

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl mimo ústní jednání bez přítomnosti účastníků v senátu složeném z předsedy Vojtěcha Šimíčka (soudce zpravodaj) a soudců Ludvíka Davida a Jiřího Zemánka ve věci ústavní stížnosti stěžovatele: **Město Pelhřimov** se sídlem Masarykovo nám. 1, Pelhřimov, zastoupeného Mgr. Janou Zwyrtk Hamplovou, advokátkou se sídlem Olomoucká 36, Mohelnice, směřující proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 3 As 164/2014-28, za účasti Nejvyššího správního soudu jako účastníka řízení,

t a k t o :

I. Rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 6. 2015, č. j. 3 As 164/2014-28, bylo porušeno právo stěžovatele na samosprávu, zaručené čl. 8 ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky.

II. Tento rozsudek se proto ruší.

O d ů v o d n ě n í :

I. Podstatný obsah ústavní stížnosti

1. Včas podanou ústavní stížností (§ 72 odst. 3 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „zákon o Ústavním soudu“) a splňující též ostatní zákonem stanovené podmínky řízení [§ 75 odst. 1 *a contrario*; § 30 odst. 1 a § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu] brojí stěžovatel proti v záhlaví citovanému rozsudku Nejvyššího správního soudu, neboť má za to, že postupem porušujícím čl. 2 odst. 3 a čl. 101 odst. 4 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a čl. 4 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) došlo k porušení jeho práva na samosprávu (čl. 8 Ústavy) a na ochranu vlastnictví (čl. 11 odst. 1 Listiny).

2. Stěžovatel spatřuje namítané porušení těchto ústavních principů a svých základních práv zejména v tom, že stát (správní orgán) nebyl oprávněn nařídít stěžovateli (obci) splnění povinnosti [odstranění zdroje ohrožení provozu na silnici ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 a odst. 2 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, v tehdy platném znění (dále jen „zákon o pozemních komunikacích“)], která mu nevyplývá přímo ze zákona. Tím údajně došlo ke zneužití vrchnostenské pravomoci ze strany státu, který namísto toho, aby uložil danou povinnost k tomu zřízené příspěvkové organizaci (Ředitelství silnic a dálnic ČR, dále jen „ŘSD“), uložil tuto povinnost jednotce územní samosprávy, a to ještě na její náklady. Tím přenesl svou vlastní povinnost v rámci výkonu státní správy na samosprávu v rozsahu, v jakém k tomu není oprávněn a žádným zákonem zmocněn. Pokud Nejvyšší správní soud takový postup správních orgánů v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí aproboval jako souladný se zákonem a věcně správný, neboť tuto povinnost stěžovatele dovodil ze zákona o obcích [§ 7, § 10 odst. 1 písm. c) a § 35], tj. z jeho povinnosti se v rámci samostatné působnosti „v zájmu obce a občanů obce“ starat „o veřejnou zeleň na veřejném prostranství“, kam nepochybně spadá i silniční vegetace ve smyslu ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona

o pozemních komunikacích, zatížil své rozhodnutí protiústavností. Stěžovatel je totiž toho názoru, že uvedená povinnost se vztahuje pouze k pozemkům ve vlastnictví obce, nikoliv ve vlastnictví odlišných subjektů, neboť v opačném případě by nepřipustně, aniž by to zákon o obcích výslovně umožňoval, svým jednáním obec omezovala vlastnické právo těchto subjektů. Omezení těchto vlastnických práv tak v žádném případě „nelze činit z právního titulu veřejného prostranství, protože to bylo v zákoně zakotveno za zcela jiným účelem, a možné zásahy do něj velmi přesně a taxativně upraveny“ (např. povinnost vlastníka nemovitosti strpět úkony obce v souvislosti s označením ulic a veřejných prostranství - § 30 zákona o obcích).

3. Stěžovatel rovněž zdůrazňuje, že v důsledku uvedeného postupu správních orgánů a obecných soudů, ústícího mj. do vydání ústavní stížnosti napadeného rozhodnutí, došlo i k porušení jeho práva na ochranu vlastnictví, neboť mu má být ona povinnost uložena na jeho vlastní náklady, aniž by měl jakoukoliv možnost domáhat se jejich následné úhrady po vlastníkově pozemku.

II. Vyjádření účastníků řízení

4. Na výzvu Ústavního soudu k vyjádření se k ústavní stížnosti stěžovatele, adresovanou Nejvyššímu správnímu soudu i Ministerstvu dopravy, reagoval pouze Nejvyšší správní soud, který ovšem pouze odkázal na odůvodnění napadeného rozhodnutí a navrhl, aby byla ústavní stížnost zamítnuta. V takovém případě, kdy vyjádření Nejvyššího správního soudu neobsahovalo žádnou argumentaci, Ústavní soud nepovažoval za nezbytné zasílat je stěžovateli k případné replice, neboť by to bylo zjevně neúčelné.

5. V případě Ministerstva dopravy vychází Ústavní soud ze skutečnosti, že je ve výzvě k vyjádření ze dne 21. 1. 2016 poučil o tom, že pokud se ve stanovené lhůtě nevyjádří, bude mít za to, že se postavení vedlejšího účastníka v řízení vzdalo.

III. Podstatný obsah spisového materiálu

6. Z vyžádaného spisu Nejvyššího správního soudu sp. zn. 3 As 164/2014 zjistil Ústavní soud zejména následující skutečnosti.

7. Na základě rozhodnutí Krajského úřadu Kraje Vysočina (dále také „silniční správní úřad“) ze dne 22. 10. 2012, č. j. KUJI 70756/201 ODSH 1232/2012-Há/OZO, bylo stěžovateli podle ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích („*Silniční správní úřad zjišťuje zdroje ohrožení dálnice, silnice a místní komunikace a zdroje rušení silničního provozu na nich. Zjistí-li zdroj ohrožení jiný, než je uveden v odstavci 1, nařídí silniční správní úřad jeho provozovateli nebo vlastníku odstranění zdroje tohoto ohrožení. Nevyhoví-li provozovatel nebo vlastník zdroje ohrožení, silniční správní úřad rozhodne o odstranění zdroje ohrožení na jeho náklady.*“) nařízeno odstranění zdroje ohrožení silnice I/19 v intravilánu místní části Starý Pelhřimov a provozu na ní, spočívající ve skácení dvou kusů stromů v těsné blízkosti silnice. Silniční správní úřad v odůvodnění rozhodnutí uvedl, že dne 22. 8. 2012 obdržel od Policie České republiky, Krajského ředitelství policie kraje Vysočina (jako dotčeného orgánu státní správy ve věci bezpečnosti a plynulosti silničního provozu ve smyslu ustanovení § 15 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích), návrh na odstranění dvou kusů stromů v blízkosti silnice I/19 z toho důvodu, že stromy byly z větší části suché, hrozil pád ulomených větví na vozovku a projíždějící vozidla. Tím mohlo dojít k ohrožení bezpečnosti silničního provozu. Stromy se nacházely na parcele č. 807/01 v k. ú. Starý Pelhřimov (ostatní plocha - silnice) ve vlastnictví státu, s právem hospodaření zapsaným v katastru nemovitostí pro ŘSD, přičemž se jedná o průjezdní úsek silnice ve smyslu ustanovení § 8 a současně o silniční pozemek ve smyslu § 11 odst. 1 zákona o

pozemních komunikacích. V rámci místního šetření provedeného stěžovatelem bylo zjištěno, že se jedná o topoly, jeden byl ve velmi špatném stavu (hniloba na bázi kmene, jizva po úderu blesku), druhý topol jevil známky zhoršeného stavu (prosychání). Silniční správní úřad proto nařídil pokácení stromů, a to stěžovateli s tím, že o „*silniční vegetaci v průjezdním úseku silnice je povinna pečovat obec, neboť se jedná o veřejnou zeleň, která je součástí veřejného prostranství (ve smyslu § 34 zákona o obcích), a to bez ohledu na to, kdo tyto pozemky vlastní.*“

8. Odvolání stěžovatele proti uvedenému rozhodnutí, v němž namítal, že není účastníkem řízení, neboť není vlastníkem, nájemcem ani oprávněným uživatelem stromů, Ministerstvo dopravy, odbor pozemních komunikací, jako nedůvodné zamítlo rozhodnutím ze dne 19. 12. 2012, č. j. 704/2012-120-STSP/2. S odkazem na závěry z judikatury (zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 8. 2004, sp. zn. 7 A 46/2001, dostupný rovněž na www.nssoud.cz) ministerstvo potvrdilo názor silničního správního úřadu, že o silniční vegetaci v průjezdním úseku silnice obcí je povinna pečovat obec z toho titulu, že se jedná o veřejnou zeleň, která je součástí veřejného prostranství, a to bez ohledu na to, komu pozemky patří.

9. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel žalobu, v níž polemizoval s uvedeným názorem správních orgánů, neboť prý neexistuje zákonná úprava, která by silniční správní úřad opravňovala k uložení předmětné povinnosti obci v samostatné působnosti, a závěry z judikatury ministerstvo aplikovalo v dané věci nesprávně a účelově. Rozsudkem Krajského soudu v Brně ze dne 31. 7. 2014, č. j. 62 A 17/2013-44, však byla stěžovatelova žaloba zamítnuta jako nedůvodná (§ 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „s. ř. s.“). Krajský soud předně konstatoval, že silniční správní úřad v daném případě nesprávně aplikoval ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, ač na danou situaci dopadá přímo ustanovení § 35 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích, neboť výslovně hovoří o „*nebezpečí spočívajícím v pádu stromů na komunikaci v důsledku přírodních vlivů.*“ Dle krajského soudu ovšem toto pochybení nemohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí krajského úřadu, resp. ministerstva; „*silniční správní úřad aplikoval správně právní úpravu, zakotvující jeho pravomoc uložit opatření v případě hrozícího nebezpečí provozu na silnici, která je upravena v ustanovení § 35 zákona o pozemních komunikacích.*“ K námitce stěžovatele, že není vlastníkem předmětných stromů, krajský soud uvedl, že stěžovatel „*jako obec nepochybně pečuje o veřejnou zeleň. Jedná se o zeleň nacházející se na veřejně přístupných prostranstvích v intravilánu obce, přičemž plochy veřejné zeleně mohou být vlastněny i subjekty odlišnými od obce.*“ Krajský soud proto uzavřel, že „*pokud uložení opatření (stěžovateli) odůvodnil krajský úřad tím, že (stěžovatel) jako obec pečuje a provádí údržbu veřejné zeleně (prořezávání, kácení, sekání apod.) v intravilánu obce, kam předmětné stromy spadají, tyto důvody pro uložení opatření pokácet předmětné stromy právě (stěžovateli) se jeví zdejšímu soudu jako racionální a v souladu s citovanou právní úpravou.*“ Současně však dodal, že „*je nicméně představitelné, že by obstálo uložení předmětné povinnosti i Ředitelství silnic a dálnic ČR, které je subjektem oprávněným k hospodaření s řadou pozemků ve vlastnictví státu, nikoliv pouze ostatní plochy - komunikace.*“

10. Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel kasační stížnost, v níž předesťel obsahově velmi podobné námitky, jako v nyní projednávané ústavní stížnosti. Nejvyšší správní soud ji nicméně ústavní stížností napadeným rozsudkem zamítl jako nedůvodnou (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.), neboť se ztotožnil s výše rekapitulovaným právním názorem, že stěžovatel jako obec „*měl povinnost pečovat o veřejnou zeleň v průjezdním úseku silnice a že tudíž silniční správní úřad postupoval správně, jestliže mu uložil opatření spočívající v pokácení stromů ohrožujících pozemní komunikaci.*“ Na rozdíl od krajského soudu ale dospěl k závěru, že tato povinnost stěžovateli měla být uložena na základě ustanovení § 35 odst. 2

zákona o pozemních komunikacích (nikoliv § 35 odst. 1), tedy „jako provozovateli zdroje ohrožení, resp. jako subjektu zodpovědnému za péči o veřejnou zeleň.“

11. Nejvyšší správní soud při formulaci uvedeného názoru předně vycházel z argumentu, že „správa silniční vegetace v průjezdním úseku silnice nepřísluší vlastníkovu silnice“. Dle Nejvyššího správního soudu je totiž právní úprava obsažená v zákoně o pozemních komunikacích (ve znění účinném do 31. 12. 2015), konkrétně v ustanovení § 13 písm. d), dle něhož „silniční vegetace je příslušenstvím silnice“, resp. ustanovení § 14 odst. 1 písm. b), z něhož vyplývá, že „součástí ani příslušenstvím průjezdního úseku silnice silniční vegetace není“, právní úpravou „speciální“ vůči občanskému zákoníku z roku 1964, dle jehož ustanovení § 120 jsou dřeviny součástí pozemku. „Účelem § 14 odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích je vynětí silniční vegetace z režimu tohoto zákona a tedy právě z režimu státní správy silnic. Silniční vegetace totiž v zastaveném území neplní pouze obecnou dopravní funkci, ale především se podílí na vytváření vzhledu obce a jejího životního prostředí, přispívá k omezení šíření hluku, zachycení prachu a automobilových zplodin (srov. Fastr, P., Zákon o pozemních komunikacích s komentářem a vyhláškou, 6. aktualizované a doplněné vydání, Linde Praha, a. s., 2003, s. 50). Je proto namístě, aby péče o silniční vegetaci v průjezdním úseku silnic nebyla automaticky spojena s péčí o silnici, ale aby se při provádění této péče uplatňovala jiná hlediska.“

12. Následně, při řešení otázky, kdo byl povinen pečovat o silniční vegetaci v průjezdním úseku silnice, tedy kdo zde byl ve smyslu ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích provozovatelem zdroje ohrožení, Nejvyšší správní soud uzavřel, že tímto povinným subjektem je obec (tedy stěžovatel). Tuto povinnost obce dovodil ze skutečnosti, že pozemní komunikace (silnice) je veřejným prostranstvím ve smyslu ustanovení § 34 zákona o obcích a „zeleň nacházející se na veřejných prostranstvích je veřejnou zelení“, přičemž „ochrana veřejné zeleně spadá do záležitostí spravovaných v zájmu obce a občanů obce“. Ochrana veřejné zeleně tedy dle názoru Nejvyššího správního soudu [s odkazem na nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.), všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou rovněž dostupná na <http://nalus.usoud.cz>] spadá do samostatné působnosti obce (§ 7 ve spojení s § 35 zákona o obcích), v jejímž rámci je nadto obec oprávněna „bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky“. Konkrétně pak dle § 10 písm. c) zákona o obcích „může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti k zajištění udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, k ochraně životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně...“ Spravovat veřejnou zeleň je obec oprávněna i na pozemku, který není v jejím vlastnictví, jak dle Nejvyššího správního soudu vyplývá z judikatury Ústavního soudu [viz odkazy na nálezy sp. zn. Pl. ÚS 21/02 ze dne 22. 3. 2005 (N 59/36 SbNU 631; 211/2005 Sb.); sp. zn. Pl. ÚS 38/05 ze dne 19. 9. 2006 (N 164/42 SbNU 353; 520/2006 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 42/06 ze dne 22. 9. 2009 (N 205/54 SbNU 537; 430/2009 Sb.)], dle níž „není protiústavní, pokud režimu veřejného prostranství podléhají také některé prostory vlastněné osobami soukromého práva.“

IV. Vlastní hodnocení Ústavního soudu

13. Podstatu nyní projednávaného případu tvoří nesouhlas stěžovatele s postupem silničního správního úřadu, následně a probouvaným i obecnými soudy, včetně Nejvyššího správního soudu, v důsledku něhož mu byla údajně v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy uložena povinnost odstranění zdroje ohrožení provozu na silnici ve smyslu ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, a to „jako provozovateli zdroje ohrožení, resp. jako subjektu zodpovědnému za péči o veřejnou zeleň“, v čemž primárně spatřuje porušení svého práva na územní samosprávu, zaručeného čl. 8 Ústavy.

14. Ústavní soud předně považuje za vhodné zdůraznit, že s ohledem na povahu samotného stěžovatele i předmět řízení podaný návrh obsahově představuje zvláštní typ návrhu, zakotvený v čl. 87 odst. 1 písm. c) Ústavy a ustanovení § 72 odst. 1 písm. b) zákona o Ústavním soudu a označovaný jako tzv. komunální ústavní stížnost (*Kommunalbeschwerde*). Tento typ řízení se v několika směrech odlišuje od úpravy „obecné“ ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, a to mimo jiné i v tom směru, že zatímco v řízení o obecné ústavní stížnosti Ústavní soud zkoumá porušení ústavně zaručených základních práv nebo svobod stěžovatele, v případě tzv. komunální ústavní stížnosti přezkoumává Ústavní soud nejen porušení ústavně zaručeného práva na územní samosprávu (čl. 8 Ústavy), ale i zákonnost takového zásahu ve smyslu čl. 101 odst. 4 Ústavy, čímž se přezkumný práh snižuje na hranici zákonnosti [obdobně srov. např. nálezy sp. zn. I. ÚS 471/2000 ze dne 4. 10. 2000 (N 140/20 SbNU 9) či nálezy sp. zn. IV. ÚS 331/02 ze dne 30. 9. 2002 (N 113/27 SbNU 245)]. Z teoretického hlediska se proto *stricto sensu* ani o „ústavní“ stížnost nejedná, byť ji takto Ústava v cit. čl. 87 odst. 1 písm. c) označuje.

IV. A) Ústavní záruka práva na územní samosprávu a limity ingerence státu

15. Čl. 8 Ústavy (ve spojení s čl. 100 odst. 1 Ústavy) zaručuje obcím jako územním samosprávným celkům (právo na) samosprávu. Ústava nicméně sama přímo nevyjmenovává konkrétní oblasti, v nichž se územní samospráva může realizovat, když další otázky konstituování a fungování územní samosprávy ponechává na zákonodárci a zákonné regulaci (čl. 104 odst. 3, čl. 105 Ústavy). Přestože povaha i podoba zásahu do činnosti územně samosprávných celků se zcela zásadně odvíjí od toho, zda se jedná o zásah související s výkonem práva na samosprávu (samostatná působnost), anebo s výkonem státní správy (přenesená působnost), které jsou souběžně svěřeny příslušným orgánům územně samosprávných celků (tzv. smíšený model územní veřejné správy), v obou případech je činnost státu zasahující do činnosti územně samosprávných celků limitována principem legality (zákonnosti), byť se v obou případech projevuje odlišně.

16. Limit ingerence státu do výkonu práva na samosprávu je explicitně vymezen především v čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle něhož zásah státu je přípustný toliko tehdy, vyžaduje-li to ochrana zákona a je-li proveden způsobem stanoveným zákonem. Jedná se tak o ústavně založenou výjimku zasahující do jedné z podstatných náležitostí demokratického právního státu (čl. 9 odst. 2 Ústavy), již ústavní garance územní samosprávy nepochybně je, a kterou je proto třeba interpretovat a posléze aplikovat restriktivním způsobem. Jak zdůraznil Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. IV. ÚS 331/02, „*v mezích stanovených Ústavou a zákonem je místní samospráva konstruována jako veřejná moc na svém území, je státem předvídána a v odpovídajícím rozsahu aprobována; musí být právě proto (coby forma veřejné moci) v případě ingerence státu dostatečně chráněna a mít právní jistotu spočívající v tom, že je jí poskytnuta ochrana před neoprávněným zasahováním státu do autonomního prostoru, který územnímu samosprávnému celku k výkonu samosprávy poskytl.*“ Smyslem stanovení této podmínky je zamezit potenciálním zásahům především moci výkonné do činnosti územně samosprávných celků bez zákonné opory, tedy bez určitého vyvažování ze strany moci zákonodárné (srov. M. Podhrázký in: Bahýľová, L. a kol. *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 1404). Ve vztahu k obcím tento ústavní příkaz na zákonné úrovni nachází odraz primárně v ustanovení § 7 odst. 1 zákona o obcích, z něhož vyplývá, že státní orgány ani orgány kraje nemohou omezit rozsah samostatné působnosti obce, a to ani tehdy, když konkrétní obec není schopna reálně plnit úkoly náležící do její zákonem stanovené samostatné působnosti. Ke změně rozsahu samostatné působnosti může dojít jedině formou zákona a i zákonodárce je omezen limity vyplývajícími z ústavně zaručeného práva na samosprávu (srov. Kopecký, M. a kol. *Zákon o obcích: komentář*, Praha: Wolters Kluwer 2015, § 7).

17. Zmíněný princip legality (zákonnosti) se pak v rámci samostatné působnosti územně samosprávných celků zřetelně projevuje zejména v souvislosti s výkonem normotvorné pravomoci jejich orgánů. Tato pravomoc je založena čl. 104 odst. 3 Ústavy, předvídací originární normotvorbu (výkon zákonodárné moci *sui generis*) ve formě obecně závazných vyhlášek územně samosprávných celků. Princip legality (zákonnosti) zde nachází odraz v tzv. výhradě zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy) [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 16/06 ze dne 1. 8. 2006 (N 147/42 SbNU 183; 475/2006 Sb.)], když na straně jedné limituje stát, který samostatnou působnost územně samosprávných celků může ústavně konformním způsobem regulovat pouze právním předpisem, který má minimálně sílu zákona, na straně druhé však současně omezuje i územně samosprávné celky, které při vydávání obecně závazných vyhlášek musí dodržet meze své působnosti vymezené zákonem. Hranice pro přípustnou normotvornou činnost územní samosprávy (ve vztahu k obcím) pak upřesnila především judikatura Ústavního soudu při výkladu samotného čl. 104 odst. 3 Ústavy [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) či citovaný nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06], dle níž je nutno jej vykládat tak, že „*obce jsou přímo tímto ustanovením Ústavy zmocněny tvořit právo ve formě vydávání obecně závazných vyhlášek. Logickým důsledkem tohoto výkladu potom je, že na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy ČR, jehož dikce explicitní zákonné zmocnění vyžaduje, k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své věcné působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již obce žádné další zákonné zmocnění nepotřebují (s výhradou ukládání daní a poplatků vzhledem k čl. 11 odst. 5 Listiny), neboť pojmově není právního předpisu bez stanovení právních povinností.*“

18. Ustanovení § 10 zákona o obcích pak taxativně stanoví věcné oblasti, v nichž jsou obce oprávněny bez výslovného zákonného zmocnění tvořit právo, tj. obecně závazné vyhlášky, a ukládat jimi i povinnosti, nicméně obsah těchto povinností nelze stanovit tak, že se dostane do rozporu s kogentními zákonnými normami nebo s ústavním pořádkem. Jak zdůraznil i Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 45/06, „*obce při vydávání obecně závazných vyhlášek nemohou upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a nemohou upravovat záležitosti, které jsou již upraveny právními předpisy práva veřejného nebo soukromého, pokud se jejich předmět a cíle neliší v důsledku zvláštností místních podmínek a potřeb obyvatel dané obce.*“ Pro všechny věcné oblasti samostatné působnosti obcí tak platí společná podmínka, že musí jít o záležitosti v zájmu obce a jejích občanů (§ 35 odst. 1 zákona o obcích), tzn. o záležitosti místní, nikoli o záležitosti krajského nebo celostátního významu, které jsou vyhrazeny regulaci jinými normotvornými orgány či podle zákona jsou záležitostmi krajů nebo správních orgánů v rámci výkonu státní správy. Vymezení veřejných záležitostí, které se sice mohou týkat zájmu obce a jejích občanů, ale nemají patřit do samostatné působnosti obce, je zásadně věcí zákonodárce, a to v souladu s ústavním požadavkem tzv. výhrady zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy). Jak ovšem v této souvislosti ve své judikatuře opakovaně zdůraznil i Ústavní soud, zákonodárce by při stanovení, že určité záležitosti týkající se místního společenství nemají patřit do samostatné působnosti obce, měl sledovat legitimní cíl a neměl by obsah práva na samosprávu, projevující se v rozsahu samostatné působnosti obce „*vyprázdnit či fakticky eliminovat.*“ [srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (N 151/62 SbNU 315; 293/2011 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 6/13 ze dne 2. 4. 2013 (N 49/69 SbNU 31; 112/2013 Sb.)].

IV. B) Vlastní přezkum

19. Nejvyšší správní soud při řešení otázky, kdo je povinen pečovat o silniční vegetaci v průjezdním úseku silnice v intravilánu obce (§ 8 zákona o pozemních komunikacích), tedy kdo byl ve smyslu § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích „*provozovatelem zdroje ohrožení*“, dospěl k závěru, že tímto povinným subjektem je stěžovatel (obec), když na

základě jím dovozené speciality zákona o pozemních komunikacích ve vztahu k obecné úpravě v občanském zákoníku z roku 1964 vyloučil tuto povinnost u vlastníka pozemku, kterým je v daném případě stát. Uvedenou povinnost obce (stěžovatele) Nejvyšší správní soud dovodil ze skutečnosti, že pozemní komunikace (silnice) je veřejným prostranstvím ve smyslu ustanovení § 34 zákona o obcích a „*zeleň nacházející se na veřejných prostranstvích je veřejnou zelení*“, přičemž obec (stěžovatel) je v rámci své samostatné působnosti „*subjektem zodpovědným za péči o veřejnou zeleň*“ na veřejném prostranství, a to „*i na pozemcích, které nejsou v jejím vlastnictví, ale jsou vlastněné osobami soukromého práva, pokud podléhají režimu veřejného prostranství*“, neboť „*ochrana veřejné zeleně*“ je oblastí, která spadá do samostatné působnosti obce [§ 7, § 10 písm. c) a § 35 zákona o obcích], v jejímž rámci je obec oprávněna „*bez zákonného zmocnění vydávat obecně závazné vyhlášky*“.

20. S tímto názorem Nejvyššího správního soudu, jímž aproboval postup silničního správního úřadu, se ovšem Ústavní soud neztotožňuje, neboť jím nepřipustně omezuje právo stěžovatele na samosprávu podle čl. 8 Ústavy. Jak již bylo výše zdůrazněno, činnost státu zasahující do činnosti územně samosprávných celků a tedy do výkonu práva na samosprávu, je limitována principem legality (zákonnosti), jenž je explicitně vymezen jednak v čl. 101 odst. 4 Ústavy, dle něhož zásah státu je přípustný toliko tehdy, pokud to ochrana zákona nepochybně vyžaduje a je-li proveden zákonem stanoveným způsobem, jednak v tzv. výhradě zákona (čl. 104 odst. 1 Ústavy), jež státu umožňuje samostatnou působnost územně samosprávných celků ústavně konformním způsobem regulovat pouze zákonem. Dle názoru Ústavního soudu však Nejvyšší správní soud (a před ním ani krajský soud) a samotný silniční správní úřad tyto limity v nyní projednávaném případě stěžovatele nerespektovaly, neboť připustily, že v rámci výkonu státní správy (správa na úseku silniční dopravy) mohou příslušné silniční správní úřady nařizovat obci povinnost - a tedy ingerovat - do oblasti [správa veřejné zeleně - § 10 písm. c) a § 35 zákona o obcích], která byla na základě zákona svěřena do její samostatné působnosti. Jinými slovy, orgány státní správy nepřipustně, bez výslovné zákonné opory, omezily, přesněji řečeno autoritativně stanovenou povinností vymezily a rozšířily činnost obce, spadající ovšem výlučně do její samostatné působnosti, když na základě výkladu předmětného ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích Nejvyšší správní soud i samotný silniční správní úřad dovodily, že obec (stěžovatel) je v rámci své samostatné působnosti „*subjektem zodpovědným za péči o veřejnou zeleň*“ na veřejném prostranství, a to bez ohledu na vlastnictví pozemků podléhajících režimu veřejného prostranství, a proto je „*provozovatelem zdroje ohrožení*“ na pozemcích v průjezdním úseku silnice v intravilánu obce a tedy i odpovědná za jeho odstranění (v daném případě spočívající v kácení stromů).

21. Ústavní soud nijak nezpochybňuje názor, že „*ochrana veřejné zeleně*“ na veřejném prostranství je obecní (místní) záležitostí (ve smyslu ustanovení § 35 zákona o obcích), když ostatně dle ustanovení § 10 písm. c) zákona o obcích může obec v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „*k zajištění udržování čistoty ... zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně*“, nicméně, jak bylo výše zdůrazněno, činnost obce v rámci samostatné působnosti, včetně normotvorné činnosti, má své limity určené principem legality (zákonnosti). Akceptací uvedeného výkladu ustanovení § 35 odst. 2 zákona o pozemních komunikacích, zastávaného Nejvyšším správním soudem i silničním správním úřadem, by však dle Ústavního soudu byly obce (včetně stěžovatele) paradoxně nuceny tyto ústavní i zákonné limity překračovat, neboť při jejich dodržení je stěží představitelné, jak by obce prostřednictvím obecně závazných vyhlášek mohly tuto činnost regulovat i na pozemcích, které nejsou v jejím vlastnictví, byť by i podléhaly režimu veřejného prostranství.

22. V tomto ohledu se lze ztotožnit s názorem stěžovatele, že z oprávnění obce v samostatné působnosti při „*ochraně veřejné zeleně na veřejném prostranství*“, coby místní záležitosti (ve

smyslu ustanovení § 35 zákona o obcích), obecně závaznou vyhláškou ukládat povinnosti „*k zajištění udržování čistoty ... zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně*“ [§ 10 písm. c) zákona o obcích], nelze v žádném případě dovodit, že je také oprávněna tuto činnost přímo provádět, a to na vlastní náklady, resp. za ni nést odpovědnost. Z tohoto hlediska je interpretace závěrů nálezů Ústavního soudu, týkajících se přezkumu obecně závazných vyhlášek regulujících ochranu veřejné zeleně (sp. zn. Pl. ÚS 45/06 a sp. zn. Pl. ÚS 42/06), učiněná Nejvyšším správním soudem v odůvodnění ústavní stížnosti napadeného rozsudku velmi zjednodušující a nepřesná. Ústavní soud v nich totiž dovedl, že „*na stanovení povinnosti vlastníkovi nebo uživateli pozemku, které je veřejným prostranstvím, ve věcně vymezené oblasti samostatné působnosti obce [§ 10 písm. c) zákona o obcích] není možné bez dalšího hledět jako na nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny. Vyjmutí prostor vlastněných soukromými subjekty a splňujících zákonné znaky veřejného prostranství z veřejnoprávního režimu veřejného prostranství by vedlo k podstatnému ztížení či znemožnění právní regulace společenských vztahů, na nichž má obec jako veřejnoprávní korporace veřejný zájem (např. oprávnění ukládat na základě obecně závazných vyhlášek povinnost k ochraně místních záležitostí veřejného pořádku, k ochraně životního prostředí a udržování čistoty).*“

23. Odpovědnost za nesplnění obecně závaznou vyhláškou stanovených povinností nicméně nese výlučně vlastník, příp. uživatel dotčeného pozemku, byť podléhá režimu veřejného prostranství. Ostatně ani z judikatury Nejvyššího soudu ve vztahu k odpovědnosti vlastníka veřejné účelové komunikace za škodu způsobenou závadou ve schůdnosti (srov. např. rozsudky sp. zn. 25 Cdo 65/2005 či sp. zn. 25 Cdo 657/2006, dostupné na www.nsoud.cz) nelze dovodit povinnost (a tedy i odpovědnost za její nesplnění) obce coby „*subjektu odpovědného za správu a údržbu veřejných prostranství*“, nýbrž byla dovozena toliko občanskoprávní odpovědnost vlastníka a jeho povinností omezující výkon jeho vlastnického práva (viz ustanovení § 420 občanského zákoníku z roku 1964, resp. § 1013 odst. 1 občanského zákoníku). Výklad zastávaný Nejvyšším správním soudem by tak ve svém důsledku z obcí činil jakési „*správce cizích nemovitostí*“ (pozemků podléhajících režimu veřejného prostranství, nicméně ve vlastnictví odlišných subjektů), kdy by na vlastní náklady musely tyto nemovitosti spravovat a případně nést i odpovědnost za škodu způsobenou při nesplnění této své povinnosti. Tento názor je třeba odmítnout primárně i s ohledem na zjevnou kolizi takové činnosti obce s vlastnickým právem dotčených vlastníků pozemků, ústavně zaručeným v čl. 11 odst. 1 Listiny.

24. Současně nelze odhlédnout od skutečnosti, že s případnou regulací této činnosti obcí v jejich samostatné působnosti prostřednictvím obecně závazných vyhlášek se pojí riziko překročení kompetencí obce vymezených v ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích, jelikož předmět této regulace by se nutně dotýkal oblastí, které jsou vyhrazeny regulací jinými normotvornými orgány či jsou podle zákona záležitostmi správních orgánů v rámci výkonu státní správy. Koneckonců právě tato skutečnost byla i důvodem, proč Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 42/06 zrušil část obecně závazné vyhlášky města Mariánské Lázně, kterou se „*stanovovaly podmínky a povinnosti při ochraně, údržbě a tvorbě veřejné zeleně*“, neboť jí stanovené povinnosti z oblasti ochrany veřejné zeleně byly předmětem regulace zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a jí regulovaný provoz na pozemních komunikacích ve veřejné zeleni byl zase předmětem regulace zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu). Uvedené platí bezesporu i pro nynější případ péče o silniční vegetaci v průjezdním úseku silnice, jejíž regulace provedená prostřednictvím obecně závazné vyhlášky by se nutně s předmětem regulace, obsaženým v zákoně o pozemních komunikacích, resp. zákoně o ochraně přírody a krajiny, dostávala do přímého střetu, resp. by se nepřipustně obsahově překrývaly. To lze ostatně doložit i na samotné úpravě v zákoně o pozemních komunikacích, když kupř. z ustanovení § 15 odst. 2 zákona o pozemních

komunikacích vyplývá, že „na návrh Policie ČR nebo po projednání s ní nebo na návrh silničního správního úřadu nebo po projednání s ním je vlastník, popřípadě správce dálnice, silnice a místní komunikace oprávněn v souladu se zvláštními předpisy kácet dřeviny na silničních pozemcích.“ Stejně tak i výsadba silniční vegetace v silničním ochranném pásmu komunikace podléhá zvláštním pravidlům, upraveným v ustanovení § 33 zákona o pozemních komunikacích.

25. Nadto je třeba vyslovit pochybnosti nad tím, zda péči o silniční vegetaci (ve smyslu ustanovení § 15 zákona o pozemních komunikacích), byť v průjezdním úseku silnice v intravilánu obce (§ 8 zákona o pozemní komunikaci), lze vůbec podřadit pod místní (lokální) záležitosti ve smyslu ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích spadající do činnosti obce v samostatné působnosti. Citované ustanovení § 35 odst. 1 zákona o obcích totiž pozitivním i negativním způsobem vymezuje okruh záležitostí, které se řadí do samostatné působnosti obce. Pozitivní vymezení určuje, že jde o „záležitosti, které jsou v zájmu obce a občanů obce“ [okruh těchto záležitostí částečně vymezil Ústavní soud např. v nálezu v sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.)]. Negativně je okruh záležitostí samostatné působnosti obce určen tak, že nejde o záležitosti, které jsou svěřeny krajům, dále nejde o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy (srov. Kopecký, M. a kol. *Zákon o obcích: komentář*, Praha: Wolters Kluwer 2015, § 35).

26. Správa na úseku silniční dopravy, včetně ochrany silnic a dohledu nad bezpečností silničního provozu, je ovšem svěřena příslušným silničním správním úřadům (§ 40 zákona o pozemních komunikacích), jež jsou mimo jiné nadány i pravomocí nařizovat odstranění zdrojů jeho rušení vlastníkům či jeho provozovatelům (§ 35 odst. 1 i odst. 2 zákona o pozemních komunikacích). Případná činnost obce v rámci samostatné působnosti při péči o silniční vegetaci v jejím intravilánu (místní záležitost) by tak nutně musela podléhat dohledu silničních správních úřadů, jenž se vztahuje na ochranu silnic a silničního provozu jako celku, nikoliv pouze v extravilánu, tj. mimo průjezdní úseky silnic v intravilánu obcí. Uvedené platí obzvláště v kontextu okolností nyní projednávaného případu, kdy silniční správní úřad v rámci výkonu státní správy na úseku silniční dopravy (dohled nad bezpečností provozu) uložil povinnost obci, kterou dovodil z její činnosti v rámci samostatné působnosti, jež má spočívat v regulaci péče o silniční vegetaci na pozemcích v průjezdním úseku silnice I/19 v intravilánu obce, které jsou nicméně vlastněné státem, s právem hospodaření ŘSD, tedy organizační složky státu, zřízené Ministerstvem dopravy, mimo jiné ústředním orgánem státní správy na úseku silniční dopravy (§ 40 zákona o pozemních komunikacích).

IV. C) *Obiter dictum*

27. Nad rámec výše uvedeného, a to jen ve formě *obiter dicta*, považuje Ústavní soud za vhodné uvést, že si je vědom toho, že potřebu až judikatorně vymezit odpovědnost za péči o silniční vegetaci (§ 15 zákona o pozemních komunikacích) v průjezdním úseku silnice vyvolal primárně svou nedůsledností zákonodárce, který tuto odpovědnost v zákoně o pozemních komunikacích upravuje ne zcela jednoznačným a srozumitelným způsobem, když silniční vegetaci na straně jedné označil za „příslušenství dálnice, silnice a místní komunikace“ [§ 13 písm. d)], na straně druhé ji však nepovažoval za „součást, ani příslušenství průjezdního úseku dálnice a průjezdního úseku silnice“ [§ 14 odst. 1 písm. b)]. Stejně tak si je zdejší soud vědom skutečnosti, že tato nejednoznačná úprava měla za následek i nejednotnost judikatury týkající se této problematiky (viz např. stěžovatelem citované rozhodnutí Krajského soudu v Plzni sp. zn. 64 Co 132/2014, analyzované v časopisu *Soudní rozhledy* č. 11-12/2014, s. 410, či rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 A 46/2001). Koneckonců i Krajský soud v Brně ve svém rozsudku rovněž připustil možnost

jiné alternativy řešení nyní projednávané věci stěžovatele (odpovědnost ŘSD). Spornou se stala zejména otázka, zda lze uložit vlastníku silničního pozemku v průjezdním úseku dálnice či silnice povinnosti spočívající v péči o silniční vegetaci na těchto pozemcích rostoucí. Jak již bylo výše rekapitulováno, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že nikoliv, neboť citovaná právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích, dle níž silniční vegetace není součástí, ani příslušenstvím průjezdního úseku dálnice či silnice, představuje právní úpravu speciální ve vztahu k úpravě v občanském zákoníku, dle níž platí, že součástí pozemku je rostlinstvo (i stromy) na něm vzešlé (§ 507 či § 1067 občanského zákoníku, resp. § 120 občanského zákoníku z roku 1964).

28. S tímto závěrem se ovšem Ústavní soud neztotožňuje, neboť vztah speciality mezi uvedenými zákony nelze v těchto případech uplatnit, a to z toho důvodu, že právní úprava v zákoně o pozemních komunikacích se nijak nedotýká otázky vlastnictví silniční vegetace v průjezdním úseku silnice. Jak konstatuje i komentářová literatura k zákonu o pozemních komunikacích, ze skutečnosti, že zákon o pozemních komunikacích silniční vegetaci neučinil součástí nebo příslušenstvím průjezdního úseku silnice, nevyplývá, že má nutně odlišného vlastníka. *„Rozlišování mezi součástmi a příslušenstvími věcí je významné zejména při soukromoprávních úkonech (převodech vlastnictví apod.). Pokud jde o veřejnoprávní regulaci upravenou zákonem o pozemních komunikacích, tj. o práva a povinnosti vlastníků a uživatelů komunikací, není toto rozlišování podstatné, jelikož i příslušenství komunikace je ve vlastnictví majitele komunikace a pravidla zákona se vztahují nejen na komunikace a jejich součásti, ale i na jejich příslušenství (povinnost kontrol, údržby, zákaz znečištění apod.).“* (srov. Černín, K. a kol., *Zákon o pozemních komunikacích: komentář*, Praha: Wolters Kluwer 2015, § 14). Současně je v ní poukazováno na (z právně teoretického hlediska) problematické označení silniční vegetace *„za příslušenství pozemní komunikace (§ 13 zákona o pozemních komunikacích), ačkoliv je silniční vegetace součástí pozemku, ze kterého roste.“* Smyslem ustanovení § 14 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích je silniční vegetaci, resp. péči o ní, zcela vyloučit z působnosti zákona o pozemních komunikacích, a to právě tím, že z ní (na rozdíl od vegetace podél úseku neprůjezdního) nečiní součást nebo příslušenství průjezdního úseku silnice. Dle ustanovení § 14 odst. zákona o pozemních komunikacích *„vlastník pozemní komunikace sice nemá povinnost o ni pečovat, ale současně může mít tuto povinnost z titulu vlastnictví pozemku, z něhož strom vyrůstá“* (srov. Kočí, R. *Zákon o pozemních komunikacích s komentářem*, 3. vydání. Praha: Leges, 2010, s. 72, obdobně také Mazánek, D. *K problematice péče o vegetaci v průjezdním úseku silnice či dálnice a odpovědnosti za škodu způsobenou touto vegetací*, Právní rozhledy č. 22/2014, s. 785n.).

29. Pro úplnost je třeba zdůraznit, že v důsledku novelizace zákona o pozemních komunikacích (provedené zákonem č. 268/2015 Sb.), která byla přijata v reakci na novou právní úpravu v občanském zákoníku, doznalo (s účinností od 1. 1. 2016) změny i předmětné ustanovení § 14 odst. 1 písm. b) zákona o pozemních komunikacích, z něhož nyní vyplývá, že silniční vegetace je součástí a příslušenstvím průjezdního úseku dálnice a silnice. Přestože uvedená změna nemůže mít vliv na rozhodnutí nyní projednávané věci, do budoucna by tato právní úprava již neměla vyvolávat spory o tom, kdo je vlastníkem silniční vegetace na pozemcích v průjezdním úseku dálnice a silnice a tedy primárně zodpovědným subjektem za péči o ní.

V. Závěr

30. S ohledem na výše uvedené tak Ústavní soud dospěl k závěru, že Nejvyšší správní soud aprobačí výše popsaného postupu silničního správního úřadu i názoru Krajského soudu v Brně v ústavní stížnosti napadeném rozsudku porušil právo stěžovatele na samosprávu, zaručené čl. 8 Ústavy ČR ve spojení s čl. 101 odst. 4 Ústavy.

31. Proto Ústavní soud podle ustanovení § 82 odst. 2 písm. a) zákona o Ústavním soudu ústavní stížnosti (vázána jejím petitem) vyhověl a podle odst. 3 písm. a) stejného ustanovení napadené rozhodnutí Nejvyššího správního soudu zrušil. Jeho úkolem tak bude ve světle výše uvedených závěrů Ústavního soudu znovu posoudit kasační stížnost stěžovatele, jíž se domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Brně, kterým byla zamítnuta jeho správní žaloba, kterou se domáhal ochrany proti postupu silničního správního úřadu pro nepřípustné, v rozporu s čl. 101 odst. 4 Ústavy, omezení práva stěžovatele na samosprávu, zaručeného čl. 8 Ústavy ČR.

32. Ústavní soud rozhodl bez nařízení ústního jednání, neboť od něj nebylo lze očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

P o u č e n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat (§ 54 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

V Brně dne 22. listopadu 2016

Vojtěch Šimíček
předseda senátu