

# **Rozbor pražské protižebračí vyhlášky**

Podnět výboru pro občanská a politická práva týkající se pražské protižebračí vyhlášky.

**návrh**

Usnesení

Rady vlády pro lidská práva

ze dne ..... 2004

k vyhlášce hl. m. Prahy č. 14/2000 Sb.hl.m. Prahy o omezujících opatřeních k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku v souvislosti s žebráním

Rada vlády pro lidská práva (dále jen „Rada“)

- s c h v a l u j e podnět Výboru pro občanská a politická práva,
- d o p o r u č u j e vládě, aby ministru vnitra České republiky doporučila vzít na vědomí následující text jako podnět
- u k l á d á předsedovi Rady, aby v souladu s článkem 2 odstavcem 4 statutu Rady podnět prostřednictvím místopředsedy vlády a předsedy Legislativní rady předložil vládě České republiky.

## **Podnět Rady vlády pro lidská práva**

Rada doporučuje vládě

- I. aby uložila ministru vnitra zabývat se tímto podnětem Rady a iniciovat ve věci vyhlášky opatření dozorové pravomoci ministerstva vnitra a ministra vnitra tj.
  1. pozastavit účinnost obecně závazné vyhlášky hlavního města Prahy č. 14/2000 Sb.hl.m.Prahy podle § 108 odst. 1 zákona č. 132/2000 Sb., o hlavní městě Praze
  2. podat návrh na zrušení této vyhlášky Ústavnímu soudu podle § 108 odst. 2 zákona č. 132/2000 Sb., o hlavní městě Praze a podle § 64 odst.2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb.

## II.

### Podnět Rady:

#### **I. Úvod - stručně o právní povaze žebrání**

Z právního hlediska jde o návrh na uzavření darovací smlouvy, který je-li akceptován (faktickým konáním tj. darováním věci, nejčastěji penězi) vede k uzavření darovací smlouvy podle občanského zákoníku.

Specifikum právního úkonu, které vede ke snahám žebrání kriminalizovat, spočívá v

#### **a) způsobu nabídky smlouvy**

Za prvé jde o nabídku na veřejném místě buď pasivní nebo aktivním oslovováním osob. Doprovázena je často aktivním či pasivním posilováním přesvědčivosti důvodu nabídky – od vzhledu, ošacení, doprovodu zvířat či dětí, zvýrazňováním či simulací zdravotního postižení, po verbální pobídky, doprovázení, obtěžování osob apod. Zde se může toto jednání střetávat se skutkovou podstatou přestupku nebo i trestného činu (nejčastěji výtržnictví).

Pokud společnost shledává tyto fakultativní atributy žebrání jako nežádoucí, platné právo dává dostatek nástrojů, jak je postihovat. Musí však jít pouze o postih např. znečišťování veřejného prostranství, nikoli o reglementaci postihu samotného žádání o almužnu (dar).

#### **b) nabídka je činěna buď víceméně neurčitěmu okruhu lidí, případně přímo konkrétním osobám, zpravidla však při prvním náhodném kontaktu**

Jde o ono oslovování cizích lidí, které je jedním ze zásadních důvodů, proč je žebrání pocíťováno jako individuálně i společensky nepříjemný jev. Je potřeba zdůraznit, že ne každý jev, který nese společnost nelibě, by měl být právně sankcionován či eliminován. V případě trestního a potažmo i správně trestního práva je společenský konsens na kriminalizaci jednání zásadní a neopominutelný prvek úspěšnosti postihu (Ruetter<sup>1</sup>). V případě reakcí na pražskou protižebrací vyhlášku (poměrně vydatná diskuse s různými stanovisky širokého spektra osob) je zřejmé, že tento konsens ve společnosti není.

Na nevyžádaném kontaktování "cizích" lidí s nabídkou uzavření nejrůznějších smluv je ostatně založena nemalá část ekonomických aktivit a jev jako takový je součástí denního života většiny lidí.

V případě eliminace nechtěného oslovování cizími subjekty při žebrání je na místě nikoli právo, nýbrž zaměstnanostní a sociální politika, sociální práce a podobné aktivity, které směřují na samotný jev žebrání. (Právní regulace má místo spíše u klasického marketingového nevyžádaného oslovování – zákon na ochranu osobních údajů, občanský zákoník, zákon na ochranu spotřebitele aj.).

## II. Problémy vyplývající z vyhlášek

### I. Zákaz žebření coby ve vyhlášce obsažený s sebou nese následující problematické vztahy vůči požadavkům právních předpisů i právní doktríny i Ústavního soudu.

n

1. Vyhláška je vydána na základě § 17 dnes již zrušeného zákona č. 367/1990 Sb., o obcích (tehdejší zákon č. 418/1990 Sb., o hl.m. Praze obdobné ustanovení neobsahoval).

*„K zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku může obec obecně závaznou vyhláškou vydanou v samostatné působnosti stanovit, které **činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek** v obci, lze vykonávat pouze na místech a v čase vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejně přístupných místech v obci jsou takové činnosti zakázány.“*

Obdobné ustanovení obsahuje platný zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, v § 44 odst. 3. Jak vyplývá z předchozího pojednání, žebření je specifický druh výdělečné činnosti, kterou občanské právo zná a nezakazuje.

(Je třeba opět zdůraznit, že hovoříme o žebření tj. žádání o dar, nedoprovázené činnostmi, které veřejný pořádek narušují –např. znečišťování prostranství, obtěžování osob), které je dostatečně postižitelné v rámci platného přestupkového či trestního práva).

Žebření je jev, spojený s životem ve městech již řadu století a až po většinu doby bylo společností obecně přijímáno jako nevyhnutelný jev a tolerováno.

I dnešní společensko-ekonomické poměry s sebou nevyhnutelně nesou existenci skupin osob, které fakticky nemají jinou dostupnou možnost získávání prostředků na obživu a volí žebření jako jeden či jediný zdroj prostředků na uhrazení životních potřeb.

Na druhou stranu existuje i početná skupina osob, které žádosti žebrajících osob o dar vyhovují a dar jim poskytují.

Lze konstatovat, že velkoměstě typu Prahy obecně existuje konsens, že jistá skupina osob si nemůže obstarat prostředky jiným způsobem, žádá na veřejných prostranstvích o dary a nemalá část veřejnosti jim je poskytuje.

Existují-li výhrady veřejnosti k narušování veřejného pořádku žebrajícími, týká se to prakticky vždy zmiňovaných „doprovodných“ jevů (přestupků) a nikoli faktu žebření jako takového.

Stejná je situace prakticky ve všech zemích světa, resp. městech, neboť právě městské prostředí koncentruje nejvíce jak lidi žijící v dostatku, tak sociálně nejslabší.

**Z výše uvedeného plyne závěr, že žebření jako specifická ekonomická činnost nemůže narušovat veřejný pořádek. Součástí veřejného pořádku jako „vyváženého stavu společenských vztahů respektujícího vžitá, či v místě uznávaná pravidla způsobu života a společenského chování vycházejícího z poměrů daného místa a z tam obecně přijímaných zásad a pravidel morálky“<sup>2</sup> v metropoli dnešní doby je i žebření na veřejných místech.**

Je nepochybné, že mohou existovat místa či čas, kde jakákoli ekonomická činnost není žádoucí. Není však možné zakazovat pouze žebření a jinou ekonomickou činnost (příkladmo prodej zboží, veřejné nabízení služeb pomocí letáků, výzkum trhu pomocí dotazů kolemjdoucích apod.) na stejném místě umožňovat. Takový postup zakládá faktickou diskriminaci žebrajících jako sociální skupiny a je v rozporu s ústavním pořádkem i mezinárodními závazky ČR. (jde např. o čl. 3 odst. 1 LPZS, čl. 16 Evropské úmluvy o lidských právech aj.).

**Z tohoto důvodu nesplňuje vyhláška podmínku „narušení veřejného pořádku“, která existuje v zákonném zmocnění a jako taková existuje bez výslovného zákonného zmocnění<sup>3</sup>.**

2. Vyhláška se kolizně dotýká též práva na výkon svobody náboženského vyznání<sup>4</sup> – příkladem mohou být řeholní řády, jimž pravidla řeholního života příkazují žádat o almužnu (protiargumentem nemůže být fakt, že v praxi většinou na veřejném prostranství žádání o almužnu nevykonávají). Naopak, některá vyznání příkazují almužnu poskytovat, což je při nucené eliminaci poptávky po ní, rovněž znemožněno. Kolizi práv nelze v rovině čistě právní vyřešit poukazem na to, že vyhláška omezuje zákaz žebření na vybrané lokality (jde o značnou část centra města). Navíc trendy k plošnému zakazu se dnes také vyskytují – např. městská část Praha 3 při projednávání návrhu vyhlášky navrhovala zakázat žebření v celém svém obvodu<sup>5</sup>.
3. Při pohledu na faktické působení pražské vyhlášky je zřejmé, že nesplňuje zásadní právněpolitický požadavek: „*Obec musí při přijímání obecně závazné vyhlášky zvážit, zda má síly na její realizaci a vynucení. V případě, že vynucovat dodržování vyhlášky zváží obec jako materiálně v dané situaci nerealizovatelné, je lepší, aby od přijetí vyhlášky odstoupila.*“<sup>6</sup> Po více než čtyřech letech účinnosti vyhlášky je třeba zcela zřejmé, že žebření na zakázaných místech Prahy nezabraňuje a případné pokuty uložené přistiženým žebřákům jsou téměř ve 100% případů nevyzmatelné. Absurditu neúčelného mrhání kapacitami městské policie při vymáhání vyhlášky dokládá mj. dokument *Právo žebřit*.<sup>7</sup> Z citovaného logického požadavku vyplývá, že obec by měla revidovat či zrušit též své platné předpisy, pokud se ukáží jako nevyzmatelné.

V návaznosti na posledně uvedený bod je vhodné uzavřít tuto část připomenutím vyjádření ústavního soudce: „*život v obci a vlastně společenský život ve státě vůbec není regulován jen právy a povinnostmi plynoucími z daného právního řádu; vztah jedince (skupiny jedinců) k ostatní populaci a vice versa je ovládán v různých vrstvách i jednotlivých vazbách řadou (právním řádem nedotýkaných) postulátů, jimiž se dotvářejí společenské a životní podmínky, v nichž se osobnost jedince v rámci demokratického právního státu může svobodně rozvíjet...*“<sup>8</sup>.

Je nasnadě, že v případě společenského jevu žebření je namísto právní regulace vhodnější nechat prostor působení oněch paralelně působících pravidel mimoprávní povahy.

Samozřejmě s tím, že případné reglementované průvodní jevy žebření (typicky spáchání přestupku tj. přesahu do správního práva) budou řešeny podle pravidel v dané právní úpravě.

## II. Na základě textu vyhlášky lze identifikovat tyto problémy rázu legislativně-technického resp. výkladového:

1. Absence definice žebrání nahrává stavu, kdy bude vytvořen prostor pro široké volné uvážení orgánů zajišťujících veřejný pořádek (nejčastěji městské policie), zda jednání je postižitelné podle vyhlášky či ne. Není žádoucí, aby měli příslušníci těchto orgánů možnost volit podle svého uvážení benevolenci či nulovou toleranci k různým druhům chování, které mohou být za žebrání ve smyslu definic považovány – příkladem je tradice vybírání peněz studenty středních škol na poslední zvonění či dokonce veřejné sbírky.

2. Absence definice nedává uspokojivou odpověď na otázky, zda za žebrání považovat např. jednání se symbolickým protiplněním (např. hudební produkce) či vybírání peněz pro třetí osobu či osoby (charitativní účely)<sup>9</sup>.

## III. Možnosti nápravy

Vyhlášky obcí jsou sekundární pramen práva, který musí být v souladu nejen s ústavním pořádkem a mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy, ale rovněž v souladu se zákonem.

Pokud ukládají vyhlášky povinnosti (zde povinnost zdržet se jisté ekonomické činnosti), může se tak totiž dít pouze na základě zákona a v jeho mezích (nálezní pléna ÚS z 2.4.1996, vyhlášen pod č. 108/1996 Sb.).

Tak tomu v tomto případě není, neboť žebrání není v hlavním městě Praze činností, která by narušovala ustálená pravidla života na veřejných místech. Z tohoto důvodu se vyhláška nevtěsná do zákonného zmocnění platného ani původního zákona o obcích (což je značně zvýrazněno faktem, že vyhláška neobsahuje naprosto žádné vymezení žebrání tj. svého jediného předmětu úpravy) a je nutné učinit kroky k nápravě, které právní řád v těchto případech předvídá.

Tím je mechanismus pozastavení účinnosti vyhlášky a řízení o jejím zrušení. K iniciování obojích postupů má podle zákona o hlavním městě Praze (§ 108) ministerstvo vnitra resp. ministr vnitra.

<sup>1</sup> „...považuje z pohledu humanizace trestního práva a trestní politiky za nesmírně důležitou společenskou akceptaci“ – viz Pipek, J.: *Evropský modelový trestní zákon – obecná problematika vzniku*, Právní rozhledy 9/1999, s. 820 an.

<sup>2</sup> Ústavní soudce Vlastimil Ševčík in: minoritní votum k nálezu č. 85/1999 Sb.n.u. ÚS ve věci obecné vyhlášky města Osstrova č. 6/96.

<sup>3</sup> Požadavek např. v nálezu Pl.ÚS 5/93.

<sup>4</sup> Čl. 16 odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

5 Usnesení Rady MČ Praha 3 c. 497 z 1.12.1999.

6 Koudelka, Z.: Realizace vyhlášek a sankce za jejich porušování, Právní rádce č. 3/2000, s. 23, kde se dále dodává: „V opačném případě, tj. když by obec předem věděla, že se musí spokojit s dobrovolným dodržováním vyhlášky, a tedy s tím, že část právu neloajálních osob bude obecně závaznou vyhláškou porušovat, mohla by nepřímo podpořit nespokojenost lidu s právním řádem a právem jako takovým, které platí jen pro někoho“.

7 ČT2, 11.12.2003, 21 hod, režie Škrdlín T., vyrobeno 2003.

8 Separátní votum ústavního soudce Ševčíka V. k nálezů ÚS č. 162/1999 Sb. – ÚS: Sbirka nálezů a usnesení – svazek 14, Praha: C.H. Beck, 2000, s.213-219.

9 V praxi např. případ performerů z Brna – viz článek *Vodník pokutu odmítá -S pokutou, kterou dostal na Brněnské přehradě od strážníků za žebrání, nesouhlasí vodník Jiří Pánek*, deník Blesk, 29.1.2004, s. 4.