

**Česká republika**  
**NÁLEZ**  
**Ústavního soudu**

**Jménem republiky**

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z předsedy Pavla Rychetského a soudců a soudkyň Ludvíka Davida, Jaroslava Fenyka, Josefa Fialy (soudce zpravodaje), Jana Filipa, Jaromíra Jirsy, Tomáše Lichovníka, Jana Musila, Vladimíra Sládečka, Radovana Suchánka, Kateřiny Šimáčkové, Vojtěcha Šimíčka, Milady Tomkové, Davida Uhlíře a Jiřího Zemánka, o návrhu **Ministerstva vnitra** na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 11/2016, o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže, za účasti **statutárního města Brna**, sídlem Dominikánské náměstí 196/1, Brno, zastoupeného Mgr. Františkem Korbelem, Ph.D., advokátem, sídlem Na Florenci 2116/15, Praha 1 – Nové Město, jako účastníka řízení, takto:

**Obecně závazná vyhláška statutárního města Brna č. 11/2016, o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže, se ruší dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.**

Odůvodnění

**I. Shrnutí návrhu**

1. Návrhem doručeným Ústavnímu soudu dne 27. 1. 2017 se Ministerstvo vnitra (dále jen „ministerstvo“) domáhalo podle § 64 odst. 2 písm. g) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna (dále jen „město“) č. 11/2016, o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže (dále jen „vyhláška“).

2. V návrhu ministerstvo konstatovalo, že vyhláška má – až na regulovanou oblast Brněnské vodní nádrže – totožný obsah jako obecně závazná vyhláška č. 7/2016, o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na Brněnské vodní nádrži, ke které již dříve zaslalo městu výzvu ke zjednání nápravy, a vedlo s ním správní řízení o pozastavení účinnosti této vyhlášky, tato vyhláška byla zrušena dne 11. 10. 2016. V rámci dozorového procesu vůči vyhlášce bylo městu opakovaně sděleno, že není oprávněno regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na Brněnské vodní nádrži obecně závaznou vyhláškou vůbec upravovat. Protože město i přes opakovaně sdělený právní názor ministerstva vydalo vyhlášku (sc. vyhlášku napadenou tímto návrhem) obdobného znění, ministerstvo dovodilo, že město dobrovolně nápravu nezjedná, tudíž mu nezasílalo výzvu ke zjednání nápravy podle § 123 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obcích“). Výzva ke zjednání nápravy by podle jeho názoru nebyla účelná, jelikož smyslem výzvy je především poskytnutí času k možnému dobrovolnému zjednání nápravy, takže jejím

zasláním by docházelo ke zbytečnému prodlužování nezákonného stavu [v této souvislosti odkázalo na nález sp. zn. Pl. ÚS 49/03 (N 95/37 SbNU 285; 227/1995 Sb.)]. Ministerstvo zahájilo s městem rovnou správní řízení, v jehož průběhu se dne 16. 12. 2016 uskutečnilo ústní jednání s provedením listinných důkazů, a rozhodnutím ze dne 20. 12. 2016 č. j. MV-148050-10/ODK-2016 pozastavilo účinnost vyhlášky (rozhodnutí nabylo právní moci dne 6. 1. 2017).

3. V další části návrhu se ministerstvo zaměřilo na ústavní a zákonné předpoklady vydání obecně závazné vyhlášky a dospělo k závěru, že vyhláška je v rozporu se zákonem. Připomnělo, že 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, překrývají-li se předmět a cíl obojí regulace. Poté zdůraznilo, že plavba plavidel se spalovacími motory je upravena zákonem č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, přičemž ministerstvo dopravy vydalo na základě zákonného zmocnění v § 7 odst. 5 vodního zákona vyhlášku č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě. Protože Brněnská vodní nádrž je vodní cestou účelovou (viz § 3 odst. 2 zákona č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, a § 3 vyhlášky č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí, ve znění pozdějších předpisů), je ministerstvo dopravy oprávněno regulovat, včetně jejího zákazu, i plavbu na této nádrži (je tak i činěno, kdy je tato vodní nádrž zařazena do přílohy č. 2 vyhlášky č. 46/2015 Sb., na kterou dopadají pravidla uvedená v jejím § 2 odst. 1).

4. Protože plavbu plavidel se spalovacími motory upravuje přímo sám vodní zákon, a to na celostátní úrovni, nebo k regulaci zmocňuje ministerstvo dopravy, jde o problematiku, která je vyhrazena právním předpisům na celostátní úrovni, takže podle § 35 odst. 1 zákona o obcích nespadá do samostatné působnosti obce, v jejíž oblasti jsou obce oprávněny vydávat obecně závazné vyhlášky.

5. S ohledem na tyto skutečnosti dospělo ministerstvo k závěru, že vyhláška upravuje problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost a z tohoto důvodu se dostává do rozporu s článkem 104 odst. 3 Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 10 a § 35 zákona o obcích. Shrnulo, že město stanovením zákazu ve vymezené části Brněnské vodní nádrže v době od 1. května do 30. září plavby plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10kW, kdy plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný, upravilo problematiku mimo svou zákonem vymezenou věcnou působnost. Jelikož by vyhláška bez článku 2 postrádala smysl, navrhlo ministerstvo zrušení celé vyhlášky.

## II. Vyjádření účastníka řízení

6. Podle § 69 zákona o Ústavním soudu doručil soudce zpravodaj návrh městu, jako účastníkovi řízení.

7. Město v úvodu vyjádření formulovalo zásadní nesouhlas s návrhem ministerstva a přesvědčení, že při vydání vyhlášky postupovalo zcela v souladu se zákonnými a podzákonnými předpisy a věcně v souladu s veřejným zájmem.

8. V rámci shrnutí skutkového stavu se město zaměřilo na vývoj právní úpravy zákazu plavby plavidel se spalovacími motory (vyhláška č. 241/2002 Sb. a vyhláška č. 46/2015 Sb.) s tím, že vyhláškou č. 46/2015 Sb. byla na území Brněnské vodní nádrže povolena plavba plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10kW. Poté informovalo, že z řad obyvatel města vyvstávaly žádosti, prosby a petice o zlepšení neutěšené situace a opětovného zákazu jejich provozu na území Brněnské vodní nádrže. Město jednalo s Ministerstvem dopravy o zákazu plavby plavidel se spalovacími motory, avšak bez úspěchu. V zájmu vytvoření příznivých podmínek pro užívání Brněnské vodní nádrže z hlediska výkonu profesionálního i amatérského sportu, zajištění dopravy a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže město vydalo vyhlášku č. 7/2016. Později vzalo na vědomí výzvu ministerstva (včetně námitek) a tuto vyhlášku dne 11. 10. 2016 zrušilo. Výtky ministerstva město zohlednilo a připravilo novou vyhlášku, která byla přijata téhož dne a oproti předchozí vyhlášce obsahovala úpravy v předmětu vyhlášky a také upřesnění cílů, které má vyhláška naplnit, aby bylo zřejmé, že město je k vydání vyhlášky kompetentní a věcně příslušné. Ve správním řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky zahájeném dne 23. 11. 2016 (bez předchozích výzev a upozornění) ministerstvo podle města nereflektovalo na provedené změny a město se neztotožňuje s názorem ministerstva, že předmět vyhlášky se překrývá s předmětem vyhlášky č. 46/2015 Sb., potažmo vodního zákona.

9. Město pochybuje o správnosti postupu ministerstva, které mu neodeslalo výzvu ke zjednání nápravy s odkazem na nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/03. Uvádí, že citovaným nálezem byla posuzována vyhláška, která s okamžitou platností upravovala vstup úředních osob do budovy obecního úřadu a zpoplatňovala potenciálně strávený čas s dalšími úředními osobami, zatímco vyhláška upravuje zákaz pohybu plavidel od 1. května do 30. září, takže začátek období, v němž má být vyhláška aplikována, následuje téměř půl roku po zahájení správního řízení, tudíž ministerstvo mohlo bez potenciálního časového tlaku odeslat výzvu ke zjednání nápravy tak, jak mu ukládá zákon. Citovaný nález dle města nelze použít ani z toho důvodu, že v jeho případě došlo k významnému omezení předmětu úpravy a upřesnění vymezení jejího cíle. Z postupu ministerstva město usuzuje, že ministerstvo nemá přílišnou jistotu, zda lze vyhlášku považovat za souladnou s právní úpravou či nikoliv, a proto věc předalo Ústavnímu soudu namísto toho, aby ji řádně posoudilo. Z tohoto důvodu se město domnívá, že postup ministerstva byl nezákonný a návrh by měl být Ústavním soudem odmítnut jako nepřípustný pro překročení pravomoci ministerstva spočívajícím v nedodržení zákonem stanovené procedury dozoru státu nad vydáváním obecně závazných vyhlášek obcí a obejití zákonných podmínek nezbytných k podání tohoto typu návrhu.

10. V další části vyjádření město formuluje podrobné námitky ohledně nedůvodnosti návrhu. Odmítá výtky ministerstva o tom, že vyhláška byla vydána v rozporu s právními předpisy, tzv. *ultra vires*. Odkazuje na bohatou judikaturu Ústavního soudu svědčící obecně spíše ve prospěch přiznávání reálných možností realizace ústavně zaručeného práva na samosprávu a akcentaci pravomocí územních samosprávných celků, konkrétně připomíná nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.) a v něm aplikovaný tzv. test čtyř kroků. Město podrobilo vyhlášku tomuto testu a dospělo

k závěru, že vyhláška testu vyhovuje. Podle města proběhlo vydání vyhlášky z věcně opodstatněných důvodů veřejného pořádku, zcela v souladu se zákonem a bylo provedeno v pravomoci města, účel, cíl ani předmět vyhlášky č. 46/2015 Sb. a vyhlášky se nepřekrývají (vyhl. č. 46/2015 Sb. sleduje ochranu životního prostředí, konkrétně ochranu vod, vyhláška města má hlavní cíl a účel odlišný: „pokojné a spořádané podmínky pro užívání Brněnské vodní nádrže a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob, a dále vytvoření příznivých podmínek pro užívání vodní nádrže pro amatérský i profesionální sport a zajištění veřejné lodní dopravy“) a nedostávají se do kolize se zákonnou úpravou [za nepřiléhavé považuje použití nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/15 (231/2015 Sb.)], a je přesvědčeno, že zastupitelstvo města jednalo v souladu s veřejným zájmem, který byl, mimo jiné, projeven navenek občany města, tj. nezneužilo zákonem svěřenou pravomoc, a vyhláška není nerozumná, nýbrž proporcionální a věcně odůvodněná reálnými potřebami občanů. Z uvedených důvodů město navrhuje, aby Ústavní soud návrh ministerstva zamítl.

11. Podle § 69 odst. 3 zákona o Ústavním soudu byla Ústavním soudem požádána Veřejná ochránkyně práv o sdělení, zda vstupuje do řízení. Veřejná ochránkyně práv podáním ze dne 17. 2. 2017 Ústavní soud vyrozuměla, že svého práva vstoupit do řízení nevyužije.

### III. Text napadené vyhlášky

12. Znění napadené vyhlášky je následující:

*STATUTÁRNÍ MĚSTO BRNO*  
**OBECNĚ ZÁVAZNÁ VYHLÁŠKA č. 11/2016,**  
***o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže***

*Zastupitelstvo města Brna schválilo na svém Z7/22. zasedání konaném dne 11. října 2016 v souladu s ustanovením § 10 písm. a) a na základě ustanovení § 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení),<sup>1</sup> ve znění pozdějších předpisů, tuto obecně závaznou vyhlášku (dále jen „vyhláška“):*

#### **Článek 1**

*(1) Cílem této vyhlášky je zajištění pokojného a spořádaného užívání Brněnské vodní nádrže a předcházení konfliktním situacím mezi uživateli vodní nádrže tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob, a dále vytvoření příznivých podmínek pro užívání vodní nádrže pro amatérský i profesionální sport a zajištění veřejné lodní dopravy.*

*(2) Předmětem této vyhlášky je regulace činnosti, jež by mohla ve statutárním městě Brně narušit veřejný pořádek nebo být v rozporu s ochranou zdraví a majetku, kterou je na Brněnské vodní nádrži plavba plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10 kW, kdy plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný.*

### Článek 2

Činnost uvedená v článku 1 odst. (2) je zakázána v době od 1. května do 30. září na části Brněnské vodní nádrže. Prostor, kde je činnost zakázána, je vymezen v příloze této vyhlášky.

### Článek 3

Porušení této vyhlášky se posuzuje podle zvláštních předpisů.<sup>2</sup>

### Článek 4

Tato vyhláška nabývá účinnosti patnáctým dnem po dni vyhlášení.

Ing. Petr Vokřál  
primátor města Brna

Mgr. Petr Hladík  
1. náměstek primátora města Brna

---

<sup>1</sup> § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů: povinnosti může obec ukládat v samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku; zejména může 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.

§ 84 odst. 2 písm. h) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů: zastupitelstvu obce je vyhrazeno vydávat obecně závazné vyhlášky obce.

<sup>2</sup> § 46 odst. 2 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů: přestupkem proti pořádku ve věcech územní samosprávy je porušení povinností stanovených v obecně závazných vyhláškách obcí a krajů, vydaných na úseku jejich samostatné působnosti.

§ 58 odst. 4 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů: obec může uložit pokutu právnické osobě nebo fyzické osobě, která je podnikatelem, kteří porušili povinnost stanovenou právním předpisem obce, až do výše 200.000,- Kč.

V příloze je šrafováním označen prostor, kde je činnost zakázána a je doplněn textem: Činnost je zakázána v prostoru od hráze vodní nádrže, ř. k. 56,187, po hranici vymezenou souřadnicemi GPS: 49.2492500N, 16.4884178E – za oblastí Rokle.

## IV. Předpoklady meritorního projednání návrhu

13. V řízení o kontrole norem je Ústavní soud podle [čl. 87 odst. 1 písm. b\)](#) Ústavy příslušným rozhodovat o návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky obce. Oprávnění ministerstva k podání takového návrhu vyplývající z [§ 64 odst. 2 písm. g\)](#) zákona o Ústavním soudu, je podmíněno tím, že se ministerstvo vnitra pokusilo přimět obec ke

zjednání nápravy (tvrzeně) protizákonného stavu postupem podle § 123 odst. 1 zákona o obcích.

14. Ministerstvo v návrhu informovalo o postupu podle § 123 odst. 1 zákona o obcích (viz výše bod 2.). Důvodem pro nezaslání výzvy bylo zjištění, že město dobrovolně nápravu nezjedná, protože tak neučinilo na základě výzev reagujících na obecně závaznou vyhlášku č. 7/2016 a přijalo vyhlášku obdobného znění, a úsudek, že město dobrovolně nápravu nezjedná, tudíž by zaslání výzvy nebylo účelné; ministerstvo proto přímo zahájilo správní řízení a účinnost vyhlášky pozastavilo. Město k postupu ministerstva vyjádřilo pochybnosti (kromě jiného namítá nevhodnost použití nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 49/03) a považuje ho za nezákonný (bod 9.).

15. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 49/03, ze kterého ministerstvo cituje, dospěl k závěru, že návrh na zrušení v této věci napadené obecně závazné vyhlášky „...je projednatelný i přesto, že nebyly podniknuty žádné kroky k pozastavení její účinnosti ve smyslu ust. § 124 odst. 1 a 2 zákona o obcích. Za situace, kdy jedinou reakcí obce na upozornění na možné vady jejího postupu ve smyslu nesouladu textu přijaté vyhlášky se zákonem nebo Ústavou a následné zahájení správního řízení o pozastavení účinnosti vyhlášky Ministerstvem vnitra je zrušení vyhlášky a její okamžité nahrazení vyhláškou novou v zásadě stejného obsahu, od předchozí se lišící několika formulačními změnami, by takový požadavek byl požadavkem nadměrně formálním, jehož dodržení by mohlo ohrozit samotný účel řízení o zrušení obecně závazného právního předpisu, tj. odstranění stavu, který je v rozporu s Ústavou.“

16. Podle Ústavního soudu je situace v nyní posuzované věci obdobná. Z předložených podkladů vyplývá, že ministerstvo zaslalo městu dne 14. 7. 2016 výzvu ke zjednání nápravy obecně závazné vyhlášky č. 7/2016 ve lhůtě 60 dnů, k níž přiložilo přehled možných rozporů této vyhlášky se zákonem. Ministerstvo zastává názor, že v případě vodní plavby jde o problematiku, která je vyhrazena zákonné úpravě (s odkazem na obdobnou problematiku silniční dopravy konstatované v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/15), nejde o problematiku spadající do samostatné působnosti obce a v této souvislosti ji město není oprávněno obecně závaznou vyhláškou regulovat. Určená lhůta uplynula, aniž by město nápravu zjednálo, tudíž ministerstvo městu zaslalo oznámení o zahájení správního řízení (připisem ze dne 26. 9. 2016), kromě jiného v něm i uvedlo, že dne 14. 9. 2016 město ministerstvu sdělilo, že se výzvou bude zabývat na svém zasedání dne 11. 10. 2016 (na jednání dne 26. 7. 2016 při poskytování metodické pomoci městu ministerstvem zástupci města sdělili, že jsou zvažovány tři varianty řešení: ponechání obecně závazné vyhlášky v platnosti s tím, že o její zákonnosti rozhodne Ústavní soud, její úprava tak, aby se regulace vztahovala pouze na část vodní nádrže, kde jsou problémy největší, její zrušení bez náhrady). V průběhu zasedání zastupitelstva města dne 11. 10. 2016 byla obecně závazná vyhláška č. 7/2016 zrušena a nahrazena vyhláškou č. 11/2016. Porovnáním jejich textu lze zjistit, že došlo k pouhé přeformulaci cíle vyhlášky [srov. vymezení cíle ve vyhlášce č. 7/2016: „Cílem této vyhlášky je vytvoření příznivých podmínek pro užívání Brněnské vodní nádrže z hlediska výkonu profesionálního i amatérského sportu, zajištění dopravy a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže.“ s vymezením cíle vyhlášky č. 11/2016 v čl. 1 odst. 1 (viz výše sub 12.)] a dílčímu omezení prostoru, na němž je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána (nejde o významné omezení předmětu úpravy a upřesnění vymezení jejího cíle, jak tvrdí město v bodě 23. vyjádření k návrhu). Relevantní není

ani námitka města (bod 22. vyjádření) o časovém prostoru do 1. 5. 2017 (tj. do začátku období, v němž má být vyhláška aplikována), tedy že ministerstvo by bývalo mohlo bez potenciálního časového tlaku odeslat městu výzvu ke zjednáání nápravy tak, jak mu ukládá zákon. Tato námitka totiž nerespektuje případné další fáze vývoje věci, včetně řízení před Ústavním soudem (byť byla účinnost vyhlášky pozastavena). Podobně jako ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 49/03 nepovažuje Ústavní soud absenci výzvy ministerstva k nápravě za nezákonný postup a důvod pro odmítnutí návrhu jako nepřípustného (bod 26. vyjádření města), tedy za překážku projednatelnosti návrhu v řízení před Ústavním soudem, neboť striktní trvání na splnění tohoto požadavku by v dané věci odsunulo naplnění samotného účelu řízení o zrušení obecně závazného právního předpisu, tj. odstranění stavu, který je v rozporu s Ústavou.

17. Ústavní soud zjistil, že po zahájení správního řízení ministerstvo rozhodnutím ze dne 20. 12. 2016 č. j. MV-148050-10/ODK-2016 pozastavilo účinnost vyhlášky, město proti němu nepodalo rozklad, takže rozhodnutí nabylo dne 6. 1. 2017 právní moci. Návrh na zrušení předmětné vyhlášky byl Ústavnímu soudu podán v zákonné třicetidenní lhůtě od uplynutí lhůty pro podání rozkladu (dne 27. 1. 2017). Protože Ústavní soud neshledal žádný důvod nepřípustnosti návrhu, mohl přistoupit k jeho věcnému posouzení. V souladu s § 44 zákona o Ústavním soudu rozhodl Ústavní soud ve věci bez konání ústního jednání, neboť od něj nebylo možno očekávat další objasnění věci.

## V. Přezkum napadené vyhlášky

18. Ústavní soud připomíná, že podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy rozhoduje o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, tedy i obecně závazných vyhlášek obcí vydaných v jejich samostatné působnosti, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem. V řízení o zrušení právních předpisů je navíc povinen zkoumat, zda napadený právní předpis byl přijat v mezích Ústavou stanovené kompetence a vydán ústavně konformním způsobem (§ 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu).

19. Na základě svých dlouhodobých a ustálených judikатурních standardů volí Ústavní soud k posouzení souladu napadených obecně závazných vyhlášek (resp. jednotlivých ustanovení) s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. test čtyř kroků [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.), a řadu dalších]. V souladu s tímto testem Ústavní soud zkoumá, zda obec měla pravomoc vydat obecně závaznou vyhlášku, jejíž součástí jsou napadená ustanovení (1. krok testu), zda se při vydávání napadených ustanovení obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, tj. zda nejednala *ultra vires* (2. krok testu), zda při jejich vydání nezneužila zákonem svěřenou pravomoc a působnost (3. krok testu) a zda přijetím napadených ustanovení nejednala zjevně nerozumně (4. krok testu). Přitom je třeba uvést, že první dvě kritéria jsou kritérii kompetenčními a procedurálními, zbylá dvě se vztahují k samotnému obsahu napadeného předpisu, byť i tato dvě poslední kritéria mohou vykazovat aspekty jednání *ultra vires* (v materiálním slova smyslu).

20. Ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy, dle něhož mohou zastupitelstva v mezích své působnosti vydávat obecně závazné vyhlášky, byly obce nadány originární pravomocí

vydávat obecně závazné vyhlášky [srov. nálezn sp. zn. Pl. ÚS (5/99 N 112/15 SbNU 93; 216/1999 Sb.)], proces jejich přijímání pak upravuje zákon o obcích. Z listin připojených k návrhu Ústavní soud zjistil, že napadená vyhláška byla řádně přijata na zasedání Zastupitelstva města Brna dne 11. 10. 2016. Pro přijetí vyhlášky hlasovalo z přítomných 51 zastupitelů 40 pro přijetí, 1 se zdržel a 10 nehlasovalo, bylo tak dosaženo většiny potřebné podle § 87 zákona o obcích k přijetí platného usnesení zastupitelstva. Dne 17. 10. 2016 byla vyhláška vyvěšena na úřední desce způsobem umožňujícím dálkový přístup a vyvěšena byla do 2. 11. 2016, tedy po uplynutí patnáctidenní doby. Vyhlášení vyhlášky, které je podmínkou její platnosti, tak proběhlo v souladu s § 12 odst. 1 zákona o obcích. Po vyhodnocení prvního kroku testu Ústavní soud konstatuje, že přezkoumávaná vyhláška v něm uspěla, neboť byla přijata a vydána v mezích originární pravomoci a zákonem předepsaným způsobem (pozn. město v bodě 42. vyjádření zjevně rozsah prvního kroku testu překračuje, když do něj zařazuje i „věcně opodstatněné důvody veřejného pořádku“).

21. Konkretizaci čl. 104 odst. 3 Ústavy obsahuje ustanovení [§ 35 odst. 3 písm. a\)](#) zákona o obcích. Dle něj se obec při výkonu samostatné působnosti řídí při vydávání obecně závazných vyhlášek zákonem; to je významné pro vymezení její věcné působnosti v této normotvorbě [nálezn Ústavního soudu sp. zn. [Pl. ÚS 3/95](#) (N 59/4 SbNU 91; [265/1995 Sb.](#))] jak v pozitivním smyslu (viz kupříkladu § 10 zákona o obcích), tak ve smyslu negativním potud, že její působnost není naopak dána tam, kde je příslušná úprava svěřena zákonu.

22. Předmětem regulace napadené vyhlášky je úprava provozu plavidel se spalovacími motory o výkonu nejvýše 10 kW, kdy plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný, na vymezené části Brněnské vodní nádrže, a to stanovení zákazu jejich provozu v době od 1. května do 30. září.

23. Plavba plavidel se spalovacími motory je upravena vodním zákonem. Podle ustanovení § 7 odst. 5 tohoto zákona platí, že *„Na povrchových vodách v ochranných pásmech vodních zdrojů I. stupně a na nádržích určených povolením nebo rozhodnutím vodoprávního úřadu podle § 8 odst. 1 písm. a) bodu 4 nebo podle předchozích předpisů pro chov ryb je plavba plavidel se spalovacími motory zakázána. Nejde-li o dopravně významné vodní cesty,<sup>7)</sup> je tato plavba zakázána na vodních nádržích a vodních tocích, které stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou. Povrchové vody lze užívat k plavbě jen tak, aby při tom nedošlo k ohrožení zájmů rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl; rozsah a podmínky užívání povrchových vod k plavbě stanoví Ministerstvo dopravy a spojů v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství vyhláškou.“*

-----  
<sup>7)</sup> Zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění zákona č. 358/1999 Sb.

24. Pro stanovení množiny těch vodních cest, na nichž lze zakázat plavbu plavidel se spalovacími motory, je důležitá klasifikace vodních cest, kterou provádí zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů. Základní členění vodních cest spočívá v jejich rozlišení na sledované a nesledované vodní cesty, přičemž na nižší úrovni se sledované vodní cesty člení na vodní cesty dopravně významné a na



vodní cesty účelové. Seznam účelových vodních cest, tj. takových, na kterých je provozována pouze rekreační plavba a vodní doprava místního významu, stanoví prováděcí předpis, jímž je vyhláška č. 222/1995 Sb., o vodních cestách, plavebním provozu v přístavech, společné havárii a dopravě nebezpečných věcí, ve znění pozdějších předpisů. Brněnská vodní nádrž [označená jako „přehradní nádrž Brněnská (Kníničky)“] je v § 3 písm. a) této vyhlášky zařazena mezi účelové vodní cesty.

25. Na základě zmocnění zařazeného do § 7 odst. 5 vodního zákona vydalo ministerstvo dopravy vyhlášku č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě. V ní vymezilo vodní nádrže a vodní toky, na nichž je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory (příloha č. 1), a povrchové vody, které jsou účelovými vodními cestami, na kterých se upravuje jejich užívání k plavbě malými plavidly se spalovacím motorem v § 2 odst. 1 (příloha č. 2). Brněnská vodní nádrž je zařazena do přílohy č. 2, tudíž podle § 2 odst. 1 této vyhlášky je možné povrchovou vodu užívat k plavbě malého plavidla se spalovacím motorem pouze tehdy, je-li k pohonu použit spalovací motor o výkonu nejvýše 10 kW (omezení výkonu spalovacího motoru se nevztahuje na plachetnici, která je plavidlem využívajícím při plutí jako hlavní pohon pouze sílu větru působící na plachty nebo obdobné zařízení na plavidle, používá-li spalovací motor jen jako pomocný pohon k manévřům v místě stání, v nouzi nebo za nepříznivých klimatických podmínek) a plavidlo pluje takovou rychlostí, při které vztlak plavidla tvoří zejména hydrostatické síly a vliv dynamických sil vyvolaných rychlostí pohybu plavidla je zanedbatelný. Jde o tzv. plutí ve výtlačném režimu, při němž, zjednodušeně řečeno, čára ponoru plujícího plavidla se neliší od čáry ponoru plavidla stojícího, tedy vliv hydrodynamického vztlaku způsobeného pohybem plavidla je bezvýznamný.

26. Námitku města o rozdílnosti cílů a účelu vyhlášky č. 46/2015 Sb. a napadené vyhlášky (body 49. a násl. vyjádření města), z níž město (s odvoláním na nálezn. sp. zn. Pl. ÚS 45/06) dovozuje, že při vydání napadené vyhlášky postupovalo v mezích jemu vymezené věcné působnosti, neshledal Ústavní soud relevantní. Město uvádí, že podle důvodové zprávy vyhláška č. 46/2015 Sb. řeší používání plavidel na povrchových vodách zejména z optiky ochrany vod, vodních děl nebo vodních ekosystémů, že tato vyhláška neobsahuje žádná konkrétní ustanovení týkající se ochrany osob; naopak z čl. 1 napadené vyhlášky vyplývá, že jejím cílem je zajistit „pokojné a spořádané podmínky pro užívání Brněnské vodní nádrže a předcházení konfliktních situací mezi uživateli vodní nádrže tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob, a dále vytvoření příznivých podmínek pro užívání vodní nádrže pro amatérský i profesionální sport a zajištění veřejné lodní dopravy“. Nicméně, v odůvodnění vyhlášky č. 46/2015 Sb. (dostupné na <https://apps.odok.cz/veklep-detail?pid=KORN9R9FZH6T>) se na str. 4 uvádí: „Vzhledem k tomu, že i nová vyhláška je prováděcím předpisem k zákonu o vodách, řeší používání plavidel na povrchových vodách především z hlediska ochrany vod, vodních děl nebo vodních ekosystémů. Nezabývá se problematikou vlastního provozu jednotlivých druhů plavidel, která je řešena v rámci zákona o vnitrozemské plavbě. Podstatná část ustanovení v nové vyhlášce se týká malých plavidel se spalovacími motory, protože tato plavidla jsou především využívána pro různé rekreační a sportovní aktivity na povrchových vodách.“ Ústavní soud připomíná, že výklad pojmu „vodní ekosystém“ nelze provádět restriktivně tak, aby se zužoval na ochranu vody jako takové (médiu), ale že zahrnuje i

prostředí, v němž se voda vyskytuje, tj. jako součást ekosystému (srov. důvodovou zprávu k zák. č. 254/2001 Sb. v části týkající se zavedení nového termínu „vodní útvar“ jako termínu komunitárního práva). Je tak zřejmé, že cíl vyhlášky č. 46/2015 Sb. je širší, než se domnívá město; nelze ho omezit na „pouhou“ ochranu vod.

27. K závěru o irelevantní povaze námítky města lze dospět též interpretací zmocňovacího ustanovení § 7 odst. 5 věta druhá a zejména věty třetí vodního zákona, podle níž je přípustné užívání povrchových vod k plavbě jen tak, aby při tom nedošlo k ohrožení zájmů, kromě jiných, rekreace a bezpečnosti osob. Také z této dikce lze opětovně dovodit shodu cílů zákonné regulace a cílů napadené vyhlášky (srov. její čl. 1 odst. 1).

28. Do cílů napadené vyhlášky město výslovně doplnilo zpřesnění o prevenci konfliktních situací tak, aby nedocházelo k narušování veřejného pořádku či ohrožení zdraví a majetku osob. Ve skutečnosti však nejde o zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, ale o regulaci provozu některých plavidel jako účastníků plavebního provozu, resp. se napadenou vyhláškou zakazuje provoz určitých plavidel (tj. se zakazuje činnost, jejíž režim je upraven zákonem a prováděcími předpisy). Pokud jde o předcházení konfliktním situacím mezi uživateli nádrže, Ústavní soud odkazuje na úpravu zařazenou do zákona č. 114/1995 Sb. o vnitrozemské plavbě, ve znění pozdějších předpisů, která, kromě jiného, stanoví povinnosti účastníků plavebního provozu, včetně koupajících se osob (srov. § 29 odst. 1, § 29d odst. 4 a další uvedeného zákona). Je tak zřejmé, že ani v této oblasti nemůže obecně závazná vyhláška regulovat záležitosti, které jsou na celostátní úrovni upraveny zákonem.

29. Z analýzy právní úpravy (body 23. až 28.) je evidentní, že předmět a cíl regulace napadené vyhlášky se shodují s předmětem a cílem úpravy provedené vodním zákonem a na jeho základě vydanými prováděcími předpisy. Z toho plyne, že při úpravě plavby plavidel se spalovacími motory na Brněnské vodní nádrži, byť na její vymezené části, postupovalo město Brno mimo věcnou působnost vymezenou mu zákonem (§ 35 zákona o obcích), tedy napadená vyhláška neobstála ve druhém kroku aplikovaného testu.

30. Vzhledem k výše uvedenému závěru (bod 29., věta druhá) nebylo nutné přikročit k dalším krokům testu.

## VI. Závěr

31. Přijetím obecně závazné vyhlášky o regulaci plavby plavidel se spalovacími motory na části Brněnské vodní nádrže překročilo město věcné meze své samostatné působnosti, neboť normovalo oblast, v níž nebylo a není oprávněno provádět právní regulaci. Ústavní soud proto návrhu vyhověl a napadenou obecně závaznou vyhláškou statutárního města Brna č. 11/2016 podle ustanovení [§ 70 odst. 1](#) zákona o Ústavním soudu pro rozpor s [čl. 104 odst. 3](#) Ústavy, [čl. 4 odst. 1](#) Listiny základních práv a svobod (ukládání povinnosti jen na základě zákona) a s ustanoveními § 7 odst. 5 vodního zákona a § 35 zákona o obcích dnem vyhlášení nálezů ve Sbírce zákonů zrušil.

**Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.**

V Brně dne 11. dubna 2017

Pavel Rychetský  
předseda Ústavního soudu

**Odlišné stanovisko soudců Ludvíka Davida, Jaromíra Jirsy, Kateřiny Šimáčkové,  
Vojtěcha Šimíčka a Jiřího Zemánka k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/17**

K citovanému nálezu připojujeme své odlišné stanovisko, neboť nesouhlasíme s jeho výrokem, ani odůvodněním.

Ustanovení § 7 odst. 5 zákona č. 254/2001 Sb., o vodách a o změně některých zákonů (vodní zákon), ve znění pozdějších předpisů, stanoví in fine, že povrchové vody, na nichž není plavba plavidel se spalovacími motory zakázána, mohou být těmito plavidly užívány pouze tak, aby nedošlo k ohrožení zájmů rekreace, jakosti vod a vodních ekosystémů, bezpečnosti osob a vodních děl. Rozsah a podmínky užívání těchto vod k plavbě plavidel se spalovacími motory mělo stanovit Ministerstvo dopravy v dohodě s Ministerstvem životního prostředí ve spolupráci s Ministerstvem zemědělství, a to obecně závaznou vyhláškou.

Tímto právním předpisem se stala vyhláška Ministerstva dopravy č. 46/2015 Sb., o stanovení vodních nádrží a vodních toků, na kterých je zakázána plavba plavidel se spalovacími motory, a o rozsahu a podmínkách užívání povrchových vod k plavbě (sc. plavidel se spalovacími motory).

Úpravu problematiky rozsahu a podmínek užívání povrchových vod – včetně vodních nádrží - k plavbě plavidel se spalovacími motory v uvedené vyhlášce však podle našeho názoru nelze považovat za natolik komplexní, aby bránila obcím v regulaci místních podmínek této plavby v zájmu veřejného pořádku a ochrany zdraví i majetku osob. Právě tento krok učinilo statutární město Brno obecně závaznou vyhláškou č. 11/2016, vydanou na základě zmocnění ustanovením § 10 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Cílem vyhlášky č. 11/2016 (dále též „obecně závazná vyhláška“), napadené Ministerstvem vnitra, bylo sladění všech aktivit na Brněnské přehradě (vodní nádrží) v průběhu léta a zajištění bezpečnosti osob i majetku v zájmu rekreace. Ostatně uvádí-li návštěví zmocňujícího ustanovení zákona o vodách (viz výše), že podmínky užívání vod plavidly se spalovacími motory stanoví Ministerstvo dopravy v součinnosti s dalšími dvěma ministerstvy, znamená to snad, že tato tři ministerstva budou regulovat – mimo rámec své pravomoci – veškeré externality spojené s konkrétním (místním) provozem plavidel se spalovacími motory? Cíle obecně závazné vyhlášky se tu nepřekrývají se zákonnou úpravou, ani s jejím podzákonným provedením; identifikace těchto cílů, v přezkoumávané obecně závazné vyhlášce provedená, záměrům zákona o vodách a jeho prováděcí vyhlášky neprotiřečila, naopak je konkretizovala.

Vyhláška Ministerstva dopravy č. 46/2015 Sb. chrání jakost vod a vodních ekosystémů. Ostatní cíle prováděcí úpravy, totiž bezpečnost osob a zájmy rekreace, ponechala v nemalé míře stranou a zůstal tak prostor pro právní úpravu podle místních podmínek. Zejména bezpečnost osob je kritériem, jež není prováděcím předpisem zohledněno tak, aby se nemohlo stát předmětem místní úpravy; s tímto aspektem věci se ani nálezu náležitě nevypořádal. Brněnská přehrada je přitom místem, kde se na relativně malém vodním prostoru střetává celá řada aktivit, jež bylo právě z hlediska bezpečnosti osob žádoucí sladit. V těchto souvislostech se domníváme, že ani zákon č. 114/1995

Sb., o vnitrozemské plavbě, ve znění dalších předpisů – jeho ustanovení § 29 odst. 1, § 29d odst. 4 a další, jak uvádí plenární nález v bodě 28 – není způsobilý, vzhledem ke stanovení pouze obecně a v nejnútnejší míře formulovaných povinností účastníkům plavebního provozu, takový účel naplnit.

Při posuzování obecně závazných vyhlášek má být preferován respekt k místní samosprávě, vedoucí k minimalizaci zásahů do těchto právních předpisů [srov. nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871, body 34, 47, 48, 50; 20/2008 Sb.)]. Je zapotřebí brát v úvahu, že tyto vyhlášky jsou vydávány na základě rozhodnutí obecních zastupitelstev učiněných v určitém místě a čase a se znalostí místních poměrů. Jakkoli je to stát, kdo stanoví výchozí účel právní úpravy, konkretizaci tohoto účelu provádějí obce samotné.

Brněnská přehrada je významnou součástí města, plní celou řadu funkcí. Vedle vodohospodářské jde kupříkladu o funkci dopravní (lodní ekologicky šetrná doprava) a sportovně-rekreační, pokrývající výkonnostní aktivity veslařů, plavců, závody plachetnic, pohyb veslic i využití vodní plochy při březích nádrže jejími návštěvníky. Obecně závazná vyhláška si kladla za legitimní cíl předejít případným střetům těchto činností omezením provozu plavidel se spalovacími motory právě na té části plochy vodní nádrže, kde kolize nejvíce přicházejí v úvahu. Většina pléna Ústavního soudu neakceptovala ani alternativu prověřit cestou testu proporcionality, zda bylo poměrně široké omezení provozu plavidel se spalovacími motory (zákaz plavby na zmíněné části vodní plochy po celou letní sezónu) přiměřené.

Ze všech těchto důvodů se domníváme, že návrh Ministerstva vnitra na zrušení obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 11/2016 měl být zamítnut.

Ludvík David

Jaromír Jirsa

Kateřina Šimáčková

Vojtěch Šimíček

Jiří Zemánek