



MINISTERSTVO VNITRA
ČESKÉ REPUBLIKY

MINISTERSTVO VNITRA
Náměstí Hrdinů 1634/3
140 21 Praha 4

Č. j.: MV-17260-10/ODK-2016

ÚSTAVNÍ SOUD ČR Joštova 8, 660 83 Brno	
Došlo dne: 20-04-2016	3
<i>Zx+P4</i> krát Přílohy: <i>22</i>	
Čj.: viz číselný kód Vyřizuje: <i>C</i>	

Praha 8. dubna 2016
Počet listů: 7

Ústavní soud
České republiky
Joštova 8
Brno

Navrhovatel: **Ministerstvo vnitra**, Nad Štolou 3, Praha 7,
příslušné k podání návrhu podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona
č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, a podle
§ 123 odst. 3 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění
pozdějších předpisů
adresa pro doručování: **náměstí Hrdinů 3, 140 21 Praha 4**

Účastník řízení: **Obec Všeň**, se sídlem Všeň 10, 512 65 Všeň

Nepředchází

N á v r h

**na zrušení obecně závazné vyhlášky č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu
na veřejně přístupných účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň**

Přílohy: 14/61

Trojmo - zasláno s ohledem na rozsah návrhu a jeho příloh v listinné podobě



K1651916

I.

Zastupitelstvo Obce Všeň na svém zasedání dne 30. června 2015 schválilo obecně závaznou vyhlášku č. 2 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň (dále jen „vyhláška“). Ze zápisu ze zasedání Zastupitelstva obce Všeň, konaného dne 30. června 2015, bylo zjištěno, že vyhláška byla přijata na tomto zasedání zastupitelstva obce způsobem odpovídajícím zákonu č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“), když pro její vydání hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce, tj. 15 členů zastupitelstva obce z celkového počtu 15 členů.

V souladu s § 12 zákona o obcích byla vyhláška dne 10. července 2015 vyvěšena na úřední desce Obecního úřadu obce Všeň, odkud byla dne 25. července 2015, tedy po řádném uplynutí 15denní lhůty, sejmuta. Vyhláška nabyla účinnosti dnem 10. července 2015.

Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň (příloha č. 1)
- Zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Všeň konaného dne 30. června 2015, č. j. MV-17260-5/ODK-2016 (příloha č. 2)

II.

Ministerstvo vnitra vyhlášku po jejím obdržení posoudilo a ke dni 24. července 2015 zpracovalo její právní rozbor (zaktualizovaný ke dni 12. srpna 2015), a to se závěrem, že obec v preambuli neidentifikovala předmět a cíl obecně závazné vyhlášky takovým způsobem, aby bylo zřejmé, že se upravovaná oblast nepřekrývá s již upravenou oblastí na úrovni zákona. Z jednotlivých ustanovení právních předpisů uvedených v právním rozboru nelze dovodit odlišnost, která by dokládala, že se jedná o cíl aprobovaný, resp. dovolený, tedy souladný s čl. 104 odst. 3 Ústavy v návaznosti na ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích. Dále bylo konstatováno, že je článek 1 předmětné obecně závazné vyhlášky v rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy v návaznosti na ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích, v rozporu s § 77 odst. 2 ve spojení s § 61 zákona o silničním provozu a dále v rozporu s § 7 odst. 1 a § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Dále bylo konstatováno, že v rámci abstraktní kontroly se Ministerstvo vnitra již dále nezabývalo případnými diskriminačními účinky předmětné obecně závazné vyhlášky či otázkou možného narušení hospodářské soutěže či neoprávněného poskytnutí veřejné podpory. Zároveň v rámci abstraktní kontroly nebylo zkoumáno, zda osazení dopravních značek proběhlo postupem stanoveným zvláštním zákonem. Vzhledem ke skutečnosti, že po vypuštění ustanovení, která byla shledána v rozporu se zákonem, by vyhláška obsahovala pouze ustanovení, která by nebyla samostatně aplikovatelná, bylo doporučeno předmětnou obecně závaznou vyhlášku zrušit bez náhrady. Vyrozumění o výsledku právního posouzení vyhlášky (č. j.: MV-105328-3/ODK-2015)

včetně přílohy obsahující právní rozbor ze dne 24. července 2015 bylo obci Všeň odesláno dne 29. července 2015 a ještě téhož dne bylo obci též doručeno.

Následně proběhlo dne 13. srpna 2015 na pracovišti oddělení dozoru Liberec osobní jednání Ministerstva vnitra s obcí Všeň (konkrétně se starostou obce Ivanem Františkem Herbstem) v rámci poskytování metodické pomoci, za účelem projednání předmětné vyhlášky, která byla shledána v rozporu se zákonem. Bylo konstatováno, z jakého důvodu shledalo Ministerstvo vnitra preambuli a ustanovení čl. 1 vyhlášky v rozporu se zákonem. Obci byla poskytnuta nejen metodická pomoc, ale rovněž byl obci dne 14. srpna 2015 e-mailem zaslán společný pracovní návrh zrušovací obecně závazné vyhlášky, jehož obsah byl v rámci metodického jednání diskutován. Pan starosta obce Všeň sdělil, že metodiku Ministerstva vnitra bere na vědomí a požádal o zaslání aktualizovaného právního rozboru prostřednictvím e-mailu, neboť v tuto chvíli má obec technické problémy s přijímáním písemností prostřednictvím datové schránky. Aktualizovaný právní rozbor ke dni 12. srpna 2015 je veden pod č. j.: MV-105328-6/ODK-2015. Pan starosta obce dále sdělil, že podle jeho názoru je zvolené řešení formou předmětné vyhlášky jediné možné, neboť jiné řešení stávající místní dopravní situace není uskutečnitelné, a zároveň toto řešení odpovídá všeobecnému veřejnému mínění. Dle jeho sdělení se obec opakovaně snažila řešit tuto situaci v přenesené působnosti osazením příslušného dopravního značení, a to na základě rozhodnutí podle zákona o pozemních komunikacích. Dále sdělil, že snaha obce o vyřešení věci v přenesené působnosti nebyla zatím úspěšná, neboť obec s rozšířenou působností názor obce nesdílí, a souhlas podle § 77 odst. 2 zákona o silničním provozu nevydala. Také sdělil, že správní řízení, které se týká dopravního značení, není pravomocně ukončeno, obec se bude odvolávat. Zároveň starosta obce sdělil, že se závěry aktualizovaného právního rozboru seznámí zastupitelstvo obce a předloží mu věc k projednání na nejbližším zasedání zastupitelstva obce, a to v předpokládaném termínu koncem měsíce září 2015. Záznam o poskytnutí metodické pomoci obci Všeň ze dne 13. srpna 2015 je veden pod č. j.: MV-105328-5/ODK-2015.

Vzhledem k tomu, že obec Všeň (dále též „účastník řízení“) neprojevila vůli zjednat nápravu napadené vyhlášky, když zastupitelstvo obce Všeň na svém zasedání konaném dne 21. září 2015 rozhodlo, že vyhlášku rušit, měnit či doplňovat nebude, Ministerstvo vnitra dopisem č. j.: MV-105328-7/ODK-2015 ze dne 13. listopadu 2015 v souladu s § 123 odst. 1 zákona o obcích vyzvalo obec Všeň ke zjednání nápravy vyhlášky.

Výzva ke zjednání nápravy byla Ministerstvem vnitra odeslána dne 16. listopadu 2015 a obci Všeň doručena téhož dne. Šedesátidenní lhůta pro zjednání nápravy proto obci Všeň uplynula dne 15. ledna 2016. Obci Všeň bylo výzvou sděleno, že Ministerstvo vnitra shledalo rozpor vyhlášky se zákonem (konkrétně její preambule a ustanovení čl. 1), neboť napadená ustanovení vyhlášky upravují problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost a z tohoto důvodu se dostávají do rozporu s čl. 104 odst. 3 Ústavy v návaznosti na ustanovení § 35 zákona o obcích, a dále pak do rozporu s ustanovením § 77 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 61 zákona o silničním provozu a do rozporu s ustanovením § 7 odst. 1 a ustanovením § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Obec Všeň na Výzvu

ke zjednání nápravy reagovala vyjádřením (č. j. MV-105328-8/ODK-2015), ve kterém je uvedeno, že vzhledem ke skutečnosti, že předmětná obecně závazná vyhláška č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň řeší palčivé otázky ochrany majetku obce, navrhla rada obce na svém zasedání dne 14. září 2015 zastupitelstvu obce, aby zastupitelstvo na této vyhlášce setrvalo v původním znění. Dle vyjádření obce zastupitelstvo v rozpravě zvážilo všechny důvody, které vedly k přijetí místní právní úpravy a v opakovaném hlasování setrvalo na původním znění této obecně závazné vyhlášky.

Na základě shromážděných podkladů a z nich plynoucího důvodného přesvědčení o existenci rozporu vyhlášky se zákonem zahájilo Ministerstvo vnitra s obcí Všeň správní řízení ve věci pozastavení účinnosti vyhlášky. Toto správní řízení bylo zahájeno dnem 8. února 2016 doručením oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-17260-1/ODK-2016 ze dne 1. února 2016, k němuž byl přiložen Přehled možných rozporů vyhlášky se zákonem, obci Všeň.

Dne 1. února 2016 bylo dále Ministerstvem vnitra vydáno usnesení č. j.: MV-17260-3/ODK-2016, dle kterého se na základě § 53 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) účastníkovi řízení ukládá předložit zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Všeň konaného dne 30. června 2015 (včetně údajů o počtu přítomných členů zastupitelstva obce, o výsledku hlasování, přijatých usnesení a podpisů starosty nebo místostarosty a určených ověřovatelů) a dále zveřejněnou informaci ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o obcích o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva města konaného dne 30. června 2015 (včetně údajů o vyvěšení a sejmutí na úřední desce obecního úřadu), případně jejich kopie, a to ve lhůtě do 11. února 2016. Ministerstvo vnitra však ve stanovené lhůtě požadované dokumenty neobdrželo, a z tohoto důvodu zaslalo obci Všeň dopisem ze dne 15. února 2016 (obci doručenému dne 17. února 2016) Urgenci zaslání podkladů (č. j. MV-17260-4/ODK-2016), ve které opětovně obec Všeň vyzvalo k předložení listin, a to ve lhůtě nejpozději do 19. února 2016. Požadované listiny Ministerstvo vnitra obdrželo dne 22. února 2016.

Dopisem Ministerstva vnitra č. j.: MV-17260-6/ODK-2016 ze dne 24. února 2016 byl účastník řízení vyrozuměn o konání ústního jednání, a to zasláním Pozvánky na ústní jednání za účelem provedení listinných důkazů a k seznámení se s podklady pro rozhodnutí, jež byla účastníkovi řízení doručena dne 26. února 2016. Ústní jednání se uskutečnilo dne 7. března 2016 bez účastníka řízení, který se telefonicky dne 3. března 2016 omluvil, že se ústního jednání nezúčastní a nevyužije práva nahlédnout do spisu, a následující den, tj. dne 4. března 2016 svoji neúčast potvrdil e-mailem.

V rámci ústního jednání byly v souladu s § 53 odst. 6 správního řádu provedeny listinné důkazy, jejichž výčet je uveden v protokolu o ústním jednání, č. j.: MV-17260-8/ODK-2016.

Rozhodnutím č. j. MV-17260-9/ODK-2016 ze dne 15. března 2016 Ministerstvo vnitra pozastavilo účinnost vyhlášky. Toto rozhodnutí bylo účastníku řízení doručeno dne 18. března 2016. Účastník řízení byl v tomto rozhodnutí poučen o možnosti podání rozkladu do 15 dnů ode dne oznámení (doručení) rozhodnutí. Obec Všeň však svého práva nevyužila a rozklad proti rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň nepodala.

Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň (příloha č. 1)
- Vyrozměnění o výsledcích posouzení obecně závazné vyhlášky č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích, č. j. MV-105328-3/ODK-2015, ze dne 28. července 2015 + příloha: Právní rozbor předmětné obecně závazné vyhlášky obce Všeň zpracovaný ke dni 24. července 2015 + Doručenko (příloha č. 3)
- Záznam o poskytnutí metodické pomoci obci Všeň ze dne 13. srpna 2016, č.j.: MV-105328-5/ODK-2015 (příloha č. 4)
- Aktualizovaný právní rozbor předmětné obecně závazné vyhlášky obce Všeň zpracovaný ke dni 12. srpna 2015, č.j.: MV-105328-6/ODK-2015 (příloha č. 5)
- Výzva ke zjednání nápravy ze dne 13. listopadu 2015, č. j. MV-105328-7/ODK-2015 + Doručenko (příloha č. 6)
- Vyjádření obce Všeň ke zjednání nápravy – evidováno u MV pod č. j. MV-105328-8/ODK-2015 (příloha č. 7)
- Oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-17260-1/ODK-2016 ze dne 1. února 2016 + přílohy: Přehled možných rozporů obecně závazné vyhlášky se zákonem a Soupis obsahu správního spisu + Doručenko (příloha č. 8)
- Usnesení Ministerstva vnitra, č. j.: MV-17260-3/ODK-2016, dle kterého se na základě § 53 odst. 1 správního řádu účastníkovi řízení ukládá předložit zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Všeň konaného dne 30. června 2015 a zveřejněnou informaci ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o obcích o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva obce konaného dne 30. června 2015 + Doručenko (příloha č. 9)
- Urgence zaslání podkladů ze dne 15. února 2016, č.j. MV-17260-4/ODK-2016 + Doručenko (příloha č. 10)
- Zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Všeň konaného dne 30. června 2015, č. j. MV-17260-5/ODK-2016 (příloha č. 2)

- Pozvánka na ústní jednání za účelem provedení listinných důkazů a k seznámení se s podklady pro rozhodnutí ze dne 24. února 2016, č. j. MV-17260-6/ODK-2016 + Doručení (příloha č. 11)
- Vyjádření obce Všeň k pozvánce na ústní jednání, č.j. MV-17260-7/ODK-2016 (příloha č. 12)
- Protokol o ústním jednání za účelem provedení listinných důkazů ve správním řízení sp. zn. MV-17260/ODK-2016, č. j. MV-17260-8/ODK-2016 (příloha č. 13)
- Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň, č. j. MV-17260-9/ODK-2016, ze dne 15. března 2016 + Doručení (příloha č. 14)

III.

Ministerstvo vnitra s ohledem na skutečnosti uvedené v části I. tohoto návrhu konstatovalo, že vyhláška byla vydána předepsaným postupem k tomu příslušným orgánem města.

Následně se proto Ministerstvo vnitra zaměřilo na posouzení, zda při vydávání vyhlášky obec nejednala *ultra vires*, tj. zda nejednala mimo věcnou působnost zákonem mu vymezenou, a zda nezneužila při vydání vyhlášky svou zákonem věcně vymezenou pravomoc a působnost, a to cestou sledování účelu, který není zákonem aprobován, cestou opomíjení relevantních úvah při přijímání rozhodnutí nebo naopak cestou přihlížení k nerelevantním úvahám.

Oprávnění obce vydávat obecně závazné vyhlášky vyplývá z čl. 104 odst. 3 ústavního zákona ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění (dále jen „Ústava“), dle kterého mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky. Pokud jde o vymezení věcné působnosti, v jejímž rámci lze tímto článkem zakotvenou pravomoc obcí k vydávání obecně závazných vyhlášek uplatnit, Ústava sama je v čl. 104 odst. 1 svěřuje zákonu, jímž je *de lege lata* zákon o obcích. Rozvedením čl. 104 odst. 3 Ústavy ve smyslu stanovení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle něhož se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem a tomuto zákonnému příkazu pak odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je obec oprávněna bez dalšího zákonného zmocnění tvořit právo, v ustanovení § 10 zákona o obcích. Toto ustanovení přímo vymezuje tři oblasti, v nichž může obec bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky, a to:

- a) *k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, kdy obce mohou zejména:*
- *stanovit, 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 v obci jsou takové činnosti zakázány,*
- b) *k zajištění veřejného pořádku při pořádání, průběh a ukončení veřejnosti přístupných sportovních a kulturních podniků, včetně tanečních zábav a diskoték,*
- c) *k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně a k užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti.*

Z písm. d) tohoto ustanovení zákona o obcích pak plyne, že další věcné oblasti samostatné působnosti obcí, v nichž lze realizovat oprávnění k vydávání obecně závazných vyhlášek, mohou být upraveny také zvláštními zákony.

Pro všechny takto vymezené věcné oblasti samostatné působnosti však platí společná podmínka, že předmětem úpravy obecně závazné vyhlášky musí být místní záležitosti, tj. záležitosti, jež obec reguluje v zájmu obce a občanů obce, nikoli záležitosti krajského nebo celostátního významu.

Obec při vydávání obecně závazných vyhlášek nemůže upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, nebo otázky, které jsou již upraveny předpisy práva veřejného či soukromého, pokud se předmět a cíl obojí regulace překrývají. Smyslem obecně závazných vyhlášek rovněž není reprodukce zákonů týkajících se úkolů státní správy nebo normování této oblasti, ale samostatná správa vlastních záležitostí, jak vyplývá např. z nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 16/97.

Z OZV vyplývá předmět, kterým je regulace veškerého provozu na vymezených účelových komunikacích, a to „K zabezpečení ochrany vlastního majetku před neodůvodněným nadužíváním, vedoucího k nenapravitelným škodám, vydávají se pravidla místního provozu na vybraných účelových komunikacích při vědomí, že omezení veřejného přístupu na účelové komunikace je nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů vlastníka – tedy obce.“.

Lze mít za to, že takovýto zájem je v obecné rovině zakotven v ustanovení § 2900 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v platném znění, který stanoví, že „Vyžadují-li to okolnosti případu nebo zvyklosti soukromého života, je každý povinen počínat si při svém konání tak, aby nedošlo k nedůvodné újmě na svobodě, životě, zdraví nebo na vlastnictví jiného.“.

Ve vztahu k užívání pozemních komunikací pak toto rovněž vyplývá z ustanovení § 4 zákona 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změně některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o silničním provozu“), kde se stanoví povinnosti účastníka provozu na pozemních komunikacích, a to podle písm. a) „*chovat se ohleduplně a ukázněně, aby svým jednáním neohrožoval život, zdraví nebo majetek jiných osob ani svůj vlastní, aby nepoškozoval životní prostředí ani neohrožoval život zvířat, své chování je povinen přizpůsobit zejména stavebnímu a dopravně technickému stavu pozemní komunikace, povětrnostním podmínkám, situaci v provozu na pozemních komunikacích, svým schopnostem a svému zdravotnímu stavu.*“.

Možnost ochrany oprávněných zájmů vlastníka účelové komunikace upravuje rovněž ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“), „*...Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka ...*“.

Stanovený předmět a cíl tak, jak je v OZV formulován, se neliší od cíle, který sledují zvláštní právní předpisy, zejména pak zákon o silničním provozu a zákon o pozemních komunikacích. Stanovení pravidel provozu na pozemních komunikacích, byť by jimi byla sledována ochrana majetku obce, tak nespadá do samostatné působnosti obce a sledovaný účel a cíl se tak dostává do rozporu s Čl. 104 odst. 3 Ústavy v návaznosti na ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích, neboť podle ustanovení § 124 odst. 1 zákona o silničním provozu „*Státní správu ve věcech provozu na pozemních komunikacích vykonává ministerstvo, které je ústředním orgánem státní správy ve věcech provozu na pozemních komunikacích, krajský úřad, obecní úřad obce s rozšířenou působností, Ministerstvo vnitra a policie.*“.

Nahlédnutím do katastru nemovitostí bylo zjištěno, že jedna z pozemkových parcel uvedených v příloze OZV, a to pozemková parcela č. 2159, není ve vlastnictví obce, ale fyzické osoby. V případě této účelové komunikace tak obec není oprávněna stanovovat místní a přechodnou úpravu na pozemních komunikacích postupem podle ustanovení § 77 odst. 2 zákona o silničním provozu a požadovat omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť není jejím vlastníkem.

Obec v preambuli neidentifikovala předmět a cíl OZV takovým způsobem, aby bylo zřejmé, že se upravovaná oblast nepřekrývá s již upravenou oblastí na úrovni zákona. Z jednotlivých ustanovení výše uvedených předpisů nelze dovodit odlišnost, která by dokládala, že se jedná o cíl aprobovaný, resp. dovolený, tedy souladný s Čl. 104 odst. 3 Ústavy v návaznosti na ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích.

Dle nálezu ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS. 1/15 „*obce nejsou oprávněny zpřesňovat či doplňovat zákony. Jestliže obec, která sleduje stejný cíl jako zákonodárce, stanoví stejné povinnosti jako zákonodárce či je dokonce rozšíří, překročí tím své kompetence. Vstoupí*

do prostoru vymezeného zákonodárci a de facto si přisvojí jeho pravomoc, což jí, resp. zastupitelstvu obce, podle Ústavy nepřísluší.“

Dále město v článku 1 OZV stanoví „*Na vymezených místních účelových komunikacích se vylučuje veškerý provoz s výjimkou těch účastníků, na které se vztahuje výjimka uvedená na dodatkové tabulce pod dopravní značkou „Zákaz vjezdu všech vozidel (v obou směrech)“, jak je uvedeno v příloze, která je součástí vyhlášky současně vyhlášené. Tato příloha definuje i význam jednotlivých karet A, B a C, uvedených na dodatkových tabulkách.“*

Žádný zvláštní zákon neobsahuje zmocnění k regulaci veškerého provozu na pozemních komunikacích, a to ani na účelových komunikacích, formou obecně závazné vyhlášky. Ustanovení § 4 zákona o silničním provozu stanoví v písm. b) a písm. c) povinnost účastníka provozu na pozemních komunikacích „*řídít se pravidly provozu na pozemních komunikacích upravenými tímto zákonem, pokyny policisty, pokyny osob oprávněných k řízení provozu na pozemních komunikacích podle § 75 odst. 5, 8 a 9 a zastavování vozidel podle § 79 odst. 1 a pokyny osob, o nichž to stanoví zvláštní právní předpis, vydanými k zajištění bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích“* a „*řídít se světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály, dopravními značkami, dopravními zařízeními a zařízeními pro provozní informace.“* Zákon o provozu na pozemních komunikacích tak nepředpokládá možnost úpravy provozu na účelových komunikacích formou obecně závazné vyhlášky. Úprava provozu na pozemních komunikacích se řídí ustanovením § 61 zákona o silničním provozu, které zní:

„(1) Obecná úprava provozu na pozemních komunikacích je stanovena tímto zákonem.

(2) Místní úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními.

(3) Přejídná úprava provozu na pozemních komunikacích je úprava provozu na pozemních komunikacích provedená přenosnými dopravními značkami svislými, přejídnými dopravními značkami vodorovnými, světelnými signály a dopravními zařízeními.

(4) Přejídná úprava provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace pro vybrané nebo opakované činnosti spojené se správou, údržbou, měřením, opravami nebo výstavbou pozemní komunikace nebo k zajištění bezpečnosti provozu na pozemních komunikacích může být stanovena obecnými schématy. Platnost obecného schématu musí být časově omezena, nejdéle však na dobu jednoho roku.“

Podle ustanovení § 77 odst. 2 zákona o silničním provozu „*Místní a přejídnou úpravu provozu na pozemních komunikacích a zařízení pro provozní informace stanoví na veřejně přístupné účelové komunikaci vlastník se souhlasem příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností a po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu policie.“*

Lze tak konstatovat, že při splnění zákonných podmínek je obec, jako vlastník veřejnosti přístupné účelové komunikace, oprávněna ke stanovení místní nebo přejídné

úpravy provozu na pozemních komunikacích. Avšak i v případě, že obec provádí místní či přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích z pozice vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace, nemůže tak činit formou obecně závazné vyhlášky. O obecně závazný právní předpis, kterým obecně závazná vyhláška je, nemůže jít zejména proto, že v případech, kdy veřejně přístupnou účelovou komunikaci vlastní fyzická či právnická osoba, budou tyto subjekty tím, kdo může za stanovených podmínek stanovit místní či přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích. Obecně závazné vyhlášky přitom mohou vydávat pouze obce a kraje. Pokud by se připustila možnost, že obec bude místní či přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích (veřejně přístupných účelových komunikacích) vydávat jako obecně závaznou vyhlášku, tedy právní předpis obce, který je obecně závazným předpisem a povinnosti v něm stanovené jsou vynutitelné pod hrozbou veřejnoprávních sankcí, pak v případě fyzických a právnických osob nic takového není možné. Docházelo by tak k tomu, že každý z vlastníků veřejnosti přístupné účelové komunikace bude mít jiné právní postavení, aniž by pro tuto nerovnost existoval zákonný důvod či zákonem předpokládané opodstatnění, neboť zákon o silničním provozu nepředpokládá a ostatně ani nemůže předpokládat, že by obec jako vlastník veřejně přístupné účelové komunikace měla mít privilegované postavení oproti jiným vlastníkům. Navíc stanovením povinností formou obecně závazné vyhlášky pouze ve vztahu k veřejnosti přístupným účelovým komunikacím ve vlastnictví obce může vést ke kolizi s ústavní garancí rovnosti vlastnického práva a jeho ochrany, když praktickým (a nezamýšleným) důsledkem takové úpravy je vyšší míra ochrany vlastnického práva obce ve srovnání s ochranou, kterou právní řád poskytuje jiným vlastníkům.

Vzhledem k tomu, že provedená regulace ve svém důsledku znamená omezení veřejného přístupu na vybrané pozemní komunikace, je dále nutné upozornit na ustanovení § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *„V mezích zvláštních předpisů upravujících provoz na pozemních komunikacích a za podmínek stanovených tímto zákonem smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (dále jen "obecné užívání"), pokud pro zvláštní případy nestanoví tento zákon nebo zvláštní předpis jinak. Uživatel se musí přizpůsobit stavebnímu stavu a dopravně technickému stavu dotčené pozemní komunikace.“*. Podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích *„Účelová komunikace je pozemní komunikace, která slouží ke spojení jednotlivých nemovitostí pro potřeby vlastníků těchto nemovitostí nebo ke spojení těchto nemovitostí s ostatními pozemními komunikacemi nebo k obhospodařování zemědělských a lesních pozemků. Příslušný silniční správní úřad může na žádost vlastníka účelové komunikace a po projednání s příslušným orgánem Policie České republiky upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka. Úprava nebo omezení veřejného přístupu na účelové komunikace stanovené zvláštními právními předpisy tím není dotčena.“*.

Ustanovení OZV, kterým se provoz na vybraných pozemních komunikacích (veřejnosti přístupných účelových komunikacích) zakazuje, se tak dostává do rozporu s ustanovením § 19 odst. 1 a do rozporu s ustanovením § 7 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

V této souvislosti je rovněž třeba pro úplnost také připomenout, že se jedná o problematiku, která již je regulována i jinými právními předpisy. Z hlediska ochrany přírody a krajiny je nutné zohlednit skutečnost, že část území obce Všeň se nachází na území Chráněné krajinné oblasti Český ráj (dle nařízení vlády č. 508/2002 Sb., kterým se vyhláší Chráněná krajinná oblast Český ráj), a proto se na něj vztahuje ustanovení § 26 odst. 1 písm. c) zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ochraně přírody a krajiny“), podle kterého „*Na celém území chráněných krajinných oblastí je zakázáno ... vjíždět a setrávat s motorovými vozidly a obytnými přívěsy mimo silnice a místní komunikace a místa vyhrazená se souhlasem orgánu ochrany přírody, kromě vjezdu a setrávání vozidel orgánů státní správy, vozidel potřebných pro lesní a zemědělské hospodaření, obranu státu a ochranu státních hranic, požární ochranu a zdravotní a veterinární službu,*“.

Z výše uvedeného tedy jednoznačně vyplývá, že pokud obec nevymezila předmět a cíl (účel) OZV, který by byl odlišný od předmětu a cíle zvláštních právních předpisů, lze konstatovat, že provedená úprava přesahuje meze samostatné působnosti obce, obec reguluje otázky, které již jsou upraveny na základě zákona, případně postup stanovený zákonem nepřipouští možnost regulace formou obecně závazné vyhlášky. Ke stanovení místní či přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích je obec, jako vlastník veřejnosti přístupné účelové komunikace, při splnění zákonem stanovených podmínek oprávněna, avšak tato úprava se provádí dopravními značkami, světelnými, případně i doprovodnými akustickými signály nebo dopravními zařízeními, nikoli však obecně závaznou vyhláškou. Upravit nebo omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci, pokud je to nezbytně nutné k ochraně oprávněných zájmů tohoto vlastníka, je oprávněn pouze příslušný silniční správní úřad, a to při splnění zákonem stanovených podmínek. V případě účelových komunikací, jejichž vlastníkem obec není, uvedená oprávnění obec nemá.

Otázkou úpravy provozu na pozemních komunikacích obecně závaznou vyhláškou se také zabýval Ústavní soud, který ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/15 konstatoval, že „*Úprava provozu na pozemních komunikacích jednoznačně vyžaduje jednotnost úpravy na celém území státu. Nelze si totiž ani představit situaci, kdy na pozemních komunikacích nacházejících se na území jednotlivých obcí budou platit odlišná pravidla provozu. Dovedeno ad absurdum by si každý řidič musel před cestou na úřední desce (např. v elektronické podobě) vyhledat vyhlášky obcí, kterými bude projíždět. Tam by zjistil jaká pravidla provozu na pozemních komunikacích v té které obci platí. Při každé další cestě by musel tento postup opakovat, protože obce mohou své obecně závazné vyhlášky měnit*“.

S ohledem na výše uvedené tak Ministerstvo vnitra dospělo k závěru, že OZV upravuje problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost a z tohoto důvodu se dostává do rozporu s Čl. 104 odst. 3 Ústavy v návaznosti na ustanovení § 35 zákona o obcích, a dále pak do rozporu s ustanovením § 77 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 61 zákona o silničním provozu a do rozporu s ustanovením § 7 odst. 1 a ustanovením § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích.

Důkazy:

- Obecně závazná vyhláška č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň (příloha č. 1)

IV.

Na základě výše uvedeného je tak dle názoru Ministerstva vnitra preambule a článek 1 vyhlášky **v rozporu s Čl. 104 odst. 3 Ústavy v návaznosti na ustanovení § 35 zákona o obcích, a dále pak v rozporu s ustanovením § 77 odst. 2 ve spojení s ustanovením § 61 zákona o silničním provozu a v rozporu s ustanovením § 7 odst. 1 a ustanovením § 19 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť upravuje problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost.** S ohledem na skutečnost, že po vypuštění ustanovení, která byla shledána v rozporu se zákonem (preambule a čl. 1 vyhlášky) by vyhláška obsahovala pouze ustanovení, která by nebyla samostatně aplikovatelná, navrhuje Ministerstvo vnitra zrušení vyhlášky jako celku.


V.

Z důvodů výše uvedených Ministerstvo vnitra navrhuje, aby Ústavní soud České republiky vydal tento

n á l e z :

Obecně závazná vyhláška č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň, se dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů **zrušuje.**

Milan Chovanec
ministr vnitra



Seznam příloh návrhu Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň:

1. Obecně závazná vyhláška č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň – evidována u MV pod č. j. MV-105328-1/ODK-2015
2. Zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Všeň konaného dne 30. června 2015, č. j. MV-17260-5/ODK-2016
3. Vyrozumění o výsledcích posouzení obecně závazné vyhlášky č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupných účelových komunikacích, č. j. MV-105328-3/ODK-2015, ze dne 28. července 2015 + příloha: Právní rozbor předmětné obecně závazné vyhlášky obce Všeň zpracovaný ke dni 24. července 2015 + Doručenka
4. Záznam o poskytnutí metodické pomoci obci Všeň ze dne 14. srpna 2016, č.j.: MV-105328-5/ODK-2015
5. Aktualizovaný právní rozbor předmětné obecně závazné vyhlášky obce Všeň zpracovaný ke dni 12. srpna 2015, č.j.: MV-105328-6/ODK-2015
6. Výzva ke zjednání nápravy ze dne 13. listopadu 2015, č. j. MV-105328-7/ODK-2015 + Doručenka
7. Vyjádření obce Všeň ke zjednání nápravy – evidováno u MV pod č. j. MV-105328-8/ODK-2015
8. Oznámení o zahájení správního řízení č. j. MV-17260-1/ODK-2016 ze dne 1. února 2016 + přílohy: Přehled možných rozporů obecně závazné vyhlášky se zákonem a Soupis obsahu správního spisu + Doručenka
9. Usnesení Ministerstva vnitra, č. j.: MV-17260-3/ODK-2016, dle kterého se na základě § 53 odst. 1 správního řádu účastníkovi řízení ukládá předložit zápis ze zasedání Zastupitelstva obce Všeň konaného dne 30. června 2015 a zveřejněnou informaci ve smyslu § 93 odst. 1 zákona o obcích o místě, době a navrženém programu zasedání zastupitelstva obce konaného dne 30. června 2015 + Doručenka
10. Urgence zaslání podkladů ze dne 15. února 2016, č.j. MV-17260-4/ODK-2016 + Doručenka
11. Pozvánka na ústní jednání za účelem provedení listinných důkazů a k seznámení se s podklady pro rozhodnutí ze dne 24. února 2016, č. j. MV-17260-6/ODK-2016 + Doručenka
12. Vyjádření obce Všeň k pozvánce na ústní jednání, č.j. MV-17260-7/ODK-2016
13. Protokol o ústním jednání za účelem provedení listinných důkazů ve správním řízení sp. zn. MV-17260/ODK-2016, č. j. MV-17260-8/ODK-2016

14. Rozhodnutí Ministerstva vnitra o pozastavení účinnosti obecně závazné vyhlášky č. 2 ze dne 30. června 2015 o místní úpravě provozu na veřejně přístupových účelových komunikacích v územním obvodu obce Všeň, č. j. MV-17260-9/ODK-2016, ze dne 15. března 2016 + Doručení