Praha: Linde, 1999, s. 33.

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631).

¹⁴⁹ Tamtéž, VII./a.

¹⁵⁰ Tamtéž.

¹⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 – 161, bod 34.

¹⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, č. j. 5 As 21/2007 – 99, s. 103.

¹⁵³ Tamtéž.

Veřejné prostranství je tzv. veřejným statkem, který je určen k tomu, aby sloužil všem, tj. aby jej mohli bezplatně užívat všichni lidé k obvyklým účelům, k nimž jsou určeny.¹⁵⁴ Tento veřejný statek tedy slouží k **veřejnému užívání**, tj. užívání subjekty stojícími mimo veřejnou správu¹⁵⁵ (veřejné užívání je tedy možné definovat jako „*užívání všeobecně přístupných materiálních statků, které odpovídá jejich účelovému určení, předem neomezeným okruhem uživatelů*“).¹⁵⁶ Konkrétně se zákon o obcích zmiňuje o tom, že veřejné prostranství slouží užívání obecnému.¹⁵⁷ Vychází tedy z dělení veřejného užívání na různé druhy. V českém právním prostředí převažuje tzv. dualismus veřejného užívání, tedy dělení na užívání obecné a zvláštní.¹⁵⁸ **Užíváním obecným** je užívání věci takovým způsobem, který odpovídá jejímu určení a nevyklučuje ze stejného užívání ostatní.¹⁵⁹ Toto užívání zpravidla vznikalo obyčejovým způsobem,¹⁶⁰ a lze jej tak považovat za tradiční právní institut.¹⁶¹ I když je ale tento institut velmi významný, nelze jej, jak poukazuje Mácha, považovat za subjektivní právo.¹⁶² To platí i v případě **užívání zvláštního**, tedy taktéž se nejedná o subjektivní právo.¹⁶³ Obecně přichází zvláštní užívání v úvahu v případech, kdy je veřejná věc užívána nad rámec užívání obecného, tedy takovým způsobem, který vyžaduje správní rozhodnutí (povolení či souhlas), bez něhož by byla naplněna skutková podstata deliktu.¹⁶⁴ Ve vztahu k veřejnému prostranství je tedy zvláštním užíváním užívání ve smyslu zákona o místních poplatcích, který zpoplatňuje tyto činnosti: „*Provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb a zařízení sloužících pro poskytování prodeje a služeb, pro umístění stavebních nebo reklamních zařízení, zařízení cirkusů, lunaparků a jiných obdobných atrakcí, umístění skládek, vyhrazení trvalého parkovacího místa a užívání tohoto prostranství pro kulturní, sportovní a reklamní akce nebo potřeby tvorby filmových a televizních děl.*“¹⁶⁵ V případě, že by (fyzická) osoba k těmto činnostem oprávnění neměla, tedy by veřejné prostranství zvláštně užívala nelegálně, naplňovala by svým jednáním skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. g) zákona

¹⁵⁴ ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra inkognita. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 805.

¹⁵⁵ MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a jeho předmět*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 3.

¹⁵⁶ STAŠA, Josef. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 307, marg. 374.

¹⁵⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 34.

¹⁵⁸ MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a jeho předmět*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 97.

¹⁵⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631), VII./a.

¹⁶⁰ ŠROMOVÁ, Eva. *Tvorba místních předpisů*. Praha: Aspí a.s., 2005, s.475, marg. 5215.

¹⁶¹ Viz. Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631), VII./a.

¹⁶² MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*, 2015, roč. 48, č. 4-5, s. 209.

¹⁶³ Tamtéž, s. 205.

¹⁶⁴ MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a jeho předmět*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, s. 98 a 110.

¹⁶⁵ Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 1.

č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích (dále jen „zákon o některých přestupcích“), za nějž lze uložit pokutu do výše 50.000 Kč.¹⁶⁶ Tento přestupek mimo jiné postihuje tzv. zábor veřejného prostranství, tedy dočasné užívání veřejného prostranství, které může být, jak bylo uvedeno výše, předmětem místního poplatku obce stanoveného obecně závaznou vyhláškou.¹⁶⁷ Z toho vyplývá, že zábohem veřejného prostranství ve smyslu zákona o některých přestupcích jsou ty činnosti, které vyjmenovává zákon o místních poplatcích v § 4 odst. 1.¹⁶⁸ Co se týče pozemních komunikací, které představují podmnožinu veřejného prostranství, ty v otázkách penalizace záboru podléhají speciální právní úpravě,¹⁶⁹ nikoli tedy zákonu o některých přestupcích, který v § 5 odst. 1 písm. g) jasně říká, že se vztahuje pouze na případy, jenž nelze postihnout podle jiných zákonů.¹⁷⁰

Dle komentářové literatury mohou být zábohem také „brlohy bezdomovců“.¹⁷¹ Je sporné, co autor komentáře „brlohem“ míní, nicméně vzhledem k již zmíněnému se patrně bude jednat o situace, kdy osoba bez domova vylučuje z užívání veřejného prostranství ostatní uživatele tím, že jej dočasně zaskládá, ať už provizorním přístřeškem či jinými věcmi, aniž by požívala status zvláštního uživatele (tj. aniž by k tomu měla zvláštní povolení). Zákon o místních poplatcích sice nezmiňuje, že by dočasné přístřešky pro osobní potřebu byly zábohem, obce si však, jakožto vlastníci předmětných pozemků, tento způsob využívání veřejného prostranství upravují v obecně závazných vyhláškách. Ze zákona o místních poplatcích totiž nevyplývá, že by postavení dočasného přístřešku pro osobní potřebu bylo zvláštním užíváním veřejného prostranství, které je bez povolení zakázané. Z povahy věci však lze dovodit, že takové jednání vylučuje či omezuje v užívání statku jiné uživatele a překračuje tak hranice užívání obecného.¹⁷² Z tohoto důvodu tak je regulace této činnosti obecně závaznými vyhláškami obcí opodstatněná.

3.1 Užívání veřejného prostranství osobami bez domova

Některé obecně závazné vyhlášky obcí stanovují na určitých veřejných prostranstvích zákaz **táboření**. Porušení takové obecně závazné vyhlášky je přestupkem proti pořádku

¹⁶⁶ Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 5 odst. 1 písm. g) a § 5 odst. 3 písm. d).

¹⁶⁷ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2. vydání, 2019, s. 845.

¹⁶⁸ Viz. MATZNER, Jiří. *Zábor veřejného prostranství: K čemu slouží a kde a jak si o něj zažádat?* [online]. Právní prostor, 5. června 2018 [cit. 11. února 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zabor-verejneho-prostranstvi-k-cemu-slouzi-a-kde-a-jak-si-o-nej-zazadat>.

¹⁶⁹ Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2010, č. j. 2 As 49/2010 – 46.

¹⁷¹ STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 127.

¹⁷² Viz. Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631), VII./a.

v územní samosprávě, který je sankcionován pokutou až do výše 100.000 Kč.¹⁷³ Objektem skutkové podstaty zmíněného přestupku je pořádek v územní samosprávě a druhovým objektem je zájem na dodržování povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách,¹⁷⁴ tedy v uvedeném případě dodržování povinnosti zdržet se na vymezených veřejných prostranstvích táboření. Samo táboření na území obce by však mohlo naplňovat také definiční znaky záboru, o němž bylo pojednáno výše. Zákazem táboření obecně závaznou vyhláškou by se totiž tato činnost na daném území stala nelegální, přičemž toto neoprávněné zabránění by naplnilo definiční znak záboru ve smyslu zákona o některých přestupcích. Jinak řečeno, naplňovalo by skutkovou podstatu přestupku proti veřejnému pořádku. K tomu Ústavní soud dodává: *Skutková podstata přestupku proti pořádku v územní samosprávě má podle názoru Ústavního soudu povahu subsidiární ve vztahu ke skutkové podstatě přestupku proti veřejnému pořádku podle přestupkového zákona.*¹⁷⁵ To znamená, že v takovém případě by se mělo subsidiárně postupovat podle § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, což by s sebou přineslo i hrozbu vyšší pokuty (z 50.000 Kč na 100.000 Kč).¹⁷⁶ Otázka je to ovšem sporná, a to ze tří důvodů. Prvním je, že zákon o některých přestupcích v § 5 odst. 1 písm. g) sice stanoví, že aplikační přednost mají zákony, které tuto problematiku upravují speciálně, v daném případě se však jedná o právní úpravu v témže zákoně. Druhým je absence zákonné definice záboru. A třetím je, že v případě táboření na veřejných prostranstvích nelze založit odpovědnost za přestupek proti pořádku v územní samosprávě, aniž by zároveň nebyly naplněny znaky přestupku proti veřejnému pořádku, protože neoprávněnost táboření na území obce je odvislé od jeho zákazu v obecně závazné vyhlášce.

Zákaz táboření je taktéž odvislý od povahy pozemku. Přímou ze zákona je táboření zakázané na území národních parků,¹⁷⁷ na celém území chráněných krajinných oblastí, na celém území národních přírodních rezervací a v ochranných pásmech národních parků.¹⁷⁸ Dále také v lesích mimo místa k tomu vyhrazená.¹⁷⁹ Pokud jej tedy zákon ani obecně závazná vyhláška nezakazuje, je dovoleno.¹⁸⁰ Nutno však podotknout, že pojem „táboření“ nemá svou zákonnou definici. Komentářovou literaturou je ovšem definován jako: „*Setrvávání osob na*

¹⁷³ Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 2 a 3.

¹⁷⁴ VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 921, marg. 8.

¹⁷⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67), bod 23.

¹⁷⁶ Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 3 a § 5 odst. 3 písm. d).

¹⁷⁷ Mimo zastavěná území obcí, zastavitelné plochy obcí a mimo místa vyhrazená orgánem ochrany přírody.

¹⁷⁸ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů, § 16 odst. 2 písm. o), § 26 odst. 1 písm. b), § 29 písm. j) a § 37 odst. 3 písm. a).

¹⁷⁹ Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů, § 20 odst. 1 písm. k).

¹⁸⁰ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 2 odst. 3.

jednom místě mimo budovy s pomocí přístřešků jakéhokoliv druhu, např. stanu. V praxi se za táboření považuje zejména přebývání na jednom místě v přírodě přes noc (nocování).¹⁸¹ Ministerstvem životního prostředí je tábořením rozuměn zase: „Souhrn různých činností umožňujících vícedenní pobyt v přírodě spojený s přenocováním, a to obvykle ve stanech (stavění stanů, příprava stravy, hygiena, likvidace odpadků atd.).¹⁸² Z uvedeného lze vyvodit, že odborníky je táboření pojímáno jako činnost, při níž se osoba po určitou dobu nachází na otevřeném prostranství v dočasném přístřešku, který ji chrání před povětrnostními vlivy, s tím, že na tomto místě vykonává své životní potřeby. Jedná se tedy o činnost, kterou lze z pochopitelných důvodů spojovat také s „bezdomovstvím“. Pokud osoba bez domova nemá možnost nebo nechce využít služeb noclehárny, azylového domu nebo jiné ubytovny (ať už z důvodu plné kapacity, nedostatku soukromí, bezpečnosti, odtržení od svých blízkých nebo zvířat, špatných zkušeností či z důvodů ekonomických)¹⁸³, a zároveň si chce zajistit při pobytu v otevřeném prostoru určitý komfort, bude se uchýlovat právě k táboření. Obecně závazné vyhlášky však mohou pojem „táboření“ definovat jinak. Např. v Olomouci se za táboření považuje: „Vicedenní pobyt na jednom místě, spojený s možností přespání, a to obvykle ve stanech nebo jiných přístřešcích.“¹⁸⁴ Pro porušení zákazu táboření proto stačí už samotné vícedenní přespání na jednom místě, a to bez ohledu na to, jestli osoba vykonává své životní potřeby na tomto místě nebo jinde (např. v místě Charity, která poskytuje sociální služby pro vykonání osobní hygieny¹⁸⁵). Zároveň ani není podstatné, zda na daném místě osoba skutečně přespává, postačuje pouhá možnost přespání.

Jak bylo uvedeno výše, zájem obce na regulaci zabírání veřejného prostranství různými provizorními příbytky je opodstatněná. S čím však lze polemizovat, je regulace obyčejného spánku na veřejných prostranstvích. Často se lze setkat s tím, že tam, kde obec v obecně závazné vyhlášce reguluje táboření, reguluje také **bivakování**. Slovy olomoucké vyhlášky se bivakováním rozumí: „Jednorázové přespání bez znaků dlouhodobějšího pobytu,

¹⁸¹ STLOUKAL, Petr. In: MIKO, Ladislav a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 142.

¹⁸² PRCHALOVÁ, Jana a kol. Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992-2005. *PLANETA*, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, roč. 12, č. 7, s. 51.

¹⁸³ Pro doplnění: HRADECKÝ, Ilja. *Profily bezdomovství v České republice. Proč spí lidé venku a kdo jsou ti lidé. Tematická zpráva 2005* [online]. Praha, 2005 s. 9–11[cit. 12. února 2023]. Dostupné z: <http://www.nadeje.cz/img-content/files/docs/odborne/pslvakj05cz.pdf>.

¹⁸⁴ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích, čl. 2 odst. 2.

¹⁸⁵ KUBÁTOVÁ, Helena. In: LEBEDA, Tomáš a kol. *Bez střechy nad hlavou: empirická studie bezdomovectví v Olomouci*. 1. vydání. Praha: Togga ve spolupráci s Univerzitou Palackého v Olomouci, 2021, s. 58.

*a to bez ohledu na denní dobu.*¹⁸⁶ Reaguje tak na situace, kdy osoby bez domova vykonávají svou potřebu spánku na veřejně přístupných místech bez přístřešku, tj. „pod širým nebem“. Petr Čunderle, mluvčí městské policie statutárního města Olomouce, se k nově přijaté vyhlášce vyjádřil takto: „*Strážníci se denně setkávají při výkonu služby hlavně s lidmi bez domova, kteří využívají laviček ke svému odpočinku v horizontální poloze. Tyto případy, jak z vlastní iniciativy, tak na základě přijatých oznámení, řeší na místě probuzením dotyčné osoby, zjištěním totožnosti a upozorněním, aby místo využívala způsobem, pro který je určeno. Do této doby jsme neměli žádnou zákonnou oporu, abychom je mohli za jejich jednání sankcionovat.*“¹⁸⁷ Nutno však podotknout, že zmíněná obecně závazná vyhláška, vzhledem k tomu, jak pojem „bivakování“ definuje, penalizuje jakékoli přespání, ať už je realizováno na lavičce, na zemi, vleže, vsedě, či vestoje. Zároveň zakazuje přespávání v jakoukoli dobu, tedy ve dne i v noci.

Stejně jako táboření, ani bivakování není zákonem definované. V současnosti jej vlastně ani žádný zákon výslovně nezmiňuje. Judikaturou se však bivakováním míní volné přespávání v přírodě.¹⁸⁸ Nelze si nevšimnout, že legislativa a odborná veřejnost zmiňují táboření a bivakování právě v souvislosti s ochranou přírody a krajiny. V obecně závazných vyhláškách obcí však tyto pojmy nabývají jiných rozměrů, protože je pojímají jako činnosti narušující veřejný pořádek.¹⁸⁹ Zjednodušeně řečeno, ve světle těchto vyhlášek je na spánek na veřejnosti nahlíženo jako na něco, co by mělo ostatním obyvatelům či návštěvníkům města vadit. Ze sociálně antropologického hlediska může nepřijatelnost této činnosti spočívat v tzv. „špatném čtení veřejných míst“. Hejnal představuje situaci, kdy bychom si veřejný prostor mohli metaforicky představit jako „text“, který je čten jeho jednotlivými uživateli. Tento „text“ byl vytvořen jeho autory a spoluautory s cílem, aby byl čten určitým způsobem. Osoby bez domova tak v tomto přirovnání hrají roli aktérů, kteří jsou ostatními vnímáni jako narušitelé, jenž místa ve veřejném prostoru čtou špatně.¹⁹⁰ Osoby, které mají domov, se oddávají spánku doma. Nemají potřebu spát na veřejnosti. Jich samotných se tedy obecně závazná vyhláška o zákazu bivakování na veřejných prostranstvích příliš nedotýká. Osoby

¹⁸⁶ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích, čl. 2 odst. 1.

¹⁸⁷ VRÁNOVÁ, Magda. *Na opilce pospávající na lavičkách má Olomouc novou vyhlášku. Pomůže?* [online]. Olomoucký deník, 20. července 2020 [cit. 19. ledna 2023]. Dostupné z: https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/bezdomovci-opilci-olomouc-lavicky-vyhlaska-2020.html.

¹⁸⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2010, č. j. 7 Ca 19/2008 – 34.

¹⁸⁹ V případech, kdy byla obecně závazná vyhláška vydána na základě § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹⁰ HEJNAL, Ondřej. „Já si je najdu, ty vole. Dyť máme furt stejný místa.“ Místa bezdomovců ve veřejném prostoru. *Lidé města*, 2013, roč. 15, č. 3, s. 423 a 424.

mající domov tedy veřejná místa „čtou“ způsobem, že se na nich obvykle nespí. Osoby bez domova však příliš mnoho jiných možností, jak vykonat svou potřebu spánku, nemají.

Spánek sám o sobě není zákonem zakázán. Je totiž základní životní nutností, která je, jak zdůrazňuje Ades v souvislosti s obavami o odepření sociální a lékařské péče, „pravděpodobně ještě základnější než blahobyť pro nemajetné nebo neemergentní péče o nemocné.“¹⁹¹ Vzhledem k tomu, že se jedná o životní potřebu každého člověka, není pro její vykonávání, samozřejmě, ani zapotřebí žádné povolení. Spaní na veřejnosti ani není správním deliktem, který by pro tuto činnost zakládal status zvláštního užívání. Do veřejných prostranství může každý člověk vstupovat bez omezení a může je obecně užívat.¹⁹² Může nimi tedy procházet, trávit v nich svůj čas, posadit se¹⁹³ apod. Představme si situaci, kdy osoba sedí na lavičce v parku a čeká na svého přítele. Během tohoto čekání se zasní a nakonec usne. Třeba i na několik hodin. Můžeme říci, že tato osoba užívá veřejné prostranství způsobem, který neodpovídá jeho účelovému určení? Byla by situace jiná, pokud by tato osoba seděla na zastávce, zrovna by jí ujel autobus, další spoj by jel až druhý den ráno a ona by tak strávila noc (přespala) na tomto místě? Spíše by se dalo usuzovat na to, že byť se jedná pro tyto osoby, vzhledem k jejich poměrům, o situace mimořádné, využívají veřejné prostranství stále ještě obvyklým způsobem. Obecně závazné vyhlášky však regulací bivakování staví spánek naroveň užívání zvláštnímu. Mimoto, porušení obecně závazné vyhlášky je přestupkem.¹⁹⁴ Materiálním korektivem pro uplatňování správního trestání v mezích zásady *ultima ratio* je společenská škodlivost činu.¹⁹⁵ Porušení obecně závazné vyhlášky obce je jistě škodlivé, u samotného spánku lze však o společenské škodlivosti pochybovat.

Zastánci obecně závazných vyhlášek zakazujících bivakování sice mohou argumentovat tím, že zákaz se nevztahuje na celé území obce, neznamená to však, že by takováto vyhláška negativně nezasahovala do života osob bez domova. Zaprvé, v některých případech jsou omezení natolik široká, že je v podstatě téměř nemožné najít si jiné vhodné místo ke spánku (k tomu blíže ve 4. kapitole). A zadruhé, to, že na daném místě je povoleno

¹⁹¹ ADES, Paul. The Unconstitutionality of "Antihomeless" Laws: Ordinances Prohibiting Sleeping in Outdoor Public Areas as a Violation of the Right to Travel. *California Law Review* [online], 1989, roč. 77, s. 620 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1113422/files/fulltext.pdf>.

¹⁹² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 34.

¹⁹³ K tomu blíže: Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625).

¹⁹⁴ Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů, § 4 odst. 2.

¹⁹⁵ RIGEL, Filip. In: BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 39.

bivakovat, neznamená, že se vždy jedná o místo, které je ideální k přespání.¹⁹⁶ Na ideální místo můžeme totiž nahlížet nejenom z hlediska příznivých přírodních vlivů, ale také z hlediska jeho bezpečnosti (ať už v podobě ochrany před fyzickým napadením, anebo před okradením).¹⁹⁷ K většímu pocitu bezpečí mnohdy osobám bez domova napomáhá také přítomnost jejich psů.¹⁹⁸ Pohyb psů na veřejném prostranství však taktéž podléhá regulaci obecně závaznými vyhláškami.¹⁹⁹ Stejně tak jako v případě pohybu psů, Ústavní soud dovodil také zákonnost regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích.²⁰⁰ Takového omezování sice na osoby bez domova nedopadá takovou měrou, jako třeba právě zákaz bivakování, nelze však přehlížet určité možné spojení mezi touto regulací a exkluzí osob bez domova. V realitě života osob bez domova totiž alkohol může hrát určitou socializační roli.²⁰¹

Z uvedeného vyplývá, že i když se obecně závazné vyhlášky obcí vztahují na všechny lidi, osoby bez domova jsou jimi postiženy mnohem více, přičemž s trochou nadsázky by se dalo říci, že tímto způsobem nepřímo kriminalizují „bezdomovství“ jako takové. Spánek na veřejnosti je obecným užíváním tohoto prostoru a o jeho společenské škodlivosti by se dalo polemizovat. K jeho regulaci by tedy mělo být přistupováno šetrně a s respektem k sociálním odlišnostem osob nacházejících se ve veřejném prostoru.

¹⁹⁶ Obdobně viz. HEJNAL, Ondřej. „Já si je najdu, ty vole. Dyt' máme furt stejný místa.“ Místa bezdomovců ve veřejném prostoru. *Lidé města*, 2013, roč. 15, č. 3, s. 436.

¹⁹⁷ CHARVÁT, Petr. Sociální exkluze lidí bez domova – bezdomovectví z kvalitativní výzkumné perspektivy. In: NEUSAR, Aleš, VAVRYSOVÁ, Lucie. *Kvalitativní přístup a metody ve vědách o člověku XII. Hranice normality*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 82.

¹⁹⁸ KUBÁTOVÁ, Helena. In: LEBEDA, Tomáš a kol. *Bez střechy nad hlavou: empirická studie bezdomovectví v Olomouci*. 1. vydání. Praha: Togga ve spolupráci s Univerzitou Palackého v Olomouci, 2021, s. 57

¹⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (N 127/53 SbNU 597), bod 33.

²⁰⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (N 138/50 SbNU 217).

²⁰¹ CHARVÁT, Petr. Sociální exkluze lidí bez domova – bezdomovectví z kvalitativní výzkumné perspektivy. In: NEUSAR, Aleš, VAVRYSOVÁ, Lucie. *Kvalitativní přístup a metody ve vědách o člověku XII. Hranice normality*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 82.

4. Obecně závazné vyhlášky

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) zaručuje územním samosprávným celkům právo na samosprávu.²⁰² V rámci této územní samosprávy pak mohou obecní zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky.²⁰³ Ty jsou tedy statutárními předpisy vycházejícími z ústavou garantované autonomie,²⁰⁴ která se projevuje nemožností státu zasahovat do toho, zda obec má či nemá přijmout obecně závaznou vyhlášku, a jaký by měla mít obsah.²⁰⁵ To však neznamená libovůli obcí.²⁰⁶ Ty jsou totiž při vydávání obecně závazných vyhlášek vázány zákonem.²⁰⁷ Na tuto souladnost se zákonem následně dohlíží Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“), které při případném zjištění nedostatků vyzve obec ke zjednání nápravy.²⁰⁸ Tato výzva je úkonem podle části čtvrté správního řádu²⁰⁹, nejedná se tedy o rozhodnutí a obec se tak proti ní nemůže bránit.²¹⁰ V praxi mohou nastat dvě situace: buď je obecně závazná vyhláška v rozporu se zákonem, nikoli však s lidskými právy a základními svobodami, anebo je v rozporu s lidskými právy a základními svobodami. V prvním případě má obec na zjednání nápravy 60 dnů od doručení výzvy ministerstvem, přičemž po marném uplynutí této lhůty ministerstvo rozhodne o pozastavení účinnosti této obecně závazné vyhlášky a stanoví obci na zjednání nápravy dodatečnou lhůtu (při zjednání nápravy se rozhodnutí o pozastavení účinnosti neprodleně ruší).²¹¹ Ve druhém případě může ministerstvo rozhodnutí o pozastavení účinnosti vydat ihned, tj. bez předchozí výzvy.²¹² Dlužno dodat, že toto rozhodnutí je správním rozhodnutím ústředního orgánu vydávaným ve správním řízení podle správního řádu,²¹³ a je tak možné proti němu podat řádný opravný prostředek (rozklad).²¹⁴ Pokud obec nápravu nezjedná a ani nepodá řádný opravný prostředek, ministerstvo do 30 dnů od uplynutí lhůty pro podání rozkladu podá Ústavnímu soudu návrh na zrušení předmětné obecně závazné

²⁰² Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 8 a 100 odst. 1.

²⁰³ Tamtéž, čl. 104 odst. 3.

²⁰⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 67.

²⁰⁵ FILIPOVÁ, Jana. Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 59.

²⁰⁶ Pro doplnění: Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647), bod 20.

²⁰⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 35 odst. 3 písm. a)

²⁰⁸ Tamtéž, § 123.

²⁰⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁰ KOPECKÝ, Martin. In: KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: Komentář*. 4. vydání. *Zákon o Sbirce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 263.

²¹¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 123 odst. 1.

²¹² Tamtéž, § 123 odst. 2.

²¹³ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 9.

²¹⁴ HEJČ, David. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 698.

vyhlášky.²¹⁵ I když touto derogační pravomocí (postavené na principu kasačním) Ústavní soud zasahuje do autonomní činnosti obce, realizuje státní garanci existence a řádného fungování právního státu, která tento zásah ospravedlňuje.²¹⁶ Nutno však dodat, že: „*Stát může zasahovat do činnosti územních samosprávných celků, jen vyžaduje-li to ochrana zákona, a jen způsobem stanoveným zákonem.*“²¹⁷

Ministerstvo se však snaží předcházet pochybením, která by vedla k derogaci právních předpisů místní samosprávy, a proto obcím nabízí metodickou pomoc.²¹⁸ Zákonnost tedy posuzuje nejenom u obecně závazných vyhlášek už vydaných, ale také u jejich návrhů, které ministerstvu zaslaly obce. Např. v roce 2021 takových obecně závazných vyhlášek ministerstvo posoudilo 16.683, přičemž ze zaslanych jich bylo nezákonných 357.²¹⁹ K Ústavnímu soudu se v rámci návrhu na jejich zrušení dostaly pouze dvě.²²⁰ Problémem u obecní normotvorby je to, že i když je možné tolerovat určitou legislativní neobratnost těchto předpisů, nelze připouštět jejich nesrozumitelnost či výkladovou nejasnost.²²¹ Mnohdy se tedy může stát, že ministerstvo sice shledá obecně závaznou vyhlášku souladnou se zákonem, pojmy v ní obsažené jsou však natolik neurčité, že se vyhláška v podstatě stane v praxi neaplikovatelnou.²²² Možným vysvětlením tohoto stavu je fakt, že některé obce nemají dostatek kvalifikovaných pracovníků orientujících se v právních otázkách.²²³

Jak již bylo zmíněno výše, obecně závazné vyhlášky přijímá zastupitelstvo obce,²²⁴ a to v samostatné působnosti.²²⁵ Zastupitelstvo obce je kolektivním orgánem složeným z občanů zvolených členů zastupitelstva, přičemž počet těchto členů se odvíjí od počtu

²¹⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 123 odst. 3. Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, § 64 odst. 2 písm. g).

²¹⁶ FILIPOVÁ, Jana. Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 60.

²¹⁷ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 101 odst. 4.

²¹⁸ Ministerstvo vnitra České republiky. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek – obecná část* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2021, s. 28 [cit. 13. února 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-usc-c-1-2-proces-tvorby-a-vydavani-obecne-zavaznych-vyhlasek-obci-obecna-cast.aspx>.

²¹⁹ Ministerstvo vnitra České republiky. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2021* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2022, s. 50 [cit. 13. února 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sbornik-odk-2021.aspx>.

²²⁰ Tamtéž.

²²¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2009, č. j. 2 As 13/2009 – 78, s. 82.

²²² VESELÝ, Miroslav. Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 3, s. 181.

²²³ FILIPOVÁ, Jana. Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 61.

²²⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 84 odst. 2.

²²⁵ Tamtéž, § 35 odst. 2 a § 84 odst. 1. Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů, § 44 odst. 1.

obyvatel obce a od velikosti územního obvodu.²²⁶ Pro účely přijetí obecně závazné vyhlášky usnesením zastupitelstva obce je však podstatné, aby pro její přijetí hlasovala nadpoloviční většina všech těchto členů.²²⁷ Takto přijatá vyhláška se stane platnou svým vyhlášením.²²⁸ Před 1. lednem 2022 bylo toto vyhlášení prováděno vyvěšením předpisu obce na úřední desce obecního úřadu po dobu 15 dnů s tím, že byla stanovena povinnost obcí vést evidenci takto vydaných předpisů a umožnit každému seznámení se s předpisem u obecního úřadu.²²⁹ Ne vždy obce využívaly ke zveřejnění těchto předpisů dálkový přístup, což s sebou přinášelo určitý diskomfort při seznamování se s povinnostmi stanovenými v obecně závazných vyhláškách.²³⁰ Nelze totiž opomenout na to, že adresáty těchto předpisů nejsou jen obyvatelé obcí, ale všichni jedinci nacházející se na území obce.²³¹ A tito jedinci, kteří jinak pobývají na jiném území, by měli mít možnost seznámit se s povinnostmi stanovenými obcí dříve, než do ní vstoupí. Proto byla na centrální úrovni jako informační systém veřejné správy zřízena Sběrka právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, v níž se zveřejněním od roku 2022 realizuje vyhlášení právních předpisů územních samosprávných celků, mimo jiné tedy i obecně závazných vyhlášek obcí.²³²

Pokud obec vydá obecně závaznou vyhlášku, vytvoří tím originární podzákonný právní předpis.²³³ Na tuto originaritu bylo před koncem roku 2007 Ústavním soudem nahlíženo s jistou relativizací, neboť ten zdůrazňoval, že obec musí být pro uložení povinnosti v obecně závazné vyhlášce výslovně zmocněna zákonem.²³⁴ Např. v nálezu Pl. ÚS 69/04 se vyslovil takto: „*Ústavní soud respektuje místní samosprávu jako výraz práva a způsobilosti místních orgánů spravovat veřejné záležitosti v mezích daných zákonem, v rámci své odpovědnosti a v zájmu místního obyvatelstva. Reakce na společensky nežádoucí jevy v obci však nelze řešit autoritativním určením poměrů jednotlivců cestou své vlastní normotvorby, ke které obec nebyla zákonem zmocněna.*“²³⁵ V návaznosti na to obcím doporučil, aby pro

²²⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 67, § 68 odst. 1, § 69 odst. 1.

²²⁷ Tamtéž, § 87.

²²⁸ Tamtéž, § 12.

²²⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění zákona č. 263/2019 Sb., § 12 odst. 1, 4 a 5.

²³⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., obecná část, str. 7.

²³¹ HEJČ, David. Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2019, roč. 158, č. 8, s. 738.

²³² Zákon č. 35/2021 Sb., o Sběrce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, ve znění pozdějších předpisů, § 1 písm. a) a § 2 odst. 1.

²³³ HEJČ, David. Správní trestání a zásada nullum crimen sine lege scripta jako limit pro podzákonnou normotvorbu. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Dny práva 2017. Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 97 [cit. 14. února 2023]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

²³⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871), bod 23.

²³⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557), bod 43.

řešení těchto společensky nežádoucích jevů využívala „upozornění“ na svých úředních deskách, v nichž by informovaly občany o zákonech, které takovéto jevy postihují.²³⁶ Tento pohled změnil náleží Ústavního soudu ve věci vyhlášky města Jirkov.²³⁷ V něm soud jasně vyjádřil, že obce jsou přímo čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě obecně závazných vyhlášek a že žádné další zmocnění nepotřebují.²³⁸ Toto přehodnocení bývá některými nazýváno jako tzv. kopernikovský obrat.²³⁹ Ve stejném nálezu se Ústavní soud vyjádřil také k otázce zákonné působnosti: „*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.*“²⁴⁰ Pokud by se však překrývaly, nemohla by je obec podrobit zvláštní úpravě obecně závaznou vyhláškou (s výjimkou situací, kdy by zákon vymezující předmětnou oblast pro to vytvářel prostor).²⁴¹ Jinak řečeno, pokud je nějaký předmět a cíl regulován zákonem, nemůže je totožně regulovat vyhláška. Hranice mezi dodržením a porušením zásady zákonnosti je ovšem v případě obecní normotvorby velice tenká. Na to poukazuje např. Kačer, dle nějž: „*Česká republika trpí poměrně nejednoznačným výkladem možností podzákoné normotvorby.*“²⁴² Zcela jistě však můžeme konstatovat, že obecně závazné vyhlášky nemohou upravovat ty otázky, jejichž úprava je výlučně vyhrazena zákonu (jako je např. úprava daní a poplatků²⁴³).²⁴⁴

Nastíněné komplikace v oblasti zákonnosti podzákoných předpisů víceméně pramení z konfliktu státní normotvorby a samotné garance územní samosprávy. Ústavní soud sice potvrzuje, že obcím plyne ústavní právo na vlastní normotvorbu přímo z Ústavy, a zároveň k tomu sama Ústava omezuje ingerenci státu do činnosti územních samosprávných celků,²⁴⁵

²³⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557), bod 43.

²³⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871).

²³⁸ Tamtéž, bod. 26.

²³⁹ BROŽ, Jan. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 9, s. 311.

²⁴⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871), bod 34.

²⁴¹ Nález Ústavního soudu ze dne 11. dubna 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (N 56/85 SbNU 53). Shodně: HEJČ, David. Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2019, roč. 158, č. 8, s. 744.

²⁴² KAČER, Daniel. K mezím podzákoné normotvorby. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2021, roč. 160, č. 12, s. 1025.

²⁴³ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 11 odst. 5.

²⁴⁴ Viz. též BROŽ, Jan. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 9, s. 312.

²⁴⁵ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 101 odst. 4.

na druhou stranu je i tak územní samospráva limitována obyčejným zákonodárstvím.²⁴⁶ Tedy územní samospráva, i když garantovaná přímo Ústavou, nepodléhá jenom ústavním limitům, ale taktéž limitům běžných zákonů. U obecně závazných vyhlášek obcí na poli správního trestání je však situace ještě o něco komplikovanější. Podzákonné předpisy s ohledem na zásadu *nullum crimen sine lege scripta* nemohou stanovovat nové skutkové podstaty přestupků.²⁴⁷ Obecně závazné vyhlášky však stanovují povinnosti na základě § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích, čímž dle Ústavního soudu „dotvářejí objektivní stránku citované blanketní skutkové podstaty obsažené v zákoně.“²⁴⁸ Povinnosti stanovené v obecně závazných vyhláškách tak mají zákonný podklad, neurčitost skutkové podstaty ust. § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích nicméně v praxi přináší značné problémy. Uveďme si dva z nich. Prvním je hypotéza, dle níž blanketní skutkové podstaty přinášejí určité riziko z hlediska sankcionování méně škodlivých jevů. Lze mít za to, že takto široce vymezené skutkové podstaty totiž mohou ve větší míře dopadat na jednání s nižší mírou společenské škodlivosti ve srovnání se skutkovými podstatami, které upravují vymezenou povinnost jednoznačněji.²⁴⁹ A druhým z nich je skutečnost, že k této neurčitosti skutkové podstaty vymezené v § 4 odst. 2 zákona o některých přestupcích se v oblasti stanovení povinností k ochraně veřejného pořádku přidává také značná neurčitost relativně konkrétního zmocnění zakotveného v § 10 písm. a) až c) zákona o obcích.²⁵⁰

S těmito všemi spornými otázkami se musí při posuzování zákonnosti obecně závazných vyhlášek obcí vypořádávat právě Ústavní soud, který pro tyto účely vytvořil tzv. test čtyř kroků.²⁵¹ V prvním kroku Ústavní soud přezkoumává pravomoc obce vydávat obecně závazné vyhlášky, tj. odkazuje na čl. 104 odst. 3 Ústavy. Ve druhém kroku se zaměřuje na otázky, zda se při vydávání obecně závazné vyhlášky obec nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost (*ultra vires*). Jinak řečeno, zkoumá, jestli se obec při vydávání obecně závazné vyhlášky v samostatné působnosti řídila zákonem, tak jak

²⁴⁶ POSPÍŠIL, Ivo. Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávních celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2012, roč. 20, č. 2, s. 112.

²⁴⁷ HEJČ, David. Správní trestání a zásada *nullum crimen sine lege scripta* jako limit pro podzákonnou normotvorbu. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Dny práva 2017. Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 98 [cit. 14. února 2023]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.

²⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625), bod 36.

²⁴⁹ KRET, Tomáš, SCHEUER, Jan. Přestupky se sníženou mírou společenské škodlivosti a jejich vyřizování v praxi. *Jurisprudence*, 2021, roč. 2021, č. 4, s. 29.

²⁵⁰ HEJČ, David. Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2019, roč. 158, č. 8, s. 742 a 750.

²⁵¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663).

jí to přikazuje § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, a také, jestli nepřekročila meze oblastí, v nichž může podle § 10 zákona o obcích ukládat povinnosti. Pokud Ústavní soud nevyhodnotí, že obec jednala *ultra vires*, přikročí k třetímu kroku, který již není kritériem formálním. V něm se zaměřuje na vyřešení otázky, zda obec nezneužila jí zákonem svěřenou působnost. Tímto zneužitím je míněn výkon veřejné moci v zákonem svěřené oblasti buď cestou sledování účelu, jenž není zákonem aprobován, nebo cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí, anebo cestou přihlížení k nerelevantním úvahám. V tomto kroku se tedy soud blíže seznamuje s obsahem napadeného předpisu. Nakonec, ve čtvrtém kroku, se věnuje přezkumu tohoto obsahu z hlediska „nerozumnosti“.²⁵² Nerozumností je v tomto smyslu myšlena absurdnost obsahu přijatého předpisu orgánu místní samosprávy, která je natolik nesmyslná, že je zřejmá každému rozumnému člověku.²⁵³ Ústavní soud však k tomuto kroku přistupuje s jistou opatrností a dodává, že by se měl princip „nerozumnosti“ aplikovat velmi restriktivně, tj. jen a pouze v těch zjevně absurdních případech, jejichž přezkum by soud vedl jen k jednomu jedinému závěru, a to k tomu, že obec pochybila, aniž by tuto zjevnou nesmyslnost sama rozpoznala.²⁵⁴ Slovy Ústavního soudu: „*Aplikace principu nerozumnosti tedy přichází v úvahu jen za extrémních okolností, nesmí být jen možným jiným názorem, aniž by byla zároveň vyvrácena možná rozumnost názoru obce.*“²⁵⁵ Tato ještě doplnil v souvislosti s různorodostí názorů na rozumnost úpravy obecních záležitostí ve větší míře, než je možná nutné, zmínkou o tom, že obyvatelé obcí měli právo vybrat si své zastupitele, o kterých si myslí, že je budou reprezentovat nejlépe, a kteří jejich záležitostem rozumí lépe než orgány veřejné moci.²⁵⁶

Pokud má ovšem občan podezření na nezákonnost vydané obecně závazné vyhlášky, neznamená to, že by se s ní musel smířit a že by mu zákon neposkytoval žádné nástroje, jak zamezit jejím účinkům. V první řadě může občan obce, který dosáhl věku 18 let, požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce.²⁵⁷ V tomto případě tedy projednání nesrovnalostí týkajících se obecně závazné vyhlášky, jež považuje za vadnou. Tohoto práva lze využít dvěma způsoby, a to prostou žádostí, anebo kvalifikovanou žádostí. Prostou žádost může podat kterýkoliv občan obce jakoukoliv formou (ústně či písemně), kvalifikovanou ale může podat pouze skupina obyvatel (nejméně 0,5 % občanů obce), a to písemně (v listinné nebo elektronické podobě

²⁵² Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663), část IV.

²⁵³ Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317), bod 22.

²⁵⁴ Tamtéž, bod 23.

²⁵⁵ Tamtéž, bod 23.

²⁵⁶ Tamtéž, bod 24.

²⁵⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 16 odst. 2 písm. f).

s elektronickými podpisy).²⁵⁸ Hlavní rozdíl mezi těmito dvěma žádostmi je v tom, že v případě prosté žádosti je na rozhodnutí orgánu obce, jestli předloženou záležitost vůbec věcně projedná, naopak u kvalifikované žádosti má orgán povinnost předloženou věc projednat.²⁵⁹ Jinak řečeno, na projednání záležitostí předložených prostou žádostí není právní nárok.²⁶⁰ Zákon tedy umožňuje občanům obce, aby jejich záležitost byla projednána, nicméně to, jestli s výsledkem projednání budou občané spokojeni, je věc druhá.

Upozornit na případnou nezákonnost obecně závazné vyhlášky ale může i osoba, která není občanem obce, a to prostřednictvím podání podnětu k zahájení řízení Ministerstvu vnitra podle správního řádu.²⁶¹ Takovéto oznámení správnímu orgánu může být i anonymní a může mít jakoukoli formu i kvalitu.²⁶² Ve své podstatě jde toliko jen o jakési upozornění Ministerstva vnitra na to, že by mělo iniciovat určitý dozorčí postup (tedy učinit určité kroky k tomu, aby obecně závazná vyhláška byla v souladu se zákonem, pokud shledá, že tomu tak není).²⁶³ Tento a předchozí postup k obraně proti přijaté obecně závazné vyhlášce nevyžaduje, aby osoba, která tento podnět podává, byla tímto předpisem zasažena přímo do svých práv, další postup však takový zásah předpokládá. Tento však v praxi (v souvislosti s „bezdomovstvím“) může vykazovat určité obtíže spočívající v potenciální nechuti osob bez domova řešit dané skutečnosti oficiální cestou, popř. v neznalosti svých práv či neschopnosti prosadit si svá práva před orgánem veřejné moci, potažmo před soudem.²⁶⁴ Pokud by ovšem tato osoba projevila zájem o vyřešení svého případu, mohla by se obrátit na bezplatnou právní pomoc poskytovanou *pro bono* advokáty, popř. studentskými právními poradnami. V rámci tohoto postupu nicméně zákon předpokládá obligatorní zastoupení advokátem pouze v případě kasační stížnosti u Nejvyššího správního soudu.²⁶⁵ Ta by v daném případě přicházela v úvahu za situace, kdy by se osoba bránila proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu ve správním řízení.²⁶⁶ Byla-li by nezákonná obecně závazná vyhláška obce, byl by i nezákonný zásah ze strany strážníků, kteří dohlíží na dodržování obecně závazných vyhlášek a kteří mají povinnost provést proti páčání nebo spáchání přestupku podle § 4

²⁵⁸ FUREK, Adam. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 108, marg. 59 a 60.

²⁵⁹ Tamtéž, s. 110, marg. 65.

²⁶⁰ Viz. Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2007, č. j. 3 Aps 6/2006 – 76.

²⁶¹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 42.

²⁶² FIALA, Zdeněk. In: FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 248.

²⁶³ Tamtéž.

²⁶⁴ KODYMOVÁ, Pavla, DAVIDOVÁ, Ivana. Domácí násilí bez domova. *Fórum sociální práce* [online], 2018, č. 1, s. 101, pozn. č. 6 [cit. 15. února 2023]. Dostupné z: https://forumsocialniprace.ff.cuni.cz/wp-content/uploads/sites/10/2018/06/Pavla_Kodymova-Ivana_Davidova_95-103.pdf.

²⁶⁵ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 105 odst. 2 a § 106 odst. 4.

²⁶⁶ Tamtéž, § 102.

odst. 2 zákona o některých přestupcích zákrok nebo úkon.²⁶⁷ Proto, pokud by byl nezákonný zásah nebo úkon vykonán, osoba by byla přímo zkrácena na svých právech a mohla by se bránit zásahovou žalobou v řízení o ochraně před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.²⁶⁸ Tímto správním orgánem by sice fakticky byla obecní policie, žalovanou by však byla obec.²⁶⁹ Aby stěžovatel byl v řízení úspěšný, musel by soud uznat, že zásah byl nezákonný. Tato nezákonnost by spočívala v rozporu s objektivním právem.²⁷⁰ Pokud by ani v tomto řízení, ani v řízení před Nejvyšším správním soudem nebylo rozhodnuto o nezákonnosti zásahu, přičemž by měl stěžovatel za to, že bylo zasaženo do jeho základních práv, mohl by se obrátit na Ústavní soud, v němž by současně mohl podat návrh na zrušení obecně závazné vyhlášky.²⁷¹ K otázce případného zásahu do základních práv obecně závaznými vyhláškami regulujícími užívání veřejného prostranství osobami bez domova bude podrobněji pojednáno níže.

4.1 Chráněné zájmy

Obce nejčastěji vydávají obecně závazné vyhlášky v oblasti veřejného pořádku, a to se záměrem, aby stanovenými povinnostmi a zákazy vyřešily místní problémy, se kterými se aktuálně potýkají.²⁷² Tato oblast je ale v praxi nejkonfliktnější, neboť při střetu státní moci s mocí reprezentovanou územní samosprávou stanovující vlastní povinnosti a zákazy mnohdy dochází k ústavně sporným otázkám, jež bývají předmětem diskusí.²⁷³ Nejinak tomu je i v případě regulace obecného užívání veřejného prostranství osobami bez domova, která je sporná především z hlediska společenské škodlivosti, proporcionality a případné diskriminace. Právě diskriminace je tématem, o němž se v současnosti v souvislosti s obecně závaznými vyhláškami hovoří velmi často.²⁷⁴ Je pochopitelné, že obce se snaží vyjít veřejnosti, která má vůči osobám bez domova negativní postoj, vstříc a ve světle takto projeveného „veřejného zájmu“ zajistit „žádoucí image“ města, na druhou stranu je otázkou, zda regulace činností spojených s „bezdomovstvím“ je tou správnou (a humánní) cestou.

²⁶⁷ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, § 2 písm. c) a § 7 odst. 1.

²⁶⁸ Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, § 82.

²⁶⁹ Tamtéž, § 83.

²⁷⁰ KÜHN, Zdeněk. In: KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 701, marg. 13.

²⁷¹ Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, § 64 odst. 2 písm. d).

²⁷² KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde, 2008, s. 254.

²⁷³ KOUDELKA, Zdeněk. In: KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2019, s. 49 a 50.

²⁷⁴ VESELÝ, Miroslav. Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 3, s. 184.

Na poli ochrany veřejného pořádku se můžeme setkat se třemi okruhy, v nichž jsou obce oprávněny v samostatné působnosti obecně závaznými vyhláškami stanovit povinnosti, a které jsou vymezeny v ust. § 10 písm. a) až c) zákona o obcích.²⁷⁵ Pro účely této práce však bude pozornost zaměřena pouze na okruh první a poslední, tedy § 10 písm. a) a § 10 písm. c), protože právě v rámci nich obce vydávají obecně závazné vyhlášky zaměřené proti osobám bez domova. Chráněným zájmem v § 10 písm. a) zákona o obcích je zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, chráněným zájmem v § 10 písm. c) zákona o obcích je zase udržování čistoty, ochrana životního prostředí a užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti. Zajímavostí je, že třeba takové táboření, bivakování, nocování či stanování bývá zakazováno ve jménu obou těchto chráněných zájmů, tedy nejenom jako činnost, která by mohla ohrozit čistotu veřejného prostranství nebo celkově životní prostředí, ale také jako činnost v rozporu s veřejným pořádkem podle § 10 písm. a) zákona o obcích.²⁷⁶ Ostatní obecně závazné vyhlášky, které by mohly nepřímo souviset s „bezdomovstvím“, jako např. regulace žebrání či konzumace alkoholu na veřejnosti, jsou zpravidla vydávány pod záštitou § 10 písm. a) zákona o obcích.²⁷⁷

Ust. § 10 písm. a) zákona o obcích demonstrativně vyjmenovává, které činnosti může obec v zájmu zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku upravit. Jsou jimi činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci, nebo ty, které by mohly být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku. U těchto činností pak obec může stanovit, že je lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány.²⁷⁸ K tomu je nutno podotknout, že obec není oprávněna provádění těchto činností zakázat obecně, tj. na všech veřejných prostranstvích (vyjma prostituce, jež je sociálně patologickým jevem upraveným mezinárodními smlouvami s cílem jej potlačit), a to právě proto, že činnosti, které obec může upravovat a k nimž neexistuje mezinárodněprávní závazek snažící se o jejich potlačení, nemohou dle názoru Ústavního soudu zasahovat do chráněných zájmů na úplně všech veřejných prostranstvích ve městě.²⁷⁹

²⁷⁵ Viz. HEJČ, David. Zásada zákonitosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2019, roč. 158, č. 8, s. 742.

²⁷⁶ Např. obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích a obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 4/2022, o udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, o ochraně veřejné zeleně a o užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti ve městě Olomouci.

²⁷⁷ Např. Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 3/2022, o zákazu konzumace alkoholických nápojů a žebrání na veřejných prostranstvích statutárního města Olomouce.

²⁷⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 10 písm. a).

²⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557), bod 51, 52 a 54.

Veřejný pořádek je neurčitým právním pojmem, a proto je jeho obsah osvětlován judikaturou.²⁸⁰ Obvykle se však za veřejný pořádek považuje „*vyvážený stav společenských vztahů respektující vžitá či v místě uznávaná pravidla způsobu života a společenského chování (shlušnosti)*“.²⁸¹ Pro posouzení veřejného pořádku je proto podstatné jeho obecné vnímání v daném místě a čase.²⁸² Slovy Nejvyššího správního soudu, veřejný pořádek lze definovat jako: „*Normativní systém, na němž je založeno fungování společnosti v daném místě a čase a jenž v sobě zahrnuje ty normy právní, politické, mravní, morální a v některých společnostech i náboženské, které jsou pro fungování dané společnosti nezbytné. Nadto je možno pod pojmem veřejného pořádku rozumět také faktický stav společnosti, k němuž je dodržování tohoto heterogenního normativního systému zacíleno. Narušení veřejného pořádku je proto zároveň narušením normy a zároveň narušením optimálního stavu společnosti, který je účelem a dispozicí této normy.*“²⁸³ Z uvedeného lze vyvodit, že pod ochranu veřejného pořádku jsou subsumovány takové hodnoty společnosti, na jejichž dodržování je v daném konkrétním místě v dané konkrétní době potřeba trvat, jinak by byl narušen společenský řád. K tomu je ovšem potřeba dodat, že posuzované „společensky nepřijatelné jevy“ musejí být skutečně způsobitelné chráněné zájmy narušit.²⁸⁴

Je tedy záležitostí obce, které jevy na svém území považuje za škodlivé, přičemž Ústavní soud v tomto ohledu nedisponuje spolehlivými argumenty k tomu, aby mohl názor obce vyvrátit, protože posouzení, které místní problémy jsou v daném místě závažné a které ne, leží pouze na obci, jež ostatně zná místní poměry nejlépe.²⁸⁵ Regulované „společensky škodlivé jevy“ tedy musí být vždy místní záležitostí, jinak by obec překročila svou zákonnou příslušnost.²⁸⁶ Je nepřijatelné, aby obec za místní záležitost vydávala (a v obecně závazné vyhlášce upravovala) škodlivá jednání postihovaná státem jako trestný čin, přestupek či jiný správní delikt.²⁸⁷ V souvislosti s osobami bez domova však v médiích často zaznívá, že „bezdromovci“ budí veřejné pohoršení.²⁸⁸ To je nicméně postihováno jako přestupek proti veřejnému pořádku podle § 5 odst. 1 písm. e) zákona o některých přestupcích. Tohoto přestupku se podle ustálené judikatury dopustí osoba, [1] která tento čin spáchá

²⁸⁰ KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde, 2008, s. 254.

²⁸¹ Tamtéž, s. 255.

²⁸² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2009, č. j. 2 As 13/2009 – 78, s. 83.

²⁸³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, č. j. 2 As 78/2006 – 64, s. 73.

²⁸⁴ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2009, č. j. 2 As 13/2009 – 78, s. 83.

²⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (N 185/58 SbNU 621), část VII/a.

²⁸⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (N 215/59 SbNU 123), bod 34.

²⁸⁷ Tamtéž.

²⁸⁸ Např. VRÁNOVÁ, Magda. *Na opilce pospávající na lavičkách má Olomouc novou vyhlášku. Pomůže?* [online]. Olomoucký deník, 20. července 2020 [cit. 19. ledna 2023]. Dostupné z: https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/bezdomovci-opilci-olomouc-lavicky-vyhlaska-2020.html.

veřejně, [2] jejíž jednání subjektivně pohoršuje zpravidla více než dvě osoby, které obvykle budou tomuto jednání přítomny současně, [3] a jejíž jednání je zároveň v rozporu s tím obsahem mravnosti, na němž se společnost shoduje.²⁸⁹ Tato trojice znaků pak vytváří tzv. „kvalifikovaný rozpor s mravností“.²⁹⁰ A právě třetí kritérium tohoto „kvalifikovaného rozporu s mravností“, i když v praxi interpretačně problémového, můžeme považovat za odlišující znak mezi přestupkem proti veřejnému pořádku a přestupkem proti pořádku v územní samosprávě. Ten totiž odkazuje na „celospolečenský konsenzus mravnosti“, tedy na jakousi „objektivní pohoršlivost“, která je obecně přijímána (byť posuzována v daném místě a čase),²⁹¹ kdežto za rozpor s mravností v územní samosprávě podle § 10 písm. a) zákona o obcích bychom mohli považovat takové společenské jevy, na jejichž nemravnost neexistuje celospolečenský konsenzus, ale „pouhá“ místní nelibost v dané obci.²⁹² Zjednodušeně řečeno, přestupek proti veřejnému pořádku bude správní orgán posuzovat individuálně v celém kontextu daného případu podle celospolečenských pravidel mravnosti, kdežto v případě přestupku v územní samosprávě již správní orgán nebude muset posuzovat, co je či není nemravné, protože to již je stanoveno přímo v obecně závazné vyhlášce na základě místních pravidel mravnosti. Uvedeno na příkladu, o spánku na veřejnosti by se dalo stěžovat jako o celospolečensky nemravném jednání, na území obce však na něj může být jako na nemravné nahlíženo. Z toho tedy vyplývá, že regulaci spánku na veřejnosti lze považovat za místní záležitost. Regulace této místní záležitosti tedy transformuje ne právní normativní systém v podobě morálky na úpravu normativní.²⁹³ Velmi trefně se k tomuto vyjadřuje Kliment, který poznamenává: *„Pokud lidé bez domova nepodlehnu tlaku morálních norem (tedy těch ne právních, pozn. autorky) a setrvávají u svých forem jednání, tak společnost má tendenci je negativně sankcionovat v podobě ostrakizace. Poptávka veřejnosti po regulaci jednání prostřednictvím morálních norem, které mají zastupovat normy právní, jelikož se jedná o projevy zákonem nezakázané, je pak uchopována lokálními politiky, kteří prostřednictvím obecně závazných vyhlášek vytěsňují z určitých míst obce osoby s chováním typickým právě pro lidi bez domova, aniž by v nich bylo konstatováno, že jsou proti těmto osobám namířeny.“*²⁹⁴

²⁸⁹ KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2. vydání, 2019, s. 843.

²⁹⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2004, č. j. 2 As 69/2003 – 50.

²⁹¹ Tamtéž.

²⁹² Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (N 215/59 SbNU 123), bod 34.

²⁹³ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 194, marg. 198.

²⁹⁴ KLIMENT, Pavel. *Dvojitá optika bezdomovství*. 1. vydání. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2018, s. 73.

Tím, že obec reguluje takovéto chování, které považuje za škodlivé a které není zároveň regulováno platnými zákony, vykonává obec jednu ze svých „policejních funkcí“, ovšem tímto se občas může ocitnout za hranicí ústavního a zákonného rámce, který je povinna při své normotvorbě dodržovat.²⁹⁵ Též je povinna dbát, jak již bylo naznačeno výše, na obecný princip proporcionality, jež je projevem ust. § 10 písm. a) zákona o obcích a který znemožňuje obcím zakázat plošně ty činnosti, jež nejsou způsobilé narušit veřejný pořádek na celém území obce.²⁹⁶ Takovými nezpůsobilými činnostmi jsou dle judikatury např. žebrání,²⁹⁷ stanování a táboření,²⁹⁸ nebo i konzumace alkoholu.²⁹⁹ Pak ovšem vymezení prostranství, v němž tyto činnosti jsou způsobilé narušit veřejný pořádek, musí být dostatečně konkrétní, aby nevyvolávalo žádné interpretační pochybnosti (v souladu s principem právní jistoty).³⁰⁰ Navíc, jak bylo Ústavním soudem poukázáno na případu zákazu stanování a táboření, obec musí taktéž respektovat pravidlo, že zákaz určitých činností může učinit zásadně bez ohledu na vlastnictví pozemku, a to z důvodu ústavní garance rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany.³⁰¹ Tím byla překonána předchozí judikatura, dle níž mohla obec některé činnosti zakázat pouze na veřejných prostranstvích ve vlastnictví obce.³⁰²

Shrneme-li výše uvedené, dobrá praxe při tvorbě obecně závazných vyhlášek regulujících veřejný pořádek spočívá především v principu proporcionality, dle něž by povinnosti ve vztahu ke sledovanému cíli měly být ukládány jen v nejmenším možném rozsahu (tedy pouze tam, kde „společensky škodlivé jevy“ významnou měrou narušují veřejný pořádek), v předvídatelnosti práva a též v zásadě rovného přístupu.³⁰³ Uvedené, samozřejmě, platí i pro regulaci činností podle **§ 10 písm. c)** zákona o obcích. Toto ustanovení umožňuje chránit čistotu ulic a jiných veřejných prostranství, životní prostředí, zeleň v zástavbě, ostatní veřejnou zeleň a užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.³⁰⁴ Veřejnou zelení je v tomto smyslu chápána pouze ta zeleň, která se nachází na veřejných prostranstvích.³⁰⁵ Veřejným prostranstvím je potom ta veřejná zeleň, která je

²⁹⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (N 215/59 SbNU 123), bod 26 a 34.

²⁹⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557), bod 47.

²⁹⁷ Tamtéž, bod 54.

²⁹⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (N 58/45 SbNU 3), bod 36.

²⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (N 138/50 SbNU 217), část III.

³⁰⁰ Tamtéž.

³⁰¹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67), bod 40.

³⁰² Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (N 176/51 SbNU 163), bod 46.

³⁰³ Ministerstvo vnitra České republiky. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Tvorba obecně závazných vyhlášek – Úprava místních záležitostí veřejného pořádku* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2022, s. 99. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-c-4-2-tvorba-obecne-zavaznych-vyhlasek-uprava-mistnich-zalezitosti-verejneho-poradku.aspx>.

³⁰⁴ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 10 písm. c).

³⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05 (N 164/42 SbNU 353), bod 13, 21 a 33.

přístupná každému bez omezení a která tedy slouží obecnému užívání.³⁰⁶ Tato veřejně přístupná zeleň však nepoživá ochrany pouze z hlediska zachování dobrého stavu rostlin, dle Ústavního soudu je rozsah ochrany mnohem širší: „*Předmět a cíl regulace podle § 10 písm. c) zákona o obcích se neomezuje jen na ochranu rostlin jako živých organismů, ale zahrnuje (primárně) ochranu veřejné zeleně v závislosti na místních podmínkách a zájmech obyvatel dané obce, kteří prostřednictvím svého zastupitelstva a jím přijímané obecně závazné vyhlášky realizují a prosazují svou představu o podobě a kvalitě životního prostoru, který je bezprostředně obklopuje a má přímý dopad na jejich fyzické i duševní zdraví a pohodu jejich bydlení. Může-li obec vyhláškou stanovit podmínky za účelem čistoty veřejného prostranství [§ 10 písm. c)], přičemž čistota není jen kategorií hygienickou, nýbrž nepochybně i estetickou, není rozumného důvodu, proč v případě ochrany veřejné zeleně legitimní cíl regulace omezovat jen na hledisko hygienické. Potom ustanovení § 10 písm. c) umožňuje obcím ukládat na tomto úseku povinnosti, aniž by jim mohl být vytýkán pokus normovat oblasti, které jsou již upraveny speciálními zákony.*“³⁰⁷ Těmito speciálními zákony jsou např. zákon o rostlinolékařské péči,³⁰⁸ nebo zákon o ochraně přírody a krajiny.³⁰⁹

Toto rozhodnutí Ústavního soudu je z hlediska regulace užívání veřejného prostranství (veřejné zeleně) osobami bez domova velice významné, protože obcím dává do rukou nástroj, jak veřejnou zeleň chránit nejenom ve smyslu zachování čistého životního prostředí, ale také ve smyslu estetického citění místní veřejnosti. Právě toto citění však nemusí být vždy vůči osobám bez domova tolerantní.³¹⁰ Na spánek na veřejném prostranství ve veřejné zeleni (třeba v trávě v parku či na sídlišti) tak může být obcemi nahlíženo nejenom jako na činnost nemorální, tj. narušující veřejný pořádek podle § 10 písm. a) zákona o obcích, ale také jako na činnost neestetickou podle § 10 písm. c) zákona o obcích. Z toho vyplývá pro osoby bez domova mnohem větší nebezpečí, že budou penalizovány za běžné činnosti, které, vzhledem k nemožnosti vykonávat je v soukromí, provádějí právě na veřejných prostranstvích.

Pro hlubší porozumění obsahu ust. § 10 písm. c) zákona o obcích je vhodné také vymezit, co se rozumí zelení v zástavbě. Jedná se o zeleň nacházející se v zastavěném území vymezeném v opatření obecné povahy,³¹¹ konkrétně tedy v územním plánu obce.³¹² Pokud

³⁰⁶ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 34.

³⁰⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871), bod 38.

³⁰⁸ Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, ve znění pozdějších předpisů.

³⁰⁹ Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁰ Srov. BROWARCZYK, Łukasz. In: FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem a kol. *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* [online]. Belgie: l'Imprimerie Chauveheid, 2013, s. 93 a 94 [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>.

³¹¹ Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 59 odst. 2. Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 171 a násl.

obec takto vymezené zastavěné území nemá, je pak podle stavebního zákona zastavěným územím zastavěná část obce vymezená k 1. září 1966 a vyznačená v mapách evidence nemovitostí (tzv. intravilán).³¹³ Znalost tohoto vymezení je pro následnou analýzu obecně závazných vyhlášek podstatná, neboť některé obce zákazy určitých činností (jako např. bivakování a táboření) váží právě k území zastavěnému.³¹⁴ Lze vyslovit hypotézu, že tak činí právě proto, že v tomto území by pospávání osob bez domova nejvíce narušovalo estetické citění ostatních obyvatel a také návštěvníků obce. Přeci jen, v zastavěném území lze předpokládat větší koncentraci lidí, a tudíž i větší viditelnost osob bez domova.

4.2 Analýza vybraných obecně závazných vyhlášek

Pro ilustraci poměrně silné penalizace „bezdromovství“ je vhodné začít u obecně závazných vyhlášek statutárního města **Olomouce**. V roce 2017 tam proběhl výzkum, v němž bylo zjišťováno, co se obyvatelům na Olomouci nejvíce nelíbí. Častou odpovědí bylo právě „bezdromovectví“, které se zařadilo před takové problémy, jako je špatný stav chodníků/silnic, parkování, dopravní situace, nedostatek městské zeleně či nedostatek/neodpovídající pracovní příležitosti.³¹⁵ Podle dat z roku 2018 byly osoby bez domova v Olomouci nejvíce viditelné na vlakovém nádraží, náměstí Republiky, Žižkově náměstí, na Wurmově ulici (zde má adresu Charita Olomouc), Biskupském náměstí (parčík přilehlý k Wurmově ulici) a také v centru města.³¹⁶ Zastupitelstvo města Olomouce na to zareagovalo přijetím obecně závazné vyhlášky o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích.³¹⁷ Dle této vyhlášky je táboření a bivakování zakázáno na všech veřejných prostranstvích a na všech zařízeních města sloužících potřebám veřejnosti nacházejících se v městské památkové rezervaci a v městských parcích.³¹⁸ Vyhláškou vymezená městská památková rezervace se ovšem nevztahuje pouze na centrum města (Horní a Dolní náměstí), ale také na náměstí Republiky, Wurmovu ulici, Biskupské náměstí či Václavské náměstí,³¹⁹ tedy místa, kam osoby bez

³¹² Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 58 odst. 3.

³¹³ Tamtéž, § 2 odst. 1 písm. d).

³¹⁴ Např. obecně závazná vyhláška města Moravská Třebová č. 7/2020, o zákazu bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území města Moravská Třebová.

³¹⁵ LEBEDA, Tomáš, ŠARADÍN, Pavel. In: LEBEDA, Tomáš a kol. *Bez střechy nad hlavou: empirická studie bezdromovectví v Olomouci*. 1. vydání. Praha: Togga ve spolupráci s Univerzitou Palackého v Olomouci, 2021, s. 19.

³¹⁶ Tamtéž, s. 24 a 25.

³¹⁷ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích.

³¹⁸ Tamtéž, čl. 3 a příloha č. 1.

³¹⁹ Tamtéž, příloha č. 2.

domova přicházejí, když chtějí využít služeb Charity Olomouc.³²⁰ Primátor města se k tehdy nově přijaté vyhlášce vyjádřil takto: „*Potřeba regulace vzešla z dlouhodobě se opakujících stížností veřejnosti na přespávání a táboření některých skupin občanů v centru města i v městských parcích. Pro tyto případy neměli dosud městští strážníci účinný legislativní nástroj, jak tento nepříjemný stav řešit.*“³²¹ K tomu však ještě doplnil: „*Účinnost a dopady nové vyhlášky plánujeme brzy vyhodnotit. Je možné, že v budoucnu proběhne i její aktualizace a budeme ji rozšiřovat o další veřejná prostranství.*“³²² O pár měsíců později skutečně došlo k rozšíření zákazu, a to o všechny autobusové a tramvajové zastávky na území města (včetně veřejných prostranstvích v okruhu do 50 metrů od nich), o autobusová nádraží (včetně veřejných prostranstvích v okruhu do 50 metrů jak od autobusových, tak i vlakových nádraží) a o veřejná prostranství v okruhu do 100 metrů od vstupu do sídla Krajského úřadu Olomouckého kraje.³²³

Byť primátor města obecně závaznou vyhlášku o zákazu bivakování a táboření obhajoval, na zastupitelstvu nebyl názor na ni jednotný. Např. P. Macek na zasedání zastupitelstva k ještě tehdy nerozšířené verzi vyhlášky řekl: *Já jsem obecně rozpačitý z těch vyhlášek, z obou dvou (na zasedání zastupitelstva byla diskutována také obecně závazná vyhláška čistotě ulic a veřejných prostranství, ochraně veřejné zeleně a zařízení, pozn. autorky), stejně jako z předchozí samozřejmě, ta na to pouze navazuje, protože všichni tušíme, že jejich vymahatelnost je hodně slabá a i z poznámek ministerstva vnitra, které vlastně k nim poslalo k oběma dvěma, jak jsou přepracované, tak je patrné, že nemůžou být přiřazené v rámci přestupkového zákona, takže vlastně jako teoreticky velmi opakují přestupkový zákon a jsem přesvědčen, že přestupkový zákon je dostatečný, byť v tomto směru s panem ředitelem Městské policie budeme přesně v rozporu a mrzí mě, že tu diskusi nepovedeme právě na komisi prevence kriminality, že ji jsem nucen vést tady na zastupitelstvu. Takže jsou tam vlastně absurdní věci, jsou to **bezdomovecké vyhlášky** obě dvě a nebojím se je tak pojmenovat, protože jejich vymahatelnost je hodně nulová. Uděláme nějakou akci ve městě a přesně potom je nám řečeno, že se to vztahuje jenom na někoho, městská policie vlastně nezasahuje proti každému, což je hrozně fajn, ale pak je hodně smutné, že vlastně máme vyhlášku, která je dodržována jen částečně, platí pro část obyvatel města. Byť chápu účel,*

³²⁰ Srov. KUBÁTOVÁ, Helena. In: LEBEDA, Tomáš a kol. *Bez střechy nad hlavou: empirická studie bezdomovectví v Olomouci*. 1. vydání. Praha: Togga ve spolupráci s Univerzitou Palackého v Olomouci, 2021, s. 58.

³²¹ ŠTĚDRÁ, Radka. *Město novou vyhláškou zakazuje bivakování a táboření* [online]. olomouc.eu, 22. července 2020 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/25453>.

³²² Tamtéž.

³²³ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 11/2020, kterou se doplňuje obecně závazná vyhláška č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích, čl. 1.

*proč platí pro tuhle část obyvatel, tak mi to vlastně přijde trošku absurdní v konečném důsledku, protože nezavádí nic nového oproti přestupkovému zákonu, ani jedna z nich.*³²⁴

Pan Macek se v tomto ohledu dostal s primátorem města do sporu. Primátor situaci uklidňoval tím, že strážníci v rámci svých kompetencí nebudou zasahovat proti všem, např. proti studentům, kteří při učení usnou v parku na dece, přesto však přijetí takové vyhlášky, která se bude vztahovat na všechny, považoval za nutné, protože dle něj žádným jiným nástrojem k odstranění povalování osob bez domova město nedisponuje.³²⁵ Dle Macka je však takový výklad absurdní, protože obecně závazná vyhláška by se měla vymáhat vůči všem, přičemž dodal, že tak, jak je vyhláška nastavená, akorát „zapleveluje právní systém města“. Zároveň s tím vybědl k odbornější diskusi.³²⁶ Na tomto místě však primátor ukončil rozpravu a proběhlo hlasování (30 zastupitelů bylo pro, 1 proti, 8 se zdrželo hlasování a 1 nehlasoval).³²⁷

Z uvedeného je tedy účel vyhlášky jasný. Byť byla přijata v rámci § 10 písm. a) zákona o obcích, dle něhož by stanovený zákaz měl znamenat rozpor každého spánku na veřejnosti s veřejným pořádkem, zastupitelstvo se při přijetí vyhlášky netajilo tím, že rozpor s veřejným pořádkem vykazuje pouze spánek osob bez domova, a že pouze vůči nim bude obecně závazná vyhláška vymáhána. To je ovšem v rozporu s povinností strážníků učinit při páchání přestupku zákrok, úkon či jiné opatření.³²⁸ Navíc, rozlišování osob na „kultivované“ a „nekultivované“ v policejní praxi vymáhání zákazu bivakování a táboření, jen stěží může vést k předvídatelnosti práva a být tak v souladu s principem právní jistoty. Vzpomeňme si na tomto místě na tzv. test čtyř kroků, kterým Ústavní soud posuzuje zákonnost obecně závazných vyhlášek. Dle třetího kroku tohoto testu je obci zapovězeno zneužít svou působnost cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, jinak řečeno, zákaz ukládaný obecně závaznou vyhláškou by se neměl dostat do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo s ústavním pořádkem.³²⁹ Na první pohled sice obecně závazná vyhláška o zákazu bivakování a táboření nevypadá, že by měla být v rozporu se zákonem, protože se vztahuje na všechny osoby v obci, na druhý pohled však, vzhledem k již uvedenému, můžeme zaznamenat její určitý diskriminační potenciál, neboť v praxi je zaměřena pouze na osoby bez domova. Otázce nepřímé diskriminace bude podrobnější pozornost věnována v následující podkapitole.

³²⁴ Zastupitelstvo města Olomouce. *Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Olomouce konaného dne 29. června 2020* [online]. 23. července 2020, s. 118 [cit. 19. února 2023]. Dostupné z: https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/24_/24918/011-zmo-20200629-zapis.cs.pdf.

³²⁵ Tamtéž, s. 122 a 123.

³²⁶ Tamtéž, s. 123.

³²⁷ Tamtéž.

³²⁸ Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů, § 7 odst. 1.

³²⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663), část III.

Samotný účel obecně závazné vyhlášky o zákazu bivakování a táboření je však ještě komplikovanější. Pokud vyhláška penalizuje spánek, ale zároveň v praxi není zákaz spánku osob, které mají domov (nebo které tak alespoň vypadají), vymáhán, lze usuzovat na to, že účelem vyhlášky ve své podstatě není penalizace spánku jako takového, ale penalizace ležení nebo sezení „zanedbaně“ vypadajících osob na místech, na nichž není obvyklé ležet či sedět. Při stanovení zákazu ležení a sezení by se však mohla opakovat situace, kterou řešil Ústavní soud ve věci tzv. sedacích vyhlášek.³³⁰ V této věci soud vyslovil, že sezení na zařízeních neurčených svou povahou k sezení a odpočinku není činností, která by bez nastoupení dalšího kvalifikovaného jednání byla místní záležitostí, jež by byla schopná narušit veřejný pořádek.³³¹ Nutno však dodat, že v případě tzv. sedacích vyhlášek se jednalo o situaci, kdy byl zákaz obcemi formulován příliš široce.³³² V případě města Olomouce tomu tak donedávna nebylo. V roce 2022 však zastupitelstvo města Olomouce přijalo další vyhlášku, kterou zákaz bivakování a táboření ještě rozšířilo. Tentokrát se jednalo o obecně závaznou vyhlášku vydanou ve smyslu § 10 písm. c) zákona o obcích, tedy na ochranu udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, životního prostředí a užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti.³³³ Tato vyhláška zakazuje na plochách veškeré veřejné zeleně na veřejném prostranství tábořit, spát a nocovat.³³⁴ Formulace zákazu spánku a nocování však vykazuje určité nedostatky. Vyhláška přímo říká: „*Na plochách veřejné zeleně je zakázáno spát a nocovat ve veřejné zeleni.*“³³⁵ Těžko soudit, zda se tedy zákaz vztahuje pouze na spánek a nocování ve veřejné zeleni ve smyslu přebývání **uvnitř** městské vegetace (např. v křoví, v okrasném záhonu atd.), anebo na spánek a nocování **na** ploše veřejné zeleně ve smyslu i pouhého ležení v trávě. Vzhledem k tomu, že součástí obecně závazných vyhlášek nejsou důvodové zprávy, jež by poskytly určité vodítko k tomu, jak při výkladu právního textu postupovat, je potřeba trvat na tom, aby samotný text obecně závazných vyhlášek nevyvolával žádné interpretační pochybnosti.³³⁶ Stejně tak se lze pozastavovat nad rozlišováním „spánku“ a „nocování“. Pokud tvůrce obecně závazné vyhlášky chtěl zakázat spánek v jakoukoli denní domu (tak jako to dělal v případě zákazu bivakování), nebylo již potřeba vztahovat zákaz i na „nocování“, neboť v něm je již potřeba spánku zahrnuta.

³³⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625).

³³¹ Tamtéž, bod 32.

³³² Srov. tamtéž, bod 34.

³³³ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 4/2022, o udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, o ochraně veřejné zeleně a o užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti ve městě Olomouci.

³³⁴ Tamtéž, čl. 2 odst. 2, čl. 4 odst. 2 písm. g) a h).

³³⁵ Tamtéž, čl. 4 odst. 2 písm. g).

³³⁶ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (N 138/50 SbNU 217), část III.

Ledaže by smyslem vyhlášky bylo penalizování samotného ležení ve veřejné zeleni v průběhu noci, aniž by osoba vykonávající tuto činnost skutečně spala.

Nelze si nevšimnout, že uvedené vyhlášky, tedy ty přijaté podle § 10 písm. a) zákona o obcích a ta přijatá podle § 10 písm. c) zákona o obcích se v určitých místech překrývají. Na místech vymezených vyhláškami o zákazu bivakování a táboření³³⁷ se totiž také nachází veřejná zeleň. Nicméně ta je současně regulována obecně závaznou vyhláškou o ochraně veřejné zeleně.³³⁸ Usne-li tedy osoba např. ve veřejné zeleni v městském parku, porušuje tím hned dvě obecně závazné vyhlášky. Zásada *ne bis in idem* sice říká, že nikdo nemůže být potrestán za identický skutek, tj. identický přestupek, vícekrát,³³⁹ v tomto případě se však jedná o jednočinný souběh dvou přestupků, neboť tyto mají odlišnou právní kvalifikaci. Objekt skutkové podstaty obou přestupků je sice stejný (je jím řádný výkon samostatné působnosti obce), jejich druhotný objekt je ovšem odlišný.³⁴⁰ Obecně závazná vyhláška podle § 10 písm. a) zákona o obcích chrání veřejný pořádek jako takový (z hlediska morálního, bezpečnostního, zdravotního či majetkového), kdežto obecně závazná vyhláška podle § 10 písm. c) zákona o obcích v uvedeném případě chrání veřejnou zeleň, příznivé podmínky pro život a estetický vzhled města.³⁴¹ S nadsázkou řečeno, pospávání osob bez domova v parku je pohledem města nejenom nemorální, ale také neestetické. „Nemorálnost“ a „neestetičnost“ jsou však zájmy, které oba spadají pod „veřejný pořádek“.³⁴² Nutno se tedy ptát, zda v takovém případě nepovažovat následky vzniklé porušením obou dvou zákazů za totožné. Pokud bychom dospěli k takovéto totožnosti následku (za současné jednoty skutku), bylo by s ohledem na zásadu *ne bis in idem* stíhání za oba dva přestupky nepřijatelné.³⁴³

Všechny výše zmíněné obecně závazné vyhlášky jsou taktéž problematické z hlediska obecného principu proporcionality. A to jak z hlediska proporcionality místní, tak z hlediska proporcionality časové. Zastavme se nejprve u hlediska místního. Dle Ústavního soudu

³³⁷ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích. Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 11/2020, kterou se doplňuje obecně závazná vyhláška č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích.

³³⁸ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 4/2022, o udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, o ochraně veřejné zeleně a o užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti ve městě Olomouci.

³³⁹ Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016, zvláštní část, str. 192.

³⁴⁰ VETEŠNÍK, Pavel. In: JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, s. 921, marg. 8.

³⁴¹ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 4/2022, o udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, o ochraně veřejné zeleně a o užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti ve městě Olomouci, čl. 1 odst. 2 a čl. 4.

³⁴² Srov. HEJČ, David. Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2019, roč. 158, č. 8, s. 742.

³⁴³ Srov. Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 7. května 1984, sp. zn. 3 Tz 6/84 (č. 8/1985 Sb. rozh.).

mohou obce určité činnosti zakázat jen tam, kde jsou skutečně způsobilé zasahovat do chráněných zájmů.³⁴⁴ Podle obecně závazné vyhlášky o ochraně veřejné zeleně jsou těmito místy, kde lze do chráněných zájmů zasáhnout, veškerá veřejná zeleň nacházející se na veřejných prostranstvích na území města.³⁴⁵ Dále také přiměřeně i místa, na nichž byla veřejná zeleň dočasně odstraněna v důsledku její údržby nebo v důsledku jejího poškození či zničení.³⁴⁶ Je otázkou, jak vymezené činnosti mohou zasahovat do ochrany veřejné zeleně v případě, že na daných místech zrovna veřejná zeleň není, zodpovězení této otázky však není pro účel této práce podstatné. Podstatné je, že zmíněná vyhláška nastavuje rozsah zákazu poměrně široce. V podstatě znemožňuje jakýkoli spánek ve veřejné zeleni v rámci celého města. Lze polemizovat nad tím, jestli spánek je způsobilý ohrozit veřejnou zeleň na všech těchto místech. Jistě si lze představit, že spánek v okrasném záhonku může nejenom poškodit rostlinstvo, ale také narušovat estetický vzhled místa, o spánku na trávě mezi keři však nemůžeme takovýto soud s určitostí vynést. Pokud bychom jej vynesli, znamenalo by to, že zájem na ochraně veřejné zeleně je velmi silný. A to kdekoliv na veřejném prostranství ve městě. V konečném důsledku by tak činností ohrožující veřejnou zeleň mohla být i obyčejná chůze po trávě. Plošný zákaz je tak těžko ospravedlnitelný, když lze usuzovat na to, že v jednotlivých částech města bude zájem na ochraně veřejné zeleně jinak silný.

Přidáme-li k tomuto zakazu spaní a nocování ve veřejné zeleni také zakazy stanovené v obecně závazných vyhláškách vydaných podle § 10 písm. a) zákona o obcích,³⁴⁷ místa, na nichž je spánek dovolen, se nám podstatně zúží. V praxi to tedy znamená, že nechtějí-li osoby bez domova porušit obecně závazné vyhlášky, musejí se uchýlovat ke spánku v okrajových částech města, kde neroste veřejná zeleň, popř. využít služeb nocleháren, azylových domů, či jiných ubytoven. V roce 2019 žilo v Olomouckém kraji přibližně 1 315 dospělých osob bez domova,³⁴⁸ z toho v Olomouci jich odhadem žilo zhruba 600³⁴⁹ (s ohledem na mobilitu

³⁴⁴ Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557), bod 47 a 54.

³⁴⁵ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 4/2022, o udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, o ochraně veřejné zeleně a o užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti ve městě Olomouci, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 2 písm. g) a h).

³⁴⁶ Tamtéž, čl. 4 odst. 4.

³⁴⁷ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zakazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích. Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 11/2020, kterou se doplňuje obecně závazná vyhláška č. 10/2020, o zakazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích.

³⁴⁸ NEŠPOROVÁ, Olga a kol. *Sčítání osob bez domova v České republice 2019. Kategorie bez střechy a vybrané kategorie bez bytu podle typologie ETHOS* [online]. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. i., 2019, s. 45 [cit. 26. října 2021]. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_458.pdf.

³⁴⁹ BERGER, František. *Bezdomovci v Olomouci dostanou tato „iglu“*. Kam s nimi můžou? [online]. Olomoucký deník, 10. prosince 2019 [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/bezdomovci-v-olomouci-dostanou-tato-iglu-kam-s-nimi-muzou-20191209.html.

a nestálost této skupiny osob v průběhu roku je však toto číslo kolísavé a orientační).³⁵⁰ Pro tyto osoby statutární město Olomouc poskytuje ubytovací služby v azylovém domě a v noclehárně. Azylový dům pro muže má kapacitu 48 lůžek a pobyt v něm je zpoplatněn a vázán na předložení žádosti o poskytování sociální služby a potvrzení praktického lékaře o způsobilosti k využívání této služby, na prokázání totožnosti, absolvování vstupního pohovoru a na schopnost samostatnosti v běžných úkonech sebeobsluhy (budova není bezbariérová).³⁵¹ Službu nelze poskytnout osobám neslyšícím, nevidomým, osobám s fyzickým postižením, či osobám, které vzhledem k nedodržívání osobní hygieny zásadním způsobem narušují soužití s ostatními klienty.³⁵² Azylový dům pro ženy město poskytuje ve dvou budovách, a to jen pro ženy, matky s nezletilými dětmi a těhotné ženy, které se ocitly v mimořádně obtížné sociální situaci spojené se ztrátou bydlení. Jedná se o dva domovy, v nichž je kapacita celkově 65 osob včetně dětí.³⁵³ Nakonec město poskytuje také možnost přespání v noclehárně. Ta má kapacitu 10 lůžek a je poskytována pouze pro muže bez přístřeší, kteří zaplatí poplatek, předloží platný průkaz dokladu totožnosti, jsou fyzicky soběstační, absolvují vstupní pohovor, nejsou pod vlivem alkoholu nebo jiných omamných látek, nejsou agresivní, netrpí parazitárním onemocněním a dostatečně dodržují osobní hygienu.³⁵⁴ Celkově má tedy město k dispozici 123 lůžek pro osoby bez domova. Charita Olomouc, účelové zařízení katolické církve s právní subjektivitou, k tomu katalog sociálních služeb ještě doplňuje o dalších 119 lůžek (poskytuje ubytovací služby v azylovém domě pro muže, azylovém domě pro ženy, noclehárně pro muže, noclehárně pro ženy a v Domově sv. Anežky, jež poskytuje služby osobám bez přístřeší, jejichž zdravotní stav vyžaduje péči druhé osoby).³⁵⁵ Dohromady je tedy možné uspokojit potřebu spánku 242 osob bez domova, které splňují vstupní podmínky ubytovacího zařízení. Jednoduchou matematikou tedy můžeme dovodit, že kapacita lůžek ve městě je vzhledem k počtu osob bez domova nedostatečná.

³⁵⁰ KŘIVÁNEK, Jiří. *Koncepce prevence kriminality statutárního města Olomouce na období 2023 - 2027* [online]. Statutární město Olomouc, 2022, s. 10, 11 a 13 [cit. 9. března 2023]. Dostupné z: https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/20_20031/koncepce-prevence-kriminality-smol-2023-2027.cs.pdf.

³⁵¹ KROSESKOVÁ, Vlasta. *Azylový dům: Okruh osob, kterým je služba určena* [online]. olomouc.eu [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/obcan/socialni-sluzby/socialni-sluzby/azylovy-dum/komu-je-sluzba-urcena>.

³⁵² Tamtéž.

³⁵³ TRČKA, Roman. *Domov pro ženy a matky s dětmi: Cíl, cílová skupina a místní dostupnost* [online]. olomouc.eu [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/obcan/socialni-sluzby/socialni-sluzby/domov-pro-zeny-a-matky-s-detmi/cile-a-cilova-skupina>.

³⁵⁴ KROSESKOVÁ, Vlasta. *Noclehárna: Okruh osob, kterým je služba určena* [online]. olomouc.eu [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/obcan/socialni-sluzby/socialni-sluzby/nocleharna/komu-je-sluzba-urcena>.

³⁵⁵ Charita Olomouc. *Výroční zpráva 2021 Charity Olomouc* [online]. Olomouc: Sugesto s.r.o., 2022, s. 7, 10 a 11 [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.charita.cz/download/vyrocnizpravy/?action=download&aId=1965>.

Pokud tedy město snižuje počet veřejně přístupných míst, na nichž lze legálně přespávat, bylo by vhodné k tomuto nepřímo úměrně zvyšovat počet míst v dostupných ubytovacích zařízeních, aby nedocházelo k nepřiměřenému omezování osob bez domova.

S problémem nedostatku míst se však nepotýká pouze město Olomouc. Např. Klinecký ilustroval „problém nedostatku“ na hlavním městě Praze, přičemž vyjádřil hypotézu, že snaha místních samosprávných celků řešit problematiku osob bez domova nad rámec zákona je způsobena tím, že osoby bez domova často nemají trvalý pobyt na území obce, v níž přebývají.³⁵⁶ Zde je potřeba upozornit na to, že zákon o obcích sice předpokládá, že obec má ve svém územním obvodu pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb jejích obyvatel (mimo jiné tedy o uspokojování potřeby bydlení), tuto povinnost ovšem vztahuje pouze vůči občanům obce,³⁵⁷ tedy vůči státním občanům České republiky, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu.³⁵⁸

Druhým hlediskem, ze kterého lze posuzovat proporcionalitu uvedených obecně závazných vyhlášek, je hledisko časové. Bivakování je jimi totiž zakázáno vykonávat v jakoukoli denní dobu.³⁵⁹ Jinak řečeno, předpokládají, že spánek na veřejných prostranstvích je způsobilý narušit veřejný pořádek kdykoliv během dne i noci. Ústavní soud sice poznamenává, že jeho úkolem není instruovat obce, které místní problémy mají považovat za závažné a které nikoli, a pokud tedy obec považuje bivakování za způsobilé narušit veřejný pořádek na některých veřejných prostranstvích v jakoukoli denní dobu, nemá spolehlivý argument, jímž by mohl tento závěr vyvrátit,³⁶⁰ neznámá to však, že v rámci této práce není na místě se tímto časovým hlediskem zabývat. Vymezení času zákazu na jakoukoli denní dobu je totiž možné chápat jako snahu obcí o jakousi „definitivní purifikaci“. Tedy o snahu, aby se osoby bez domova na svá oblíbená místa již nevracely.³⁶¹ Těžko si lze totiž představit, že by na všech místech, na nichž je spánek zakázán, mohlo bivakování kdykoli narušit

³⁵⁶ KLINECKÝ, Tomáš. Fenomén bezdomovectví a role místních aktérů (samospráv) – příklad Prahy. In: MARKSOVÁ, Michaela. *Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015, s. 112.

³⁵⁷ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 35 odst. 2.

³⁵⁸ Tamtéž, § 16 odst. 1.

³⁵⁹ Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích, čl. 2 odst. 1. Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 11/2020, kterou se doplňuje obecně závazná vyhláška č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích, čl. 4 odst. 2 písm. g).

³⁶⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (N 185/58 SbNU 621), část VII/a.

³⁶¹ Dle Charváta jsou osoby bez domova na určité prostředí fixovány a pociťují tak ke „své“ oblíbené lokalitě obdobný vztah jako ostatní lidé ke svým domovům. Viz. CHARVÁT, Petr. Sociální exkluze lidí bez domova – bezdomovectví z kvalitativní výzkumné perspektivy. In: NEUSAR, Aleš, VAVRYSOVÁ, Lucie. *Kvalitativní přístup a metody ve vědách o člověku XII. Hranice normality*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 84.

veřejný pořádek. Je přirozené, že se osoby, ať už ty, které mají domov, nebo ty, které jej nemají, uchylují ke spánku v noci. Proto by také mělo být přirozené, aby byl spánek v noci povolen. Zvláště, pokud je zákaz bivakování nastaven z hlediska místního příliš široce.

Kromě města Olomouce se však lze s obecně závaznými vyhláškami zaměřenými na osoby bez domova setkat i v jiných městech. A právě vybraným z nich bude v následujících řádcích věnována pozornost. Konkrétně se nyní zaměříme na obecně závaznou vyhlášku města **Moravská Třebová**, o zákazu bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území města.³⁶² Ta byla přijata na zasedání zastupitelstva města v prosinci roku 2020 s tím, že jí byla vzorem právě obecně závazná vyhláška města Olomouce. Předsedající Mička k uvedené vyhlášce na zasedání řekl: „*Vyhláškou jsme se inspirovali v Olomouci. Chtěli jsme tak reagovat na stížnosti občanů týkající se přespávání některých občanů zejména v parcích, aby městská policie měla legislativní nástroj k řešení této záležitosti.*“³⁶³ A dále doplnil: „*Doposud (městská policie, pozn. autorky) neměla nástroj, jak dotyčného vykázat. Je to doplňkový nástroj v konceptu projektu sociálního začleňování, který pro ně běží. Víme, o koho se jedná, kde mají trvalé pobyty a kam je zavést.*“³⁶⁴ I na tomto zasedání se však ozvalo negativní stanovisko. Přednesl jej T. Kolkop: „*Nemyslím si, že to správný nástroj, že se tímto vracíme zpátky do 90 let. Pokud víme, o jaké lidi se jedná, tak jim nabídneme nějakou pomoc. Já tedy rozhodně nebudu hlasovat pro.*“³⁶⁵ Ostatní členové zastupitelstva ovšem tento názor nesdíleli. Vyhláška byla přijata 19 hlasy, proti byl pouze jeden.³⁶⁶

I když je tato vyhláška obdobou vyhlášky olomoucké, značí se oproti ní jistými specifiky. Jedním z nich je to, že zmíněná vyhláška se zaměřuje pouze na veřejnou zeleň, nikoli však ve smyslu ochrany zeleně stanovené v § 10 písm. c) zákona o obcích, ale ve smyslu ochrany veřejného pořádku podle § 10 písm. a) zákona o obcích. Cílem této vyhlášky tedy není ochrana veřejné zeleně, ale ochrana pokojného soužití občanů a návštěvníků města, příznivých podmínek pro život v obci, mravního vývoje dětí a mládeže a kulturního a estetického vzhledu města.³⁶⁷ Takové vymezení ovšem můžeme považovat přinejmenším za podivné, neboť dle něj je veřejný pořádek ohrožen spánkem pouze na veřejné zeleni,

³⁶² Obecně závazná vyhláška města Moravská Třebová č. 7/2020, o zákazu bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území města Moravská Třebová.

³⁶³ Zastupitelstvo města Moravská Třebová. *Zápis ze zasedání zastupitelstva města, které se konalo dne 14. prosince 2020* [online]. 14. prosince 2020, s. 13 [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: [https://arz.moravskatrebova.cz/C1257DB1005891F3.nsf/0/AFBA1B855C45A500C125862D004252F1/\\$File/zmz201214A.docx?OpenElement](https://arz.moravskatrebova.cz/C1257DB1005891F3.nsf/0/AFBA1B855C45A500C125862D004252F1/$File/zmz201214A.docx?OpenElement).

³⁶⁴ Tamtéž.

³⁶⁵ Tamtéž.

³⁶⁶ Tamtéž, s. 14.

³⁶⁷ Obecně závazná vyhláška města Moravská Třebová č. 7/2020, o zákazu bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území města Moravská Třebová, čl. 1 odst. 1.

příčemž na plochách, kde veřejná zeleň není (na chodnících, na náměstí v centru města či na parkovištích před nákupními domy) je spánek na veřejnosti z hlediska morálního, kulturního a estetického v pořádku.

Dalším specifikem vyhlášky města Moravská Třebová je neabsolutnost stanoveného zákazu. Bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území je dle vyhlášky možné provozovat v případě, kdy rada města³⁶⁸ svým rozhodnutím podle správního řádu³⁶⁹ na základě žádosti podané prostřednictvím Městského úřadu Moravská Třebová udělí ze stanoveného zákazu výjimku.³⁷⁰ Zákon o obcích sice umožňuje, aby obec v obecně závazné vyhlášce dle svého uvážení stanovila, že určité činnosti jsou povolené pouze na vymezených místech a ve vymezeném čase (tj. umožňuje, aby obec ve vyhlášce dopředu stanovila, kdy a kde je jinak zakázaná činnost dovolena), o následném povolovacím režimu se však nezmiňuje.³⁷¹ Zmiňuje se o něm ale Ústavní soud. Dle jeho názoru čl. 104 odst. 3 Ústavy neumožňuje, aby zastupitelstva obecně závaznou vyhláškou mohla určitému subjektu zakotvit pravomoc vydávat akt, jenž má po materiální stránce povahu správního rozhodnutí.³⁷² Pokud tedy obec vydá takovýto vrchnostenský akt způsobující v oblasti práv a povinností jednotlivců následky, a tento má oporu pouze v obecně závazné vyhlášce (nikoliv tedy v zákoně), je na něj potřeba nahlížet jako na nicotný pro absolutní nedostatek zákonného podkladu pro jeho vydání.³⁷³ Výjimky v obecně závazné vyhlášce proto není možné formulovat tím způsobem, že by na základě zákonem neupraveného veřejnoprávního povolení bylo možné zakázat činnosti *ad hoc* pro jednotlivé případy povolit.³⁷⁴ V čem však obec limitována není, je právě ona zmíněná možnost problematiku výjimek formulovat dopředu v obecně závazné vyhlášce jako přímo použitelného obecného pravidla chování (Ústavní soud jako takový možný příklad uvádí povolení jinak zakázané konzumace alkoholu, které přímo v obecně závazné vyhlášce umožní alkohol konzumovat v každém roce ve dnech 31. prosince a 1. ledna).³⁷⁵ Jak ale upozorňuje Veselý, jakékoliv výjimky, osvobození či individualizované regulace v obecně závazných vyhláškách jsou vždy potenciálně diskriminační.³⁷⁶ Zvláště se tato obava dá předpokládat právě v otázkách bivakování. Když bychom se totiž podívali zpět do obecně

³⁶⁸ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 102 odst. 3.

³⁶⁹ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, § 67 a násl.

³⁷⁰ Obecně závazná vyhláška města Moravská Třebová č. 7/2020, o zákazu bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území města Moravská Třebová, čl. 4 odst. 1.

³⁷¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 10 písm. a).

³⁷² Nález Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (306/2021 Sb.), bod 32.

³⁷³ Tamtéž, bod 34.

³⁷⁴ Tamtéž, bod 33.

³⁷⁵ Tamtéž, bod 33.

³⁷⁶ VESELÝ, Miroslav. Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 3, s. 184.

závazné vyhlášky města Moravská Třebová, a teď opomeňme fakt, že je v ní výjimka stanovena formou veřejnoprávního povolení, mohli bychom si povšimnout, že jako náležitost žádosti o výjimku vyžaduje také vymezení způsobu zabezpečení veřejného pořádku.³⁷⁷ Vzhledem k tomu, že pospávání osob bez domova je samo o sobě veřejností považováno za rozporné s veřejným pořádkem,³⁷⁸ bude v praxi pro tyto osoby značně obtížnější takovou podmínku pro udělení výjimky splnit. O to více, pokud by se osoba bez domova dožadovala dlouhodobého povolení ke spánku.

Posledním specifikem, které obecně závazná vyhláška města Moravská Třebová vykazuje, je vázanost zákazu pouze na zastavěné území. Tedy na místa, kde by osoby bez domova mohly být více viditelné. *A contrario* se však osoby bez domova mohou uchýlovat ke spánku na veřejně přístupných místech za hranicí zastavěného území, které jsou převážně tvořeny plochami zemědělskými, lesními a přírodními,³⁷⁹ a také na ostatních plochách veřejného prostranství, jež nejsou veřejnou zelení. V porovnání se statutárním městem Olomouc lze zhodnotit, že město Moravská Třebová je mnohem méně represivní. Stejně tak se od olomouckých vyhlášek odchyluje město **Choceň**. To ve své obecně závazné vyhlášce sice používá pojem „bivakování“ ve stejném smyslu jako vyhlášky dříve zmíněné, zavádí ovšem namísto „táboření“ nový pojem, a to „přespávání“.³⁸⁰ Přespáváním se podle této obecně závazné vyhlášky rozumí „*souhrn činností, které umožňují vícedenní pobyt na jednom místě za účelem přespání, zejména úprava prostoru pro přespání, skladování matrací a pomůcek k přespání, budování přístřešků, zabránění krytých prostorů pro přespání apod.*“³⁸¹ Již z tohoto vymezení je patrné, že vyhláška se nesnaží primárně brojit proti „tábořníkům“ (osobám, které táboří za účelem rekreace), ale je spíše zacílena na osoby, které nemají domov. Na to lze usuzovat ze dvou důvodů. Prvním z nich je, že se vyhláška vyhýbá označení vícedenního pobytu na veřejném prostranství za „táboření“. A druhým z nich je, že nevyjmenovává ty činnosti, které by s rekreačním tábořením mohly souviset (stavění stanů apod.). Na druhou stranu se město Choceň, jež zákaz vydalo pod záštitou § 10 písm. a) zákona o obcích, snažilo zákaz omezit především na ta místa, kde by skutečně mohlo dojít

³⁷⁷ Obecně závazná vyhláška města Moravská Třebová č. 7/2020, o zákazu bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území města Moravská Třebová, čl. 4 odst. 3 písm. d).

³⁷⁸ Srov. Česká tisková kancelář. *Žádné bivakování ve městě. Moravská Třebová chce vytlačit bezdomovce* [online]. Český rozhlas, 9. prosince 2020 [cit. 19. ledna 2023]. Dostupné z: <https://pardubice.rozhlas.cz/zadne-bivakovani-ve-meste-moravska-trebova-chce-vytlacit-bezdomovce-8379368>.

³⁷⁹ Město Moravská Třebová. *Územní plán Moravská Třebová. Hlavní výkres* [online]. moravskatrebova.cz, 4. října 2010 [cit. 22. února 2023]. Dostupné z: <https://www.moravskatrebova.cz/filemanager/files/209761.pdf>.

³⁸⁰ Obecně závazná vyhláška města Choceň vydaná usnesením č. 537/31/ZM/2022, o zákazu přespávání a bivakování na vymezených veřejných prostranstvích a zařízeních města, čl. 2 odst. 1.

³⁸¹ Tamtéž.

k narušení veřejného pořádku, konkrétně k narušení mravního vývoje dětí a mládeže. Zaměřilo se totiž hlavně na oblasti škol, školek, dětských hřišť a Domu pro děti a mládež.³⁸² Takto vymezený chráněný zájem by jistě mohl být považován za opodstatněný, pokud by obec naznala, že osoby spící na veřejném prostranství jsou způsobilé neblaze ovlivnit psychický stav dětí a mládeže.³⁸³ Obdobně i lokalitu zámku a zámeckého parku lze pojímat za místo hodné zvláštní ochrany.³⁸⁴ Ovšem v případě zákazu obyčejného spánku jako takového je i takto nastavená obecně závazná vyhláška poněkud diskutabilní. Opět zde totiž narážíme na dříve zmíněný problém spočívající v tom, že estetiku či jinou hodnotu místa narušuje spíše „povalování“ osob, a ne samotný spánek.

Znovu se tedy vracíme k tomu, že obec by měla proporcionálně vyhodnocovat, na kterých místech je dostatečně opodstatněný zájem na jejich ochraně, a na kterých z nich může táboření osob (tj. všech osob, nikoliv jen osob bez domova) skutečně narušit veřejný pořádek. Jinak řečeno, obecně závazná vyhláška by neměla účelově kopírovat svými zákazy místa, na nichž se vyskytují osoby bez domova. Měla by se zaměřit pouze na ta místa, která jsou v souladu se stanovenými cíli (ochranou bezpečnosti, dobrých mravů, zdraví, majetku apod.) způsobilá být zakázanou činností vykonávanou jakoukoli osobou narušena. Po obsahové stránce se totiž obecně závazná vyhláška vztahuje na všechny osoby, neměla by proto svou účelovostí dělat v potenciálních pachatelích přestupku rozdíly. Tuto účelovost (tj. výlučnost zaměření na osoby bez domova) si můžeme představit na jednoduchém příkladu. Představme si hypotetické město. V tomto městě žije i několik osob bez domova. Tyto osoby přespávají na místním nádraží, kde nikoho neobtěžují a ani zde nepáchají žádné výtržnosti. Nádraží využívají pouze za účelem spánku a trávení volného času. V tomto městě je také školka a několik základních škol. Nedaleko nich se nachází několik barů. Jedná se o vyhlášené bary, které jsou častým cílem turistů a studentů. Místní strážníci se často potýkají se situací, kdy podnapilé osoby opouštějící místní bary usínají v bezprostřední blízkosti těchto zařízení pro děti. Mnohé děti pohled na tyto osoby silně rozrušuje. A to ne proto, jak tyto osoby vypadají, ale proto, že v nich vyvolávají obavu, že jsou mrtvé. Zastupitelstvo města obdrží od veřejnosti dvě stížnosti. V první z nich si občané stěžují na „povalující se bezdomovce“, kteří „svým zjevem kazí vzhled místa“. Ve druhé si rodiče dětí stěžují na spící osoby narušující veřejný pořádek před školou. Město rodičům dětí přislíbí, že navýší počet

³⁸² Obecně závazná vyhláška města Chocně vydaná usnesením č. 537/31/ZM/2022, o zákazu přespávání a bivakování na vymezených veřejných prostranstvích a zařízeních města, příloha č. 1.

³⁸³ Např. tím, že by osoby spící před školou či školkou mohly děti rozrušit vyvoláním obavy, že jsou mrtvé (viz. příklad níže).

³⁸⁴ Obecně závazná vyhláška města Chocně vydaná usnesením č. 537/31/ZM/2022, o zákazu přespávání a bivakování na vymezených veřejných prostranstvích a zařízeních města, příloha 1.

strážníků dohlížejících na bezpečnost kolem škol. Pro řešení otázky „považujících se bezdomovců“ přijme obecně závaznou vyhlášku o zákazu bivakování a táboření, která se vztahuje na lokalitu městského nádraží.

Po obsahové stránce byly obecně závazné vyhlášky již rozebrány, pozornost však ještě nebyla zaměřena na stránku formální. Zákon nestanovuje, jaké formální a technické náležitosti mají obecně závazné vyhlášky splňovat. Ministerstvo vnitra ale doporučuje přiměřeně aplikovat legislativně-technické zvyklosti kodifikované v legislativních pravidlech vlády.³⁸⁵ Tato legislativní pravidla mimo jiné stanovují, že zavádí-li právní předpis nový právní termín, je třeba jej v něm blíže vymezit, přičemž definice tohoto termínu používaného v celém textu se zpravidla uvádí na začátku právního předpisu.³⁸⁶ Podíváme-li se ale opět konkrétně na obecně závazné vyhlášky zakazující spánek na veřejnosti, můžeme u některých z nich shledat nedostatky. Pro ilustraci lze uvést obecně závaznou vyhlášku o zákazu stanování, nocování a rozdělování ohňů na veřejných prostranstvích města **Nové Sedlo**.³⁸⁷ Tato poměrně stručná vyhláška zavádí pojmy jako „stanování“ a „nocování“, jejich definice však ponechává nevyřešené. V úvodních ustanoveních uvádí, že jejím předmětem je zákaz stanování a nocování, hned vzápětí ovšem stanovuje zákaz stanování a nocování, aniž by tyto pojmy vymezila.³⁸⁸ I když se význam slov „stanování“ a „nocování“ může jevit jako jasný, je na pováženou, zda je takováto stručná formulace dostatečně určitá. Tyto pojmy nám totiž samy o sobě neříkají, jestli např. za nocování je považováno přespávání na veřejném prostranství v době nočního klidu, anebo přespávání po více nocí v určité stanovených hodinách, a jestli např. za stanování je považováno pouze dlouhodobé pobývání na veřejném prostranství, anebo i pobývání krátkodobé, a to buď jenom ve stanech, nebo i v jiných obdobných přístřešcích.

Lze uzavřít, že obecně závazné vyhlášky zakazující přespávání osob na veřejných prostranstvích jsou ve svém důsledku obvykle spjaty s **pěti základními problémy**. Prvním z nich je rozpor s principem právní jistoty, pokud jsou stanovené zákazy v praxi vymáhány jen u některých osob. Druhým z nich je nízká vymahatelnost uložených pokut, neboť lze předpokládat, že osoby bez domova nebudou vzhledem ke své ekonomické situaci schopné

³⁸⁵ Ministerstvo vnitra České republiky. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek – obecná část* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2021, s. 18 [cit. 13. února 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-usc-c-1-2-proces-tvorby-a-vydavani-obecne-zavaznych-vyhlasek-obci-obecna-cast.aspx>.

³⁸⁶ Usnesení vlády České republiky č. 188 ze dne 19. března 1998, Legislativní pravidla vlády, ve znění usnesení vlády České republiky č. 22 ze dne 11. ledna 2023, čl. 40 odst. 2.

³⁸⁷ Obecně závazná vyhláška města Nové Sedlo č. 1/2019, o zákazu stanování, nocování a rozdělování ohňů na veřejných prostranstvích.

³⁸⁸ Tamtéž, čl. 1 a 2.

je zaplatit. Třetím je nedostatečná proporcionalita stanovených zákazů. Zákazy jsou mnohdy stanoveny příliš široce a účelově, tj. s cílem vyloučit osoby bez domova z užívání veřejného prostranství, na němž jsou až příliš nápadné. Čtvrtým je zneužívání obecně závazných vyhlášek jako nástroje pro pomyslný boj s osobami bez domova. Jinak řečeno, obce vyhláškami problematiku osob bez domova neřeší, ale pouze odsouvají. A pátým problémem jsou případné legislativně technické nedostatky stanovených zákazů, jež v praxi způsobují interpretační pochybnosti.

4.3 Zásah do ústavně zaručených práv

Obce mají Ústavou garantované právo na samosprávu.³⁸⁹ V této podkapitole bude věnována pozornost otázce, zda výkon tohoto práva prostřednictvím vydávání obecně závazných vyhlášek zakazujících bivakování/nocování není ve střetu s ústavně zaručenými právy adresátů předmětných vyhlášek. Záměrně nebudou posuzovány obecně závazné vyhlášky zakazující táboření, neboť tyto zakazují činnost, jejímž definičním znakem není oddávání se spánku, ale stavění přístřešků, které zabírají veřejný prostor. Vzhledem k tomu, že osoby nemají subjektivní právo na užívání veřejného prostoru (jinými slovy nemají na stavění přístřešků na veřejném prostranství právní nárok),³⁹⁰ nelze logicky předpokládat, že by do jejich subjektivních práv zákaz táboření nějakým způsobem zasahoval. Podle Listiny základních práv a svobod je však nutné, aby stanovené povinnosti byly ukládány jen při zachování základních práv a svobod.³⁹¹ A právě proto, že obecně závazné vyhlášky zakazující bivakování/nocování penalizují spánek jako takový a realizují veřejný zájem na „odstranění“ osob bez domova z veřejného prostoru,³⁹² je třeba se ptát, zda do určitých základních práv a svobod skutečně nezasahují.

Spánek je životní nutností, a proto přichází v úvahu zásah do **práva na život**. V mezinárodním právu (a to především v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Mezinárodním paktu o občanských a politických právech) je však život chráněn pouze ve smyslu zachování fyzické existence.³⁹³ Pokud bychom chtěli spánek chránit ve smyslu práva na život, museli bychom vycházet z přístupu, který je typický pro judikaturu

³⁸⁹ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů, čl. 8 a čl. 100 odst. 1.

³⁹⁰ MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*, 2015, roč. 48, č. 4-5, s. 209.

³⁹¹ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 4 odst. 1.

³⁹² Diskriminační potenciál obecně závazných vyhlášek zakazujících pouhé táboření není tak silný, neboť v nich obec realizuje veřejný zájem (legitimní cíl) na tom, aby veřejný prostor nebyl zabírán dočasnými přístřešky jakýchkoli osob (tedy i osob provozujících rekreační táboření). Pokud tedy obecně závazná vyhláška zakazuje táboření na náměstí, lze předpokládat, že pokud si na tomto místě osoba postaví stan, bude vyhláška vymáhána u všech osob, ať už těch, které domov mají, anebo i těch, které jej nemají.

³⁹³ KRATOCHVÍL, Jan. In: BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 224.

Nejvyššího soudu Indie. Ten nepojímá právo na život pouze ve smyslu pouhého fyzického přežití, ale zahrnuje do něj také právo na žití s lidskou důstojností, s odpovídající výživou, oblečením apod.³⁹⁴ Tento soud se také zabýval právě otázkou **práva na spánek**. Posuzoval ji v rámci případu policejní brutality vůči spícím účastníkům shromáždění na Ramlila Maidan.³⁹⁵ Nejvyšší soud Indie ve svém rozhodnutí uvedl, že spánek je biologická a podstatná složka základních životních potřeb, která je natolik nezbytná, že by její případná deprivace mohla vyústit až k psychickému či fyzickému mučení.³⁹⁶ Uznal tedy právo na spánek a podřadil jej pod čl. 21 Ústavy Indie, který zaručuje základní právo každého člověka na život a osobní svobodu.³⁹⁷ Tento krok ovšem nebyl veškerou odbornou veřejností přijat bez výhrad. Např. S. H. Kapadia, bývalý předseda soudu, uvedl: „*Ne, zahrnuli jsme právo na spánek, kam to spějeme? Není to kritika. Je to ale vymahatelné? Když soudce rozšíří právo, musí prozkoumat jeho vymahatelnost. Otázky, které si soudci musejí klást, jsou, zda je to nadáno vymahatelností. Soudci musejí aplikovat test vymahatelnosti.*“³⁹⁸ Pro účely této práce je však podstatné dodat, že soud jasně vyslovil, že se v rámci posuzování tohoto případu rozhodně nezabýval právy osob bez domova, které by si mohly nárokovat právo na spánek na veřejných prostranstvích.³⁹⁹ Omezil svoje posuzování pouze na situace, kdy je osoba ze spánku rušena.⁴⁰⁰ Obdobně úzce přistupuje k „právu na spánek“ také Evropský soud pro lidská práva, který se v minulosti zabýval rušením spánku hlukem (např. v situacích obtěžování nočními lety z letiště,⁴⁰¹ anebo hlukem z nočních podniků⁴⁰²). Ve výsledku tedy nelze v našich končinách o „právu na spánek“ v souvislosti se zásahem do práva na život uvažovat.

³⁹⁴ Tamtéž.

³⁹⁵ YADAV, Kanchan. 'Right to Sleep as a Fundamental Right An Analysis vis-à-vis the Ramlila Maidan Case. *International Journal of Law Management & Humanities* [online], 2020, roč. 3, č. 2, s. 245 [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.ijlmh.com/wp-content/uploads/2020/04/%E2%80%98Right-to-Sleep-as-a-Fundamental-Right-An-Analysis-vis-%C3%A0-vis-the-Ramlila-Maidan-Case%E2%80%99.pdf>.

³⁹⁶ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Indie ze dne 23. února 2012 ve věci *RE: Ramlila Maidan Incident DT. 4/5.06.2011 v. Home Secretary, Union of India & Ors.*, *Suo motu W. P. (Cri.)*, č. 122, 2011, s. 235, bod 11.

³⁹⁷ Tamtéž, s. 250, bod 26 a s. 11, bod 13.

³⁹⁸ YADAV, Kanchan. 'Right to Sleep as a Fundamental Right An Analysis vis-à-vis the Ramlila Maidan Case. *International Journal of Law Management & Humanities* [online], 2020, roč. 3, č. 2, s. 253 [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.ijlmh.com/wp-content/uploads/2020/04/%E2%80%98Right-to-Sleep-as-a-Fundamental-Right-An-Analysis-vis-%C3%A0-vis-the-Ramlila-Maidan-Case%E2%80%99.pdf>.

³⁹⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu Indie ze dne 23. února 2012 ve věci *RE: Ramlila Maidan Incident DT. 4/5.06.2011 v. Home Secretary, Union of India & Ors.*, *Suo motu W. P. (Cri.)*, č. 122, 2011, s. 244, bod 27.

⁴⁰⁰ Tamtéž.

⁴⁰¹ ESLP: rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. července 2003, *Hatton a další proti Spojenému království*, č. 36022/97, ECHR 2003-VIII.

⁴⁰² ESLP: rozsudek senátu ESLP ze dne 16. února 2005, *Moreno Gómez proti Španělsku*, č. 4143/02, ECHR 2004-X.

V podkapitole 2.1 bylo nastíněno, že zahraniční odborníci pojmají „protispánkové vyhlášky“ za způsobilé zasáhnout do základního práva cestovat.⁴⁰³ V České republice by se mohlo jednat o zásah do **svobody pohybu** garantované čl. 14 Listiny základních práv a svobod.⁴⁰⁴ Zásah do této svobody pohybu namítala také veřejná ochránkyně práv v obdobném případě, a to ve věci tzv. sedacích vyhlášek, v nichž byl stanoven zákaz sedat si na stavební části a zařízení, které k takovému účelu nejsou určeny.⁴⁰⁵ Argumentovala tím, že takováto regulace omezuje volnost pohybu a pobytu na veřejných prostranstvích a že města se tímto uchylují k represii obyčejného nezávadného jednání.⁴⁰⁶ Ústavní soud konstatoval, že obce postupovaly *ultra vires*, otázkou svobody pohybu se však podrobně nezabýval.⁴⁰⁷ Zabýval se jí však soudce Fiala ve svém disentu. Ten uvedl, že svobodou pohybu ve smyslu čl. 14 Listiny základních práv a svobod je myšlena svoboda měnit svou přítomnost na území České republiky, svoboda volně se pohybovat po jejím území vymezeném státními hranicemi, a svoboda Českou republiku opustit a vrátit se do ní.⁴⁰⁸ Pohyb osob uvnitř státu není regulován nijak, je však omezitelný ve smyslu čl. 14 odst. 3 Listiny základních práv a svobod,⁴⁰⁹ který říká, že: „*Tyto svobody mohou být omezeny zákonem, jestliže je to nevyhnutelné pro bezpečnost státu, udržení veřejného pořádku, ochranu zdraví nebo ochranu práv a svobod druhých a na vymezených územích též z důvodu ochrany přírody.*“⁴¹⁰ Na základě tohoto dovodil, že určení podmínek sezení není způsobilé zasáhnout do svobody pohybu.⁴¹¹ S tímto právním názorem by se dalo souhlasit, neboť i v případě zákazu bivakování se nejedná o omezení pohybu osob bez domova po veřejném prostranství, ale o omezení užívání veřejného prostranství tímto způsobem. V důsledku tohoto zákazu jsou sice osoby bez domova, které bivakují, „vytlačeny“ z veřejného prostranství, jejich svoboda pohybu však zasažena není.

To, že v praxi jsou z veřejného prostranství „vytlačovány“ právě osoby bez domova, je ovšem znepokojující. Na tomto místě je tedy vhodné posoudit, zda nedochází k jejich **diskriminaci**. Listina základních práv a svobod stanovuje, že: „*Základní práva a svobody*

⁴⁰³ Viz. ADES, Paul. The Unconstitutionality of "Antihomeless" Laws: Ordinances Prohibiting Sleeping in Outdoor Public Areas as a Violation of the Right to Travel. *California Law Review* [online], 1989, roč. 77, s. 598 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1113422/files/fulltext.pdf>.

⁴⁰⁴ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 14 odst. 1.

⁴⁰⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625), část IV.

⁴⁰⁶ Tamtéž, bod 7.

⁴⁰⁷ Tamtéž, bod 46.

⁴⁰⁸ Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy k nálezu Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625), bod 13.

⁴⁰⁹ Tamtéž.

⁴¹⁰ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 14 odst. 3.

⁴¹¹ Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy k nálezu Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625), bod 13.

se zaručují všem bez rozdílu pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry a náboženství, politického či jiného smýšlení, národního nebo **sociálního původu**, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení.“⁴¹² Takovým základním právem požívajícím ochrany před diskriminací je i právo každého člověka na **soukromý a rodinný život**.⁴¹³ Jedná se o právo, které vychází z respektu k žití svého života bez nepřiměřených zásahů a narušení.⁴¹⁴ Garantuje také možnost rozhodování o uspořádání vlastního života a naplňování potřeby sociálního začlenění.⁴¹⁵ Obecně závazné vyhlášky zakazující bivakování sice zasahují do života všech osob v obci, na osoby bez domova však dopadají o mnohem více, protože tyto osoby jsou odkázány prožívat svůj soukromý a rodinný život na veřejnosti. Tím, že se „protispánkové“ vyhlášky účelově zaměřují pouze na osoby bez domova (u ostatních osob, jak bylo zmíněno výše, nejsou stanovené zákazy vymáhány), vzniká mezi požíváním práva na soukromí osobami bez domova a osobami s domovem nerovnost. Někdo by mohl namítat, že tato nerovnost je dána už ze samotné podstaty „bezdomovství“, kdy osoby bez domova musejí na základě svého sociálního statusu trpět mnohem větší zásahy do svého soukromí. Na druhou stranu to ovšem nic nemění na tom, že obecně závazné vyhlášky zakazující bivakování jsou účelové a mnohem přísnější k prožívání benefitů soukromého a rodinného života osob bez domova oproti prožívání těchto práv osobami, které mají kde bydlet. Jinými slovy tyto vyhlášky nerespektují soukromý život osob bez domova. Nerespektují, že i tyto osoby potřebují někdy spát. Jak upozorňuje Rudin, vniká tím určitý paradox, kdy osoby, které nejvíce potřebují setrvat ve veřejném prostoru (a které v něm realizují své právo na soukromý a rodinný život), jsou za toto nejvíce postihovány.⁴¹⁶

Z uvedeného by se tedy dalo usuzovat na nepřímou diskriminaci. Definicí nepřímé diskriminace přináší v české právní úpravě antidiskriminační zákon, který říká, že: „*Nepřímou diskriminací se rozumí takové jednání nebo opomenutí, kdy na základě zdánlivě neutrálního ustanovení, kritéria nebo praxe je z některého z důvodů uvedených v § 2 odst. 3 osoba znevýhodněna oproti ostatním. Nepřímou diskriminací není, pokud toto ustanovení, kritérium nebo praxe je objektivně odůvodněno legitimním cílem a prostředky k jeho dosažení jsou*

⁴¹² Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 3 odst. 1.

⁴¹³ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 10 odst. 2.

⁴¹⁴ KRATOCHVÍL, Jan. In: BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, s. 294.

⁴¹⁵ WAGNEROVÁ, Eliška. In: WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 282, marg. 16.

⁴¹⁶ RUDIN, David. You Can't Be Here: The Homeless and the Right to Remain in Public Space. *N.Y.U. Review of Law & Social Change* [online], 2018, roč. 42, s. 329 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2018/04/Rudin_PublisherProof_3.28.18-.pdf.

*přiměřené a nezbytné.*⁴¹⁷ V posuzovaném případě je však aplikace antidiskriminačního zákona vyloučena, neboť tento případ nespadá pod věcnou působnost zákona.⁴¹⁸ I tak je ovšem možné nepřímou diskriminaci posoudit, a to prostřednictvím testu, který formuloval Evropský soud pro lidská práva. Dle tohoto testu k nepřímé diskriminaci dochází, pokud [1] na první pohled neutrální kritérium dopadá o poznání silněji na chráněnou skupinu (definovanou podle "podezřelých" kritérií uvedených v čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), přičemž osoba, o níž ve věci jde, [2] je členem takové chráněné skupiny. Pokud osoba prokáže, že tyto podmínky splňuje, břemeno tvrzení a důkazní se přesouvá na protistranu. Ta musí buď [3] popřít kterékoliv ze dvou výše uvedených tvrzení (např. tím, že dopad na chráněnou skupinu není tak výrazný, anebo tím, že osoba do chráněné skupiny nepatří), anebo [4] prokázat, že pro nepřiměřené znevýhodnění chráněné skupiny existuje objektivní a rozumné zdůvodnění (legitimní cíl, k jehož dosažení je předmětné opatření vhodné, nezbytné a přiměřené).⁴¹⁹ Podíváme-li se blíže na obecně závazné vyhlášky, můžeme konstatovat, že zákaz bivakování se vztahuje na všechny osoby. Jedná se tedy o neutrální kritérium. Tento zákaz však dopadá o poznání silněji na osoby bez domova, a to z důvodu jejich sociálního statusu. Tento sociální status (postavení ve společnosti) jim podstatně ztěžuje naplňovat svou potřebu spánku v soukromí. Osoby bez domova realizují své právo na soukromý a rodinný život na veřejném prostranství, osoby mající domov tato práva realizují v soukromí. Proto obecně závazné vyhlášky dopadají mnohem více na osoby bez domova. Regulují užívání veřejného prostranství, v němž osoby bez domova žijí. Jejich legitimním cílem je veřejný pořádek.⁴²⁰ Aby ale tento cíl byl ospravedlnitelný, musel by být stanovený zákaz k dosažení tohoto cíle vhodný, nezbytný a přiměřený.⁴²¹ O tom, zda je zákaz spánku čistě osob bez domova nezbytný k zachování veřejného pořádku, je možné pochybovat. Sice jsme si v předchozí podkapitole demonstrovali, že by i spánek na veřejnosti mohl být teoreticky za určitých okolností způsobilý veřejný pořádek narušit, byl jím však myšlen spánek jakýchkoli osob, nikoli jen a pouze osob bez domova. Lze tedy uzavřít, že obecně závazné vyhlášky zakazující bivakování na některých veřejných prostranstvích je možné považovat za diskriminační pro nedostatek ospravedlnitelného důvodu k zásahu do práv osob bez domova.

⁴¹⁷ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací, ve znění pozdějších předpisů, § 3 odst. 1.

⁴¹⁸ Tamtéž, § 1.

⁴¹⁹ Nález Ústavního soud ze dne 12. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13 (N 143/78 SbNU 209), bod 42.

⁴²⁰ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů, § 10 písm. a) a c).

⁴²¹ Nález Ústavního soud ze dne 12. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13 (N 143/78 SbNU 209), bod 42.

5. Návrhy řešení

Když bylo v roce 2020 z důvodu pandemie onemocnění koronaviru SARS CoV-2 přijato krizové opatření zakazující noční vycházení, tj. zakazující volný pohyb osob na celém území České republiky v době od 21:00 hod. do 04:59 hod., vyvstala otázka, jak toto opatření bude vymáháno u osob bez domova, které přežívají ve venkovních prostorách.⁴²² Odbor bezpečnostní politiky k této problematice vydal stanovisko, v němž uvedl, že vůči osobám bez domova by za takové porušení povinnosti neměla být uplatňována sankční opatření a dodal, že: „*Aplikace sankčních či jiných represivních opatření za nesplnění zjevně nemožné povinnosti by bylo nejenom neúčelné, ale zejména zcela nepřiměřené.*“⁴²³ Zároveň s tím doporučil, aby v těchto případech byla využívána spolupráce s fyzickými či právníckými osobami vykonávajícími činnosti v oblasti pomoci a podpory osobám v nepříznivé situaci.⁴²⁴ Jinými slovy, řešení této problematiky by mělo vycházet ze sociálního, nikoli represivního přístupu.⁴²⁵ V otázce obecně závazných vyhlášek zakazujících bivakování lze argumentovat obdobně. Penalizace osob bez domova za spánek na veřejnosti je nepřiměřená a jako nástroj řešení „bezdromovství“ neúčinná.⁴²⁶ Navíc s sebou přináší mnoho diskutabilních ústavněprávních a morálních otázek.⁴²⁷ Vyřešení tohoto problému je ovšem komplexní a neexistuje jednoduché řešení.⁴²⁸

Ellen Marks pro řešení této problematiky navrhuje zavést dva druhy opatření,⁴²⁹ a to **preventivní opatření**, které by spočívalo v zajištění dostatečného množství bydlení pro osoby bez domova, a **nápravné opatření**, jež by bylo založeno na větší angažovanosti odborníků z oblasti práva (*committed lawyering*).⁴³⁰ V rámci preventivního opatření uvádí, že výzkum a zkušenosti ukázaly, že trvalá podpora bydlení je nákladově efektivním řešením „bezdromovství“, protože v praxi šetří peníze daňových poplatníků (a to z toho důvodu,

⁴²² Usnesení vlády České republiky č. 1102 ze dne 26. října 2020, o přijetí krizového opatření.

⁴²³ Ministerstvo vnitra České republiky: odbor bezpečnostní politiky. *Stanovisko odboru bezpečnostní politiky k aplikaci omezení volného pohybu a zákazu vycházení u osob bez domov* [online]. Praha, 2. listopadu 2020 [cit. 22. února 2023]. Dostupné z: <https://prevencekriminality.cz/wp-content/uploads/2020/11/Vyjadreni-odboru-bezpecnostni-politiky-k-aplikaci-zakazu-vychazeni-u-osob-bez-domova.pdf>.

⁴²⁴ Tamtéž.

⁴²⁵ Tamtéž.

⁴²⁶ Srov. LIESE, Andrew J. We Can Do Better: Anti-Homeless Ordinances as Violations of State Substantive Due Process Law. *Vanderbilt Law Review* [online], 2006, roč. 59, č. 4, s. 1416 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1611&context=vlr>.

⁴²⁷ Viz. COOK, Justin. Down and out in San Antonio: The Constitutionality of San Antonio's Anti-Homeless Ordinances. *The Scholar* [online], 2006, roč. 8, č. 2, s. 249 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://commons.stmarytx.edu/thescholar/vol8/iss2/2/>.

⁴²⁸ Tamtéž.

⁴²⁹ Marks tato řešení uvádí na příkladu Spojených států amerických.

⁴³⁰ MARKS, Ellen M. Ordinances Targeting the Homeless: Constitutional or Cost-effective? *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice* [online], 2013, roč. 19, č. 2, s. 438 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1357&context=crsj>.

že osoby bez domova stojí systém zdravotnictví a vězeňství více peněz).⁴³¹ Za srovnatelně důležité ale považuje také zavedení druhého opatření, jehož smyslem je, aby se právníci aktivně účastnili na změně nespravedlnosti zakotvené v právním řádu.⁴³² Obdobný přístup ve Spojených státech amerických prosazovali také Bernhardt a kol. Ti navrhovali vyřešit tzv. „bezdomovecké kempingové dilema“ dvěma druhy cílů – dlouhodobým a krátkodobým.⁴³³ **Dlouhodobý cíl** byl ve své podstatě totožný jako již dříve zmíněné preventivní opatření. Spočíval totiž na tom, aby bylo zajištěno bydlení těm, kteří si přejí být ubytováni.⁴³⁴ **Krátkodobý cíl** měl zase zajistit zlepšení životních podmínek osob žijících ve venkovních prostorách.⁴³⁵ Tento cíl by se sice v praxi patrně musel potýkat s obavami veřejnosti, že peníze zajišťující financování tohoto zlepšení životních podmínek by byly utráceny jenom proto, aby osoby bez domova mohly žít svým „sebedestruktivním“ životem, tyto obavy jsou ovšem autory výzkumného projektu považovány za až příliš přísné oproti obavám z financování potřeb jiných sociálních skupin, které od státu získávají podporu.⁴³⁶ Např. Cook ale za takový krátkodobý cíl navrhuje vytvoření „bezpečných zón“ pro osoby bez domova, kde by mohly legálně kempovat.⁴³⁷ K takovému „zónování“ však lze mít výhrady, neboť to by vedlo k segregaci osob bez domova (viz. podkapitola 2.1).

Nekriminalizující alternativy řešení problematiky osob bez domova v praxi ilustroval také Liese. Ten poukázal na program *D.C. Downtown Day Center*, který funguje ve městě Washington.⁴³⁸ Toto centrum denně nabízí posezení v interiéru, prádelnu, sprchy a snídaně, pomáhá osobám bez domova v oblasti nezaměstnanosti a také se pokouší kontaktovat rodiny těch osob bez domova, které si přejí vrátit se domů (pokud se podaří s rodinou ubytování domluvit, centrum zajistí bezplatnou cestu domů).⁴³⁹ Pozoruhodným aspektem tohoto centra je však jeho financování, to totiž funguje na základě *D.C. Downtown Business Improvement District*, v jehož rámci firmy lokalizované v daném okrese platí určitou částku (daň) za

⁴³¹ MARKS, Ellen M. Ordinances Targeting the Homeless: Constitutional or Cost-effective? *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice* [online], 2013, roč. 19, č. 2, s. 460 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1357&context=crsj>.

⁴³² Tamtéž, s. 463.

⁴³³ BERNHARDT, Chris a kol. Illegal Homeless Camping in Portland: Field Analysis and Advocacy Planning. *Master of Urban and Regional Planning Workshop Projects* [online], Portland, březen 1995, s. 18 a 19 [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: https://pdxscholar.library.pdx.edu/usp_murp/94/.

⁴³⁴ Tamtéž, s. 18.

⁴³⁵ Tamtéž, s. 19.

⁴³⁶ Tamtéž.

⁴³⁷ COOK, Justin. Down and out in San Antonio: The Constitutionality of San Antonio's Anti-Homeless Ordinances. *The Scholar* [online], 2006, roč. 8, č. 2, s. 250 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://commons.stmarytx.edu/thescholar/vol8/iss2/2/>.

⁴³⁸ LIESE, Andrew J. We Can Do Better: Anti-Homeless Ordinances as Violations of State Substantive Due Process Law. *Vanderbilt Law Review* [online], 2006, roč. 59, č. 4, s. 1450 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1611&context=vlr>.

⁴³⁹ Tamtéž.

určitou plochu nemovitosti, kterou k podnikání využívají.⁴⁴⁰ Na základě toho by se dalo říci, že tato daň reflektuje zájem obchodníků na vzhledu města, tj. na tom, aby okolí jejich podniků působilo pro veřejnost lákavě a nebylo rušeno fenoménem „bezdomovství“. Kromě tohoto centra však Liese poukázal také na praxi města Fort Lauderdale ve státě Florida. V něm funguje úzká spolupráce mezi právníky a místní policií spočívající v edukaci o tom, že by měla být využívána jiná řešení než donucovací opatření namířená proti osobám bez domova.⁴⁴¹ Policie zde postupuje na základě písemného „protokolu pro setkávání s osobami bez domova“, v němž je výslovně uvedeno: „*Bezdomovství není zločin.*“⁴⁴²

Obdobně reaguje také Klinecký, který zdůrazňuje význam vzdělání preventivních a represivních bezpečnostních složek a jejich komplexního chápání sociální reality osob bez domova.⁴⁴³ Tyto složky dle něj totiž problematiku „bezdomovství“ často vnímají jako příčinu narušování veřejného pořádku a realitu vidí v dichotomii dobro a zlo (bezproblémoví občané a osoby bez domova), čímž spojují určitý společenský status s negativními protisociálními jevy.⁴⁴⁴ Mimo to Klinecký upozorňuje také na další problém v oblasti veřejné správy, a to na jev, kdy veřejné instituce řadí problematiku osob bez domova až na okraj svého zájmu, a pokud ji řeší, můžeme mezi přístupy těchto jednotlivých institucí k osobám bez domova spatřovat nejednotnost, jež je do jisté míry dána i nedostatečně propracovanou legislativou.⁴⁴⁵

Shrneme-li výše uvedené, obecně závazné vyhlášky zakazující bivakování nelze považovat za nástroj vhodný k řešení problematiky osob bez domova. Sám o sobě totiž tento nástroj není řešením. Neřeší ani zlepšení sociální statusu osob bez domova, ani nezvyšuje život osob ve městě, neboť pouze odsouvá viditelné projevy chudoby do míst, na nichž není spánek zakázán. Na základě provedené analýzy bylo zjištěno, že tyto vyhlášky trpí určitými vadami. Zpravidla nejsou v souladu s principem proporcionality a sledují jediný cíl, a to purifikaci veřejného prostoru od osob bez domova. Řešením tohoto stavu by tedy bylo tyto obecně závazné vyhlášky zrušit a přijmout opatření, která se zaměřují na řešení příčin „bezdomovství“ (na celostátní úrovni by se mohlo jednat mimo jiné o reformu

⁴⁴⁰ LIESE, Andrew J. We Can Do Better: Anti-Homeless Ordinances as Violations of State Substantive Due Process Law. *Vanderbilt Law Review* [online], 2006, roč. 59, č. 4, s. 1450 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1611&context=vlr>.

⁴⁴¹ Tamtéž, s. 1452.

⁴⁴² Tamtéž, s. 1453.

⁴⁴³ KLINECKÝ, Tomáš. Fenomén bezdomovectví a role místních aktérů (samospráv) – příklad Prahy. In: MARKSOVÁ, Michaela. *Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015, s. 114.

⁴⁴⁴ Tamtéž.

⁴⁴⁵ Tamtéž.

v exekucích⁴⁴⁶), začleňování osob bez domova do „normálního“ života (např. rozvíjet programy na podporu zaměstnanosti osob bez domova) a která pomohou rozvinout systém poskytovaných sociálních služeb a dostupného bydlení ve městě. Dále by mohla pomoci také změna mediálního obrazu osob bez domova, neboť právě názory veřejnosti jsou často příčinou pro přijímání obecně závazných vyhlášek penalizujících „bezdromovství“. Je však mít na paměti, že tato penalizace by byla skutečně opodstatněná, pokud by existovala zákonná povinnost žít v obydlí. Zákon však takovou povinnost neukládá.⁴⁴⁷ I osoby bez domova jsou svobodné a rovné v důstojnosti i právech.⁴⁴⁸ Jak poznamenává Rawls: *„Každá osoba má nedotknutelná práva, založená na spravedlnosti, která jako celek nemůže amilovat ani blahobyt společnosti. Spravedlnost proto nepřipouští, aby se ztráta svobody pro některé osoby dala napravit větším dobrem pro jiné osoby.“*⁴⁴⁹

⁴⁴⁶ Srov. ŠOSO VÁ, Marta. Dluhy. In: MARKSO VÁ, Michaela. *Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015, s. 96–98.

⁴⁴⁷ Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů, čl. 2 odst. 3.

⁴⁴⁸ Tamtéž, čl. 1.

⁴⁴⁹ RAWLS, John. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing, 1995, s. 17.

Závěr

Česká právní úprava pojem „osoba bez domova“ nezná, některými zákony je však tento sociální status do určité míry uchopován. Na základě podmínek pro poskytnutí sociální pomoci, které jsou na osoby bez domova těmito zákony kladeny, lze dovodit, že osoba, aby byla považována za „osobu bez domova“, musí kumulativně splňovat tři definiční znaky: musí se jednat o [1] fyzickou osobu, [2] která nemá žádný právní titul k užívání stálého soukromého obydlí (popř. jej má, ale je jí znemožněno bezpečné a pokojné užívání takového prostoru) a [3] zároveň se nachází v tíživé životní situaci. Tyto osoby nejsou oficiálním způsobem evidovány. Obce, v nichž tyto osoby žijí, proto mohou jejich počet na svém území pouze odhadovat, což do jisté míry stěžuje i stanovení rozsahu poskytovaných sociálních služeb.

Mediální obraz a názory veřejnosti na tyto osoby nejsou v České republice nikterak pozitivní. Již v minulosti byla vůči osobám bez domova aplikována represivní opatření, a to např. od policejního vyhošťování a honění postrkem, až po kriminalizaci tzv. příživnictví. Ani za hranicemi České republiky však situace není o mnoho jiná. Především ve Spojených státech amerických je fenomén „bezdomovství“ velkým tématem. V Evropě pak v penalizaci osob bez domova dominuje Maďarsko, v němž bylo „bezdomovství“ na celostátní úrovni v podstatě zakázáno. U nás sice není situace tak kritická, na úrovni územních samosprávných celků však můžeme určitá represivní opatření zaznamenat. V českých obcích jsou typickým purifikačním nástrojem, tj. nástrojem sloužícím k odsunutí osob bez domova z veřejného prostoru, obecně závazné vyhlášky. Ty na určitých veřejných prostranstvích zakazují činnosti, které by mohly narušit veřejný pořádek v obci. Těmito činnostmi jsou např. požívání alkoholických nápojů na veřejnosti, žebrání či volný pohyb psů. Nejvýrazněji však z této regulace vyčnívají obecně závazné vyhlášky zakazující bivakování a táboření. Ty totiž penalizují spánek – základní životní potřebu. Pokud se osoby bez domova nechtějí dopustit přestupku, musejí svou potřebu spánku uspokojovat na místech, na něž se zákaz nevztahuje. To ovšem vede k segregaci těchto osob.

Zájmy, které zmíněné obecně závazné vyhlášky chrání, jsou zakotveny v § 10 písm. a) a § 10 písm. c) zákona o obcích. Jedná se o zájmy sledující zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku (např. dobré mravy, ochranu bezpečnosti, zdraví a majetku) a zajištění čistoty veřejných prostranství a ochranu životního prostředí (veřejné zeleně). Tato relativně konkrétní zmocňující ustanovení jsou však poněkud neurčitá. Z toho vyplývá i určitá nejasnost, jaké činnosti obec může či nemůže upravovat. K této mlhavosti se nicméně přidává

také neurčitost blanketní skutkové podstaty přestupku proti pořádku v územní samosprávě, dle níž jsou porušení stanovených zákazů posuzovány. Vymezení rámce činností, které mohou obce ve svých obecně závazných vyhláškách upravovat, je tedy odvislé od judikatury Ústavního soudu, který spolu s Ministerstvem vnitra dohlíží nad zákonností těchto vyhlášek. Judikatura je však k rozsahu upravovaných činností velmi benevolentní, neboť Ústavní soud ctí ústavně zaručené právo na územní samosprávu. Ústavní soud tak především stanovuje pravidla pro kvalitu upravených zákazů – tedy požadavky na jejich jasnost, určitost a proporcionalitu.

Na základě provedené analýzy vybraných obecně závazných vyhlášek o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích bylo zjištěno, že některé z nich tuto kvalitu nesplňují. Stanovené zákazy jsou v praxi vymáhány pouze u osob bez domova, nikoli obecně u všech osob, což silně narušuje princip právní jistoty. Navíc penalizují činnost (spánek), kterou nelze považovat za natolik společensky škodlivou, aby to ospravedlňovalo její kvalifikaci jako přestupek. A pokud ano, stejně je vymahatelnost sankcí za tento přestupek vzhledem k sociálnímu postavení postihovaných osob mizivá. Nejedná se tedy o nástroj vhodný k řešení uvedené problematiky. Obce by se měly zaměřit spíše na preventivní opatření a na rozvoj sociálních služeb a dostupného bydlení na svém území. Případné společensky škodlivé jevy spojené s „bezdomovstvím“ by měly postihovat na základě již existujících skutkových podstat přestupků proti veřejnému pořádku vymezených v § 5 zákona o některých přestupcích.

Osoby bez domova sice mohou pro svou potřebu spánku využívat služeb různých ubytoven pro sociálně slabé (noclehárny, azylové domy), jak ale bylo ukázáno na příkladu města Olomouce, rozsah poskytovaných služeb není dostačující. A to nejen vzhledem k vysokému počtu osob bez domova na území města, ale též vzhledem k širokému rozsahu zákazu spánku na veřejných prostranstvích, jež se vztahuje nejenom na centrum města, nádraží, zastávky městské hromadné dopravy a městské parky, ale také na veškerou veřejně přístupnou zeleň ve městě. Lze tedy vyhodnotit, že tato opatření nejsou v souladu s obecným principem proporcionality. Kromě této absence proporcionality však některé posuzované obecně závazné vyhlášky trpěly také legislativně technickými nedostatky a svou účelovostí zavdávaly obavy o případnou diskriminaci. Pokud bychom usoudily, že rozdílnost vymáhání stanovených zákazů spánku způsobuje nerovnost v nahlížení na právo na soukromý a rodinný život osob bez domova a osob, jež domov mají, obecně závazné vyhlášky by patrně neprošly testem nepřímé diskriminace pro absenci ospravedlnitelného důvodu k zásahu do tohoto základního práva. Mimo tohoto zásahu do práva nebýt diskriminován lze však na poli

problematiky osob bez domova stěží operovat s jinými základními právy. Jak bylo poukázáno ve 4. kapitole, „právo na spánek“, jež by osobám bez domova zajistilo lepší postavení v posuzování nezákonnosti zmíněných vyhlášek, nelze v českém právním prostředí subsumovat pod základní právo na život. Zároveň ani není možné argumentovat zásahem do práva na svobodu pohybu, neboť zákaz spánku přímo neovlivňuje možnost osob volně se pohybovat po území České republiky.

Závěrem je tedy možné shrnout, že obecně závazné vyhlášky zakazující bivakování a táboření na veřejných prostranstvích reflektují morální normy, jež mají za cíl potlačit užívání veřejného prostranství způsobem, který je většinovou společností pojmán jako typický pro prostředí soukromé. Spánek na veřejnosti není tolerován z důvodu, že by byl sám o sobě v rozporu s veřejným pořádkem, ale z toho důvodu, že samy osoby bez domova jsou chápány jako prvek narušující veřejné prostranství. Takovýto pohled však nelze chápat jako v souladu s principy demokratického právního státu. „Protispánkové“ vyhlášky zaměřující na osoby bez domova by tak měly být zrušeny.

Bibliografie

Prameny práva

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Ústavní zákon č. 23/1991 Sb., Listina základních práv a svobod, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavní město Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 35/2021 Sb., o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 338/1992 Sb.
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění zákona č. 320/2002 Sb.
- Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 289/1995 Sb., o lesích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 326/2004 Sb., o rostlinolékařské péči, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 553/1991 Sb., o obecní policii, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 117/1927 Sb., o potulných cikánech.
- Zákon č. 88/1871 ř. z., o policejním vyhošťování a honění postrkem.
- Zákon č. 86/1950 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 63/1956 Sb.

- Zákon č. 88/1950 Sb., trestní zákon správní, ve znění zákona č. 14/1957 Sb.
- Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění zákona č. 84/1990 Sb.
- Zákon č. 150/1969 Sb., o přečinech, ve znění zákona č. 159/1989 Sb.
- Vládní nařízení č. 68/1928 Sb., jímž se provádí zákon č. 117 Sb. z. a n., o potulných cikánech.
- Nařízení vlády č. 112/2019 Sb., o podmínkách použití finančních prostředků Státního fondu podpory investic na pořízení sociálních a dostupných bytů a sociálních, smíšených a dostupných domů, ve znění pozdějších předpisů.
- Obecně závazná vyhláška města Nové Sedlo č. 1/2019, o zákazu stanování, nocování a rozdělování ohňů na veřejných prostranstvích.
- Obecně závazná vyhláška města Moravská Třebová č. 7/2020, o zákazu bivakování a táboření na plochách veřejné zeleně v zastavěném území města Moravská Třebová.
- Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích.
- Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 11/2020, kterou se doplňuje obecně závazná vyhláška č. 10/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích.
- Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 4/2022, o udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, o ochraně veřejné zeleně a o užívání zařízení sloužících potřebám veřejnosti ve městě Olomouci.
- Obecně závazná vyhláška města Choceň vydaná usnesením č. 537/31/ZM/2022, o zákazu přespávání a bivakování na vymezených veřejných prostranstvích a zařízeních města.

Dokumenty zákonodárné iniciativy & usnesení vlády

- Důvodová zpráva k zákonu č. 133/2000 Sb., zvláštní část, str. 17.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 35/2021 Sb., obecná část, str. 7.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016, zvláštní část, str. 192.
- Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení, Sněmovní tisk č. 1065/0, obecná část, str. 56.
- Sněmovní tisk č. 1065/0, vládní návrh zákona o sociálním bydlení a o příspěvku na bydlení.
- Usnesení vlády České republiky č. 188 ze dne 19. března 1998, Legislativní pravidla vlády, ve znění usnesení vlády České republiky č. 22 ze dne 11. ledna 2023.

- Usnesení vlády České republiky č. 1102 ze dne 26. října 2020, o přijetí krizového opatření.

Judikatura

- Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/02 (N 59/36 SbNU 631).
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. března 2005, sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663).
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 57/05 (N 160/42 SbNU 317).
- Nález Ústavního soudu ze dne 19. září 2006, sp. zn. Pl. ÚS 38/05 (N 164/42 SbNU 353).
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. března 2007, sp. zn. Pl. ÚS 69/04 (N 44/44 SbNU 557).
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. dubna 2007, sp. zn. Pl. ÚS 44/06 (N 58/45 SbNU 3).
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. prosince 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871).
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. dubna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (N 72/49 SbNU 67).
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. srpna 2008, sp. zn. Pl. ÚS 33/05 (N 138/50 SbNU 217).
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. října 2008, sp. zn. Pl. ÚS 46/06 (N 176/51 SbNU 163).
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. června 2009, sp. zn. Pl. ÚS 47/06 (N 127/53 SbNU 597).
- Nález Ústavního soudu ze dne 3. června 2009, sp. zn. I. ÚS 420/09 (N 131/53 SbNU 647).
- Nález Ústavního soudu ze dne 7. září 2010, sp. zn. Pl. ÚS 11/09 (N 185/58 SbNU 621).
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. listopadu 2010, sp. zn. Pl. ÚS 28/09 (N 215/59 SbNU 123).
- Nález Ústavního soudu ze dne 8. prosince 2010, sp. zn. Pl. ÚS 39/10 (N 242/59 SbNU 465).

- Nález Ústavního soud ze dne 12. srpna 2015, sp. zn. III. ÚS 1136/13 (N 143/78 SbNU 209).
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. dubna 2017, sp. zn. Pl. ÚS 3/17 (N 56/85 SbNU 53).
- Nález Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625).
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21 (306/2021 Sb.).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. února 2004, č. j. 2 As 69/2003 – 50.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. dubna 2007, č. j. 2 As 64/2005 – 121.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. května 2007, č. j. 2 As 78/2006 – 64.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. června 2007, č. j. 5 As 21/2007 – 99.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. července 2007, č. j. 3 Aps 6/2006 – 76.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2009, č. j. 2 As 13/2009 – 78.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. září 2010, č. j. 1 Ao 3/2010 – 161.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. listopadu 2010, č. j. 2 As 49/2010 – 46.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. ledna 2020, č. j. 6 Ads 209/2019 – 33.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. srpna 2020, č. j. 6 Azs 192/2020 – 21, bod 19.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. června 2010, č. j. 7 Ca 19/2008 – 34.
- Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 26. prosince 1960, sp. zn. 14 Tdo 140/60 (č. 45/1961 Sb. rozh.).
- Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 10. ledna 1962, sp. zn. 3 To 47/62 (č. 21/1962 Sb. rozh.).
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 7. května 1984, sp. zn. 3 Tz 6/84 (č. 8/1985 Sb. rozh.).
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ze dne 24. listopadu 1941 ve věci *Edwards v. California*, sp. zn. 314 U. S. 160.

- Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ze dne 27. května 1968 ve věci *United States v. O'Brien*, sp. zn. 391 U. S. 367.
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu Spojených států amerických ze dne 26. června 2015 ve věci *Obergefell v. Hodges*, sp. zn. 576 U. S. 644 (č. 14-556).
- Rozhodnutí Okresního soudu Spojených států amerických pro jižní obvod státu New York ze dne 25. ledna 1990 ve věci *Young v. New York City Transit Authority*, sp. zn. 729 F. Supp. 341 (č. 89 CIV 7871).
- Rozhodnutí Nejvyššího soudu Indie ze dne 23. února 2012 ve věci *RE: Ramlila Maidan Incident DT. 4/5.06.2011 v. Home Secretary, Union of India & Ors.*, Suo motu W. P. (Crl.), č. 122, 2011.
- Odlišné stanovisko soudce Josefa Fialy k nálezu Ústavního soudu ze dne 13. června 2017, sp. zn. Pl. ÚS 34/15 (N 98/85 SbNU 625).

Monografie

- BARTOŇ, Michal a kol. *Základní práva*. Praha: Leges, 2016, 608 s.
- ČERNÝ, Jan, JANATA, Jiří. *Veřejný pořádek, aneb co trápí starosty: příručka pro praxi obecních úřadů*. Praha: Linde, 1999, 549 s.
- DAVID, Vladislav a kol. *Mezinárodní právo veřejné s kazuistikou*. 2. vydání. Praha: Leges, 2011, 448 s.
- HENDRYCH, Dušan a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 826 s.
- HOLPUCH, Petr, NEŠPOROVÁ, Olga. *Metodika sčítání osob bez domova v České republice*. 1. vydání. Praha: VÚPSP, v.v.i., 2021, 123 s.
- KLIMENT, Pavel. *Dvoji optika bezdomovství*. 1. vydání. Liberec: Technická univerzita v Liberci, 2018, 149 s.
- KOUDELKA, Zdeněk. *Právní předpisy samosprávy*. Praha: Linde, 2008, 346 s.
- LEBEDA, Tomáš a kol. *Bez střechy nad hlavou: empirická studie bezdomovectví v Olomouci*. 1. vydání. Praha: Togga ve spolupráci s Univerzitou Palackého v Olomouci, 2021, 117 s.
- MÁCHA, Aleš. *Veřejné užívání a jeho předmět*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2022, 160 s.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva. Úvod do právní argumentace*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, 296 s.

- PRINZ, Petr a kol. *Bezdomovectví v kontextu kriminality: sborník z konference pořádané Charitou Olomouc u příležitosti 11. ročníku "Dnů o bezdomovectví" a v rámci oslav 20. výročí činnosti Charity Olomouc*. 1. vydání. Olomouc: Charita Olomouc, 2013, 76 s.
- RAWLS, John. *Teorie spravedlnosti*. Praha: Victoria Publishing, 1995, 361 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4. vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 512 s.
- ŠROMOVÁ, Eva. *Tvorba místních předpisů*. Praha: Aspi a.s., 2005, 631 s.
- VAŠÁT, Petr. *Na jedné lodi: globalizace a bezdomovectví v českém městě*. 1. vydání. Praha: Academia: Sociologický ústav AV ČR, 2021, 352 s.

Komentáře

- BOHADLO, David. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, 596 s.
- DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník. Komentář. I. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1568 s.
- DRAŠTÍK, Antonín a kol. *Trestní zákoník. Komentář. II. díl*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1696 s.
- FIALA, Zdeněk a kol. *Správní řád: Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 884 s.
- JEMELKA, Luboš, VETEŠNÍK, Pavel. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. Zákon o některých přestupcích. Komentář*. 2. vydání. Praha: C.H. Beck, 2020, 1050 s.
- KOPECKÝ, Martin a kol. *Zákon o obcích: Komentář*. 4. vydání. *Zákon o Sbírcce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2022, 368 s.
- KOUDELKA, Zdeněk a kol. *Zákon o obcích (obecní zřízení): Komentář*. 1. vydání. Praha: Leges, 2019, 480 s.
- KUČEROVÁ, Helena, HORZINKOVÁ, Eva. *Zákon o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a zákon o některých přestupcích s komentářem a judikaturou*. Praha: Leges, 2. vydání, 2019, 960 s.
- KÜHN, Zdeněk a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 1104 s.

- MACH, Petr, JANEČKOVÁ, Eva. *Zákon o sociálních službách. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 384 s.
- MIKO, Ladislav a kol. *Zákon o ochraně přírody a krajiny. Komentář*. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2007, 607 s.
- POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Zákon o obcích: Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, 838 s.
- STRAKOŠ, Jan. *Zákon o některých přestupcích. Praktický komentář*. 2. vydání Praha: Wolters Kluwer, 2019, 260 s.
- WAGNEROVÁ, Eliška a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, 931 s.

Odborné články

- BROŽ, Jan. Obecně závazné vyhlášky obcí (veřejný pořádek deset let od jirkovského nálezu). *Právní rozhledy*, 2018, roč. 26, č. 9, s. 310–316.
- ČERNÍN, Karel. Veřejná prostranství, terra inkognita. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2016, roč. 155, č. 10, s. 803–817.
- FILIPOVÁ, Jana. Vybrané aspekty dozoru nad normotvorbou obcí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 1, s. 59–65.
- HEJČ, David. Zásada zákonnosti jako limit pro stanovení povinností (nejen) k ochraně veřejného pořádku obecně závaznou vyhláškou obce. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2019, roč. 158, č. 8, s. 738–833.
- HEJNAL, Ondřej. Anachorický bezdomovec: Purifikace a transgrese veřejného prostoru. *Český lid*, 2013, roč. 100, č. 4, s. 449–467.
- HEJNAL, Ondřej. „Já si je najdu, ty vole. Dyť máme furt stejný místa.“ Místa bezdomovců ve veřejném prostoru. *Lidé města*, 2013, roč. 15, č. 3, s. 419–441.
- KAČER, Daniel. K mezím podzákoné normotvorby. *Právník. Teoretický časopis pro otázky státu a práva*, 2021, roč. 160, č. 12, s. 1024–1037.
- KRET, Tomáš, SCHEUER, Jan. Přestupky se sníženou mírou společenské škodlivosti a jejich vyřizování v praxi. *Jurisprudence*, 2021, roč. 2021, č. 4, s. 26–33.
- MÁCHA, Aleš. Veřejné užívání jako subjektivní právo. *Správní právo*, 2015, roč. 48, č. 4-5, s. 201–212.
- MODLITBOVÁ, Jitka. Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020. *FÓRUM sociální politiky*, 2016, roč. 10, č. 4, s. 24–26.

- POSPĚCH, Pavel. Exkluze v privatizovaném městském prostoru: případová studie nákupního centra. *Sociologický časopis*, 2013, roč. 49, č. 5, s. 751–779.
- POSPÍŠIL, Ivo. Regulace hazardu jako rukavice hozená před Ústavním soudem: ústavní limity „kontroly“ územních samosprávných celků a jejich dotváření judikaturou Ústavního soudu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2012, roč. 20, č. 2, s. 111–116.
- PRCHALOVÁ, Jana a kol. Soubor stanovisek k zákonu o ochraně přírody a krajiny v letech 1992-2005. *PLANETA*, Praha: Ministerstvo životního prostředí, 2005, roč. 12, č. 7, 96 s.
- VÁVRA, Martin. Jak vnímáme lidi bez domova? Postoje, názory a aktivity veřejnosti. *FÓRUM sociální politiky*, 2013, roč. 7, č. 5, s. 13–20.
- VESELÝ, Miroslav. Aktuální problémy a poznatky Ministerstva vnitra z obecní normotvorby. *Správní právo*, 2016, roč. 49, č. 3, s. 178–185.

Příspěvky ve sborníku

- CHARVÁT, Petr. Sociální exkluze lidí bez domova – bezdomovectví z kvalitativní výzkumné perspektivy. In: NEUSAR, Aleš, VAVRYSOVÁ, Lucie. *Kvalitativní přístup a metody ve vědách o člověku XII. Hranice normality*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, 2013, s. 77–93.
- KLINECKÝ, Tomáš. Fenomén bezdomovectví a role místních aktérů (samospráv) – příklad Prahy. In: MARKSOVÁ, Michaela. *Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015, s. 112–114.
- PRUDKÝ, Libor. Humanistický a otevřený přístup jako jediný pramen řešení bezdomovectví. In: MARKSOVÁ, Michaela. *Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015, s. 29–42.
- ŠOSOVÁ, Marta. Dluhy. In: MARKSOVÁ, Michaela. *Konsensuální konference o bezdomovectví v České republice*. Praha: Ministerstvo práce a sociálních věcí, 2015, s. 93–98.

Elektronické zdroje

- ADES, Paul. The Unconstitutionality of "Antihomeless" Laws: Ordinances Prohibiting Sleeping in Outdoor Public Areas as a Violation of the Right to Travel. *California Law Review* [online], 1989, roč. 77, s. 595–628 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://lawcat.berkeley.edu/record/1113422/files/fulltext.pdf>.

- BERGAMASCHI, Maurizio a kol. The Homeless and Public Space: Urban Policy and Exclusion in Bologna. *Revue Interventions économiques* [online], 2014, č. 51 [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: <https://journals.openedition.org/interventionseconomiques/2441>.
- BERGER, František. *Bezdomovci v Olomouci dostanou tato „iglu“*. Kam s nimi můžou? [online]. Olomoucký deník, 10. prosince 2019 [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/bezdomovci-v-olomouci-dostanou-tato-iglu-kam-s-nimi-muzou-20191209.html.
- BERNHARDT, Chris a kol. Illegal Homeless Camping in Portland: Field Analysis and Advocacy Planning. *Master of Urban and Regional Planning Workshop Projects* [online], Portland, březen 1995, 26 s. [cit. 25. října 2022]. Dostupné z: https://pdxscholar.library.pdx.edu/usp_murp/94/.
- COOK, Justin. Down and out in San Antonio: The Constitutionality of San Antonio's Anti-Homeless Ordinances. *The Scholar* [online], 2006, roč. 8, č. 2, s. 221–250 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://commons.stmarytx.edu/thescholar/vol8/iss2/2/>.
- Česká tisková kancelář. *Žádné bivakování ve městě. Moravská Třebová chce vytlačit bezdomovce* [online]. Český rozhlas, 9. prosince 2020 [cit. 19. ledna 2023]. Dostupné z: <https://pardubice.rozhlas.cz/zadne-bivakovani-ve-meste-moravska-trebova-chce-vytlacit-bezdomovce-8379368>.
- Český statistický úřad. *Metodické vysvětlivky – výsledky sčítání 2021* [online], 2021. Dostupné z: https://www.czso.cz/documents/142154812/176236044/sldb2021_pv_metodicke_vysvetlivky.docx.
- ČT 24. *Pražští bezdomovci budou evidováni a v tábore* [online]. Česká televize, 17. srpna 2010 [cit. 8. února 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/1323023-prazsti-bezdomovci-budou-evidovani-a-v-tabore>.
- ČT24. *Vláda schválila zákon o sociálním bydlení. ANO hrozí, že pro něj ve sněmovně hlasovat nebude* [online]. Česká televize, 8. března 2017 [cit. 6. února 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2052134-vlada-schvalila-zakon-o-socialnim-bydleni-ano-hrozi-ze-pro-nej-ve-snemovne-hlasovat>.
- DOHERTY, Joe a kol. Homelessness and Exclusion: Regulating public space in European Cities. *Surveillance & Society* [online], 2008, roč. 5, č. 3, s. 290–314 [cit.

25. října 2022]. Dostupné z: <https://ojs.library.queensu.ca/index.php/surveillance-and-society/article/view/3425>.
- ELLICKSON C., Robert. Controlling Chronic Misconduct in City Spaces: Of Panhandlers, Skid Rows, and Public-Space Zoning. *The Yale Law Journal* [online], 1996, roč. 105, č. 5, s. 1165–1248 [cit. 7. února 2023]. Dostupné z: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/8941/45_105YaleLJ1165_March1996_.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
 - FABIÁNOVÁ, Pavlína. *Kam v Maďarsku mizi bezdomovci? Mnoho z nich asi našlo úkryt mimo společnost, miní antropoložka* [online]. Česká televize, 5. prosince 2018 [cit. 19. ledna 2023]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/2666204-kam-v-madarsku-mizi-bezdomovci-mnoho-z-nich-asi-naslo-ukryt-mimo-spolecnost-mini>.
 - FEANTSA. *ETHOS - Evropská typologie bezdomovství a vyloučení z bydlení v prostředí ČR* [online]. Belgie: European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL, 2006. Dostupné z: https://www.feantsa.org/download/cz_8621229557703714801.pdf.
 - FERNÁNDEZ EVANGELISTA, Guillem a kol. *Mean Streets: A Report on the Criminalisation of Homelessness in Europe* [online]. Belgie: l'Imprimerie Chauveheid, 2013, 246 s. [cit. 5. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://www.feantsa.org/en/report/2013/12/13/mean-streets>.
 - FOLTA, Michal. *Opilci zatěžují centrum Olomouce. Primátor reaguje na stížnosti občanů* [online]. olomouc.eu, 15. července 2019 [cit. 30. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/24157>.
 - HÁLA, Martin. *Vyřeší město problém s bezdomovci?* [online]. olomouc.eu, 21. února 2015 [cit. 30. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/17356>.
 - HEJČ, David. Správní trestání a zásada nullum crimen sine lege scripta jako limit pro podzákonou normotvorbu. In: POTĚŠIL, Lukáš a kol. *Dny práva 2017. Část VIII. Odpovědnost za přestupky podle nové právní úpravy* [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 92–101 [cit. 14. února 2023]. Dostupné z: <https://www.law.muni.cz/dokumenty/44680>.
 - HRADECKÝ, Ilja. *Profily bezdomovství v České republice. Proč spí lidé venku a kdo jsou ti lidé. Tematická zpráva 2005* [online]. Praha, 2005, 16 s. [cit. 12. února 2023]. Dostupné z: <http://www.nadeje.cz/img-content/files/docs/odborne/pslvakj05cz.pdf>.

- Charita Olomouc. *Výroční zpráva 2021 Charity Olomouc* [online]. Olomouc: Sugesto s.r.o., 2022, 38 s. [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.charita.cz/download/vyrocnizpravy/?action=download&aId=1965>.
- KIESCHNICK, Hannah. A Cruel and Unusual Way to Regulate the Homeless: Extending the Status Crimes Doctrine to Anti-homeless Ordinances. *Stanford Law Review* [online], 2018, roč. 70, s. 1569–1621 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: https://resources.ecww.org/sites/default/files/A_Cruel_and_Unusual_Way_to_Regulate%20homelessness.pdf.
- KLUSÁČEK, Jan a kol. *Tisková zpráva „Vláda naslouchá odborníkům i samosprávám. Zákon o podpoře v bydlení by mohl vzniknout už do dvou let“* [online]. 7. června 2022 [cit. 6. února 2023]. Dostupné z: https://uploads-ssl.webflow.com/5ef4ac1cc5dd69384a10c66e/62a0a66162bc6ace0248151a_TZ%202022%20Z%C3%A1kon%20o%20podpo%C5%99e%20v%20bydlen%C3%AD%20by%20mohl%20vzniknout%20u%C5%BE%20do%20dvou%20let.docx.
- KODYMOVÁ, Pavla, DAVIDOVÁ, Ivana. Domácí násilí bez domova. *Fórum sociální práce* [online], 2018, č. 1, s. 95–103 [cit. 15. února 2023]. Dostupné z: https://forumsocialniprace.ff.cuni.cz/wp-content/uploads/sites/10/2018/06/Pavla_Kodymova-Ivana_Davidova_95-103.pdf.
- KROSESKOVÁ, Vlasta. *Azylový dům: Okruh osob, kterým je služba určena* [online]. olomouc.eu [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/obcan/socialni-sluzby/socialni-sluzby/azylovy-dum/komu-je-sluzba-urcena>.
- KROSESKOVÁ, Vlasta. *Noclehárna: Okruh osob, kterým je služba určena* [online]. olomouc.eu [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/obcan/socialni-sluzby/socialni-sluzby/nocleharna/komu-je-sluzba-urcena>.
- KŘIVÁNEK, Jiří. *Koncepce prevence kriminality statutárního města Olomouce na období 2023 - 2027* [online]. Statutární město Olomouc, 2022, 67 s. [cit. 9. března 2023]. Dostupné z: https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/20_/20031/koncepce-prevence-kriminality-smol-2023-2027.cs.pdf.

- LIESE, Andrew J. We Can Do Better: Anti-Homeless Ordinances as Violations of State Substantive Due Process Law. *Vanderbilt Law Review* [online], 2006, roč. 59, č. 4, s. 1413–1455 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1611&context=vlr>.
- MARKS, Ellen M. Ordinances Targeting the Homeless: Constitutional or Cost-effective? *Washington and Lee Journal of Civil Rights and Social Justice* [online], 2013, roč. 19, č. 2, s. 437–467 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: <https://scholarlycommons.law.wlu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1357&context=crsj>.
- MATZNER, Jiří. Zábor veřejného prostranství: *K čemu slouží a kde a jak si o něj zažádat?* [online]. Právní prostor, 5. června 2018 [cit. 11. února 2023]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/spravni-pravo/zabor-verejneho-prostranstvi-k-cemu-slouzi-a-kde-a-jak-si-o-nej-zazadat>.
- Město Moravská Třebová. *Územní plán Moravská Třebová. Hlavní výkres* [online]. moravskatrebova.cz, 4. října 2010 [cit. 22. února 2023]. Dostupné z: <https://www.moravskatrebova.cz/filemanager/files/209761.pdf>.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Koncepce prevence a řešení problematiky bezdomovectví v ČR do roku 2020* [online]. Praha, listopad 2013 [cit. 26. října 2021]. Dostupné z: <https://www.mpsv.cz/documents/20142/225517/bezdomovectvi.pdf/c7a1e576-778f-a221-78ed-436f101ba42c>.
- Ministerstvo práce a sociálních věcí České republiky. *Zákon o sociálním bydlení* [online]. Projekt MPSV „Podpora sociálního bydlení a jeho systémového zavádění v ČR“, září 2022 [cit. 6. února 2023]. Dostupné z: <http://socialnibydleni.mpsv.cz/cs/co-je-socialni-bydleni/zakladni-informace-o-sb/zakon-o-sb>.
- Ministerstvo vnitra České republiky. *Informace o činnosti odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra za rok 2021* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2022, 56 s. [cit. 13. února 2023]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/soubor/sbornik-odk-2021.aspx>.
- Ministerstvo vnitra České republiky. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků. Proces tvorby a vydávání obecně závazných vyhlášek – obecná část* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2021, 40 s. [cit. 13. února 2023].

- Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-usc-c-1-2-proces-tvorby-a-vydavani-obecne-zavaznych-vyhlasek-obci-obecna-cast.aspx>.
- Ministerstvo vnitra České republiky. *Metodické doporučení k činnosti územních samosprávných celků: Tvorba obecně závazných vyhlášek – Úprava místních záležitostí veřejného pořádku* [online]. Praha: Tiskárna Ministerstva vnitra, 2022, 168 s. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-c-4-2-tvorba-obecne-zavaznych-vyhlasek-uprava-mistnich-zalezitosti-verejneho-poradku.aspx>.
 - Ministerstvo vnitra České republiky: odbor bezpečnostní politiky. *Stanovisko odboru bezpečnostní politiky k aplikaci omezení volného pohybu a zákazu vycházení u osob bez domov* [online]. Praha, 2. listopadu 2020 [cit. 22. února 2023]. Dostupné z: <https://prevencekriminality.cz/wp-content/uploads/2020/11/Vyjadreni-odboru-bezpecnostni-politiky-k-aplikaci-zakazu-vychazeni-u-osob-bez-domova.pdf>.
 - MITCHELL, Don. Anti-Homeless Laws and Public Space: I. Begging and the First Amendment. *Urban Geography* [online], 1998, roč. 19, s. 6–11 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2747/0272-3638.19.1.6?journalCode=rurb20>.
 - MITCHELL, Don. Anti-Homeless Laws and Public Space: II. Further Constitutional Issues. *Urban Geography* [online], 1998, roč. 19, s. 98–104 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.2747/0272-3638.19.2.98>.
 - NEŠPOROVÁ, Olga a kol. *Sčítání osob bez domova v České republice 2019. Kategorie bez střechy a vybrané kategorie bez bytu podle typologie ETHOS* [online]. Praha: Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i., 2019, 95 s. [cit. 26. října 2021]. Dostupné z: https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_458.pdf.
 - RUDIN, David. You Can't Be Here: The Homeless and the Right to Remain in Public Space. *N.Y.U. Review of Law & Social Change* [online], 2018, roč. 42, s. 309–350 [cit. 6. listopadu 2022]. Dostupné z: https://socialchangenyu.com/wp-content/uploads/2018/04/Rudin_PublisherProof_3.28.18-.pdf.
 - SELTENREICH, Radim. „Substantive due process“ amerického ústavního práva – jeho vznik, vzestup, úpadek a znovuoživení. *Právněhistorické studie* [online], 2016, roč. 46, č. 2, s. 114–126 [cit. 7. února 2023]. Dostupné z: https://karolinum.cz/data/clanek/3687/PHS_2_2016_07_Seltenreich.pdf.
 - ŠTĚDRÁ, Radka. *Město novou vyhláškou zakazuje bivakování a táboření* [online]. olomouc.eu, 22. července 2020 [cit. 28. října 2022]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/aktualni-informace/aktuality/25453>.

- TRČKA, Roman. *Domov pro ženy a matky s dětmi: Cíl, cílová skupina a místní dostupnost* [online]. olomouc.eu [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.olomouc.eu/obcan/socialni-sluzby/socialni-sluzby/domov-pro-zeny-a-matky-s-detmi/cile-a-cilova-skupina>.
- VRÁNOVÁ, Magda. *Na opilce pospávající na lavičkách má Olomouc novou vyhlášku. Pomůže?* [online]. Olomoucký deník, 20. července 2020 [cit. 19. ledna 2023]. Dostupné z: https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/bezdomovci-opilci-olomouc-lavicky-vyhlaska-2020.html.
- YADAV, Kanchan. 'Right to Sleep as a Fundamental Right An Analysis vis-à-vis the Ramlila Maidan Case. *International Journal of Law Management & Humanities* [online], 2020, roč. 3, č. 2, s. 245–254 [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: <https://www.ijlmh.com/wp-content/uploads/2020/04/%E2%80%98Right-to-Sleep-as-a-Fundamental-Right-An-Analysis-vis-%C3%A0-vis-the-Ramlila-Maidan-Case%E2%80%99.pdf>.
- Zastupitelstvo města Moravská Třebová. *Zápis ze zasedání zastupitelstva města, které se konalo dne 14. prosince 2020* [online]. 14. prosince 2020, 17 s. [cit. 20. února 2023]. Dostupné z: [https://arz.moravskatrebova.cz/_C1257DB1005891F3.nsf/0/AFBA1B855C45A500C125862D004252F1/\\$File/zmz201214A.docx?OpenElement](https://arz.moravskatrebova.cz/_C1257DB1005891F3.nsf/0/AFBA1B855C45A500C125862D004252F1/$File/zmz201214A.docx?OpenElement).
- Zastupitelstvo města Olomouce. *Zápis ze zasedání Zastupitelstva města Olomouce konaného dne 29. června 2020* [online]. 23. července 2020, 146 s. [cit. 19. února 2023]. Dostupné z: https://www.olomouc.eu/administrace/repository/gallery/articles/24_/24918/011-zmo-20200629-zapis.cs.pdf.

Sekundární zdroje

- Obecně závazná vyhláška statutárního města Olomouce č. 3/2022, o zákazu konzumace alkoholických nápojů a žebrání na veřejných prostranstvích statutárního města Olomouce.
- Obecně závazná vyhláška města Uničova č. 4/2020, o zákazu bivakování a táboření na některých veřejných prostranstvích.
- Rozhodnutí Ústavního soudu Maďarské republiky ze dne 12. listopadu 2012, sp. zn. 38/2012. (XI. 14.) AB.

- ESLP: rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 8. července 2003, *Hatton a další proti Spojenému království*, č. 36022/97, ECHR 2003-VIII.
- ESLP: rozsudek senátu ESLP ze dne 16. února 2005, *Moreno Gómez proti Španělsku*, č. 4143/02, ECHR 2004-X.