



odbor veřejné správy dozoru a kontroly
oddělení dozoru Praha

Právní rozbor návrhu obecně závazné vyhlášky

Obec: Strančice

Návrh obecně závazná vyhlášky obce Strančice č. .../2016 o zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství (dále jen „návrh OZV“)

Na základě zmocnění:

- ust. § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Posouzení návrhu OZV:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů
- usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Listina“)
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“)
- zákon č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- Metodický materiál odboru veřejné správy dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR:
 - č. 4. [k vydávání obecně závazné vyhlášky obce k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku dle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů]
- stanoviska odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra ČR:
 - č. 23/2008 ze dne 28. 7. 2008 (Ukládání povinností formou obecně závazné vyhlášky)
 - č. 24/2008 ze dne 28. 7. 2008 (Ukládání povinností v obecně závazných vyhláškách obcí)
- nálezy Ústavního soudu sp. zn.:
 - Pl.ÚS 33/05 (Krupka)
 - Pl.ÚS 35/06 (Kořenov)
 - Pl.ÚS 44/06 (Těrlicko)
 - Pl.ÚS 45/06 (Jirkov)
 - Pl.ÚS 11/09 (Jeseník)

Dle ust. čl. 104 odst. 3 Ústavy ČR mohou zastupitelstva obcí v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky obcí.

Dle ust. § 10 zákona o obcích může obec ukládat povinnosti v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou obce:

a) k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může stanovit,



kteřé činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích v obci jsou takové činnosti zakázány,

- b) pro pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték, stanovením závazných podmínek v rozsahu nezbytném k zajištění veřejného pořádku,
- c) k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranstvích, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti,
- d) stanoví-li tak zvláštní zákon.

Dle ust. § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem.

Dle aktuální judikatury Ústavního soudu k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obec žádné další zákonné zmocnění nepotřebuje (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod). Obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě. Obec je při vydávání obecně závazných vyhlášek limitována mezemi své samostatné působnosti a je povinna respektovat její rozsah, tzn. respektovat omezení této působnosti na záležitosti týkající se obce a jejích občanů (tj. na „místní záležitosti“). 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. Ani soukromoprávní zákonná regulace bez dalšího nevyklučuje regulaci prostřednictvím obecně závazných vyhlášek obcí, pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (např. nálezy Ústavního soudu zn. Pl.ÚS 45/06, Pl.ÚS 35/06, Pl.ÚS 33/05).

Formální a legislativně-právní náležitosti návrhu :

- Návrh OZV má náležitosti právního předpisu obce vydaného v samostatné působnosti obce - označení listiny ve smyslu ust. § 111 odst. 1 zákona o obcích, očíslování OZV v souladu s ust. § 12 odst. 4 zákona o obcích, vnitřní členění OZV na články, odstavce a písmena v souladu s ust. § 104 odst. 2 zákona o obcích.

K obsahu návrhu OZV:

Čl. 1 Základní ustanovení

V ustanovení je uveden předmět OZV. Požívání alkoholických nápojů je činností, která by mohla narušit veřejný pořádek na území obce Strančice nebo být v rozporu s dobrými mravy.

Obce nejsou oprávněny regulovat obecně závaznou vyhláškou oblasti vyhrazené zákonné úpravě (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), na druhou stranu však Ústavní soud vyložil, že odpověď na otázku, zda obec nepřekročila meze své zákonné působnosti normováním oblasti vyhrazené zákonné úpravě, předpokládá identifikaci předmětu a cíle regulace zákona na straně jedné a OZV 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. Oblast konzumace alkoholických nápojů je přitom upravena v zákoně č. 379/2005 Sb., o opatřeních k ochraně před škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Účelem uvedeného zákona přitom je stanovení účinných nástrojů k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami. Ustanovení § 13 tohoto zákona dává obcím v této oblasti možnost v případě konání kulturní, společenské nebo sportovní akce přístupné veřejnosti s důvodným rizikem nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů. Konzumaci alkoholu na veřejnosti ovšem lze za určitých okolností považovat za činnost, která by mohla být v rozporu např. s dobrými mravy. Ve smyslu nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl.ÚS 45/06 (a dalších) bylo provedeno porovnání cíle a předmětu regulace tabákového zákona, a cíle a předmětu regulace OZV. Z vlastního obsahu návrhu OZV obce Strančice bylo zjištěno, že její předmět se nepřekrývá s účelem tabákového zákona, neboť jejím primárním zaměřením je ochrana veřejného pořádku – tj. místní záležitosti veřejného pořádku ve smyslu ust. § 10 písm. a) zákona o obcích.

Dle nálezu Ústavního soudu zn. Pl.ÚS 33/05 „... regulace konzumace alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce je dle zákona možná, pokud se vzhledem ke konkrétním místním podmínkám jedná o jev, který je způsobilý narušit veřejný pořádek, dobré mravy či bezpečnost, zdraví a majetek v obci.“

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 2 Veřejné prostranství, na kterých je zakázáno požívání alkoholických nápojů

Na území obce Strančice se zakazuje požívání alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích v obci Strančice: a) na veřejných prostranstvích uvedených v příloze č. 1 této vyhlášky, b) na veřejných prostranstvích v okruhu 100 metrů od škol a školských zařízení, c) na veřejných prostranstvích v okruhu 100 metrů od zdravotnických zařízení, d) na veřejných prostranstvích v okruhu 100 m od dětských hřišť, e) na nástupních ostrůvcích a zastávkách hromadné dopravy pokud jsou veřejnými prostranstvími (prostorem zastávky u hrany chodníku se pro účely této vyhlášky rozumí chodníky v celé šíři včetně související zeleně do vzdálenosti 5 m za označником zastávky a 5 m před značkou zastávky autobusu, není-li značka zastávky autobusu umístěna, prostor zastávky začíná 65 m před označником).

K předmětné problematice uvádíme, že konzumaci alkoholu lze na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se skutečně jedná o činnost, která v konkrétních místních podmínkách obce dosahuje takové intenzity, aby ji bylo možné reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku. Ústavní soud v nálezu Pl. ÚS 11/09 (Jeseník) připustil možnost regulovat OZV ve smyslu § 10 písm. a) zákona o obcích nejen samotnou konzumaci alkoholu na vymezených veřejných prostranstvích, ale i činnosti k této konzumaci směřující (např. zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem, resp. činnosti, jež zakázanou „veřejnou“ konzumaci svým účelem umožňují). Konzumace alkoholu se znakem způsobilosti narušit veřejný pořádek se totiž dle Ústavního soudu věčně i logicky neomezuje pouze na samotné



(vlastní) požívání alkoholického nápoje (tj. pití jako takové), nýbrž zahrnuje i obdobně tomu imanentní a veřejně reflektovatelné činnosti, jež počínají opatřením alkoholického nápoje a pokračují jeho „veřejnou“ připraveností ke skutečné konzumaci. Právě znak takové „veřejné připravenosti“ obec dle názoru Ústavního soudu vystihuje v dotčeném ustanovení podmínkou, že jde o alkoholický nápoj v „otevřené lahvi či jiné nádobě“, jakož i podmínkou „zdržování se“; ta je významná nejen proto, že je typovým „předpolím“ konzumace, nýbrž i tím, že ze zákazu vylučuje pouhý přenos nádoby (přes veřejné prostranství), jenž oproti tomu samo o sobě veřejnou konzumaci alkoholu neimplikuje. Obdobně pak, jak „rozlévání“, tak „výdej“ alkoholu do otevřené nádoby, z povahy věci dle Ústavního soudu směřují k založení „přípravy“, jež pro zakázanou konzumaci alkoholických nápojů vytváří věcné předpoklady. Ústavní soud proto v tomto směru uzavřel, že zákaz zdržování se na veřejném prostranství s otevřenou lahví nebo jinou nádobou s alkoholickým nápojem lze subsumovat pod zákaz konzumace alkoholu na veřejném prostranství. Zákaz konzumace alkoholických nápojů nelze vztáhnout na všechna veřejná prostranství v obci. Požadavek na specifikaci veřejných prostranství, na kterých se konzumace alkoholu zakazuje, vychází z obecného principu proporcionality. Jak vyplývá z nálezu Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu. To znamená, že by měla regulaci určitého chování vztahovat zásadně na určitá ve vyhlášce vymezená místa, případně doby, s přihlédnutím k povaze chování a jeho způsobilosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci. U činností, kde je možná regulace jen ve vztahu ke konkrétním veřejným prostranstvím platí, že obec musí buďto určit co nejkonkrétněji a nejsrozumitelněji pozitivně či negativně místa a čas pro jejich konání nebo stanovit místa, na kterých jsou zakázány tak, aby jejich vymezení nečinilo adresátům aplikační problémy. Obec může pro účely regulace dle § 10 zákona o obcích vymezit veřejná prostranství (pozitivně nebo negativně) několika způsoby: 1) písemnou formou (úplný výčet) přímo v textu vyhlášky či v její příloze, tvořící nedílnou součást vyhlášky, 2) graficky - jednoduchou mapkou či plánkem; příloha vždy tvoří součást vyhlášky, 3) kombinací obou metod.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 3 Výjimky

Odst. 1, 2

V ustanovení jsou stanoveny výjimky, na které se zákaz požívání alkoholických nápojů nevztahuje. Zákaz se nevztahuje na prostory restaurační zahrádky, na zahrádky infocentra. Dále je uvedeno, že Obecní úřad Strančice je oprávněn v nezbytném rozsahu povolit výjimku z tohoto zákazu pro konzumaci rozlévaných alkoholických nápojů při slavnostech, tradičních akcích, výročních trzích a jim podobných akcích. Žadatel je povinen podat žádost alespoň 5 pracovních dní předem a v žádosti uvést název, IČ, sídlo a celé jméno a rodné číslo pověřeného zástupce pořadatele (není-li pověřená osoba statutárním zástupcem pořadatele, její zmocnění), v případě, že pořadatelem je fyzická osoba celé jméno, rodné číslo a adresa bydliště, dále telefonní a e-mailové spojení na pořadatele, označení akce a její charakter, dobu a místo žádané výjimky a charakter podávaných nápojů.

Obecně závazná vyhláška vymezila případné výjimky z tohoto zákazu. Vlastní posouzení závažnosti místních problémů v souvislosti s konkrétními reáliemi místa ponechává Ústavní soud na zastupitelstvu příslušné obce, neboť se nepovažuje být nadán takto obce instruovat (viz Pl.ÚS 11/09).



Na tomto místě je nutné **upozornit**, že **rozhodování o výjimkách z obecně závazných vyhlášek je nutné považovat za postup, jehož účelem je vydání rozhodnutí**, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší právo anebo povinnosti jmenovitě určené osoby ve smyslu § 9 správního řádu, a **na tento postup obce je proto nutno vztáhnout příslušná ustanovení části druhé správního řádu**. V důsledku toho příslušný orgán obce (správní orgán) o povolení výjimky rozhoduje rozhodnutím podle správního řádu, nikoli „pouhým“ usnesením podle zákona o obcích či jiným mimoprocesním způsobem (např. neformálním přípisem starosty). Rozhodnutí o výjimce rovněž podléhá přezkumu na základě podaného odvolání či přezkumu v přezkumném řízení. O stanovení výjimky rozhoduje orgán samosprávy s tím, že je povinen rozhodnout včas při dodržení pravidel obecně závazné vyhlášky a při respektování jejího účelu, a současně musí dodržet obecná pravidla rozhodování orgánu veřejné správy, která stanoví správní řád (zejména § 2 až 8 správního řádu).

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 4 Zrušovací ustanovení

Zrušovací ustanovení k předchozí obecně závazné vyhlášce. Dle ust. § 84 odst. 2 písm. h) zákona o obcích je v pravomoci zastupitelstva obce schvalovat i rušit obecně závazné vyhlášky.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Čl. 5 Účinnost

Stanovena účinnost obecně závazné vyhlášky patnáctým dnem po jejím vyhlášení, Dle ustanovení § 12 odst. 2 zákona o obcích, pokud není stanovena účinnost pozdější, nabývají právní předpisy obce účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení. Vyžaduje-li to naléhavý obecný zájem, lze výjimečně stanovit dřívější počátek účinnosti, nejdříve však dnem vyhlášení.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Příloha č. 1

Předmětem je určení (specifikace) veřejných prostranství, kde se zakazuje požívání alkoholických nápojů, a to jmenovitě a grafickým vyznačením v katastrální mapě. V rámci právního posouzení návrhu obecně závazné vyhlášky Ministerstvo vnitra nehodnotilo, zda ve vyhlášce uvedená veřejná prostranství splňují zákonem stanovené podmínky.

Jednotlivé části katastrální mapy **se doporučuje** doplnit i o slovní popis vyznačeného veřejného prostranství, tak jak je uvedeno pod čísly 1. až 5. přílohy č. 1 návrhu OZV.

Ustanovení nebylo shledáno v rozporu se zákonem.

Závěr: Při posuzování nebyl shledán rozpor návrhu OZV se zákonem.

Doporučení je uvedeno k částem katastrálních map v příloze č. 1.

Zpracoval: Mgr. Čestmír Černožský

Schválil: JUDr. Josef Duchoň

V Praze dne: 31. března 2016