



ČESKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavního soudu

Jm é n e m r e p u b l i k y

Ústavní soud rozhodl v plénu složeném z místopředsedy Pavla Holländera a soudců Stanislava Balíka, Františka Duchoně, Vlasty Formánkové, Vojena Güttlera, Ivany Janů, Vladimíra Kůrky, Dagmar Lastovecké, Jiřího Muchy, Jana Musila, Jiřího Nykodýma, Miloslava Výborného a Michaely Židlické o návrhu **veřejného ochránce práv** na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Lukovany č. 5/2008, o místním poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí obce, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 1/2009 a č. 2/2009,

t a k t o :

I. Čl. 3 obecně závazné vyhlášky obce Lukovany č. 5/2008, o místním poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí obce, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 1/2009 a č. 2/2009, se r u š í dnem vyhlášení tohoto nálezu ve Sbírce zákonů.

II. Ve zbylé části se návrh z a m í t á.

O d ů v o d n ě n í:

I.

Rekapitulace návrhu a argumentace navrhovatele

1. Ústavnímu soudu byl dne 18. 1. 2011 doručen návrh veřejného ochránce práv, JUDr. Pavla Varvařovského (dále jen „navrhovatel“), podaný podle § 64 odst. 2 písm. f) zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o Ústavním soudu“), na zrušení obecně závazné vyhlášky obce Lukovany č. 5/2008, o místním

poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí obce, ve znění obecně závazných vyhlášek č. 1/2009 a č. 2/2009.

2. Navrhovatel sice navrhl zrušení předmětné obecně závazné vyhlášky, ale její nezákonnost spatřoval, a svou argumentaci soustředil, pouze na ustanovení čl. 3 vyhlášky, nadepsané jako „Vybraná místa“ a ve znění:

„Vybraná místa podléhající poplatku, do kterých je vjezd zakázán dopravní značkou „Zákaz vjezdu všech motorových vozidel“ s dodatkovou tabulkou „Vjezd povolen po zaplacení místního poplatku“ se vymezují takto:

a) V místě vymezeném od křižovatky „U váhy“ po hájovnu č. p. 201.“

3. Nezákonnost vyhlášky navrhovatel spatřoval v tom, že ačkoliv podle § 10 odst. 1 zákona č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o místních poplatcích“), obec disponuje oprávněním „stanovit poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst“, v daném případě jednala obec *ultra vires*, neboť citované ustanovení zneužila k zpoplatnění užívání v čl. 3 vyhlášky konkretizované a vymezené části pozemní komunikace („vybraného místa“), což je v rozporu s § 19 odst. 1 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o pozemních komunikacích“).

4. Zpoplatněná veřejně přístupná účelová komunikace, spojující obec Lukovany s železniční zastávkou u obce Vysoké Popovice, je z hlediska stavebně-technického asfaltová vozovka o šířce 4 - 5 metrů, s nezpevněnými krajnicemi o délce cca 1,5 km. Na obou koncích je osazená dopravní značkou B11 - zákaz vjezdu motorových vozidel s dodatkovou tabulkou s textem „Mimo vozidel s povolením OÚ Lukovany“, umístěnou obcí, jako jejím vlastníkem, s cílem omezit na ní provoz z důvodu nedostatku finančních prostředků na její opravu.

5. Jak navrhovatel předestřel, aby mohl být naplněn požadavek zákona o místních poplatcích, nestačí „vybrané místo“ pouze formálně označit, ale musí se současně jednat o místo, do kterého je vjezd zpoplatněn z racionálních důvodů. Pokud zahrnuje jen pozemní komunikaci, je zpoplatnění v rozporu se zákonem o pozemních komunikacích. Zákonné zmocnění, dané ustanovením § 10 odst. 1 zákona o místních poplatcích, nelze využít ke zpoplatnění užívání konkrétní veřejně přístupné pozemní komunikace, které není přesvědčivě odůvodněno nutností ochrany celé lokality, k níž plní funkci přístupu. Navrhovatel, k interpretaci pojmu „vybrané místo“, odkázal na proces schvalování původního znění zákona o místních poplatcích v České národní radě. V jeho rámci byl text původního návrhu, umožňujícího zpoplatnit vjezd motorových vozidel do „vybraných míst národních parků a historických měst“, v průběhu jednání změněn na text „vybraných míst a částí měst“ s tím, že obce si vyberou místa historicky cenná. Poté, co byla namítnuta bezbřehost této formulace a hrozba vybírání mýtného, byl navržen doplňující odkaz na prováděcí vyhlášku Ministerstva financí, k jehož formulaci nakonec nedošlo.

6. Zákonodárce tak, podle navrhovatele, nezamýšlel dát obcím do rukou nástroj, pomocí kterého mohou přistoupit ke zpoplatnění užívání jakékoliv komunikace, ale umožnit jim regulovat provoz motorových vozidel v historicky cenných či jinak památkově nebo urbanisticky významných částech. „Vybraným místem“ by tak neměla být komunikace ve volné krajině spojující dvě obce, která nemůže být nahlížena jako: „ucelenější, zpravidla osídlená lokalita, kterou s vnějším světem (okolím) komunikace jako dopravní cesta spojuje“,

jak jej vymezil Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/2000 ze dne 11. 7. 2001 (N 109/23 SbNU 73; 269/2001 Sb.).

7. K regulaci průjezdu vozidel lze, podle mínění navrhovatele, využít jiných nástrojů, zejména dopravního značení. Jestliže by bylo nezbytné omezit užívání komunikace pouze na výjimečné případy, umožňuje to již umístěné dopravní značení, podle kterého ji lze použít pouze na základě povolení obecního úřadu.

II.

Vyjádření zástupce obce Lukovany a replika navrhovatele

8. Ústavní soud si vyžádal vyjádření obce Lukovany jako účastníka řízení. Ta uvedla, že cílem vyhlášky byla regulace provozu motorových vozidel v úseku od křižovatky „U váhy“, po hájovnu č. p. 201, protože v tomto místě probíhá výstavba rodinných domků a byly obavy ze zvýšeného provozu techniky a dovozu materiálu na zmíněné stavby. Daná lokalita je hojně využívána k výletům a procházkám, jsou zde dvě cyklostezky, turistická trasa, v lesním úseku trvale bydlí místní občané. Díky poloze obce se opět začali vracet lidé se zájmem o bydlení. Po vydání vyhlášky se provoz výrazně omezil, o což obci šlo. I malé obce mají právo na své „vybrané místo“, a proto na oprávněnosti své vyhlášky setrvala.

9. Navrhovatel ve své replice k tomuto vyjádření uvedl, že svých legitimních cílů může obec dosáhnout i umístěním dopravního značení podle zákona o provozu na pozemních komunikacích, případně zákona o ochraně přírody a krajiny, a tranzitní dopravu vyloučit dopravní značkou s dodatkovou tabulkou „Průjezd zakázán“. Omezit užívání na výjimečné případy pak umožňuje dopravní značení, podmiňující užívání komunikace povolením obecního úřadu. Ke zklidnění lokality by také postačilo omezení na těžší a hlučnější druhy vozidel. Poukázal na to, že „vybrané místo“ sice nemusí být osídleno, mělo by ale jít o urbanistickou lokalitu a nelze přijmout argumentaci, že jím může být jakákoliv část území obce. Uzávěl, že nelegálnost zpoplatnění komunikace nespočívá v tom, že je „vybrané místo“ definováno jako úsek komunikace, ale v absenci rozumného zdůvodnění jeho vymezení. Legitimní cíl je navíc oslabován tím, že od poplatku jsou osvobozeni občané obou obcí, tedy její hlavní uživatelé.

III.

Aktivní legitimace navrhovatele

10. Zákon o Ústavním soudu stanoví v § 64 odst. 2 písm. f), že návrh na zrušení jiného právního předpisu nebo jeho jednotlivých ustanovení podle čl. 87 odst. 1 písm. b) Ústavy je oprávněn podat veřejný ochránce práv. Jeho aktivní legitimace k podání takového návrhu je tedy přímo založena tímto ustanovením.

IV.

Ústavní konformita legislativního procesu

11. Podle § 68 odst. 2 zákona o Ústavním soudu posuzuje Ústavní soud nejprve otázku, zda napadený právní předpis byl přijat a vydán v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem. Obecně závazná vyhláška obce Lukovany č. 5/2008 byla přijata usnesením jejího zastupitelstva ze dne 12. 12. 2008, č. 0814128, a novelizována vyhláškou téže obce č. 1/2009, přijatou usnesením zastupitelstva č. 0915112, ze dne 18. 2. 2009, a vyhláškou č. 2/2009, přijatou stejným způsobem pod č. 0916149 dne

15. 4. 2009. Vyhláška byla na úřední desce vyvěšena dne 12. 12. 2008 a sejmuta 31. 12. 2008. Její novela č. 1/2009 byla vyvěšena dne 18. 2. 2009 a sejmuta 6. 3. 2009, novela č. 2/2009 byla pak vyvěšena dne 16. 4. 2009 a sejmuta 4. 5. 2009. Vyhláška i její novely byly tedy přijaty a vydány ústavně konformním způsobem.

V.

Hodnocení vyhlášky Ústavním soudem

12. Na základě své ustálené judikatury Ústavní soud posuzuje soulad obecně závazné vyhlášky s ústavním pořádkem nebo zákonem tzv. testem čtyř kroků [(viz např. nález sp. zn. Pl. ÚS 63/04 ze dne 22. 3. 2005 (N 61/36 SbNU 663; 210/2005 Sb.) či nález sp. zn. Pl. ÚS 45/06 ze dne 11. 12. 2007 (N 218/47 SbNU 871; 20/2008 Sb.)].

13. V rámci tohoto testu Ústavní soud zkoumá (1.) zda měla obec pravomoc vydat napadenou obecně závaznou vyhlášku, (2.) zda se při vydávání obecně závazné vyhlášky nepohybovala mimo zákonem vymezenou věcnou působnost, (3.) zda při jejím vydávání nezneužila svou zákonem svěřenou působnost a (4.) zda nejednala zjevně nerozumně. Kromě toho Ústavní soud musí vždy zkoumat, zda obecně závazná vyhláška splňuje obecná kritéria kladená na právní předpisy, tj. zda jsou její ustanovení, s využitím obvyklých interpretačních postupů, určitá a vzájemně nerozporná.

VI.

Posouzení z hlediska 1. kroku testu

14. V řízení o přezkumu obecně závazných vyhlášek obcí zkoumá Ústavní soud v rámci prvního kroku testu, zda obec vydala zmíněný právní předpis ve své kompetenci, v odpovídající formě, a způsobem, který zákon předepisuje.

15. Podle čl. 104 odst. 3 Ústavy mohou zastupitelstva územních samosprávných celků vydávat, v mezích své působnosti, obecně závazné předpisy. Ústavní soud opakovaně ve svých rozhodnutích zdůraznil, že obce jsou ustanovením čl. 104 odst. 3 Ústavy zmocněny k originární normotvorbě. To znamená, že k vydávání obecně závazných vyhlášek v mezích své působnosti, a to i když jsou jimi ukládány povinnosti, již nepotřebují žádné další zákonné zmocnění, na rozdíl od vydávání právních předpisů v přenesené působnosti ve smyslu čl. 79 odst. 3 Ústavy [viz např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 5/99 ze dne 17. 8. 1999 (N 112/15 SbNU 93; 216/1999 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 62/04 ze dne 17. 5. 2005 (N 108/37 SbNU 409; 280/2005 Sb.), sp. zn. Pl. ÚS 29/10 ze dne 14. 6. 2011 (202/2011 Sb.) či sp. zn. Pl. ÚS 56/10 ze dne 7. 9. 2011 (293/2011 Sb.)].

16. Ústavní soud ve své judikatuře několikrát vymezil, že do sféry samostatné působnosti obce regulovatelné obecně závaznými vyhláškami ve smyslu ústavním pořádkem garantované územní samosprávy spadají záležitosti, které jsou převážně místního nebo regionálního dopadu a jejichž úprava je v zájmu obce a jejích občanů: nepochybně například zabezpečování místních záležitostí veřejného pořádku, udržování čistoty ulic a jiných veřejných prostranství, ochrana životního prostředí, zeleně v zástavbě a ostatní veřejné zeleně, užívání zařízení obce sloužících potřebám veřejnosti (srov. ustanovení § 10 zákona o obcích), územní rozvoj obce [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 9/04 ze dne 25. 1. 2005 (N 13/36 SbNU 139; 90/2005 Sb.)]. Vedle těchto územní samosprávě bytostně vlastních oblastí může zvláštní zákon označit další oblasti, které spadají do samostatné působnosti obce a v nichž může obec realizovat svou normotvornou pravomoc [§ 10 písm. d) zákona o obcích].

Do této kategorie spadá i záležitost místních (obecních) daní a poplatků, neboť s ohledem na čl. 11 odst. 5 Listiny potřebuje obec k tomu, aby mohla ukládat daň či poplatek, výslovné zákonné zmocnění [srov. např. nález sp. zn. Pl. ÚS 30/06 ze dne 22. 5. 2007 (N 87/45 SbNU 279; 190/2007 Sb.)].

17. Při posouzení návrhu na zrušení obecně závazné vyhlášky je nutné vycházet z ustanovení § 10 písm. d) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů (dále „zákon o obcích“). V souladu s tímto ustanovením je obec oprávněna ukládat v samostatné působnosti povinnosti k zabezpečení místních záležitostí veřejného pořádku, a to obecně závaznou vyhláškou podle § 84 odst. 2 písm. i) tohoto zákona za předpokladu, že byla usnesením zastupitelstva platně přijata (§ 87 zákona o obcích) a že byla způsobem zákonem předvídaným vyhlášena (§ 12 odst. 1 zákona o obcích).

18. Zavedení poplatků stanoví obec obecně závaznou vyhláškou, ve které upraví podrobnosti jejich vybírání. Zejména stanoví konkrétní sazbu poplatku, vznik a zánik poplatkové povinnosti, lhůty pro plnění ohlašovací povinnosti, splatnost, úlevy a případné osvobození od poplatků. U poplatku za užívání veřejného prostranství určí místa, která v obci podléhají tomuto poplatku (§ 14 odst. 2 zákona o místních poplatcích). Ústavní soud v rámci prvního kroku testu konstatuje, že obec Lukovany vydala napadenou vyhlášku na základě své pravomoci podle čl. 104 odst. 3 Ústavy, a byla přijata a vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence a ústavně předepsaným způsobem.

VII.

Posouzení z hlediska 2. kroku testu

19. Ústavní soud se dále zaměřil na otázku, zda obec Lukovany při vydávání napadené vyhlášky nepostupovala *ultra vires*, jak tvrdí navrhovatel, tj. zda nejednala mimo věcnou působnost vymezenou zákonem.

20. Obecné omezení působnosti obcí vydávat obecně závazné vyhlášky je zakotveno v § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích, podle kterého se obec řídí zákonem, jde-li o vydávání obecně závazných vyhlášek, při výkonu samostatné působnosti. Tomuto zákonnému příkazu odpovídá vymezení věcných oblastí, v nichž je oprávněna originárně, tj. bez zákonného zmocnění v pravém smyslu vydávat obecně závazné právní předpisy. Ústavní soud zde považuje za potřebné zdůraznit, že z ústavního pořádku a obecního zřízení plyne, že pro vydání obecně závazné vyhlášky musí obec dodržet meze své samostatné působnosti vymezené zákonem. Nemůže tedy upravovat otázky, které jsou vyhrazeny pouze zákonné úpravě, a rovněž nemůže 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.

21. Podle ustanovení § 35 odst. 3 písm. a) zákona o obcích se tedy obec musí, při vydávání obecně závazných vyhlášek, řídit zákonem. To lze interpretovat pouze tak, že právní předpis obce se nesmí dostat do rozporu s normou vyšší právní síly, v případě obecně závazných vyhlášek tedy se zákonem (zásada *lex superior derogat inferiori*). Pokud zákon přijme pro vymezenou oblast určitá pravidla, nemůže obec, při tvorbě obecně závazné vyhlášky regulující poměry v jejím územním obvodu, postupovat *contra legem* (srov. např. D. Hendrych a kol.: Správní právo, Obecná část, C. H. Beck, Praha 2003, str. 71 a násl.). V rámci hierarchie právních předpisů podle jejich právní síly musí proto být obecně závazné vyhlášky v souladu se zákony a právními předpisy vydanými k jejich provedení.

22. Podle § 19 zákona o pozemních komunikacích smí každý užívat pozemní komunikace bezplatně obvyklým způsobem a k účelům, ke kterým jsou určeny (obecné užívání), pokud zákon nebo zvláštní předpis (zákon o místních poplatcích) nestanoví jinak. Ke zpoplatnění obecného užívání může dojít jen u dálnic a rychlostních silnic, které jsou označeny příslušnou dopravní značkou podle § 20 odst. 1 tohoto zákona.

23. Za předpokladu, že nebude ohrožena bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích, je obec v přenesené působnosti oprávněna vymezit oblasti, ve kterých lze místní komunikace (jejich určené úseky) užit jen za poplatek (za cenu sjednanou v souladu s cenovými předpisy), a to v taxativně vymezených případech podle § 23 odst. 1 zákona o pozemních komunikacích. Zákon o místních poplatcích v § 10 dovoluje obcím stanovit a vybírat v samostatné působnosti poplatek za povolení vjezdu motorovým vozidlem do jejich vybraných míst a částí. V posuzované věci je tedy rozhodné, zda příslušnou komunikaci, vymezenou napadenou vyhláškou, lze považovat na „vybrané místo nebo část obce“, v němž má obec Lukovany právo stanovit a vybírat ve své samostatné působnosti poplatek za povolení vjezdu motorovým vozidlem v režimu § 10 zákona o místních poplatcích.

24. Ústavní soud v citovaném nálezu sp. zn. Pl. ÚS 23/2000 rozhodl, že takovým „vybraným místem“ je, ve smyslu § 1 písm. f) zákona o místních poplatcích, třeba rozumět ucelenější, zpravidla osídlenou lokalitu, kterou s vnějším světem (okolím), jako dopravní cesta, komunikace spojuje. Za takové „vybrané místo“ obce Lukovany, tedy předmětnou komunikaci, resp. prostor mezi křižovatkou „U váhy“ a hájovnou č. p. 201, spojující ji s další obcí, považovat nelze. Ze znění uvedeného ustanovení nelze dovodit, že by obce byly oprávněny „vybraným místem“ označit libovolné místo, tedy i úsek místní komunikace a pouhou spojnicí mezi dvěma územími obcí. I přes to, že se, jak tvrdí starosta obce Lukovany, jedná o místo užívané k vycházkám a rekreaci, chybí zde aspekt osídlení, resp. historicky cenné či jinak památkově nebo urbanisticky významné území, nebo jeho část, příp. významný krajinný prvek. Charakter „vybraného místa“, v režimu § 1 písm. f) a § 10 zákona o místních poplatcích, tak není naplněn. Opačný závěr a výklad by se dostal do rozporu s účelem těchto ustanovení, tj. umožnění regulace provozu motorových vozidel v historicky cenných či jinak památkově nebo urbanisticky významných částech (viz výše, bod. 5 a 6 nálezu) a zároveň by v obdobných případech, kdy by bylo obcím umožněno zpoplatnit jakýkoliv libovolný úsek (nijak neodpovídající výše naznačeným kritériím) veřejně přístupné účelové komunikace na svém území, zabraňoval, až znemožňoval řádný výkon státní správy na úseku silniční dopravy a silničního hospodářství ve věcech pozemních komunikací, a to primárně k újmě jejich uživatelů.

25. Stejně tak, jak již bylo výše uvedeno, je třeba zdůraznit, že pokud je obec oprávněna vydávat obecně závazné vyhlášky ve věci stanovení místních poplatků, nemůže tím měnit zákonnou úpravu, resp. zavádět na svém území úpravu jinou než jakou stanoví zákon. Protože zákon výslovně stanoví, že pozemní komunikace smí užívat (za stanovených podmínek) každý bezplatně, je poplatek za průjezd motorovým vozidlem v čl. 3 vyhlášky vymezeném úseku obce Lukovany, v rozporu se zákonem o místních komunikacích.

26. Na základě těchto skutečností Ústavní soud dovodil, že obec Lukovany při vydání této vyhlášky a formulaci jejího čl. 3 vybočila z mezí své věcné působnosti, a tedy ustanovení čl. 3 vyhlášky neobstálo ve 2. kroku testu.

VIII. Závěry

27. S ohledem na výše uvedené tak Ústavní soud dospěl k závěru, že čl. 3 obecně závazné vyhlášky, v němž je definováno „vybrané místo“ obce Lukovany podléhající poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem, je v rozporu s § 10 zákona o místních poplatcích, resp. sleduje účel, který nelze pod toto ustanovení podřadit, a naopak sleduje stejný účel, jehož lze dosáhnout postupy upravenými v zákoně o pozemních komunikacích. Ústavní soud proto napadený čl. 3 obecně závazné vyhlášky obce Lukovany zrušil podle § 70 odst. 1 zákona o Ústavním soudu.

28. Ústavní soud však neshledal nezbytným přistoupit ke zrušení napadené vyhlášky jako celku, jak navrhl navrhovatel, neboť, jak bylo výše předestřeno, rozpor s § 10 zákona o místních poplatcích shledal pouze ve vymezení „vybraného místa“ podléhajícího poplatku za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem. Nikoli tedy v samotné kompetenci a působnosti obce Lukovany vydat obecně závaznou vyhlášku, kterou za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst stanoví poplatek, jak ostatně předvídá i citované ustanovení § 10 odst. 1 zákona o místních poplatcích. Jinými slovy, obec Lukovany je obecně oprávněna k regulaci místního poplatku podle § 10 odst. 1 zákona o místních poplatcích, avšak zpoplatnění části komunikace, jak byla v čl. 3 obecně závazné vyhlášky vymezena, není způsobilé naplnit účel sledovaný tímto ustanovením zákona. Proto Ústavní soud návrh ve zbylé části podle § 70 odst. 2 zákona o Ústavním soudu zamítl. Protože účastníci řízení souhlasili s upuštěním od ústního jednání, byl nález přijat, v souladu s ustanovením § 44 odst. 2 téhož zákona, bez jeho nařízení.

P o u ě n í : Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 24. dubna 2012

Pavel Holländer, v. r.
místopředseda Ústavního soudu

Za správnost vyhotovení:
Naděžda Řeháčková