

Kreativní PRAHA



Legislativní analýza podmínek
pro aktivity ve veřejném
prostoru

© Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy, 2017

Sekce strategií a politik

KREP – Kreativní Praha!

Všechna práva vyhrazena

AUTOR

Mgr. Martin Šotola

VZOR CITACE

Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy

Legislativní analýza podmínek pro aktivity ve veřejném prostoru

Praha, IPR Praha, 2017

Úvod

Následující legislativní analýza aktivit ve veřejném prostoru si klade za cíl zmapovat nutné podmínky pro realizaci aktivit ve veřejném prostoru v Praze. Vzhledem k tomu, že potřeba této analýzy vzešla zejména z aktuálních změn režimu užívání Malostranského náměstí, kdy v minimálně pro období před plánovanou revitalizací je tento prostor „uvolněn“ k pořádání *drobných kulturních či nekomerčních aktivit*, bude se tento text primárně soustředit na legislativní rámec pro realizaci tohoto typu aktivit a to zejména ve vztahu k legislativě, respektive vyhláškám platným pro MHMP.¹ Cílem textu tedy není podat vyčerpávající právní analýzu, ale přehledně shrnout tuto problematiku z „praktického“ pohledu potenciálního zájemce o uspořádání zmíněného typu aktivit.

Podíváme-li se na výčet zákonů, které je třeba dodržet pro možnost realizace takových aktivit, respektive které tyto aktivity regulují, je zřejmé, že tento těchto zákonů² není pro práva neznalého zájemce dostačující a je třeba se podívat na praktické dopady těchto zákonů a vyhlášek na aktivity ve veřejném prostoru.

Veřejné prostranství vs. veřejný prostor

V běžném i odborném užití se častěji setkáme s termínem **veřejný prostor**. Tento termín je užíván sociology, urbanisty atd., objevuje se i v aktuálním *Strategickém plánu hl. m. Prahy*. Z ryze legislativního pohledu se ale nejedná o zcela regulérní termín, neboť není v zákonech, popř. vyhláškách, definován. Ty znají, respektive definují, pouze termín **veřejné prostranství**. Jeho definice je dána zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích v § 34: „*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*“.

Termín veřejný prostor tedy pod sebe zahrnuje širší, obecnější pojetí, pojem nicméně v účelnějším užití tohoto termínu (včetně této analýzy) je možné tento termín chápat jako do jisté míry synonymum **veřejného prostranství**, což je termín, který budeme v tomto textu používat primárně.

Zábor komunikace

Chceme-li uspořádat akci na veřejném prostranství, pak se tato akce bude v drtivé většině případů konat buď na pozemní komunikaci, náměstí, nebo ve veřejné zeleni. V případě pozemních komunikací, tedy *silnice, místní komunikace* (mezi ně jsou zahrnuty i cyklostezky a chodníky) a *účelové komunikace* (Zákon o pozemních komunikacích č. 13/1997) je normálním, běžným užíváním **tzv. obecné užívání** podle § 19, zákona 13/1997Sb., tedy stav za jakého je komunikace

¹ Obecné zákony a vyhlášky platí pro celou Prahu, nicméně v jednotlivých městských částech se liší především v podmínkách možného

² Při pořádání aktivit ve veřejném prostoru se setkáme například s těmito zákony:

- zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád)
- zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (silniční zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích
- vyhláška HMP č. 24/2003 Sb., o místních poplatcích za užívání veřejného prostranství
- obecně závazná vyhláška č. 5/2011 Sb. hl. m. Prahy

přístupná všem, samozřejmě za podmínek upřesněných v zákoně. Laicky řečeno, jedná se běžné užívání komunikace, které akcentuje především její dopravní funkci (jedoucí a parkující auta na silnici, chodci na chodnících). Zákon upravuje, v jakém stavu mají být pozemní komunikace, aby k obecnému užívání mohlo dojít – např. zakazuje znečišťování komunikace, přemísťování dopravních značek a dalších dopravních symbolů, umístování překážek (předmětů) apod.

Vše, co se vymyká tomuto běžnému stavu, je považováno za „**zvláštní užívání pozemní komunikace**“, dle zákona tedy: *užívání dálnic, silnic a místních komunikací jiným než obvyklým způsobem nebo k jiným účelům, než pro které jsou určeny* (§ 25, zákona 13/1997Sb.). Může se jednat o činnosti jako např. provádění stavebních prací či úprav, umístění dočasného či dlouhodobého vyhrazeného parkování, umístění inženýrských sítí, reklamy, atd., ale také **pořádání sportovních, kulturních, náboženských, zábavních a podobných akcí** (§ 25, zákona 13/1997Sb.). Z pohledu zákona takovéto akce způsobují narušení, resp. omezení běžného provozu, a z tohoto důvodu je zapotřebí splnit určitá kritéria a zejména odůvodnit toto narušení.

Základní pravidlo, které z tohoto zákona plyne, je, že souhlas se zvláštním užíváním komunikace může vydat pouze příslušný silniční správní úřad, respektive dopravní odbor města³ či městské části. Tento souhlas může vydat pouze s předchozím souhlasem vlastníka pozemní komunikace, což je v případě Prahy Technická správa komunikací (dale také TSK) a Policie ČR, která posuzuje dopravně inženýrská opatření.⁴

Úprava nastavuje pouze základní pravidla a povinnosti ze strany žadatele (a silničně správního úřadu, resp. Policie ČR). Zákon bohužel nestanovuje jasná kritéria, na jejichž základě silniční správní úřad posuzuje vydávání rozhodnutí o povolení zvláštního užívání, pouze upravuje náležitosti samotné žádosti, např. *přesné určení místa, účelu a doby zvláštního užívání a způsobu jeho užívání; jméno a příjmení toho, kdo má za průběh zvláštního užívání zodpovídat; odhadovaný vliv zvláštního užívání* atd. Rozhodnutí zda bude zvláštní užívání komunikace povoleno tak prakticky zcela stojí na úvaze silničního správního úřadu (dopravního odboru), případně Policii ČR, jejíž stanovisko je také nutné k žádosti doložit. Primárním partnerem a arbitrem žadatele je tedy obor dopravy, který může při posouzení žádosti opominout další přidané hodnoty připravované společenské, kulturní, občanské a jiné akce, a zaměřuje se především na technický aspekt žádosti.

Zábor mimo komunikaci

Pokud se akce nemá odehrávat na komunikaci, ale např. na náměstí, nebo v parku, je postup o něco snazší, protože se k žádosti nemusí vyjadřovat TSK a Policie ČR. V tomto případě stačí – v případě magistrátního pozemku⁵ – podat žádost o krátkodobý pronájem pozemku MHMP Odbor evidence, správy a využití majetku. Jako hlavní regulátor zde slouží poplatek, který, jak si ukážeme níže, je v naprosté většině případů nutné uhradit (nemůže být odpuštěn).

³ V případě MHMP se jedná o Odbor dopravních agend

⁴ dopravně-inženýrské opatření je technický náčrt, který vytyčuje zábor. Je zde vyznačeno, kde a jaké je nutné umístit dopravní značky, kudy povedou objízdné trasy záboru a jaký bude dopad na dopravní situaci v daném místě.

⁵ Pokud je prostor ve správě městské části, žádá většinou na patřičné městské části na Odboru životního prostředí

Poplatky

Jakákoliv aktivita ve veřejném prostranství (tedy jak na komunikacích, tak mimo ně) je vystavena tzv. místnímu poplatku za užívání veřejného prostranství (č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích). Jako nejčastější důvody vybírání poplatků jsou uváděny důvody regulační:

- ve smyslu možnosti ovlivňovat podobu, trvání i rozsah záboru – s cílem omezení užívání tohoto prostoru veřejností ve prospěch určitého subjektu
- regulace počtu aktivit
- ve smyslu tlaku obce, aby zvláštní, tj. nezbytně omezené a ostatní uživatele vylučující užívání veřejného prostranství, nebylo upřednostňováno nad užíváním obecným

„Poplatek za užívání veřejného prostranství se vybírá za zvláštní užívání veřejného prostranství, kterým se rozumí 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” (§ 4, č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích).

Zákon o místních poplatcích upravuje především to, jakým způsobem mohou být veřejná prostranství zpoplatněna, resp. maximální výši zpoplatnění, a zároveň ukládá obcím povinnost poplatky zavést a určit na základě obecně platné vyhlášky. Jinak je specifikace podmínek zpoplatnění užívání veřejného prostranství zcela na rozhodnutí a prioritách obcí. V rámci obecně závazných vyhlášek může obec zároveň stanovit na základě jakých podmínek a kritérií bude akce od poplatku osvobozena. To může záviset např. na:

- typu akce (sportovní, kulturní)
- zda-li je žadatel je právnickou, či fyzickou osobou
- zda-li je akce spolupořádána či finančně podpořena obcí či státem.

Jediná výjimka z poplatku, stanovená samotným zákonem o místních poplatcích, je pasáž, která říká, že z akcí pořádaných na veřejném prostranství, jejichž výtěžek je určen na charitativní a veřejně prospěšné účely, se poplatek neplatí (§ 4, č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích).

Pro hlavní město Praha je klíčová **obecně závazná vyhláška hlavního města Prahy č. 5/2016 Sb. hl. m. Prahy, o místním poplatku za užívání veřejného prostranství** (respektive obecně závazná vyhláška č. 5/2011 Sb. hl. m. Prahy, ve znění pozdějších předpisů⁶). Tato vyhláška zavádí místní poplatek za užívání veřejného prostranství (dále jen „poplatek“), stanoví konkrétní sazby poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, osvobození od poplatku, příslušnost k řízení o poplatku a určují místa, která v hlavním městě Praze podléhají poplatku. Kromě samotného znění vyhlášky je velmi důležitá **Příloha 1 obecně závazné vyhlášky č. 5**, která je výčtem úprav, například výše poplatků

⁶ Aktuálně platná obecně závazná vyhláška č. 5/2016 Sb. hl. m. Prahy mění vyhlášku z r. 2011 pouze v aktualizaci modifikací pro jednotlivé městské části. Obecné znění vyhlášky včetně sazby poplatků zůstávají stejné. I oficiální dokumenty se často odvolávají na o. z. v. č.5/2011.

možností odpuštění, případně specifikací míst, kde se poplatek vybírá/nevybírá, pro jednotlivé městské části.

Pro žadatele o drobné kulturní aktivity nebo neziskové aktivity je klíčová výše poplatků a případná možnost jejich odpuštění. **Místní poplatek za kulturní akci je 4 Kč/m²**, respektive 2 Kč/m² za akci sportovní. Pokud se jedná o zábor komunikace, pak je kromě místního poplatku třeba počítat (minimálně) se stejnou částkou, jaká je výše místního poplatku⁷, která se platí za pronájem komunikace TSK, v případě jiných veřejných prostranství určuje výši nájmu odbor evidence a správy majetku MHMP.⁸

Osvobození od poplatku

Možné **osvobození od poplatku** je popsáno v §6 obecně závazné vyhlášky č. 5/2016, respektive v Příloze 1, kde jsou úpravy pro jednotlivé městské části. Pro pozemky, které jsou přímo ve správě MHMP, obecně platí, že kulturní aktivity – na rozdíl od aktivit sportovních – **nemohou být od poplatku osvobozeny.**⁹ Jedinou výjimkou z tohoto pravidla jsou akce, které pořádá přímo MHMP¹⁰, popřípadě charitativní, nebo benefiční akce, podle znění výše zmiňovaného § 4, č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích¹¹.

V případě kulturních aktivit malého rozsahu nebo ryze nekomerčních aktivit poplatek může pro organizátora znamenat značnou zátěž, neboť výrazně navyšuje náklady akce. Zřejmě i z toho důvodu většina¹² městských částí doplnila do Přílohy 1 vyhlášky bod, který osvobozuje kulturní akce na které MHMP, nebo příslušná městská část poskytla finanční prostředky.

Závěr

Z výše popsaného je zřejmé, že z legislativního, respektive administrativního, pohledu je vyřízení povolení ke kulturní, popř. jiné nekomerční aktivitě ve veřejném prostoru pro laika poměrně komplikovanou záležitostí regulovanou množstvím zákonů a vyhlášek. To potvrzuje i dotazníkový průzkum, který mezi pořadatelé sousedských slavností každoročně provádí zhotovitel této analýzy. Ten se zaměřil především na nejsložitější překážky, se kterými organizátoři potýkají. Jsou to především:

- neznalost celého administrativního procesu (práv i povinností), komplikovanost a nepřehlednost při získávání potřebných povolení
- složitá komunikace ze strany místních úřadů
- poplatky.

⁷ V případě platby za zábor komunikace je pro kulturní akce celková cena 8 Kč/m², respektive 4 Kč za m²

⁸ Opět je třeba zdůraznit, že se zde jedná pouze o pozemky přímo ve správě MHMP, jinak je třeba se obrátit přímo na příslušnou městskou část. Zatímco v případě komunikace je cena pronájmu stejná (minimálně ve stejné výši jako poplatek) v případě náměstí či zelených ploch je výše pronájmu často určována nezávisle na výši poplatku.

⁹ §6 písmo f) obecně závazné vyhlášky č. 5: Poplatek se neplatí v případě *sportovních akcí, na které hlavní město Praha nebo městská část hlavního města Prahy poskytuje finanční prostředky.*

¹⁰ §6 písmeno c) ... *v případě užívání veřejného prostranství v případech, kdy toto prostranství použije pro vlastní potřeby jeho vlastník*

¹¹ Na základě vyjádření Ministerstva vnitra, neexistuje přímá metodika, jak dokázat, že se skutečně jedná o takovýto typ akce. Odvolávat se na tento paragraf proto může být velmi obtížné.

¹² MČ Praha 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 10, ...

Zájemce o realizaci aktivit ve veřejném prostoru se musí zorientovat v poměrně komplikované administrativě žádosti, kterou je v nezanedbatelném množství případů potřeba řešit s několika magistrátními obory. Kromě popsanych případů je zábor zpoplatněn, což může být u akcí menšího rozsahu, jejichž primárním cílem není zisk, problematické.

Jako nejschůdnější řešení se jeví personální pomoc zájemcům o uspořádání tohoto typu akce ve formě pozice **koordinátora** těchto aktivit v rámci MHMP a jednotlivých městských částí, který by konzultačně zájemce nasměroval, či usnadnil orientaci v celém procesu, případně usměrnil jeho plány tak, aby byly realizovatelné. To ušetří čas nejen případným zájemcům, ale i zainteresovaným odborům.

Detailnější rozbor si zjevně žádá i problematika poplatků, a to zejména v možnosti osvobození, což se ukazuje i na projektu podpory těchto aktivit na Malostranském náměstí, kdy pro odpuštění poplatků není legislativní opora a je třeba je řešit ad hoc. Vzhledem k tomu, že možnost osvobození od poplatku i pro kulturní akce (s podporou MHMP, nebo konkrétní MČ) má jako své doplnění obecně závazné vyhlášky č. 5 drtivá většina městských částí, je na zvážení, zda o tuto možnost nedoplnit i do §6 této vyhlášky.

Legislativní analýza podmínek pro aktivity ve veřejném prostoru
Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy
Vyšehradská 57, 128 00 Praha 2

AUTOR

Mgr. Martin Šotola

JAZYKOVÁ KOREKTURA A SAZBA Mgr. Linda Krajčovič

první vydání / 8 stran

© IPR Praha, Praha, 2017

Legislativní analýzu podmínek pro aktivity ve veřejném prostoru

vydal v roce 2017 v Praze

Institut plánování a rozvoje

hlavního města Prahy