

Ministerstvo dopravy

odbor provozu silničních vozidel

Metodická pomůcka pro sjednocení postupu obecních úřadů obcí s rozšířenou působností a krajských úřadů při stanovování místní úpravy provozu na pozemních komunikacích

Ministerstvo dopravy, odbor provozu silničních vozidel, ve spolupráci s odborem pozemních komunikací, v reakci na množství se podněty a žádosti o stanoviska ze strany správních úřadů, ale i dalších tazatelů, vztahující se především k aktuální judikatuře Nejvyššího správního soudu ve věci stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, a také v návaznosti na závěry šetření vedeného veřejným ochráncem práv v konkrétní věci souhlasu se stanovením místní úpravy vlastníkem veřejně přístupné účelové komunikace, dospělo k závěru o nutnosti vydat sjednocující stanovisko k procesním postupům při

- stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích podle § 77 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů,

- udělování souhlasu se stanovením místní úpravy provozu na veřejně přístupných účelových pozemních komunikacích vlastníkům těchto komunikací podle § 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.

1.
**K postupu správních orgánů při stanovení místní úpravy podle
 § 77 odst. 1 zákona č.361/2000 Sb.**

V zákoně č. 361/2000 Sb. je problematika stanovení místní a přechodné úpravy provozu na pozemních komunikacích a užití zařízení pro provozní informace (dále jen „stanovení místní úpravy“) upravena v § 77, jehož odst. 1 vymezuje základní podmínky těchto správních činností pro dálnice a rychlostní komunikace, silnice I., II. a III. třídy a místní komunikace. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení se omezuje pouze na stanovení příslušnosti správních orgánů ke stanovení místní úpravy, která je rozdělena mezi Ministerstvo dopravy, krajské úřady a obecní úřady obcí s rozšířenou působností, přičemž vlastní stanovení místní úpravy dále pouze podmiňuje vyžádáním písemného vyjádření příslušného orgánu policie, resp. ministerstva vnitra, (resp. v případě některých taxativně vyjmenovaných značek projednáním s příslušným drážním úřadem), aniž by nějak konkrétně upravovalo procesní postup při tomto stanovení, je nezbytné aplikovat na tuto činnost v oblasti veřejné správy s ohledem na § 1 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, odpovídající procesní úpravu vyplývající ze správního řádu.

Při posouzení, podle kterých ustanovení správního řádu by měly správní orgány postupovat je nepochybně nutno zohlednit aktuální judikaturu Nejvyššího správního soudu (dále také jen NSS) a Ústavního soudu (dále také jen ÚS), v níž se oba soudy předmětnou problematikou zabývaly.

Základním předpokladem pro užití odpovídajících ustanovení a tím volbu správního procesního postupu je posouzení povahy stanovení místní úpravy. Přestože až do nedávné doby nebyly názory na tuto problematiku jednoznačné, v rozsudku č.j. 2 Ao 3/2008 – 100, ze dne 7.1.2009, publikovaném na stránkách www.nssoud.cz, Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že místní úpravu provozu na pozemních komunikacích provedenou dopravními značkami, z nichž plynou pro účastníky provozu odlišné povinnosti, než jaké by tito účastníci měli podle obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, je nutno považovat za opatření obecné povahy. Vychází přitom z materiálního pojetí institutu opatření obecné povahy, podle kterého pro uplatnění § 171 a násl. správního řádu není nezbytné, aby zvláštní zákon výslovně stanovil, že se jedná o opatření obecné povahy, ale postačuje, když předmětná právní úprava předpokládá vydání aktu, který lze z hlediska své podstaty opatřením obecné povahy je. Za opatření obecné povahy se považuje takový správní akt, který vymezuje konkrétně (individuálně) předmět úpravy (v případě místní úpravy provozu na pozemních komunikacích např. pravidla pro chování účastníků na konkrétní křižovatce), ale obecně adresáty této úpravy (v případě místní úpravy provozu se jedná o účastníky provozu na pozemních komunikacích, popř. některou jejich skupinu, např. řidiče). K uvedenému materiálnímu pojetí, které v konkrétním případě aplikoval na stanovení místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, se NSS přiklonil poté, kdy ve zcela jiné oblasti právní úpravy dospěl k obdobným závěrům také Ústavní soud (nález Pl. ÚS 14/07, ze dne 19.11.2008, publikován na stránkách www.concourt.cz).

Nejvyšší správní soud se ve svém shora citovaném rozsudku zabýval i otázkou, zda je třeba rozlišovat časový okamžik vydání opatření obecné povahy s ohledem na to, že do 1.4.2008, kdy došlo ke zrušení ustanovení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb., se na postup správního orgánu podle § 77 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. nevztahoval správní řád. Tuto otázku soud rozdělil do dvou rovin, a to způsob schvalování napadeného opatření (dopravního značení) a možnost jeho následného přezkumu. Pokud jde o první z nich, konstatoval, že správní orgány před uvedeným datem nebyly povinny podle části šesté správního řádu

postupovat. To však na straně druhé nebrání tomu, aby bylo takové stanovení místní úpravy (při zohlednění shora popsaného materiálního pojetí) možno považovat za opatření obecné povahy, přezkoumatelné NSS. Tento přezkum je možný, přinejmenším pokud jde o posouzení splnění ze zákona vyplývajících podmínek pravomoci a působnosti k vydání opatření obecné povahy, souladu vydaného opatření s hmotným právem a zásadou proporcionality (přiměřenosti právní regulace).

Jak vyplývá ze shora uvedeného rozsudku NSS, je nutno stanovení místní úpravy považovat za opatření obecné povahy, a tedy na něj aplikovat část šestou správního řádu, pouze v případě, že jsou touto úpravou adresátům (účastníkům provozu) stanoveny jiné povinnosti, než by pro ně vyplývaly z obecné úpravy obsažené v zákoně č. 361/2000 Sb., tedy především v případě, že se jedná o značky zákazové a příkazové, značky upravující přednost a naopak se nejedná o značky z nichž žádná úprava povinností nevyplývá, tedy o značky výstražné a tu část informativních značek, které účastníkům provozu pouze poskytují informace, případně slouží k jejich orientaci. Pro ilustraci lze doplnit, že ke stejných závěrů se NSS přidržel např. i v dalším rozsudku (č.j 4 Ao 1/2009 - 58, ze dne 29. května 2009, www.nssoud.cz) kde dospěl k závěru, že za opatření obecné povahy je nutno považovat i místní úpravu provedenou dopravní značkou IP 25a – Zóna s dopravním omezením ve spojení se značkou IP 13c – Parkoviště s parkovacím automatem a nápisem „ZAKAZUJE SE STÁNÍ BEZ PARKOVACÍHO POPLATKU“, neboť umístěním tohoto dopravního značení byla účastníkům provozu uložena omezení (povinnosti) nad rámec obecné úpravy provozu na pozemních komunikacích, konkrétně byla uložena povinnost tomu, kdo hodlal předmětnou pozemní komunikaci užít, zaplatit stanovený poplatek.

S ohledem na uvedenou judikaturu NSS a ÚS podle názoru Ministerstva dopravy, odboru provozu silničních vozidel nelze než konstatovat, že postup správních orgánů při stanovení místní úpravy podle § 77 odst. 1 správního řádu se musí z procesního hlediska řídit částí šestou správního řádu (§ 171 a násl.).

Pokud jde o přechodnou úpravu provozu na pozemních komunikacích, kterou je obvykle nutno stanovit a bezodkladně realizovat v reakci na nepředvídatelné události, jako např. závady ve sjízdnosti pozemních komunikací, dopravní nehody apod., zastává Ministerstvo dopravy, odbor provozu silničních vozidel, názor, že postup podle části šesté zde z praktických důvodů nelze využít. Pokud by totiž musela být i tato přechodná úprava stanovena za použití postupu pro vydání opatření obecné povahy, často by doba potřebná pro samotný proces stanovení přesáhla dobu použití této přechodné úpravy, která může být podle § 78 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb. užívána jen po dobu nezbytně nutnou a stejně jako místní úprava jen v rozsahu a způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem.

2.

K postupu při udělení či neudělení souhlasu se stanovením místní úpravy vlastníku účelové pozemní komunikace podle § 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.

Odlišné podmínky než pro stanovování místní úpravy provozu na dálnicích a rychlostních silnicích, silnicích I., II. a III. třídy a na místních komunikacích (viz oddíl 1) stanoví zákon č. 361/2000 Sb. v § 77 odst. 2 pro případy, kdy se jedná o veřejně přístupnou účelovou pozemní komunikaci. U této kategorie pozemních komunikací zákon zmocňuje ke stanovení místní úpravy vlastníka předmětné komunikace, ovšem toto stanovení podmiňuje

kromě vyžádání písemného vyjádření příslušného orgánu policie také souhlasem příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností.

Protože ani toto ustanovení (stejně jako § 77 odst. 1) nijak neřeší procesní postup při stanovení místní úpravy, a především postup správního orgánu při udělení či neudělení souhlasu příslušného obecního úřadu obce s rozšířenou působností, lze také zde usuzovat, že přinejmenším od účinnosti zákona č. 374/2007 Sb., jímž došlo s účinností od 1.4.2008 ke zrušení § 129 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. upravujícího vztah tohoto zákona a správního řádu, je nutno na tento postup aplikovat odpovídající ustanovení správního řádu.

V první řadě je třeba vymezit postavení vlastníka veřejně přístupné účelové komunikace při stanovení místní úpravy, a to pro účely posouzení, zda se také na stanovení místní úpravy touto osobou vztahuje úprava stanovená v části šesté správního řádu, tedy postup pro vydání opatření obecné povahy. Opačnému názoru nasvědčuje především odlišná úprava podmínek pro vlastní stanovení místní úpravy (zejm. podmínění souhlasem obecního úřadu obce s rozšířenou působností), ale také skutečnost, že vlastníky účelových komunikací, kterých se tato problematika týká, jsou zpravidla fyzické osoby, popř. právnické osoby soukromého práva. Tyto subjekty zřejmě nebude možné pouze na základě vlastnického práva k veřejně přístupné účelové komunikaci považovat za správní orgán ve smyslu § 1 odst. 1 správního řádu. Aby mohl být takový vlastník být považován za správní orgán, musel by zvláštní zákon podrobněji upravit jeho postavení, kompetence a způsob jejich výkonu, jako je tomu např. u tzv. veřejných strážů, jako je lesní stráž (§ 38 až § 39a zákona č. 289/1995 Sb.), stráž přírody (§ 81 zákona č. 114/1992 Sb.) či rybářská stráž (§ 14 - § 18 zákona č. 99/2004).

Není-li tedy vlastník účelové komunikace správním orgánem, pak se na něj nemůže vztahovat ani část šestá správního řádu a vlastní stanovení místní úpravy podle § 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. má, narozdíl od formálního postupu podle § 77 odst. 1, podobu faktické realizace místní úpravy umístěním příslušného dopravního značení. O to významnější je pak souhlas správního orgánu, který by měl garantovat, že před takovým stanovením místní úpravy budou řádně zohledněny všechny důležité okolnosti dané individuální povahou dotčené účelové komunikace, včetně přilehlých oblastí (kvalita a rozměry komunikace, potřeba dopravní obslužnosti, intenzita využití komunikace).

Jestliže je možnost takového stanovení místní úpravy podmíněna souhlasem správního orgánu, pak správní akt, kterým je takový souhlas udělen či neudělen, má v podstatě povahu rozhodnutí o právu vlastníka místní úpravy na komunikaci v jeho vlastnictví stanovit, resp. realizovat (tedy rozhodnutí, jímž se ve smyslu § 9 správního řádu v určité věci zakládají určitá práva jmenovitě určené osoby, resp. se prohlašuje, že osoba taková osoba tato práva nemá), a na postup předcházející takovému rozhodnutí se vztahuje část druhá správního řádu, upravující správní řízení.

Požádá-li tedy vlastník veřejně přístupné účelové komunikace příslušný obecní úřad obce s rozšířenou působností o souhlas s stanovením místní úpravy provozu na pozemních komunikacích, je dnem, kdy taková žádost správnímu orgánu došla, zahájeno správní řízení, v němž správní orgán postupuje podle § 44 a násl. správního řádu.

Základní podklady pro rozhodnutí musí, vzhledem k tomu, že se jedná o řízení o žádosti, předložit žadatel, což ovšem správní orgán nezabývá povinností zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Z dikce § 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. „a po předchozím písemném stanovisku příslušného orgánu policie“ vyplývá, že jedním

z podkladů, bez nichž by správní orgán o takové žádosti neměl rozhodnout, je písemné stanovisko policie. Obecně však platí především to, že pro udělení souhlasu musí být splněny podmínky stanovené v § 78 zákona č. 361/2000 Sb., především pak v odstavci 2 tohoto ustanovení, podle kterého se dopravní značky, světelné a akustické signály, dopravní zařízení a zařízení pro provozní informace smějí užívat jen v takovém rozsahu a takovým způsobem, jak to nezbytně vyžaduje bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích nebo jiný důležitý veřejný zájem. Místní úprava provedená dopravními značkami, z nichž pro účastníky silničního provozu vyplývají určité povinnosti, by neměla být užívána tam, kde nijak nemění povinnosti vyplývající z úpravy obecné, stanovené zákonem.

Zatímco předmětem posuzování v řízení o udělení souhlasu se stanovením místní úpravy na veřejně přístupné účelové komunikaci podle § 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. má být především zájem na bezpečnosti a plynulosti provozu, zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích umožňuje za podmínek stanovených v § 7 odst. 1 omezit veřejný přístup na účelovou komunikaci za účelem ochrany oprávněných zájmů vlastníka této komunikace. Přitom je však třeba zohlednit také zájmy vlastníků dalších nemovitostí, jejichž dopravní obslužnost je zajištěna předmětnou účelovou komunikací, kteří by měli být účastníky předmětného správního řízení. Jde-li o takové omezení veřejného přístupu na pozemní komunikaci, k jehož realizaci je třeba místní úpravy provozu pomocí dopravních značek (např. zákaz vjezdu nákladních vozidel), mělo by řízení o omezení veřejného přístupu podle § 7 ods. 1 zákona č. 13/1997 Sb. předcházet udělení souhlasu se stanovením místní úpravy podle § 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb. a jeho výsledek by pak měl být podkladem pro takové rozhodnutí o udělení souhlasu. V případě, že správním orgánem příslušným k provedení obou řízení bude tentýž obecní úřad obce s rozšířenou působností, může žadatel podat obě žádosti současně a správní orgán by měl obě tato související řízení podle § 140 správního řádu spojit do společného řízení.

S ohledem na § 13 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., může v praxi dojít ke dvěma variantám:

1. Upravení nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci je požadováno na komunikaci, která není vedena v katastru obce s obecním úřadem obce s rozšířenou působností.

V tomto případě vydává rozhodnutí o upravení nebo omezení veřejného přístupu obecní úřad, v jehož katastru je komunikace vedena. Toto rozhodnutí by mělo předcházet správnímu řízení podle § 77 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb., neboť při tomto řízení o upravení nebo omezení veřejného přístupu by měla být zohledněna dopravní obslužnost vlastníků okolních pozemků a nemovitostí a ochrana oprávněných zájmů vlastníka komunikace.

Z praktického hlediska je vhodné, aby obě řízení za vedení obecního úřadu obce s rozšířenou působností byla spojena a to tak, že při místním šetření na místě samém by se závazně vyjádřili účastníci řízení (obecní úřad se souhlasem vydání rozhodnutí dle § 7 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., obecní úřad obce s rozšířenou působností a orgán Policie dle zákona č. 361/2000 Sb., a dotčené fyzické a právnické osoby).

2. Upravení nebo omezení veřejného přístupu na účelovou komunikaci je požadováno na komunikaci, která je v katastru obce s obecním úřadem s rozšířenou působností.

Příslušným správním orgánem k provedení obou řízení je tentýž obecní úřad obce s rozšířenou působností. Správní orgán by měl obě tato řízení podle § 140 správního řádu spojit do společného řízení.

Ing. Josef Pokorný
ředitel
odbor provozu silničních vozidel

