

Právní výklad k zákonnému zmocnění odboru veřejné správy, dozoru a kontroly Ministerstva vnitra

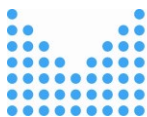
K obecně závazné vyhlášce o regulaci konzumace alkoholických nápojů a o regulaci prodeje, podávání a konzumace alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti

Obce jsou oprávněny regulovat konzumaci alkoholických nápojů v obci na základě dvou zákonných zmocnění, a to jednak z hlediska **zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku** podle § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), jednak **z hlediska ochrany zdraví před škodlivými účinky konzumace alkoholických nápojů** podle § 17 odst. 2 písm. b) zákona č. 65/2017 Sb., o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek“). Zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek dále rovněž umožňuje **regulovat konzumaci, prodej a podávání alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti**.

Regulace konzumace alkoholických nápojů

Činností, která by mohla narušit veřejný pořádek v obci, a tedy činností regulovatelnou dle ustanovení § 10 písm. a) zákona o obcích je mimo jiné i konzumace alkoholických nápojů. Jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 33/05, **regulace konzumace alkoholických nápojů na některých veřejných prostranstvích obce formou obecně závazné vyhlášky je možná tehdy, 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**. Stanovený zákaz či omezení (v souladu s principem proporcionality) lze vztáhnout nejen na samotnou konzumaci alkoholu, ale i některé další činnosti, které se samotnou konzumací souvisí. Konzumace alkoholu – se znakem způsobilosti narušit veřejný pořádek – se tak věcně i logicky neomezuje pouze na samotné (vlastní) požívání alkoholického nápoje (tj. pití jako takové), nýbrž zahrnuje i tomu imanentní a veřejně reflektovatelné činnosti, jež počínají opatřením alkoholického nápoje a pokračují jeho „veřejnou“ připraveností ke skutečné konzumaci.

V souladu s principem proporcionality však obec nemůže konzumaci alkoholických nápojů zakázat na všech veřejných prostranstvích v obci. Jak uvedl Ústavní soud ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), obec by neměla zákazy formulovat plošně, ale vždy jen v nejméně omezujícím rozsahu – regulaci by tak obec měla vztahovat zásadně na určitá v obecně závazné vyhlášce vymezená místa (případně doby).



Specifikaci regulovaných veřejných prostranství lze provést např. názvem příslušného veřejného prostranství (náměstí, ulice, parky atd.), parcelními čísly dle katastru nemovitostí či slovním popisem místa, ze kterého jasně vyplývá, o jaký ohraničený prostor se jedná. **Za nepřipustné (a tedy nezákonné) vymezení** veřejných prostranství se zákazem konzumace alkoholických nápojů je nutné považovat slovní formulace typu „veřejná prostranství u obecního úřadu“, „veřejná prostranství u kostela“ apod.; takovéto vymezení je neurčité, neboť není jasné, kde přesně je regulace stanovena.

Zákon umožňuje obci **regulovat konzumaci alkoholických nápojů i z hlediska ochrany zdraví**. Na základě § 17 odst. 2 písm. a) zákona o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek **je obec oprávněna zakázat konzumaci alkoholických nápojů na veřejně přístupném místě nebo veřejnosti přístupné akci, pokud je toto místo nebo akce přístupná osobám mladším 18 let**. Cílem zákonného zmocnění je zejména posílení pravomoci obce v oblasti ochrany před nežádoucí konzumací alkoholických nápojů na místech, kde se zdržují osoby mladší 18 let, jako jsou **např. dětská hřiště nebo prostory v okolí škol a školských zařízení**. Předmětné zákonné zmocnění tak fakticky doplňuje možnost obcí regulovat konzumaci alkoholu na některých veřejných prostranstvích obce obecně závaznou vyhláškou na základě § 10 písm. a) zákona o obcích. Regulovaná místa je třeba v obecně závazné vyhlášce vymezit dostatečně určitě, aby bylo zcela zřejmé, na které prostory se zákaz vztahuje. V případě zákazu konzumace alkoholických nápojů na veřejnosti přístupných akcích lze tyto v obecně závazné vyhlášce určit druhově i uvedením konkrétního názvu akce.

V rámci regulace činností způsobilých narušit veřejný pořádek v obci má obec možnost stanovit určité výjimečné případy, na které se obecná právní úprava vztahovat nebude. Pokud se obec rozhodne stanovit výjimky, musí tak učinit přímo v obecně závazné vyhlášce a musí je formulovat jako přímo použitelné obecné pravidlo chování. **V souvislosti s nálezem Ústavního soudu ze dne 27. července 2021, sp. zn. Pl. ÚS 7/21, nelze zmocnit orgán obce k udělování individuálních výjimek na základě žádostí**. Obecně závaznou vyhláškou nelze dle současného názoru Ústavního soudu založit pravomoc k vydání zákonem neupraveného vrchnostenského správního aktu, který z materiálního hlediska naplňuje znaky správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy. Pravomoc k vydání správního rozhodnutí nebo opatření obecné povahy lze podle čl. 2 odst. 3 Ústavy České republiky a podle čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod založit výhradně zákonem. **Ustanovení obecně závazných vyhlášek, která uvedené zmocnění obsahují, odporují s ohledem na předmětný nálezh Ústavního soudu zákonu**. Současně je při stanovování výjimek z regulace obec povinna postupovat na základě obecných kritérií, nikoliv např. pouze na základě osoby pořadatele akce, na které může docházet k rušení veřejného pořádku. V takovém případě by se totiž jednalo o nedůvodně nerovný přístup k obci či jinému konkrétnímu subjektu na straně jedné a k ostatním fyzickým a právnickým osobám na straně druhé, neboť by mohl být zaveden odlišný právní režim pro druhově obdobné či shodné akce pouze na základě osoby pořadatele akce.



Případná regulace konzumace alkoholických nápojů musí platit pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, a zejména pro všechny osoby, které by takové činnosti mohly či chtěly vykonávat, a to včetně obce samotné, jak konstatoval Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 17. září 2014, sp. zn. Pl. ÚS 35/13.

Dále je nutné pamatovat na skutečnost, že na některých místech v obci nelze stanovit zákaz konzumace alkoholických nápojů, neboť se zde uplatní speciální zákonná úprava reflektující problematiku veřejného pořádku; nejčastěji se jedná o hřbitovy či o prostory dráhy.

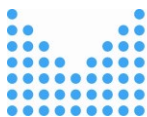
V případě pohřebišť a hřbitovů má osoba provozující veřejné pohřebiště povinnost vydat na základě § 19 zákona č. 256/2001 Sb., o pohřebnictví a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pohřebnictví“), **tzv. „řád veřejného pohřebiště“**, přičemž vydáním tohoto řádu je realizována zákonná povinnost provozovatele. Dle § 19 odst. 2 písm. f) zákona o pohřebnictví provozovatel v řádu veřejného pohřebiště podrobně upraví (mimo jiné) **povinnosti návštěvníků veřejného pohřebiště v souvislosti s pořádkem na veřejném pohřebišti a zachováním důstojnosti tohoto místa** a způsob a pravidla užívání zařízení veřejného pohřebiště. Problematické pak může být stanovení regulace vůči „pietnímu místu“, neboť za takové místo lze považovat rovněž veřejná pohřebiště ve smyslu zákona o pohřebnictví; vždy tak bude záležet na charakteru daného místa.

Z důvodu předestřené právní úpravy tedy obce nemohou v obecně závazných vyhláškách stanovovat povinnosti ve vztahu k veřejným pohřebišťům. Tento závěr opakovaně potvrdil ve svých nálezech Ústavní soud [nálezy sp. zn. Pl. ÚS 35/06 (Kořenov), Pl. ÚS 33/05 (Krupka), Pl. ÚS 46/06 (Mariánské Lázně)], když konstatoval, že ustanovení § 19 zákona o pohřebnictví je ve vztahu k § 10 zákona o obcích ustanovením speciálním, protože je možné pravidla chování na veřejném pohřebišti upravit pouze v řádu veřejného pohřebiště.

Obce dále nejsou oprávněny stanovovat zákaz konzumace alkoholických nápojů **v obvodu dráhy.** V souladu s § 1 odst. 1 zákona č. 266/1994 Sb., o dráhách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o dráhách“), se vlaková (železniční) doprava řadí pod dopravu drážní. Prostory **nástupišť (zejména vlakových zastávek)** jsou veřejnosti přístupná místa **nacházející se v obvodu dráhy** [viz § 4 a § 4a odst. 2 písm. c) zákona o dráhách].

Podle § 22 odst. 3 písm. b) zákona o dráhách je provozovatel dráhy oprávněn dávat osobám nacházejícím se v obvodu dráhy pokyny k zajištění jejich bezpečnosti, bezpečnosti jiných osob a pokyny k ochraně majetku a veřejného pořádku a k zabránění možného rušení nebo ohrožení provozování dráhy a drážní dopravy na dráze. **Ochrana bezpečnosti, majetku i veřejného pořádku na dráze a v jejím obvodu je tak upravena v zákoně o dráhách.**

Specifický právní režim na dráze a v obvodu dráhy tak zcela **vylučuje, aby záležitosti, které se na těchto místech odehrávají, spadaly do samostatné působnosti obce.** Nejde totiž o záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), ale o záležitosti podmínek pro provozování drah a pro provozování drážní dopravy na dráhách,



a práv a povinností fyzických a právnických osob s tím spojených, případně o záležitosti výkonu státní správy ve věcech drah železničních, tramvajových, trolejbusových a lanových (§ 1 odst. 1 zákona o dráhách). V uvedeném lze přiměřeně odkázat na závěry Ústavního soudu vyslovené v jeho nálezech sp. zn. Pl. ÚS 19/94 a Pl. ÚS 24/94.

Regulace konzumace, prodeje a podávání alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti

Zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek umožňuje na základě ustanovení § 17 odst. 2 písm. b) **omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitém místě prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti.**

Ze zákonného zmocnění lze i s ohledem na ústavně zaručenou ochranu vlastnického práva a podnikání dovodit, že obec může omezit nebo zakázat určité činnosti **pouze na místech veřejně přístupných**. „Určitá místa“, kde lze prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů obecně závaznou vyhláškou omezit nebo zakázat, se nemusejí nutně nacházet přímo tam, kde se společenská akce přístupná veřejnosti koná. Pokud by zákonodárce chtěl zmocnit obec ke stanovení omezení nebo zákazu prodeje, podávání a konzumace alkoholických nápojů přímo na vyjmenovaných akcích, učinil by tak výslovně.

Podle uvedeného zmocnění lze prodej, podávání a konzumaci alkoholických nápojů **omezit nebo zakázat v určitých dnech nebo hodinách nebo na určitých místech**. Obci se tak nabízí různé varianty či kombinace regulace. Zda v případě konání kulturní, sportovní nebo jiné společenské akce přístupné veřejnosti existuje riziko nárůstu problémů a negativních společenských jevů způsobených jednáním fyzických osob pod vlivem alkoholu, přísluší obci, a to s ohledem na znalost místních podmínek. V této souvislosti lze uvést, že obec je oprávněna danou regulací vztáhnout jen na některé společenské akce přístupné veřejnosti (obec může takové akce vymezit konkrétně i druhově).

Závěrem lze uvést, že již přímo zákon o ochraně zdraví před škodlivými účinky návykových látek mimo jiné zakazuje prodávání a podávání alkoholických nápojů na akci určené pro osoby mladší 18 let, a dále na veřejnosti přístupné sportovní akci, s výjimkou alkoholického nápoje obsahujícího nejvýše 4,3 % objemová ethanolu a vína.

-
- tento materiál popisuje právní stav ke dni zpracování (aktualizace);
 - právní názor uvedený v tomto materiálu není právně závazný, neboť k závazným výkladům je oprávněn pouze soud
-