



odbor veřejné správy, dozoru a kontroly
oddělení dozoru Liberec

Aktualizovaný právní rozbor obecně závazné vyhlášky

Město: Chrastava

Obecně závazná vyhláška města Chrastavy č. 1/2008 o zákazu požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství (dále jen „OZV“)

Datum vydání: 14.04.2008
Vyvěšeno na úřední desce: 18.04.2008
Sejmuto z úřední desky: 05.05.2008
Datum účinnosti: 03.05.2008

Na základě zmocnění:

Z úvodní věty OZV vyplývá, že byla vydána „... podle ustanovení § 10 písm. a) a § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů ...“.

Posouzení OZV:

Při posuzování právního předpisu bylo vycházeno z ustanovení Čl. 2 odst. 3 a odst. 4 a Čl. 104 odst. 3 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“), Čl. 2 odst. 3 a Čl. 4 odst. 1 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, z ustanovení zákona 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 (dále jen „zákon č. 379/2005 Sb.“), z ustanovení § 5 odst. 1 a odst. 5 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, z ustanovení 10 písm. a), § 12, § 34, § 35, § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Byly respektovány nálezy Ústavního soudu, zejména sp. zn. Pl. ÚS 69/04, Pl. ÚS 33/05, Pl. ÚS 35/06, Pl. ÚS 45/06, Pl. ÚS 11/09, Pl. ÚS 35/13. Dále byl využit Metodický materiál ODK č. 4 k vydání 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 a dále Metodický materiál Oblasti veřejného pořádku ve vztahu k možnostem jejich regulace obecně závaznými vyhláškami obcí, stanoviska ODK č. 7/2006, č. 1/2007, č. 16/2008, č. 23/2008, č. 24/2008, č. 9/2010 a č. 4/2014.

OZV byla doručena na Ministerstvo vnitra dne 25. dubna 2008, kdy byla po právním posouzení shledána v souladu se zákonem. V návaznosti na nový nálezy Ústavního soudu Pl. ÚS 35/13 bylo provedeno nové právní posouzení, jehož výsledkem je tento aktualizovaný právní rozbor.



K obsahu OZV:

Obecně k obsahu OZV je možné konstatovat, že v celém textu OZV byla shledána nejednotnost používané terminologie, kdy je volně zaměňován pojem „**konzumace**“ (Čl. 1, Čl. 3 odst. 1 a Čl. 4 odst. 3 OZV) a „**požívání**“ (název, Čl. 3 odst. 2, Příloha OZV), aniž by byl zřejmý důvod užívání odlišných pojmů.

Obdobně tomu je u pojmů „**alkohol**“ (Čl. 1, Čl. 3 odst. 1, Čl. 4 odst. 3 a Příloha OZV) a „**alkoholický nápoj**“ (název, Čl. 1, nadpis Čl. 3, Čl. 3 odst. 2 OZV), ani v tomto případě není zřejmý důvod této terminologické nejednotnosti.

DOPORUČENÍ:

Doporučujeme v rámci celé OZV sjednotit užívanou terminologii.

Úvodní věta

Celý název zákona o obcích zní „*zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)*“.

DOPORUČENÍ:

Doporučujeme důsledně uvádět celý název zákona o obcích, tedy včetně textu „(obecní zřízení)“ jako je tomu např. v textu poznámky pod čarou č. 1.

Čl. 1 Úvodní ustanovení

V úvodním ustanovení se konstatuje, že *„Cílem této vyhlášky v rámci zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku je vymezit některá místa veřejného prostranství, na kterých se zakazuje konzumovat alkoholické nápoje a tím vytvořit opatření směřující k ochraně před škodami na zdraví působenými alkoholem zejména u dětí a mladistvých.“*

Dle současné interpretace obsahu i rozsahu práva obcí (měst) na jejich vlastní originární normotvorbu Ústavním soudem může obec (město) upravovat také otázky a záležitosti, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného nebo soukromého.

Může tak ovšem činit pouze za předpokladu, že přijaté obecně závazné vyhlášky se co do předmětu a cíle regulace odlišují od takovýchto zákonných předpisů. Je-li tomu tak, nelze bez dalšího říci, že obec (město) 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 (měst), pokud se předměty a cíle jejich regulace liší (srov. judikaturu Ústavního soudu, především bod 34 a násl. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06).

Přestože obec (město) může i bez výslovného zákonného zmocnění ukládat povinnosti, které jsou již upraveny zvláštními právními předpisy, nemůže tyto již existující povinnosti svým právním předpisem modifikovat tak, že by došlo k rozporu právního předpisu obce (města) s normou vyšší právní síly. Taková úprava, byť by se týkala otázek náležejících do samostatné působnosti, by byla v rozporu se zákonem (např. bod 33 nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06). Zcela zapovězena je možnost regulovat pomocí obecně závazné vyhlášky záležitosti, jejichž regulace je vyhrazena výlučně zákonné úpravě.



Z uvedených důvodů musí obec (město) vždy jednoznačně identifikovat předmět a cíl regulace v obecně závazné vyhlášce tak, aby se upravovaná oblast nepřekrývala s již upravenou oblastí na úrovni zákona. Pokud se tedy cíl regulace obecního právního předpisu liší od zákonné úpravy, obec (město) má možnost vydat v této oblasti právní předpis. K provedení odlišné úpravy místní záležitosti v obecně závazné vyhlášce nepostačuje pouhé zdůvodnění, že speciální zákon (a obecně závazná vyhláška) sledují regulaci vzájemně odlišného předmětu (oblasti) a cíle, ale je nutné, aby tato odlišnost byla dobře dovoditelná (také) z textu obou právních předpisů. Vždy se musí jednat o cíl aprobovaný, resp. dovolený a obec (město) se musí pohybovat v mezích své působnosti.

Oblast konzumace alkoholických nápojů je upravena v zákoně č. 379/2005 Sb., který stanoví v § 2 písm. m): *„Pro účely tohoto zákona se rozumí ...škodami působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami škody, které zahrnují poškození zdraví, zejména závažná chronická onemocnění, úrazy, otravy a škody způsobené dopravními nehodami, poškození plodu v těhotenství, předčasná úmrtí, sociální problémy, zejména ztrátu zaměstnání a rodinné problémy, včetně škod ekonomických souvisejících s užíváním těchto látek, požáry a kriminalitu.“*

Z výše uvedeného lze dovodit, že zákon č. 379/2005 Sb. nesleduje jen ochranu samotného zdraví osob, ale také i zájem společnosti na předcházení sekundárních následků, jako jsou např. materiální škody či kriminalita.

To lze určit i ve vztahu k § 13 zákona č. 379/2005 Sb., kde jak důvodová zpráva k zákonu č. 379/2005 Sb. stanoví - na úvaze obce (města) záleží, zda při akcích s důvodným rizikem nárůstu problémů působených alkoholem omezí nebo zakáže na určitou dobu nebo na určitých místech prodej, podávání či konzumaci alkoholických nápojů. Lze tak učinit závěr, že zákonné zmocnění dle § 13 zákona č. 379/2005 Sb., směřuje k regulaci alkoholu (omezení resp. zákaz prodeje, podávání, ale i samotné konzumace) pouze ve spojitosti ke konkrétní akci, při níž lze očekávat *„nárůst problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu“* (nelze ani vztáhnout plošně na všechny akce). Příznačně se bude jednat o násilné chování, napadání, demolování apod., spojené s excesivním požitím alkoholických nápojů.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 11/09 stanovil, že regulace konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích není ani ultra vires ve vztahu k existující zákonné úpravě zakotvené v ustanovení § 13 zákona č. 379/2005 Sb. Vyslovil, že účelem zákona č. 379/2005 Sb. je vytvoření účinných opatření směřujících k ochraně před škodami na zdraví působenými tabákovými výrobky, alkoholem a jinými návykovými látkami /§ 1 písm. a)/ a opatření omezujících dostupnost tabákových výrobků a alkoholu /§ 1 písm. b)/. Je zřejmé, že zákon reguluje problematiku tabákových výrobků, alkoholu a jiných návykových látek především s ohledem na ochranu zdraví. Obecně závazná vyhláška podle § 10 písm. a) zákona o obcích se vydává za účelem ochrany veřejného pořádku, dobrých mravů a bezpečnosti, zdraví a majetku, před činnostmi, které by jej mohly narušit.



V takovém případě je obec (město) oprávněna stanovit obecně závaznou vyhláškou, které činnosti, jež by mohly narušit veřejný pořádek v obci nebo být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku, lze vykonávat pouze na místech a v čase obecně závaznou vyhláškou určených, nebo stanovit, že na některých veřejných prostranstvích jsou takové činnosti zakázány (§ 10 písm. a) zákona o obcích). Obec (město) může posuzovat konzumaci alkoholických nápojů na některých veřejných prostranstvích jako závažný společenský problém, který je s to narušit jak veřejný pořádek, tak být v rozporu s dobrými mravy, ochranou bezpečnosti, zdraví a majetku a z tohoto důvodu konzumaci alkoholických nápojů zakazuje, nikoli však plošně, ale pouze na některých veřejných prostranstvích.

Z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 lze též uvést, že pro všechny tyto věcné oblasti upravené v obecně závazných vyhláškách platí společná podmínka, že musí jít o záležitost v zájmu obce (města) a občanů (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), tzn. o záležitost místní, nikoli o záležitost krajského nebo celostátního významu.

Tomu lze přisvědčit i z pohledu samotné obecně závazné vyhlášky, neboť upravuje zákaz konzumace pouze na některých veřejných prostranstvích, kde lze předpokládat největší dopad na veřejný pořádek, dobré mravy, a to i z pohledu tzv. „vizuálního infektu“. Právě jedním z aspektů vedoucích k tomu, aby obec (město) takovýto nástroj k regulaci držela, je fakt, že sama nejlépe zná místní podmínky a může tak adresně takové prostory v rámci dané regulace rozumně určit.

Shrneme-li výše uvedené, lze po vzoru Ústavního soudu dovodit, že předmět a cíle regulace zákona na straně jedné a obecně závazné vyhlášky na straně druhé se navzájem neidentifikují, resp. relevantně nepřekrývají, a to i pomocí systematické metody (posouzení umístění rozebírané právní normy v textu a systému právního předpisu) resp. teleologické (účelové) metody výkladu právní normy (posouzení, jaký je současný účel a smysl rozebírané právní normy vzhledem k zaměření celé obecně závazné vyhlášky, která tuto normu obsahuje).

DOPORUČENÍ:

Doporučujeme, aby konformnějším způsobem k výše uvedenému byl identifikován předmět a cíl této OZV.

Čl. 1 je v souladu se zákonem.

Čl. 2 Vymezení pojmů

Článek vymezuje pojem veřejné prostranství „*Veřejné prostranství je definováno zákonem*“, s odkazem na poznámku pod čarou, která uvádí § 34 zákona o obcích.

Podle § 34 zákona o obcích „*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.*“

Ustanovení je tedy v souladu s § 34 zákona o obcích.

Čl. 2 je v souladu se zákonem.



Čl. 3 Zákaz požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství

odst. 1 stanoví „Zakazuje se konzumace alkoholu na vymezených plochách veřejného prostranství ve městě Chrastava.“.

odst. 2 stanoví „Vymezené plochy se zákazem požívání alkoholických nápojů na veřejném prostranství jsou uvedeny v příloze, která je nedílnou součástí této vyhlášky.“.

Příloha

Příloha ve své první části slovně vymezuje plochy, tedy veřejná prostranství, kde je zakázáno konzumovat alkoholické nápoje, druhá část pak tato veřejná prostranství graficky znázorňuje na mapě města.

Vymezení je dostatečně konkrétní a určité, požadavek právní jistoty adresátů OZV je naplněn.

Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 35/06: „V souladu s principem proporcionality obecně platí, že obec by neměla zákazy (vzhledem k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 69/04, s výjimkou prostituce) 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 způsoblosti (významnou měrou) narušit veřejný pořádek v obci...“.

Město dle požadavku na respektování principu proporcionality zákaz stanovilo pouze pro některá, v příloze vyjmenovaná veřejná prostranství. Ustanovení OZV tak, jak je formulováno, je s požadavkem proporcionality v souladu. Ustanovení nepřekročilo zákonné zmocnění dle § 10 písm. a) zákona o obcích. Město tímto ustanovením naplňuje účel OZV, který stanovilo, a ustanovení je v souladu s principem zachování právní jistoty adresátů OZV.

V rámci abstraktní kontroly nebyl zkoumán aktuální charakter jednotlivých uvedených veřejných prostranství, nicméně upozorňujeme, že charakter veřejného prostranství musí splňovat všechna v OZV uvedená místa, tedy např. i „podchod v domě č. p. 40“.

Čl. 3 včetně Přílohy je v souladu se zákonem.

Čl. 4 Závěrečná ustanovení

odst. 1 stanoví „Tato obecně závazná vyhláška se vztahuje pouze na veřejná prostranství vyjmenované v příloze této vyhlášky.“.

DOPORUČENÍ:

Pokud byla zavedena legislativní zkratka „vyhláška“, doporučujeme ji v textu celé OZV důsledně používat.



odst. 2 stanoví „*Ustanovením odst. (1) není dotčen provoz restauračních zařízení a k nim příslušejících venkovních posezení (např. letní předzahrádky).*“.

Podnikání a provozování jiné hospodářské činnosti fyzickými a právnickými osobami je upraveno především zvláštními právními předpisy, např. zákonem č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, není tak v rozporu se zákonem, pokud město neshledává jako nezbytné, aby stanovená regulace (zákaz) dopadala i na tato zařízení a stanoví pro ně bez rozdílu výjimku.

odst. 3 stanoví další výjimky „*Zákaz konzumace alkoholu na vymezených plochách veřejného prostranství se nevztahuje na pořádání kulturních, sportovních a jiných společenských akcí konaných pod záštitou či se souhlasem města a na dny 31. prosince a 1. ledna každého roku.*“.

Konzumaci alkoholických nápojů lze na některých veřejných prostranstvích zakázat, pokud se jedná o činnost, která v konkrétních místních podmínkách města dosahuje takové intenzity, aby ji bylo možné reálně považovat za potenciální ohrožení místního veřejného pořádku. Tento postoj vyjádřil Ústavní soud ve svých nálezech Pl. ÚS 33/05 (Krupka), Pl. ÚS 45/06 (Jirkov). Pokud se ve městě daná regulace vzhledem k místním podmínkám skutečně projeví jako potřebná, město se může rozhodnout přistoupit k zákazu konzumace alkoholických nápojů na určených veřejných prostranstvích formou OZV. Z toho lze a contrario dovodit, že **pokud v nějakých případech město shledá, že v určitém případě je míra ohrožení veřejného pořádku nižší, resp. přijatelná, může upravit výjimku ze stanoveného zákazu.**

Výjimka je stanovena pro „*pořádání kulturních, sportovních a jiných společenských akcí konaných pod záštitou nebo se souhlasem města*“. Pokud by město v OZV jasně stanovilo, za jakých podmínek poskytne nad akcí záštitu a tyto podmínky by byly založeny na objektivních, nediskriminačních důvodech, bylo by možno ustanovení posoudit jako souladné se zákonem. Takovou úpravu OZV neobsahuje, **kriteria pro poskytnutí záštity nejsou nijak vymezena.** Žádný právní předpis však nepředpokládá udělování souhlasu s konáním akce.

Podle nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 35/13 není přípustné, aby obecně závaznou vyhláškou byly zavedeny odlišné právní režimy v závislosti na osobě pořadatele akce, resp. když při akcích, jejichž pořadatel získá záštitu města či jeho souhlas (aniž by bylo zřejmé, o jaký souhlas se jedná) by mohl pořadatel a zúčastněné osoby regulovanou činnost provádět bez omezení a v ostatních případech je provádění těchto činností zakázáno. **Kriteriem pro určení akcí, na které se zákaz konzumace alkoholických nápojů nevztahuje, by měl být na základě objektivních kritérií výlučně charakter těchto akcí, nikoli pak osoba pořadatele,** resp. skutečnost, zda město nad touto akcí převzalo záštitu či k jejímu konání dalo souhlas, přičemž by se mělo jednat o takový charakter, kdy je zřejmé, že místní veřejný zájem vymezený v Čl. 1 OZV není v daném případě negativním dopadem konzumace alkoholických nápojů na veřejných prostranstvích podstatně



eliminován. Zavedení odlišného právního režimu pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě instituce, která nad akcí převezme záštitu či dá souhlas, je nepřípustné, neboť zakládá nerovnost osob podléhajících výkonu veřejné moci. Jak již bylo výše uvedeno, podmínky pro poskytnutí záštity nejsou nijak blíže vymezeny, nelze tak předvídat, v případě jakých akcí či v případě kterých pořadatelů se tak stane.

Ustanovení odst. 3 se tak v části znějící „*konaných pod záštitou či se souhlasem města*“ odchyluje od principu obecnosti a zároveň předvídatelnosti obsahu právních předpisů, který je součástí principů právního státu, a jako takový dopadá také na obecní normotvorbu. Tyto závěry **stvrdil rovněž Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/13, když shledal jako neslučitelnou s principy právního státu takovou právní úpravu, kterou je nahrazováno rozhodování příslušných orgánů veřejné moci v konkrétních případech.** Tedy to, že o tom, komu bude záštita poskytnuta a tedy, na jaké akce se bude výjimka vztahovat, bude určováno v blíže nespecifikovaném rozhodovacím procesu ze strany města.

Ustanovení odst. 3 v části znějící „*konaných pod záštitou či se souhlasem města*“ je tak **v rozporu s principem materiálního právního státu ve smyslu Čl. 1 odst. 1 Ústavy, neboť zakládá nerovnost osob podléhajících výkonu veřejné moci, a to bez přesvědčivého, racionálního a legitimního důvodu, slučitelného se zásadami charakterizujícími demokratický a právní stát, a dále v rozporu s Čl. 104 odst. 1 a odst. 3 Ústavy, neboť jím dochází k překročení meze zákonného zmocnění.** Ostatní ustanovení odst. 3 jsou v souladu se zákonem, městem vymezená výjimka pro dny 31. prosince a 1. ledna nevybočuje z mezí zákonného zmocnění.

DOPORUČENÍ:

Doporučujeme z ustanovení odst. 3 vypustit část znějící „*konaných pod záštitou či se souhlasem města*“ nebo jej formulovat tak, aby druhově vymezovalo akce na základě jejich charakteru, příp. vymezovalo podmínky pro poskytnutí záštity města.

odst. 4 stanoví účinnost OZV „*Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po jejím vyhlášení.*“.

Z dokumentu vyplývá, že OZV byla schválena zastupitelstvem města Chrástava dne 14. dubna 2008. Z údajů elektronické úřední desky vyplývá, že OZV byla na úřední desce vyvěšena dne 18. dubna 2008 a byla sejmuta dne 5. května 2008.

OZV nabyla účinnosti v souladu s § 12 zákona o obcích dne 3. května 2008.

Čl. 4 je v odst. 3 v části znějící „*konaných pod záštitou či se souhlasem města*“ v rozporu s principem materiálního právního státu ve smyslu Čl. 1 odst. 1 Ústavy a dále v rozporu s Čl. 104 odst. 1 a odst. 3 Ústavy, neboť jím dochází k překročení meze zákonného zmocnění. Ostatní ustanovení jsou v souladu se zákonem.



Podpisová část

OZV je v souladu s ustanovením § 104 odst. 2 zákona o obcích podepsána starostou a místostarostou. Dále je na OZV užití razítko s malým státním znakem. Podle § 5 zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky, ve znění pozdějších předpisů mohou obce (města) používat malý státní znak „... na rozhodnutích a jiných listinách osvědčujících důležité skutečnosti, vydávaných při výkonu státní moci, který jim byl svěřen zákonem nebo na základě zákona...“. V případě obecně závazné vyhlášky zákon o obcích nestanoví povinnost ji označit razítkem, je to však žádoucí. Město správně opatří OZV razítkem města ve smyslu § 111 odst. 1 a odst. 5 zákona o obcích, které zní: „(1) Všechny písemnosti vyhotovené orgánem obce v samostatné působnosti obce se v záhlaví označují uvedením slova "obec" ("město", "městys") a názvem obce, městyse nebo města s uvedením orgánu, který písemnost vyhotovil.“ „(5) Obce mohou používat razítko obce v případech, kdy zvláštním zákonem není stanoveno povinné užívání úředního razítka s malým státním znakem.“.

DOPORUČENÍ:

Nedoporučujeme při vydávání dalších právních předpisů města používat razítko s malým státním znakem.

Závěr: OZV je v ustanovení Čl. 4 odst. 3 v části znějící „konaných pod záštitou či se souhlasem města“ v rozporu s principem materiálního právního státu ve smyslu Čl. 1 odst. 1 Ústavy a dále v rozporu s Čl. 104 odst. 1 a odst. 3 Ústavy, neboť jím dochází k překročení meze zákonného zmocnění. Ostatní ustanovení jsou v souladu se zákonem.

Upozornění a doporučení je uvedeno u úvodní věty, Čl. 1, Čl. 3 odst. 1 a odst. 2, Čl. 4 odst. 1 a odst. 3, podpisové části a Přílohy OZV.

Na závěr si dovoluujeme poznamenat, že v době vydání této OZV ani v době doručení již schválené OZV na Ministerstvo vnitra nebyl vydán náleží Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 35/13, na jehož základě lze konstatovat, že se OZV dostává do rozporu s právními předpisy České republiky. **Město v procesu přípravy a schvalování OZV postupovalo v dané době dle aktuálních nálezů Ústavního soudu.**

Zpracovala: Mgr. Eva Honzáková
Schválila: PhDr. Mgr. Dana Janečková
V Liberci dne 25. dubna 2015